

# **Informe técnico sobre las barreras a la entrada que enfrentan las micros y pequeñas empresas en los procesos de compras públicas**

---

**INFORME FINAL**

**Enero 2017**

**COMISIÓN NACIONAL PARA LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA**

**SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA**

# Contenido del informe

<b>I.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Antecedentes</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>Objetivos del estudio</b>	<b>4</b>
	<b>A. Objetivo general del estudio</b>	<b>4</b>
	<b>B. Objetivos específicos</b>	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Revisión de la literatura sobre MYPE y compras públicas</b>	<b>5</b>
	<b>A. Dificultades identificadas en estudios regionales</b>	<b>5</b>
	<b>B. Revisión del contexto local</b>	<b>11</b>
<b>V.</b>	<b>Análisis del marco normativo</b>	<b>12</b>
	<b>A. Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública</b>	<b>12</b>
	1. Inscripción en COMPRASAL y en la base de proveedores de instituciones públicas	<b>14</b>
	2. Exigencia de solvencias tributarias, municipales y estados financieros	<b>15</b>
	3. Discrecionalidad en el tratamiento especial de las MYPE	<b>15</b>
	4. Divulgación de resultados para recursos de revisión	<b>15</b>
	5. Desembolsos y programas de pago	<b>15</b>
	6. Otros Obstáculos operativos	<b>16</b>
	<b>B. La Ley MYPE</b>	<b>16</b>
	1. Régimen Tributario MYPE	<b>17</b>
	2. Acceso al Financiamiento para las MYPE	<b>17</b>
	3. Creación del PROGAMYPE	<b>17</b>
	4. Creación del Fondo para el Emprendedurismo y Capital de Trabajo	<b>17</b>
	5. Contabilidad de las MYPE	<b>18</b>
	6. La Formalización de las MYPE	<b>18</b>
	7. Ubicación de la demanda	<b>18</b>
	<b>C. Otras leyes vinculadas con la actividad MYPE</b>	<b>18</b>
<b>VI.</b>	<b>Análisis empírico</b>	<b>20</b>
	<b>A. Marco teórico</b>	<b>21</b>
	1. Barreras a la entrada en las compras públicas	<b>21</b>
	2. Enfoque metodológico	<b>23</b>
	<b>B. Metodología</b>	<b>24</b>
	1. Descripción general	<b>24</b>
	2. Proceso de recolección de información	<b>26</b>
	<b>C. Resultados</b>	<b>32</b>

1.	Análisis de los grupos focales	32
2.	Resultados cuantitativos	40
<b>VII.</b>	<b>Conclusiones sobre obstáculos para MYPE en compras públicas</b>	<b>65</b>
<b>VIII.</b>	<b>Recomendaciones</b>	<b>69</b>
<b>IX.</b>	<b>Anexos</b>	<b>72</b>
<b>A.</b>	<b>Guía para el desarrollo de grupos focales</b>	<b>72</b>
1.	Preguntas para personas empresarias MYPE	72
2.	Preguntas para representantes UACI	72
<b>B.</b>	<b>Distribuciones esperadas y ejecutadas de las muestras</b>	<b>73</b>
1.	Muestra MYPE	73
2.	Muestra UACI	74
<b>C.</b>	<b>Procedimientos estadísticos</b>	<b>74</b>
1.	Coefficientes de correlación	74
2.	Análisis de varianza	75
3.	Pruebas de hipótesis	78
4.	Modelos econométricos	81
<b>X.</b>	<b>Referencias</b>	<b>85</b>

## Índice de figuras

### Ilustraciones

Ilustración 1:	Etapas generales de los procesos de compras públicas .....	20
Ilustración 2:	resumen del proceso metodológico del estudio .....	26
Ilustración 3:	composición de la muestra MYPE .....	29
Ilustración 4:	composición de la muestra UACI.....	31
Ilustración 5:	coeficientes de correlación entre variables características de las MYPE .....	42
Ilustración 6:	distribución de las compras públicas por tipo de empresa .....	42
Ilustración 7:	distribución de la periodicidad de compras por tipo de empresa.....	43
Ilustración 8:	evaluación de las MYPE de su capital físico y humano por actividad económica... 44	
Ilustración 9:	Valoración de la importancia de aspectos sobre el acceso a compras públicas..... 46	
Ilustración 10:	puntuaciones sobre aspectos de la presentación de ofertas en concursos públicos 48	
Ilustración 11:	puntuaciones sobre aspectos de la presentación de ofertas en concursos públicos 50	
Ilustración 12:	puntuaciones sobre aspectos de la evaluación de ofertas en concursos públicos ... 51	
Ilustración 13:	valoración sobre aspectos de la ejecución de contratos públicos .....	54
Ilustración 14:	principales aspectos afectados por el retraso en los pagos del gobierno .....	55

Ilustración 15: principales aspectos afectados por el retraso en los pagos del gobierno .....	57
Ilustración 16: frecuencia con la que ocurren conductas de las MYPE.....	58
Ilustración 17: representación gráfica del valor-p y estadísticos de prueba .....	79

## **Tablas**

Tabla 1: Regímenes de preferencia para MYPE en las compras públicas por país .....	10
Tabla 2: datos generales de los grupos focales con personas empresarias MYPE .....	27
Tabla 3: datos generales de la implementación de grupos focales con UACI.....	28
Tabla 4: variables relativas a las MYPE ajenas a su control .....	39
Tabla 5: variables relativas a las MYPE bajo a su control .....	39
Tabla 6: variables relativas a las UACI ajenas a su control.....	40
Tabla 7: variables relativas a las UACI bajo su control .....	40
Tabla 8: información descriptiva de MYPE y UACI encuestados .....	41
Tabla 9: Resultados de la regresión logística para UACI.....	64
Tabla 10: resumen de obstáculos que enfrentan las MYPE en las compras públicas.....	66
Tabla 11: distribución territorial de la muestra MYPE.....	73
Tabla 12: distribución sectorial de la muestra MYPE .....	73
Tabla 13: distribución territorial de la muestra MYPE.....	74
Tabla 14: resultados de la regresión logística para UACI, múltiples especificaciones .....	82
Tabla 15: resultados de la regresión ordinal logística para MYPE, múltiples especificaciones.....	84

## **I. Introducción**

1. El Estado como contratante se erige como un actor fundamental para el fomento del crecimiento de las micro y pequeñas empresas (MYPES). Históricamente se han impulsado, desde los esfuerzos de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, múltiples programas e intervención en pro de la participación de las MYPES en los procesos de compras públicas. No obstante, estos agentes económicos siguen enfrentando una serie de obstáculos que impactan de forma negativa sus posibilidades de convertirse en proveedores de las instituciones públicas.
2. El presente trabajo tuvo como objetivo identificar los escollos principales que enfrentan las MYPES para ser parte de la oferta del mercado de compras públicas en El Salvador, tanto al momento de postularse como posibles proveedores, así como durante el tiempo en que abastezcan con bienes y servicios a las entidades del Estado. Así mismo, intenta sistematizar oportunidades de mejoras para las relaciones entre las MYPE y las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI), de las oficinas de gobierno. Finalmente, pretender ofrecer conclusiones sobre la dinámica de la interrelación entre MYPE y UACI, de tal forma que puedan formularse políticas públicas tendientes a mejorar el desempeño de las MYPE en los procesos de compras públicas.
3. Que las MYPES enfrenten dificultades al momento de realizar ofertas y ser contratadas por el sector público no es una realidad exclusiva del país. Más aun, se identifican obstáculos que son transversales sin importar la latitud ni el contexto del país en cuestión. No obstante, la similitud de estas dificultades es aún más patente entre los países de la región. Así, este informe presenta un breve barrido a la literatura y experiencias de otros miembros del área, en materia de compras públicas.
4. Mediante la implementación de una metodología de investigación mixta (cualitativa y cuantitativa), se recolectó y analizó información con el objetivo de caracterizar y comprender las dificultades que enfrenten las MYPE en los procesos de compras públicas. Todos estos hallazgos sirven como elementos para entender la dinámica de las compras públicas desde la óptica de los empresarios y empresarios MYPES, así como de sus contrapartes estatales (UACI). Estos elementos pueden ser retomados para la formalización de proyectos de política pública tendientes a mejorar el desempeño de las MYPE en los procesos de compras públicas.

## II. Antecedentes

5. Las Micros y Pequeñas Empresas (MYPE) representan el 99.3% (MINEC & DIGESTYC, 2012) de las unidades económicas, pero solo generan el 66.7% del total de empleos en El Salvador, lo cual podría implicar la existencia de factores que inhiben el crecimiento de las MYPE como agentes generadores de trabajo y riqueza.
6. Dada la importancia de las MYPE en la economía salvadoreña, en abril de 2011 se realizaron diversas reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), entre las cuales se incluyó el artículo 39-c, letra b, que estipula que la administración pública debe “adquirir o contratar de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales al menos lo correspondiente a un 12% del presupuesto anual para adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, siempre que estas garanticen la calidad de los mismos”.
7. La participación de las MYPE en las compras públicas es un tema que ha cobrado gran importancia por el potencial de crecimiento que estas pueden tener al ser proveedores permanentes del Estado. El interés por esta temática queda en evidencia al citar el creciente cúmulo de literatura e investigación en torno a esta (Begler, 2010; Saavedra, 2010; RIGG, 2010a; RIGG, 2010b; entre otros). No obstante, existen casos en que el resultado del equilibrio de mercado no arroja resultados socialmente óptimos, o que no se acoplan con los objetivos de las políticas de desarrollo económico establecidos. Ante casos como estos se recurre a mecanismos como la discriminación positiva (Acemoglu, 1995) propuesta por el artículo 39-c de la LACAP<sup>1</sup>.
8. La discriminación positiva se usa para describir políticas que favorecen a grupos con rasgos distintivos que se encuentran en condiciones de desventaja en el mercado. Así, las medidas que obligan a los empleadores a contratar cuotas mínimas de trabajadores con discapacidades; la reserva exclusiva de escaños parlamentarios para minorías étnicas o, en este caso particular, que la ley asegure un porcentaje del presupuesto gubernamental mínimo de compra a las MYPE pueden tomarse como ejemplos de discriminación positiva.
9. Sin embargo, los estudios sugieren que MYPE no han podido obtener el máximo provecho de los beneficios que les confiere la LACAP. Las dificultades que enfrentan se evidencian al observar que el 56% de los contratantes públicos expresan que las MYPE no cuentan con la capacidad para elaborar

1.

---

<sup>1</sup> “Adquirir o contratar a las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales al menos lo correspondiente a un 12% del presupuesto anual destinado para adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, siempre que éstas garanticen la calidad de los mismos”.

y presentar ofertas con todos los requisitos que cada institución requiere. Asimismo, concluye que las mayores dificultades que enfrentan las MYPE están relacionadas con limitaciones de recursos técnicos y tecnológicos, falta de experiencia y carencia de personal capacitado para elaborar ofertas adecuadas (BID-CONAMYPE, 2011).

10. En términos generales, bajo un enfoque de competencia, los hechos que dificultan la participación de ciertos agentes económicos en actividades productivas, en este caso específico a las MYPE en las compras públicas, pueden constituirse como *barreras a la entrada*<sup>2</sup>. Estas pueden reducir los niveles de competencia en ciertas actividades económicas, debido a que la menor concurrencia de nuevos competidores podría mermar los niveles de contestabilidad y rivalidad en estos mercados.
11. La literatura sugiere que existen recurrentes obstáculos que enfrentan las MYPE al intentar ser proveedores del Estado. En primer lugar, se encuentran dificultades financieras (RIGG, 2010b). El tamaño reducido de estos agentes económicos les impide competir en precios con agentes económicos más grandes, debido a que sus escalas de producción no consiguen las eficiencias que sustenten precios más competitivos.
12. Otro elemento relevante es el alto grado de informalidad de las MYPE, lo que limita de forma importante su capacidad para acceder a créditos productivos. Se identifica con recurrencia que los gobiernos de la región operan con plazos de pago demasiado prolongados que, en conjunto con las limitantes de acceso a financiamiento, imponen restricciones de liquidez insalvables para las MYPE (Saavedra, 2010), (Belger, 2010).
13. Adicionalmente, se señala que la participación de las MYPE en las compras públicas enfrenta obstáculos de carácter administrativo (RICG, 2010a), (RICG, 2010b), tales como burocracia excesiva, solicitud de requerimientos de difícil cumplimiento para las MYPE, entre otros (Belger, 2010). En diversos países estudiados, las MYPE expresan complicaciones para llenar la documentación exigida por la administración pública, así como para dar seguimiento o validar los procesos actuales en los que se encuentran participando. De la misma forma, las exigencias de formalidad de la mayoría de entidades del gobierno para participar en los procesos de compra pública son poco atractivas para las MYPE, ya que participar de los mismos implicaría que estas incurriesen en costos fijos adicionales, sin la seguridad de ser contratadas (Saavedra, 2010).

1. \_\_\_\_\_

<sup>2</sup> Las barreras a la entrada, en sentido extenso, pueden definirse como los elementos de cualquier índole que pueden retrasar de forma significativa la entrada de nuevos agentes al mercado (OCDE, 2005).

14. Finalmente, estudios consultados señalan que la falta de personal capacitado para atender las relaciones y exigencias con los contratantes públicos dificulta las gestiones necesarias para que las MYPE participen como oferentes del Estado (RICG, 2010a), (RICG, 2010b), (Belger, 2010).
15. Para hacer frente a estas y otras dificultades y aumentar la participación de las MYPE en las compras públicas, algunos países de la región han adoptado dos tipos de política: de preferencia y de mercado. Las primeras incluyen la discriminación positiva que, en este caso particular, otorgan ventajas a las MYPE en los procesos de compra estatales a través de distintos mecanismos, tales como: la reserva de mercado, la preferencia en precio, licitación exclusiva, subcontratación, entre otros. Mientras que, las segundas se enfocan en incentivar la participación de estas empresas mejorando el acceso a la información (Saavedra, 2010).
16. En el caso de El Salvador la medida estipulada en el artículo 39-c de la LACAP constituye un ejemplo de política de discriminación positiva, pero que, según las investigaciones consultadas, la política no ha tenido la efectividad deseada, por lo que es relevante analizar cuáles son las barreras que impiden que las MYPE obtengan los beneficios de esta ventaja que poseen al acceder a las compras públicas.

### **III. Objetivos del estudio**

#### **A. Objetivo general del estudio**

- Identificar los obstáculos que enfrentan las MYPE para ser proveedores del gobierno y, considerando los hallazgos, elaborar las conclusiones que sirvan de insumo para formular recomendaciones para potenciar las ventajas concedidas a las MYPE a través de la prerrogativa de discriminación positiva establecida en la LACAP, de tal forma que se incremente la participación de la MYPE en las compras públicas.

#### **B. Objetivos específicos**

- Identificar los principales problemas, dificultades o barreras a la entrada que enfrentan las MYPE para llegar a ser proveedores del Gobierno, ya sea que tales obstáculos provengan de factores asociados a la demanda (UACI), como a la oferta (MYPE), o de otra naturaleza.
- Identificar las actividades económicas en que las MYPE tienen un mayor potencial de ser adjudicadas con contratos para proveer bienes y servicios a las entidades públicas.

- Identificar y caracterizar las brechas entre las expectativas de los entes contratantes (requerimientos de calidad, mínimos de escala de producción, tiempos de entrega, etc.) y la oferta (capacidad de respuesta ante las necesidades de las instituciones públicas, entre otros) actual de las MYPE.
- Identificar los motivos que pudieran generar un efecto disuasivo sobre las MYPE a continuar ofreciendo bienes y servicios al Gobierno, una vez estas han sido capaces de iniciarse como proveedoras del Estado.
- Elaborar, a partir de los hallazgos identificados, las conclusiones que sirvan de insumo para formular recomendaciones de política pública orientadas a un mejor aprovechamiento de lo dispuesto en la LACAP a favor de las MYPE, al aumento de la capacidad de las MYPE de ser adjudicados con contratos de provisión de bienes y servicios a la Administración Pública y a aumentar la probabilidad que estas logren permanecer de forma continua como proveedor del aparato público.

## **IV. Revisión de la literatura sobre MYPE y compras públicas**

### **A. Dificultades identificadas en estudios regionales**

17. La situación de las MYPE es relevante para la región por la gran cantidad de empresas que alberga este segmento empresarial y porque representan una importante fuente de empleo. En particular, el estudio sobre la participación de las mismas en las compras públicas ha adquirido relevancia debido a que representa un mecanismo para fomentar y desarrollar dicho sector.
18. El interés sobre el tema de la participación de las MYPE en las compras públicas se evidencia en distintos trabajos de investigación en los cuales se identificaron las principales barreras de entrada que enfrenta este sector, las prácticas de apoyo implementadas en la región y los aspectos a mejorar en la búsqueda del fomento de la participación de las MYPE, en las compras públicas.
19. A partir del estudio de 8 países de América Latina -Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay- se identificó que los factores que inciden negativamente en la inserción de las MYPE en las compras públicas pueden dividirse en dos grandes grupos: administrativos y financieros.
20. En el primer grupo se encuentran barreras como: la informalidad, el atraso en pago a proveedores por parte del Estado y el costo de los trámites de participación en las compras públicas. Por otro lado, en

el segundo se encuentran: el acceso al crédito y la falta de capital, lo cual dificulta la compra de equipos y la capacitación del personal.

21. Asimismo, las MYPE enfrentan una importante barrera de entrada debido a su capacidad de producción limitada. Esta condición representa un problema cuando la empresa no es capaz de cumplir los requisitos exigidos por las instituciones del Estado.
22. Cabe destacar el caso de Costa Rica, (Saavedra, 2010), en el cual se encontró que los compradores públicos (UACIS, en el contexto salvadoreño), consideran que no tienen capacitación suficiente en el tema de contratación a MYPE, y que carecen de un registro confiable de proveedores de este sector. Otro hallazgo importante, es la perspectiva sobre el precio ofertado por las MYPE que tiene cada agente. Los compradores requieren que las MYPE ofrezcan mejores precios; mientras que estos empresarios consideran que, si se contemplan otros factores adicionales al precio, como la calidad, estas podrían expandir sus negocios hacia las compras públicas.
23. Adicionalmente, en la región se han realizado otros esfuerzos para superar dichas barreras. A continuación, se expone como diversas dificultades enfrentadas por las MYPE en las compras públicas, identificadas en la región, han sido abordadas en los distintos países, con el objetivo de menguar su efecto negativo sobre la participación de estos empresarios en los procesos de compras públicas.
24. Debido a que la condición de formalidad suele ser requisito para que una empresa pueda participar en el proceso de las compras públicas, una de las principales recomendaciones del RICG<sup>3</sup> es el fomento de la misma en el sector MYPE. Actualmente, la formalización constituye una de las principales barreras de entrada, asociada con el ámbito administrativo, que enfrenta este sector, debido a los altos costos monetarios y el tiempo que implica la realización de diversos trámites, necesarios para la participación en los procesos de compras públicas. Asimismo, la formalización carece de incentivos claros para este sector, puesto que les impone un costo fijo alto (impuestos, pagos de seguros, etc.) sin otorgarles la seguridad de acceder al mercado de compras estatales (Saavedra, 2010).
25. Para superar esta barrera se propone facilitar el acceso a la formalidad mediante la implementación de mecanismos como una “ventanilla única”, en la cual los empresarios puedan inscribirse en diversos organismos públicos en un mismo acto (RICG, 2010). Asimismo, puede considerarse la opción de un

1. \_\_\_\_\_

<sup>3</sup> Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

impuesto unificado para las empresas que cumplan ciertos requisitos mínimos de capital, dependientes y espacio ocupado. Lo anterior permitiría la simplificación de los registros contables de las empresas (Saavedra, 2010). En el caso de los incentivos debe procurarse que la formalización verdaderamente brinde oportunidades para realizar negocios.

26. El atraso en pago a proveedores pone en riesgo la liquidez y la sustentabilidad de estas empresas. Lo anterior se genera debido a la menor capacidad productiva de las MYPE en comparación a las grandes empresas. De este modo, al ser contratadas por el Estado, las MYPE deben enfocar su trabajo casi exclusivamente en el cumplimiento de dichos contratos, lo que les genera dependencia económica de este agente para asegurar la continuidad de sus actividades (RICG, 2010).
27. Para superar esta barrera, la literatura identifica como una primera medida el establecer plazos de pago razonables en todas las compras y contrataciones. Puede tomarse como referencia a Costa Rica donde el plazo máximo para cancelación de facturas es de 30 días (RICG, 2010). Sin embargo, un incentivo para el cumplimiento de dichos plazos puede ser el establecimiento de pago de intereses en caso de atraso. Esta práctica también está estipulada en Costa Rica y en la Unión Europea.
28. Además, se recomienda simplificar la documentación necesaria y los controles para gestionar los pagos y que se maximice el uso de medios electrónicos. Esta última recomendación facilita la construcción de estadísticas sobre el grado de cumplimiento de los plazos por parte de las distintas instituciones, lo cual a su vez puede funcionar como un incentivo al pago oportuno (Begler, 2010).
29. Asimismo, existen soluciones financieras tales como el sistema de Confirming o “Sistema de adelanto de pagos a proveedores” implementado en Chile. El confirming permite a los proveedores del Estado liquidar sus facturas antes del vencimiento (Begler, 2010). De este modo, las empresas pueden anticipar sus ingresos accediendo a mayor fluidez de recursos (Saavedra, 2010).
30. Por otro lado, los costos de los trámites de participación, como gastos en asesoramiento y documentación, deben de ser asumidos por los pequeños proveedores, ya que trasladarlos a sus precios de venta afectaría su competitividad frente a otros oferentes (RICG, 2010). Para solventar esta barrera, la herramienta más importante es la difusión de información sobre la normativa de las compras gubernamentales.
31. Con respecto a las barreras financieras, la dificultad para acceder al crédito se genera por las asimetrías de información respecto a los nuevos emprendimientos (Begler, 2010). Lo anterior puede generar una oferta escasa de líneas de crédito dirigidas a este sector y la exigencia de altas garantías.

Asimismo, la falta de difusión de ciertos instrumentos o los requisitos para acceder a los mismos son una barrera para acceder al crédito.

32. Para solventar la barrera de acceso al crédito se propone el apoyo de entidades públicas a través de programas de subsidios, líneas de crédito para capital de trabajo y equipamiento, garantías, etc. (RICG, 2010). También se propone la adecuación de los requisitos de garantías y el uso del mercado de capitales, a pesar de su bajo desarrollo en América Latina.
33. Otra alternativa para solventar la dificultad anterior es el desarrollo de líneas de crédito para la pre-financiación de las actividades de los proveedores MYPE del Estado. Chile ha implementado el *Ordering* o “Crédito contra orden de compra”, que permite que las órdenes de compra adjudicadas actúen como respaldo para solicitar un crédito que es aprobado por las instituciones financieras socias (RICG, 2010). Para el aspecto específico de las garantías se propone exigir garantías proporcionadas y evitar la retención excesiva, exigir garantías según avances de la ejecución del contrato, o exigir las a partir de consideraciones de riesgo basadas en una evaluación del riesgo específico de la contratación (Begler, 2010).
34. Asimismo, el Estado puede intervenir facilitando la constitución de garantías a través de avales mediante la banca pública y fondos de garantía para aquellas firmas con mayores dificultades para obtenerlos. Esta intervención puede reducir los costos de obtención de garantías para todas las firmas, ya que promueve la competencia con el sector privado y establece precios “testigo” (RICG, 2010).
35. La barrera que supone la capacidad productiva de las MYPE puede solventarse a través de: la subdivisión de contratos en lotes, la promoción y participación de asociaciones de MYPE en licitaciones, el otorgamiento de mayores oportunidades de subcontratación, y la ejecución de convenios marco y subastas a la inversa (Begler, 2010).
36. La subdivisión genera facilidades cuantitativas y cualitativas para las MYPE, ya que el tamaño de los lotes puede adecuarse a la capacidad productiva de estas empresas, así como el contenido del mismo puede adaptarse a su nivel de especialización (Begler, 2010). Esta práctica puede constituirse como obligatoria cuando las compras sean en grandes cantidades, como en el caso de Perú, o puede reforzarse con mecanismos de preferencia como la reserva de mercado. Por ejemplo, en Brasil, por lo menos el 25% de las compras divisibles debe realizarse a MYPIMES (RICG, 2010).
37. Sin embargo, esta práctica podría presentar desventajas desde un enfoque de la competencia, ya que puede favorecer las prácticas colusivas entre los potenciales oferentes, por lo cual se recomienda

como la opción de última instancia (RICG, 2010). Una medida que solventa la desventaja de las subdivisiones son las licitaciones entre las agrupaciones de MYPIMES.

38. A través de las agrupaciones, las empresas pueden aprovechar su capacidad económica, financiera y técnica. Esta solución puede ser particularmente útil para los contratos que implican una zona geográfica amplia o que exigen competencias diversas por parte de los proveedores. Para el correcto funcionamiento de esta medida, es necesario que el anuncio de la posibilidad de participar en grupo en una determinada licitación por parte de la administración sea en un tiempo suficiente para que se conformen grupos y ofertas. Además, es necesario atender los temas de responsabilidad legal individual y conjunta (Begler, 2010).
39. Adicionalmente, pueden considerarse medidas de apoyo de tipo legal, por ejemplo, que los mecanismos de apoyo aplicables a MYPE individuales apliquen también a las agrupaciones como en el caso de Perú (RICG, 2010). Otros países de la región que aplican esta modalidad son Argentina, Costa Rica, Chile y Nicaragua (Begler, 2010).
40. Otra alternativa cuando la cuantía de la compra no permita que la adjudicataria principal sea una MYPE es la subcontratación. Las licitaciones pueden obligar a que la subcontratación de un determinado valor del contrato principal sea obligatoria. Por ejemplo, en Brasil las entidades públicas están autorizadas por ley a exigir un porcentaje de subcontratación de MYPE hasta el 30% del valor licitado (RICG, 2010).
41. Los aspectos que deben velarse en estos casos son: que los contratistas principales no otorguen condiciones menos favorables a los subcontratistas, especificar que la responsabilidad principal continúe recayendo en el contratista principal y asegurarse que los subcontratos no sean adjudicados a empresas que formen parte del grupo económico contratante (Begler, 2010).
42. Actualmente, existen otros mecanismos aparte de los anteriores que buscan impulsar la participación de este sector. En términos generales, las otras prácticas de apoyo ejecutadas en Latinoamérica se dividen en dos tipos: de preferencia y de mercado. Las primeras otorgan preferencia directa a las MYPE en los procesos de compra estatales a través de distintos mecanismos, tales como: la reserva de mercado, la preferencia en precio, licitación exclusiva, subcontratación, umbrales, entre otros. Mientras que, las segundas se enfocan en incentivar la participación de estas empresas mejorando el acceso a la información (Saavedra, 2010).

43. El único país que implementa exclusivamente prácticas de mercado es Chile, por lo que en la región las prácticas de mercado suelen estar acompañadas de medidas “más activas”. Dentro de estas medidas, además de las prácticas de preferencia, se encuentran la capacitación sobre la normativa de compras públicas, el uso de portales web y el desarrollo de instrumentos financieros como los que se mencionaron anteriormente (RICG, 2010).
44. Dentro de las prácticas de preferencia, los mecanismos más relevantes son: el desarrollo de proveedores, la preferencia en precio y la reserva de mercado.

**Tabla 1: Regímenes de preferencia para MYPE en las compras públicas por país**

Regímenes de preferencia para MYPE					
Países	Desarrollo de proveedores	Margen de preferencia	Reserva de mercado	Umbrales	Subcontratación
Brasil	X	X	X	X	X
Chile	X	-	-	-	-
Costa Rica	X	X	X	X	-
Ecuador	X	X	X	-	-
México	X	X	X	X	X
Nicaragua	X	X	X	X	-
Paraguay	X	X	X	X	-
Uruguay	-	X	-	-	-

*Fuente: Saavedra, J. (2010)*

45. Para asegurar que las prácticas nacionales ejecutadas sean efectivas es necesario que se pueda realizar un análisis del impacto de las mismas. Para ello, deben determinarse a priori los indicadores que se monitorearan de acuerdo al objetivo que persiga el mecanismo aplicado. Es importante que este punto quede establecido al mismo tiempo que se promulgan las medidas de apoyo para evitar problemas de medición de impacto como ha ocurrido en otros países de la región.
46. Asimismo, es importante destacar que la mayoría de las medidas expuestas son de reciente aplicación por lo que no existen en todos los países indicadores que permitan evaluar el impacto de las mismas. La RICG propone una serie de indicadores estándar a fin de hacer comparables las diversas normativas orientadas a mejorar el acceso de la MYPE a las compras públicas y fomentar el *benchmarking*. Los indicadores propuestos, de forma general, son los siguientes:
- Porcentaje de participación de MYPE y total de empresas en compras estatales.
  - Empresas calificadas como MYPE sobre Total de empresas participantes
  - Micro y pequeñas empresas participantes en las compras públicas sobre el total de empresas participantes en las compras públicas.

- Evolución de la participación de las PYMES en las compras públicas.

47. A pesar que los principales obstáculos que enfrenta el sector MYPE suelen ser comunes en los países de la región, es necesario realizar un análisis que incluya los aspectos específicos de El Salvador, tales como la ubicación geográfica de las empresas, o la falta de acceso a tecnologías de la información, así como las barreras y las necesidades percibidas por el sector contratante (el Gobierno). Estos insumos servirán para orientar de manera más efectiva las políticas de apoyo para este sector.

## **B. Revisión del contexto local**

48. En el caso de El Salvador, el desarrollo de las MYPE es una obligación constitucional. A través del Art. 115 de la Constitución de la República, se establece que el comercio, la industria y la prestación de servicios en pequeño son patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales. Por ese motivo, su protección, fomento y desarrollo serán objeto de una ley. A partir de esta obligación se creó la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), cuya misión es impulsar y desarrollar una gama de micros y pequeñas empresas modernas, competitivas, rentables, capitalizables con capacidad de crear riqueza y empleo, articuladas dentro del sistema económico del país.,

49. Desde su creación CONAMYPE ha incentivado el crecimiento del sector MYPE a través de programas de apoyo. Sin embargo, sus actuaciones se habían visto limitadas debido a la falta de un marco normativo. Por ello, en el año 2014 se aprobó la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (Ley MYPE). Por otra parte, CONAMYPE ha trabajado en fomentar la participación de las MYPE en las compras gubernamentales, con el apoyo de organismos internacionales como el BID y FOMIN, pero las MYPE aún enfrentan obstáculos para establecerse y crecer en el país.

50. En fecha 28 de septiembre de 2007, El Ministerio de Economía, actuando por medio de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), firmó con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), una Carta Convenio para la implementación en El Salvador del Programa “Programa de Apoyo a las MIPYMES en Compras Gubernamentales” (ATN/ME-10542-ES). El programa fue ejecutado desde marzo del 2011, finalizó oficialmente en marzo de 2015.

51. El programa ha sido la única política pública del país en materia de compras estatales orientadas a las MYPE y por tanto la plataforma visible para atender los objetivos de la nueva normativa aprobada en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de las Compras Públicas (LACAP) y ratificada por la reciente Ley MYPE. Uno de los aportes del programa, es la creación de una nueva y moderna plataforma de compras electrónicas, denominada como COMPRASAL y que constituye la base o primer piso del sistema de compras públicas.
52. Este sistema que cuenta con una metodología de acuerdo a los estándares internacionales para programas similares, modifica el comportamiento y uso de los compradores públicos, así como de los proveedores, en especial de las MYPE.
53. Cuando el programa fue diseñado, el enfoque y la estrategia de proveedores MYPE no formaba parte de una Política Pública. Este enfoque comienza a formar parte de la estrategia nacional a partir del año 2010-2011 (Plan Estratégico de CONAMYPE 2011-2014) y que coincide con el inicio oficial del proyecto. Sin embargo, es a partir de la LACAP y la Ley MYPE con las cuales se convierte en normativa obligatoria para las entidades del Estado.
54. Lo anterior sugiere la necesidad de analizar los aspectos de la normativa actual que podrían no ser coherentes con los objetivos de la estrategia nacional para la promoción de la MYPE, así como también aquellas barreras que devienen de la MYPE en sí misma y del proceso de compras públicas.

## **V. Análisis del marco normativo**

### **A. Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública**

55. Para ser proveedor del sector público se debe cumplir un conjunto de requisitos establecidos en la LACAP. Esta ley surgió ante la necesidad de actualizar el marco jurídico que regula las adquisiciones y contrataciones de la administración pública, para que estas se realicen en forma clara, ágil y oportuna. Los principios rectores de la LACAP, son la centralización normativa y descentralización operativa, libre competencia y equidad, transparencia y publicidad, simplificación y racionalidad del gasto público.
56. Están sujetos a las disposiciones de la LACAP las instituciones del Estado, sus dependencias y organismos auxiliares, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo. Asimismo, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, al ofertar o contratar obras, bienes y servicios requeridos por las instituciones de la administración pública.

57. La LACAP establece que corresponde al Ministerio de Economía dictar las normas que deban observar las dependencias y entidades, y que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas, con excepción de las municipalidades (art 170).
58. De igual forma, según el art 9 de la LACAP, cada institución del sector público establecerá internamente una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales que se abreviará como UACI, cuyas funciones son elaborar programación de compras, verificar disponibilidad presupuestaria y asegurar disponibilidad financiera (art 12). Asimismo, realizar recepción y apertura de ofertas, adecuar las bases de la licitación, ejecutar el proceso de adquisiciones, llevar el control y actualización del banco de datos institucional de ofertantes y contratistas, calificar a los potenciales ofertantes, supervisar, vigilar y establecer controles de inventarios entre otras.
59. En esta normativa se regulan cinco formas de contratos: obras públicas, suministros, consultoría, concesión y arrendamiento de bienes muebles (art 21). Generalmente, las actividades de las MYPE suelen estar enmarcadas en contratos de suministro y consultoría. En adición, los contratos se clasifican de acuerdo a su valor en licitación o concurso público (más de 635 salarios mínimos), licitación o concurso público por invitación (entre 80 y 635 salarios mínimos), libre de gestión (menos de 80 salarios mínimos), contratación directa y operaciones bursátiles. En este esquema, las actividades de las MYPE suelen enmarcarse en procesos de libre gestión o contrataciones directas.
60. Adicionalmente, la LACAP fomenta la participación e invita a ofertar a todo aquel proveedor que reúna los requerimientos institucionales sin discriminar por el tamaño de las empresas, las cuales pueden ser micro, pequeñas medianas o grandes. Ella se limita a conducir los procesos de compras dentro del marco normativo y de gestión operativa de las instituciones del sector público. Debido a ello se reformó la ley con el fin de incentivar la participación de las MYPE en los procesos de compras públicas, estableciendo que el 12% del presupuesto de compras de bienes y servicios debe destinarse a adquirir productos o servicios de MIPYMES<sup>4</sup>.
61. No obstante, en el mismo contenido de la ley LACAP, existen algunos artículos que podrían ser obstáculos para que las MYPE accedan a los contratos de compras públicas. En su aplicación, algunas disposiciones restringen la participación de las MYPE a través de limitaciones de carácter administrativo y de gestión.

1.

---

<sup>4</sup> Art 39 inciso c, LACAP.

62. Los obstáculos administrativos son procedimientos que se realizan en el ámbito de aplicación de la ley por lo que son obligatorios pero modificables o discrecionales<sup>5</sup> en la ejecución del proceso. En el caso de las MYPE, si desean participar como proveedor de una institución pública, deberán de cumplir con estos requisitos. Por otra parte, las limitantes de gestión son aquellas que se dan cuando se ejecutan las acciones o actividades de la compra. Estos surgen en el momento que los proveedores facilitan los bienes y servicios de acuerdo a lo pactado.

## **1. Inscripción en COMPRASAL y en la base de proveedores de instituciones públicas<sup>6</sup>**

63. El Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador (Comprasal) es el portal web donde se gestionan las compras del sector público, mediante la interacción entre la demanda (UACI), por medio de requisiciones y la oferta (agentes económicos proveedores, entre los que se incluyen las MYPE). Para ser parte de los procesos de compras públicas es necesario hacerlo mediante esta plataforma y estar registrado en la base de datos de la misma. Debido a la necesidad de contar con acceso a internet, por construcción, muchas MYPE pueden quedar fuera de los procesos de compras públicas debido a su carencia de este servicio, a causa de los costos asociados a su aquerencia,
64. Lo anterior repercute de forma directa en el nivel de acceso a los procesos de compras públicas para las MYPE. Además, influye en la facilidad que pueden tener las empresas para precalificar o co-calificar en un concurso público. En primer lugar, la precalificación<sup>7</sup> es un mecanismo que se aplica en los procesos de compras públicas que consiste en seleccionar a un proveedor que ya está inscrito como oferente en la base institucional para ofrecer cierto tipo de bienes o servicios. Esta Herramienta permite dejar por fuera a una porción importante de MYPE, ya que si no están inscritas en la base de datos de la institución pública no podrían ofertar, estableciéndose la discrecionalidad de las UACI para invitar a participar a las MYPE. Otro mecanismo existente dentro de la ley es la co-calificación que consiste en invitar a un oferente sin haberle calificado previamente, cuando el proceso ya está en marcha. De la misma forma, reduce la participación de las MYPE, ya que solo aquellos que forman parte de la base de proveedores pueden ser co-calificados.

1.

---

<sup>5</sup> Es decir que dependen del aplicador de ley según el conocimiento previo del comportamiento del proveedor, puede obviar algún procedimiento que no agrega valor a la transacción, por ejemplo, si un proveedor ya está registrado y se sabe que para hacerlo él tuvo que presentar sus documentos cierta documentación, que no es necesario exigirla de nuevo.

<sup>6</sup> Según el Art. 13 de la LACAP, todas las instituciones del Sector Público deberán de llevar un registro de proveedores u ofertantes y estarán relacionado al Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

<sup>7</sup> El segundo inciso y sus numerales del Art. 27 establecen la precalificación como mecanismo de participación.

## **2. Exigencia de solvencias tributarias, municipales y estados financieros**

65. Otro obstáculo administrativo es la exigencia de las solvencias, lo cual implícitamente establece la formalización de las MYPE, lo cual no es fácilmente aplicable para las MYPE por dos razones. Primero, debido a la cultura del rechazo hacia el pago de impuestos y segundo por el costo que representa el pago de impuestos en sí mismo. Además, uno de los principales problemas del Sector MYPE es la informalidad, situación en la cual este tipo de registros no existen. Por tanto, no cumplen con las obligaciones fiscales, municipales y de seguridad social, convirtiéndose en un obstáculo para participar como oferente en los procesos de compras públicas.

## **3. Discrecionalidad en el tratamiento especial de las MYPE**

66. El Art. 39 de la LACAP, que se establece un mínimo de 12% del presupuesto de compras públicas para las MYPE, contempla apartados que, si bien no son un obstáculo en sí mismo, se trata de lineamientos de carácter facultativo, que no permiten que la aplicación del mínimo de compras se aproveche. Los literales b y c del referido artículo hacen alusión al rol de las UACI de **facilitar** el acceso de las MYPE a las compras públicas y **procurar** contratarlas en la medida posible. No obstante, no se establecen métricas claras sobre ello, por lo que la decisión tiene cierto grado de discrecionalidad en la aplicación de la ley. Por ello, se vuelve aún más complicado, tanto para MYPE como para UACI, alcanzar el mínimo del 12% en el presupuesto de compras públicas.

## **4. Divulgación de resultados para recursos de revisión<sup>8</sup>**

67. La falta de sistematización en la divulgación de resultados por parte de las instituciones del Estado dificulta a las MYPE la capacidad de interponer recursos de revisión. Por un lado, no suelen publicarse ni notificarse los resultados de los concursos, mientras que en otras ocasiones no se divulga lo suficiente, por lo que las MYPE no acceden a esta información de forma oportuna. Aunque los recursos de revisión no son estrictamente un obstáculo, son una herramienta que permitiría a las MYPE esclarecer algunos de los puntos discrecionales que se dieron en la adjudicación.

## **5. Desembolsos y programas de pago**

68. De acuerdo a la LACAP, todas las UACI, deben de preparar el programa de compras interno y asegurarse la existencia de la asignación presupuestaria correspondiente. Ello supone que cuando se

1.

<sup>8</sup> El art. 57 establece el requerimiento y por lo tanto es de cumplimiento.

inicia un proceso de licitación cuenta con los recursos pertinentes, sin embargo, generalmente sucede que los pagos llegan a los proveedores con retraso, lo que indica que el contenido del Art. 20 no es coherente con el accionar de los desembolsos. Esto es un obstáculo importante para las MYPE ya que, al retrasar su pago, dado su tamaño y naturaleza, se pone en riesgo la solidez y estabilidad financiera de la empresa.

## **6. Otros Obstáculos operativos**

- <sup>69.</sup> Aunque la ley no los expresa, se identificaron algunos elementos de su aplicación que se convierten en obstáculos operativos que limitan el acceso de MYPE a las compras públicas, ya que son poco congruentes con la capacidad empresarial, volviendo las compras gubernamentales un mercado poco atractivo.
- El crédito a 60 días que facilitan los proveedores a las instituciones públicas puede no ser viable para la mayoría de MYPE.
  - Las fechas de entrega de los bienes en cantidad y calidad suele exceder la capacidad de las MYPE, al tratarse de contratos de gran envergadura.
  - La capacidad técnica e instalada de las MYPE para producir es uno de los requisitos de evaluación que, si bien no se expresa en la ley, forma parte de la evaluación de las ofertas según el Art. 55 de la LACAP.

## **B. La Ley MYPE**

- <sup>70.</sup> En Ministerio de Economía es el órgano rector para la ejecución del contenido de la Ley MYPE y corresponde a CONAMYPE, ser el órgano ejecutor de las políticas nacionales de fomento desarrollo y competitividad de las MYPE. Entre las funciones de CONAMYPE como dicho órgano se establece en el art. 10, literal t) Promover el acceso a las compras públicas, a través de brindar información relativa a los mecanismos y oportunidades; así como generar capacidades en las MYPE para que puedan proveer al Estado, y crear espacios para el encuentro entre las MYPE y las instituciones del mismo.
- <sup>71.</sup> Para dar cumplimiento al mandato de la Ley, CONAMYPE ha implementado un conjunto de iniciativas como parte de sus funciones, con el objetivo de apoyar a las MYPE en su desarrollo. Una de estas iniciativas que forma parte del contexto de la Ley MYPE según el Art. 30, párrafo primero, son las compras gubernamentales, dicha iniciativa forma parte de una política de aseguramiento de una facción del mercado de bienes y servicios por parte del Sector Público. Un análisis de la ley

MYPE, respecto a las oportunidades que se pueden derivar de su aplicación, se muestran a continuación.

### **1. Régimen Tributario MYPE**

72. Según el contenido del Art. 37 se debe crear un régimen especial tributario, que aún no ha sido establecido, dicho régimen puede servir de escudo fiscal para el tratamiento financiero de los impuestos para las MYPE, es decir, al dar preferencias tributarias a medida que cumpla con los requerimientos legales, esto se convierte en una oportunidad para las MYPE.

### **2. Acceso al Financiamiento para las MYPE**

73. Como se sabe todas las empresas, sin importar su tamaño, necesitan financiamiento para realizar sus actividades operativas y de inversión, por eso la ley MYPE establece que se deben facilitar las condiciones de financiamiento preferenciales para las MYPE, lo que se convierte para este sector en una oportunidad de obtener financiamiento a un menor costo financiero, el cual puede ser útil inclusive para cubrir las garantías solicitadas en los procesos de compras públicas. (Art. 45 al 49)

### **3. Creación del PROGAMYPE**

74. Este es un instrumento financiero que se pretende utilizar para apoyar el crecimiento y la integración de las MYPE a la economía nacional y local, dicho programa según el Art 50 de la ley MYPE, tendrá recursos a través del Presupuesto General de la Nación, en estos momentos es solo una oportunidad que tienen las MYPE, dado a que aún no se han asignado los recursos pertinentes para financiar los requerimientos cuando estas participen en los procesos de compras públicas, al obtener recursos con tasas más baratas y disponibles para el sector.

### **4. Creación del Fondo para el Emprendedurismo y Capital de Trabajo**

75. Esta es otra oportunidad inmersa en la ley MYPE en su Art. 52, ya que este fondo tiene como objetivo apoyar el emprendimiento y el capital de trabajo, el cual va a financiar nuevos proyectos micro y pequeños de las empresas, con énfasis en aquellos cuyo contenido incorporen componentes tecnológicos, medio ambientales, de fomento al emprendedurismo de las mujeres y de promoción de la igualdad de género en el sector MYPE, eso significa que es, de nuevo, una oportunidad financiera que podría facilitar la participación de las MYPE en los procesos de compras, desde el aumento de

su productividad y desarrollo. Asimismo, hay algunas dificultades que las MYPE tienen que superar para poder ser proveedoras del Estado y tales como:

## **5. Contabilidad de las MYPE**

76. Según el Art. 28 de la ley MYPE, se establece la obligatoriedad de llevar información financiera conforme a los principios contables autorizados por el organismo competente del Estado que ejerza la vigilancia, lo cual se considera una dificultad, debido a que no todas las MYPE podrían llevar registros contables y los obligaría a incurrir costos para pagar especialistas en el área.

## **6. La Formalización de las MYPE**

77. Desde el momento que se exige que se cumpla con los procedimientos legales, según el Art. 29 de la misma ley, que al sector MYPE a formalizarse, esto si quieren participar como proveedores de las instituciones del Estado, ya que esto impide que dichas empresas participen en los procesos de compras, y su impacto es mayor en las MYPE, ya que se estima que el 72.6% de estas son informales.

## **7. Ubicación de la demanda**

78. De acuerdo al contenido del Art. 31 de la ley MYPE, el proceso de compras públicas debe de iniciarse en el lugar donde surge la demanda comprándosele a las MYPE de ese lugar, aunque la dificultad surge cuando por ley deberá de publicarse en el Sitio Web de COMPRASAL, la demanda con ello se incentiva la participación de todas las que tengan acceso a dicho llamamiento, no importando el tamaño, esto podría desincentivar la participación de las MYPE en los procesos de compras públicas.
79. El panorama antes descrito expone un conjunto de obstáculos que, si bien son propias del comportamiento tanto de las MYPE como de las UACI, es importante analizarlas de forma individual debido a que cada una expone una problemática e implica aplicar políticas públicas cuyo fin es incentivar su productividad y desarrollo.

## **C. Otras leyes vinculadas con la actividad MYPE**

80. Esta sección recopila otras leyes relacionadas con la actividad económica y desarrollo de las MYPE. No se trata directamente de obstáculos sino de oportunidades que podrían aprovecharse para impulsar el crecimiento y participación de la MYPE en la economía nacional.

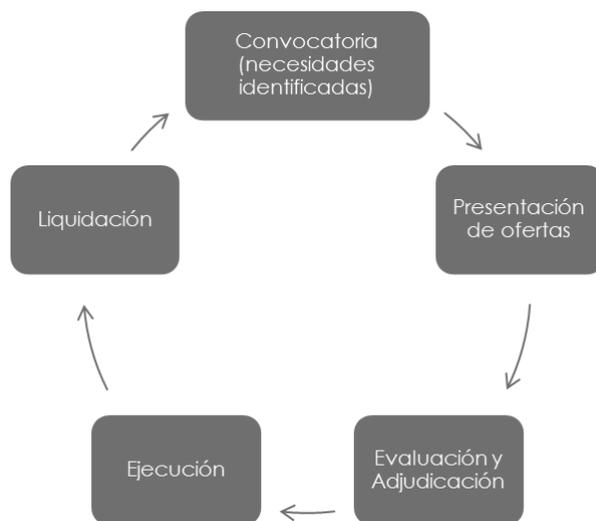
81. **La Ley de Banca de Desarrollo**, menciona en sus considerandos a las MYPE y expone que se acompañará con recursos financieros a las políticas públicas sectoriales que se establezcan para promover el desarrollo de la MYPE a través de líneas especiales en los bancos del Sistema Financiero. El objetivo principal es propiciar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa según lo establece el art 53. De igual forma se indica en el art 71 el Fondo de Garantías el cual tiene como objetivo facilitar el acceso al financiamiento para las MYPE por medio del otorgamiento de fianzas, avales y de cualquier otro compromiso de pago de créditos u operaciones financieras.
82. **Ley de Cooperativas de Ahorro**, tiene como objetivo regular la organización y el funcionamiento de las actividades de intermediación financiera que realizan los bancos cooperativos y las sociedades de ahorro y crédito. En sus considerandos se menciona que esta ley busca fortalecer el desarrollo y la integración financiera del país, para ello debe de mejorar el acceso y disponibilidad de los servicios financieros en todas las actividades de las comunidades urbanas y rurales del país, específicamente las orientadas a la captación de los pequeños ahorros y capitales y al financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa.
83. **Ley de creación de Sistema Salvadoreño para la Calidad**, contempla dentro de sus objetivos apoyar técnicamente la ejecución de programas y proyectos orientados al fortalecimiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, especialmente en lo relacionado con los temas de calidad, productividad, innovación o desarrollo tecnológico. Además, de acuerdo al objeto de ley se espera contar con acciones de incentivo para el desarrollo de las MYPE, aunque ello no está explícito en el contenido de la ley.
84. **Ley de Fomento de la Producción**, tiene como objeto el fortalecimiento y apoyo a los sectores productivos, acorde a las reglas que rigen el comercio mundial. Su finalidad es promover la viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las empresas en el mercado nacional e internacional, contribuyendo así a la generación de empleos dignos y al desarrollo económico y social del país. Sin embargo, su contenido general no contempla políticas ni programas específicos este sector como beneficiario directo, sino que insta a formar parte de ellos, pero exigen como requisito principal la formalización.
85. **Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Rural y Urbana**, ésta tiene como propósito regular el sistema de sociedades de garantía recíproca y sus operaciones, para facilitar el acceso de las MYPE al financiamiento, contrataciones y adquisiciones públicas o privada. Su validez se establece en el Art. 3 con el objetivo de participar en los procesos

de compras públicas. No obstante, aunque el nombre de esta ley establece que es para las MYPE, está condicionada a que los beneficiarios deben ser socios de las sociedades, estos se conocen como socios partícipes, y son aquellos que tienen aportes de capital en la sociedad y solo ellos pueden recibir garantías según lo establece el art 6 de dicha ley.

## VI. Análisis empírico

86. Desde un punto de vista empírico, el proceso de compra pública comprende múltiples etapas, dentro de las cuales cada una podría presentar obstáculos significativos para que las MYPE formen parte del mismo. Asimismo, la percepción que los agentes económicos tienen sobre este proceso podría llegar a limitar la disposición a ser partícipes del mismo, restringiendo las posibilidades de competencia efectiva. Los procesos de compras públicas cuentan con una naturaleza dual y dinámica. Por una parte, implican la interacción entre demandantes y oferentes. Puntualmente, esta investigación indaga sobre la dinámica transaccional entre las UACI y las MYPE, especialmente las dificultades que restan agilidad a las relaciones comerciales entre estos agentes económicos.

**Ilustración 1: Etapas generales de los procesos de compras públicas**



*Fuente: Elaboración propia con base en información documental y de campo*

87. Por otra parte, la relación entre MYPE y UACI incluye múltiples etapas: (i) la convocatoria; (ii) la presentación de ofertas; (iii) La evaluación y adjudicación; (iv) la entrega de los bienes y servicios (ejecución del contrato); y, (v) liquidación y finalización de la obra o servicio. Estas se reflejan en la ilustración 1 de acuerdo a su orden y su naturaleza cíclica.

88. Durante la etapa de convocatoria las UACI establecen criterios y las bases que determinan sus necesidades. Posteriormente, las MYPE deben decidir si formarán parte del proceso al presentar las ofertas. En esta fase, el agente económico debe decidir si entra o no a participar en el concurso público, es decir si cuenta con el interés en el mercado en cuestión. Luego, la evaluación y adjudicación es atendida por las instituciones públicas, a través de sus UACI, quienes realizan las diligencias necesarias para la contratación. En este punto, la transparencia y objetividad del proceso deberían garantizar que existan condiciones competitivas de forma que se adjudique la contratación a la mejor oferta, bajo un principio de competencia económica.
89. Después, se da la ejecución de la obra o servicio, siendo esta etapa cuando los agentes económicos deben cumplir sus obligaciones contractuales con el Estado, de provisión de producto o servicio, satisfaciendo las necesidades y exigencias de su contrato. Por último, la liquidación y cierre del proceso se da por parte de las instituciones públicas y enmarca todo lo concerniente a los pagos, evaluaciones finales y finalización de contrato. Estas labores son también responsabilidad de las UACI y del Estado.
90. A lo largo de todo el proceso, es posible que existan obstáculos reales, de diferente naturaleza, que impiden que las MYPE puedan ser proveedoras del gobierno y que emanan del mismo proceso de contratación o de las exigencias y requisitos contractuales que comúnmente se demandan. Sin embargo, también pueden existir elementos que no necesariamente limitan a las MYPE de participar en las compras públicas, pero que tienen un efecto disuasivo en su interés por ingresar a un concurso en específico, o en ser proveedoras del Estado en general.
91. En este sentido, este apartado plantea un análisis empírico que identifique los factores principales, tanto de demanda (UACI y aparato público) como de oferta (MYPE) que constituyen barreras y obstáculos para que las MYPE sean proveedoras del Estado. Asimismo, se develan algunos de los elementos de percepción de las MYPE y de las UACI que, aunque no constituyen una barrera en sí mismos, son aspectos que influyen en la probabilidad que un agente económico micro o pequeño tenga éxito en un concurso público.

## **A. Marco teórico**

### **1. Barreras a la entrada en las compras públicas**

92. La ausencia de barreras a la entrada en el proceso de compras públicas permite a los oferentes competir entre sí para obtener una adjudicación, con base en sus capacidades productivas y su nivel

de competitividad (OECD, 2011). Algunos de los elementos que impiden que las MYPE puedan formar parte de este proceso competitivo no necesariamente son barreras a la entrada, desde un punto de vista de competencia.

93. De acuerdo a las definiciones clásicas de barreras a la entrada de Bain (1968) y Ferguson (1974), una barrera a la entrada constituye un factor que permite, en el largo plazo, que las firmas que compiten en un mercado obtengan retornos supracompetitivos, sin inducir a otras empresas a rivalizar por dichas ganancias. Asimismo, en un sentido más extenso, se interpretan como costos en los cuales debe incurrir un nuevo entrante para poder participar en un mercado y que podría retrasar o disminuir su contestabilidad, en relación a un incumbente (OECD, 2005; Demsetz, 1982).
94. En este sentido, aquellos factores que imponen costos adicionales a un entrante, como requerimientos de capital, economías de escala, diferenciación, de producto, desventajas en costos, entre otros, constituirían una barrera a la entrada (Carlton, 2005), que disuadirían a las MYPE de participar en un concurso público. No obstante, la mayoría de estos aspectos son intrínsecos a cada industria o mercado; pero, en el contexto del proceso de compras del Estado, pueden existir factores generalizados, ya que la competencia efectiva se da durante el proceso de evaluación de ofertas.
95. Por tanto, aquellos elementos que impiden a que algunos oferentes formen parte de la etapa de valoración, disminuyendo su interés por participar en un proceso de compra pública, limitan directamente la competencia efectiva (Kovacic, 1992).
96. Por tanto, el enfoque de este análisis empírico es indagar en los aspectos del proceso de compras pública que disuaden a una MYPE de ofertar en concurso público, así como los obstáculos económicos y normativos que las instituciones públicas reconocen suelen ser una desventaja para que se adjudique un contrato a una MYPE. No obstante, no necesariamente los elementos identificados corresponderán a las definiciones clásicas de barreras a la entrada en la literatura económica. Particularmente, dinámicas de percepción y expectativas propias de la MYPE podrían no circunscribirse en la definición de barreras a la entrada.
97. En algunos casos, existirá coincidencia con el enfoque de competencia, como por ejemplo normativas que restringen a una empresa de ofertar por ser MYPE, sin un objetivo de eficiencia económica sustentable, o altos costos de administración para poder formar parte de una convocatoria. Sin embargo, el objetivo de este apartado es identificar obstáculos y barreras en un sentido más amplio del concepto.

## 2. Enfoque metodológico

98. Existe una naturaleza subjetiva del fenómeno. Como se mencionó en apartados anteriores, la participación de una empresa en los concursos de compras públicas depende de la decisión de sus propietarios de ofertar. Tal decisión está influida por la percepción que las MYPE tienen del proceso y de sus posibilidades de resultar adjudicadas. Por tanto, las expectativas son el primer componente que determina si una MYPE compite por un contrato del aparato público.
99. Adicionalmente, las UACI, a través de sus representantes, someten a evaluación las propuestas recibidas. Los criterios utilizados en la elección de un ganador se basan en precio, calidad, especificaciones técnicas y cumplimiento de la normativa. No obstante, la ley actual le permite al servidor público aportar su criterio de forma discrecional en la elección del agente económico a adjudicar. En cuyo caso, existen también un componente subjetivo en el proceso de decisión, por el lado de la demanda.
100. Por otra parte, las subjetividades que enmarcan una decisión, ya sea de las MYPE o la UACI, están acompañada de un análisis económico y financiero, que es el principal motivo que empuja el accionar de los agentes económicos que participan de las compras públicas. Consecuentemente, a pesar que existan elementos propios de la realidad MYPE o del trabajo de las UACI, las dinámicas de mercado regidas por los precios, las particularidades de la industria y la calidad son los principales factores en determinar en resultado de una compra pública<sup>9</sup> (OECD, 2011).
101. Lo anterior da cuenta de un fenómeno complejo, el cual está asociado a aspectos subjetivos de los individuos que forman parte de él, pero que se ven influenciados por una realidad objetiva: la económica-financiera de las empresas y las instituciones públicas. Además, la interacción entre las MYPE y las compras públicas del Estado está regulada por un cuerpo normativo el cual impone restricciones e idiosincrasias a los agentes económicos salvadoreños.
102. En consecuencia, el enfoque metodológico para el análisis empírico que propone este estudio es tipo mixto secuencial multinivel QUAL-QUAN (Onwuegbuzie & Collins, 2007). Este diseño consiste en dos etapas de recolección de información, primero una fase cualitativa (QUAL), y luego una cuantitativa (QUAN). Bajo este marco, la fase cualitativa es un insumo para la cuantitativa y se les otorga más peso a las conclusiones objetivas, por encima de las subjetivas, en virtud de su

1.

---

<sup>9</sup> También existe influencia de otros fenómenos como la corrupción, colusión entre empresas, derechos de propiedad, entre otros. Sin embargo, estos aspectos trascienden el alcance de este estudio y solo serán abordados desde la percepción de los agentes económicos. El lector interesado puede consultar: Celentani, & Ganuza, (2002); Compte, Lambert-Mogiliansky, & Verdier, (2005); Dimitri, & Spagnolo, (2006).

generalización y representatividad<sup>10</sup>. Sin embargo, no es posible que una exista sin la otra, por lo que ambas poseen un mismo nivel de prioridad en la investigación<sup>11</sup>.

103. El objetivo de este diseño es aproximarse al fenómeno de las compras públicas, primero a través de un análisis exploratorio que deviene de la recolección cualitativa. Durante esta etapa, se entrevistarán a MYPE y UACI para una primera impresión de los obstáculos que enfrentan las MYPE al intentar ser proveedoras del Estado. Posteriormente, se procederá con una recolección de datos cuantitativa la cual buscará generalizar los resultados obtenidos de la primera etapa sobre una muestra más grande, y confirmar si las percepciones que las MYPE y UACI tienen corresponden a la realidad objetiva.
104. La finalidad de la fase cualitativa será explorar la problemática, formulando conclusiones preliminares a partir de las cuales se identifiquen variables clave que luego serán investigadas en la fase cuantitativa. Asimismo, los resultados de ambas etapas se complementarán con el análisis del marco normativo para identificar las principales áreas de acción para política pública que podrían remover obstáculos sustanciales para las MYPE en las compras públicas (Creswell, 2013).
105. Los resultados cuantitativos tienen como objetivo generalizar para una muestra representativa las conclusiones cualitativas, así como también encontrar diferencias o contradicciones entre la arista subjetiva del problema y la objetiva. De esta forma, para indagar en cuáles son las barreras enfrentadas por las MYPE de requiere una atención desde las instituciones públicas para superarse, y cuáles son obstáculos permeados sobre la percepción de las empresas que demandan una intervención a nivel de unidad empresarial.

## **B. Metodología**

### **1. Descripción general**

106. La metodología del estudio parte de una recolección de datos cualitativa. Esta etapa de investigación es necesaria para contar con un diagnóstico preliminar sobre las variables relacionadas con el fenómeno estudiado y con los sujetos investigados. A través del diagnóstico cualitativo se construyen instrumentos de corte cuantitativo para medir variables específicas (Gary Goertz, 2012).

1.

---

<sup>10</sup> Los diseños de tipo secuencial se caracterizan por que la recolección de datos ocurre en secuencia, es decir, un elemento de la investigación precede al otro ya que se busca enriquecer o complementar los resultados de un método con otro (Teddlie & Yu, 2007).

<sup>11</sup> Las mayúsculas en las siglas QUAN y QUAL denotan si una etapa de la investigación tiene mayor prioridad o peso (Onwuegbuzie & Collins, 2007), en este caso ambas etapas tienen la misma relevancia.

107. Para esta investigación se utilizó la técnica cualitativa de grupos focales (*focus groups*)<sup>12</sup>, la cual se llevó a cabo con personas empresarias MYPE y representantes de UACI con el objetivo de recabar sus experiencias e impresiones respecto a las compras públicas, contar con un panorama general de la temática e identificar variables claves para el diseño de instrumentos adicionales de investigación.
108. Se eligió el instrumento de grupo focal por dos motivos principales. Primero, permite obtener una visión conjunta de la problemática. Los aspectos discutidos en una sesión grupal expresan realidades generalizadas y convergen a un consenso, dejando de lado las particularidades individuales de cada participante, las cuales son valiosas, pero expresan realidades de un mercado, una industria, o una experiencia específica. Mientras que el objetivo de esta etapa es develar los elementos de las compras públicas que afectan a las empresas por tener la categoría MYPE y no las idiosincrasias de cada una.
109. El mismo criterio antedicho se aplicó para elegir el método de recolección de las UACI, ya que se busca indagar sobre los criterios que utilizan las instituciones públicas en detrimento de las contrataciones de MYPE. Ello implica excluir del análisis aquellas realidades específicas de una institución, y más bien encontrar las generalidades que imponen obstáculos a las empresas por el simple hecho de ser MYPE<sup>13</sup>.
110. Los grupos focales de MYPE y de UACI se llevaron a cabo en sesiones independientes, ya que dentro del proceso de compras públicas estos actores forman una contraparte el uno respecto al otro. De esta forma, la visión y percepción particular de cada grupo no se vería mermada con la perspectiva o potenciales conflictos que devienen de su interacción.
111. Las ideas vertidas en cada discusión posteriormente se sistematizaron y analizaron. A partir de las conclusiones obtenidas, y del análisis del marco normativo antes expuesto, se construyó una boleta de encuesta para proceder a la segunda fase: la investigación cuantitativa. En esta etapa, se entrevistó de forma presencial e individual a los individuos que conformaron dos muestras aleatorias estratificadas, una compuesta por MYPE y otra por UACI.
112. Posteriormente, se sistematizaron y analizaron los resultados de las entrevistas presenciales. Primero, se complementan y expanden las conclusiones cualitativas con el estudio cuantitativo, determinando

1.

---

<sup>12</sup> Los grupos focales son discusiones guiadas, en los cuales se discurre sobre un tema seleccionado, algún evento, programa o política. Quienes abogan por el uso de esta técnica, sostienen que la interacción social entre los miembros del grupo producirá un intercambio de información dinámica y enriquecedor (Ruane, 2005)

<sup>13</sup> La psicología social conceptualiza esto como una representación social, la cual se define como el conjunto de ideas, valores y creencias que un grupo comparte al respecto de un objeto. Es decir, una construcción colectiva de un grupo que confluye en determinadas interacciones entre sus miembros (Moscovici, 1988). Sin embargo, el fenómeno de las compras públicas y el acceso que las MYPE tienen desde esta perspectiva escapa el alcance de este estudio.

si los hallazgos de la primera fase son generalizables a toda la población y se identificaron posibles brechas o divergencias entre los resultados de los grupos focales y la evidencia cuantitativa (Creswell, 2013). Segundo, se aplicaron técnicas estadísticas para develar otros obstáculos que enfrentan las MYPE, así como las posibles relaciones que guardan con otras variables características de las empresas e instituciones públicas.

113. Finalmente, se concluyó sobre los aspectos de las compras públicas, de la normativa y de la percepción, tanto de MYPE como UACI, que entorpecen y frenan la participación de las MYPE en los contratos del aparato público.

### Ilustración 2: resumen del proceso metodológico del estudio



Fuente: elaboración propia con base en Creswell (2013) y Goertz (2012)

## 2. Proceso de recolección de información

### a. Fase cualitativa

#### i. Selección de los participantes

114. El conjunto de participantes en los grupos focales proviene de dos marcos muestrales diferentes: la base de datos de empresas MYPE atendidas por la CONAMYPE y el listado de UACI pertenecientes a instituciones que ejecutan fondos públicos. Para ambos tipos de participantes, se eligió un grupo preliminar de convocados usando muestreo aleatorio simple, construyendo sobre la base de tres subconjuntos, en razón de las tres zonas geográficas del país (occidental, central y oriental)<sup>14</sup>.
115. Se inició la convocatoria con un grupo inicial de 20 personas empresarias MYPE y 20 representantes de UACI, por cada zona; es decir 60 MYPE y 60 UACI. Sin embargo, como objetivo se esperaba una

1.

<sup>14</sup> El marco muestral es la información que ubica y dimensiona al universo. Es a partir de este banco de información es que se construyen las muestras (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2002).

participación de, al menos, la mitad de los agentes convocados para garantizar la validez de los resultados, por lo que este tamaño muestral tomó en consideración una tasa de no-respuesta de 50%.

116. Los posibles entrevistados fueron contactados por medio de correo electrónico<sup>15</sup>. Este proceso iterativo de invitación resultó en la negativa de participación por parte de algunos agentes económicos, quienes fueron reemplazados por nuevos posibles invitados provenientes de los marcos maestras antes indicados.
117. En total participaron 68 agentes económicos: 35 MYPE y 33 UACI. En el primer conjunto se incluyó empresas de diversos rubros, en función de su distribución territorial; En el caso de los representantes UACI, se incluyó a alcaldías, hospitales, instituciones autónomas y otras dependencias de Gobierno.

ii. Implementación de los grupos focales

118. Se realizaron seis grupos focales, tres con personas empresarias MYPE y tres con representantes UACI, en las ciudades de Santa Ana, San Miguel y San Salvador. La estrategia utilizada para garantizar la participación de los agentes convocados fue dividir la actividad en dos momentos:
- Una capacitación relacionada con un tema del interés para los participantes<sup>16</sup>, teniendo cuidado que no se introdujera sesgo en el proceso de recolección de información, y
  - El desarrollo de los grupos focales.
119. A continuación, se presentan las generalidades de de ambos tipos de grupos focales.

**Tabla 2: datos generales de los grupos focales con personas empresarias MYPE**

Departamento	Lugar	Fecha	Participantes
<i>Santa Ana</i>	Restaurante Café Altamira	03-03-2016	12
<i>San Miguel</i>	Hotel Florencia	10-03-2016	15
<i>San Salvador</i>	Fundación Salvadoreña para la Salud	17-03-2016	8

*Fuente: elaboración propia con base en la información de las actividades realizadas.*

120. Como se indicó, los grupos focales con las MYPE se dividieron en dos partes. Primero, se impartió una capacitación titulada “Análisis de Estados Financieros para las MYPE”. Esto con el objetivo de

1. \_\_\_\_\_

<sup>15</sup> A través de una cuenta de correo electrónico institucional proporcionada por CONAMYPE, en aras de brindar respaldo institucional a la convocatoria y aumentar el *rapport* entre el investigador y los sujetos de investigación, es decir generar confianza entre el recolector de información y el sujeto de investigación (Ruane, 2005). Se dio seguimiento continuo a la participación de cada uno de los convocados por medio de repetidas llamadas telefónicas.

<sup>16</sup> Las MYPE recibieron una capacitación sobre administración financiera y contable y las UACI sobre la visión presupuestaria basada en resultados.

fomentar la participación de los participantes, mediante un mecanismo de compensación (la capacitación), en virtud del costo de oportunidad del tiempo invertido para participar en la actividad.

121. Finalizado lo anterior, se dio inicio al desarrollo del grupo focal donde se consultó a los asistentes sobre sus experiencias e impresiones respecto a las oportunidades y dificultades que enfrentan las MYPE en los procesos de compras públicas<sup>17</sup>.
122. La experiencia previa en compras públicas con la que contaban los agentes económicos participantes fue positiva para los objetivos de la investigación. La mayoría de los participantes en los grupos focales contaban con experiencia previa como proveedores del Gobierno. Se hizo particular referencia a las ventas realizadas a las municipalidades y Hospitales, así como a centros escolares públicos, a través del Programa Presidencial de dotación de paquetes escolares.
123. Por su parte, los grupos focales con representante de las UACI constaron, de igual forma, de dos momentos. Primero se impartió la charla “El presupuesto por resultados y la nueva gestión pública”, de interés de las UACI debido a su proyectada aplicación en la gestión pública, a partir de 2017. La motivación de estas actividades fue fomentar la participación de las UACI.

**Tabla 3: datos generales de la implementación de grupos focales con UACI**

Departamento	Lugar	Fecha	Participantes
<i>Santa Ana</i>	Restaurante Café Altamira	04-03-2016	10
<i>San Miguel</i>	Hotel Florencia	11-03-2016	12
<i>San Salvador</i>	Fundación Salvadoreña para la Salud	18-03-2016	11

*Fuente: elaboración propia con base en la información de las actividades realizadas.*

124. Posteriormente, los representantes de las UACI fueron consultados respecto sus experiencias como compradores públicos, en cuanto al tipo y condiciones de los bienes y servicios que requieren con mayor frecuencia, su experiencia contratando a empresas MYPE, las características particulares de estos proveedores, las principales dificultades que estos enfrentan en los procesos de compras públicas, la discriminación positiva a las MYPE presente en la LACAP, entre otros temas<sup>18</sup>.

### ***b. Fase cuantitativa***

125. Para la recolección de la información cuantitativa, primero se definió el tamaño de las muestras con base en la información de MINEC & DIGESTYC (2012), en el caso de las MYPE, y la información del sitio web del Ministerio de Hacienda (MH) y de COMPRASAL, para las UACI. El valor calculado

1.

<sup>17</sup> Ver Anexo A.1: Guía para el desarrollo de grupos focales, preguntas para personas empresarias MYPE.

<sup>18</sup> Ver Anexo A.1: Guía para el desarrollo de grupos focales, preguntas para representantes UACI.

es de 346 y 62 para las MYPE y UACI respectivamente. Adicionalmente, se determinó como instrumentos de recolección de datos utilizar encuestas recolectadas a través de entrevista presencial (Johnson & Turner, 2003). Tanto las muestras como las entrevistas entre MYPE y UACI son independientes.

126. En cuanto al muestreo, se empleó un diseño aleatorio estratificado proporcional (Fuller, 2011). Este método consiste en definir criterios con base en características de la población que establecen cuotas muestrales, de forma que se emule la distribución poblacional en la muestra, a partir de variables que se consideran fundamentales para obtener variación en los resultados (Imbens, 1996).
127. Por ejemplo, si se considera que la distinción entre micro y pequeña empresa es relevante, y se sabe que la población contiene 50% de micro y 50% de pequeñas empresas, entonces en la muestra se elegirán unidades de forma proporcional, a razón que contenga la mitad de unidades económicas micro, y la otra mitad de unidades pequeñas.
128. De esta forma, se establece a priori un porcentaje de la muestra que estará destinado a rellenarse con entidades que cumplan las características que los criterios definidos imponen. Luego de esta definición, se procede a clasificar las unidades del marco muestral<sup>19</sup> según las variables determinadas y se selecciona una muestra aleatoria de cada grupo creado.
129. Luego las unidades seleccionadas se consolidan en una sola muestra para MYPE y otra para UACI y se les administra la encuesta que les corresponde, cuyo contenido se elaboró con base en los resultados obtenidos de la fase cualitativa.

*i. Criterios MYPE*

130. Para la construcción de estratos de la muestra MYPE se utilizaron dos criterios de forma simultánea. Primero, uno territorial cuyo objetivo es garantizar la representatividad de la muestra y, segundo, uno de actividad económica, el cual tendría como fin asegurar variabilidad en los resultados. Se establecieron como criterios conjuntos, por lo que cada estrato se definió con base en la interacción entre ambas variables<sup>20</sup>.

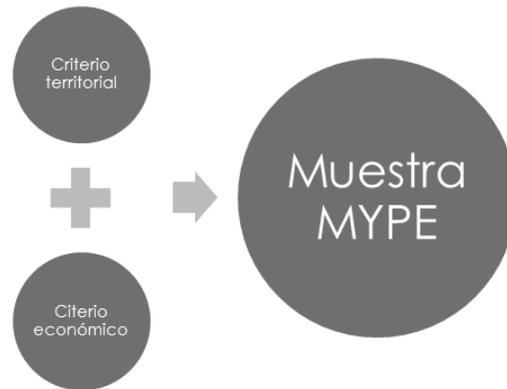
### **Ilustración 3: composición de la muestra MYPE**

1.

---

<sup>19</sup> Se denomina marco muestral al listado de entidades de donde se seleccionarán los elementos que conformarán una muestra. En el caso de las MYPE, se utilizó como marco muestral una base de datos provista por CONAMYPE. Para las UACI, se utilizó como marco muestral el listado de instituciones públicas disponible en el sitio web del MH y de COMPRASAL.

<sup>20</sup> Ver anexo B.1: Distribuciones esperadas y ejecutadas de las muestras, muestra MYPE.



*Fuente: elaboración propia*

131. **Criterio territorial:** se define según cómo se organizan las MYPE a lo largo del territorio salvadoreño. Este criterio se construye con base en la distribución departamental de empresas. Es decir, el porcentaje que representa el número de empresas ubicadas en cada departamento con relación al total de MYPE en el marco muestral determina la cuota que se utilizará en la muestra final.
132. **Criterio económico:** Otra fuente de variación relevante para definir la representatividad de la muestra actividad económica a la que las MYPE se dedican. Principalmente, debido a las diferencias en los retornos y el volumen de operaciones asociado a cada rama de actividad económica (McGahan & Porter, 1997).

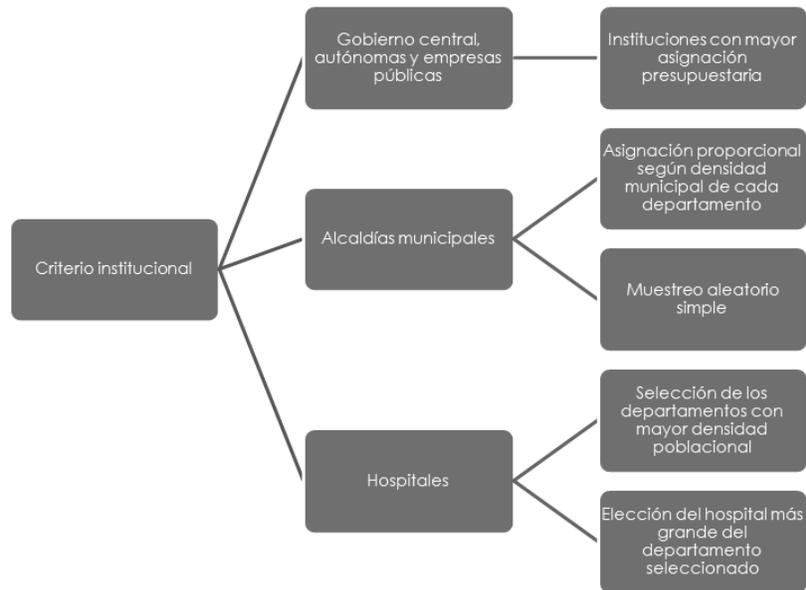
ii. Criterios UACI

133. En el caso de las UACI, los estratos se elaboraron a través de un proceso de fases múltiples. En primera instancia, se definió la muestra con base en el peso relativo que tiene cada tipo de institución en el sector público. Las categorías asignadas fueron: autónomas, empresas públicas, gobierno central, hospitales y municipalidades. Posteriormente se crearon sub-estratos dentro de los grupos establecidos y se aplicaron criterios de segundo nivel para determinar las entidades que pertenecerían a cada estrato principal<sup>21</sup>.

1. \_\_\_\_\_

<sup>21</sup> Ver anexo B.1: Distribuciones esperadas y ejecutadas de las muestras, muestra UACI.

**Ilustración 4: composición de la muestra UACI**



*Fuente: elaboración propia*

134. **Criterio institucional:** este primer criterio se establece según el peso relativo que tiene cada sector del aparato público, de acuerdo al número de instituciones que lo componen. Posteriormente se realiza la selección de las instituciones dentro de cada estrato con base en criterios específicos acorde a la naturaleza de las instituciones.
135. **Criterio Presupuestario:** este criterio se utilizó para determinar las entidades del gobierno central, a instituciones autónomas y empresas públicas que pertenecerían a la muestra. Se eligieron las entidades cuya asignación presupuestaria fue más alta, según la ley de presupuesto para el año 2016,
136. **Criterio territorial:** en cuanto al estrato que corresponde a las alcaldías, se determinó establecer un peso relativo según el número de municipios que existen en cada departamento y se distribuyó la muestra calculada de 42 alcaldías municipales, de forma que se mantenga la representatividad departamental en los resultados. La selección de los municipios dentro de cada sub-estrato se realizó a través de muestreo aleatorio simple.
137. **Criterio de población atendida:** Por último, el estrato de hospitales se determinó, primero seleccionando los departamentos con mayor densidad poblacional y, segundo, el hospital dentro de ese departamento de mayor tamaño.

iii. Implementación de encuestas

138. Las encuestas se recabaron a través de entrevistas presenciales y en el caso de la muestra MYPE, se sustituyó algunas de las empresas seleccionadas inicialmente debido a problemas de territorio y no respuesta. Como resultado hubo una divergencia en cuanto a la muestra esperada y la ejecutada; sin embargo, no se alteró la representatividad de la misma. Con respecto a la muestra de las UACI, los cambios en la distribución esperada con base en el criterio institucional fueron mínimos, por lo que la muestras mantuvo sus características esperadas.

## **C. Resultados**

139. Este apartado presenta el análisis global por cada etapa de la investigación empírica. Primero, se exponen los resultados de la etapa cualitativa y el nexo entre las conclusiones de esta fase con el apartado cuantitativo. Segundo, se exhibe el análisis de la información recabada en las encuestas, así como el procesamiento estadístico de los datos. Luego, se realiza el trabajo de complementación y validación entre los resultados cualitativos y cuantitativos. Finalmente, se concluye sobre los obstáculos empíricos identificados y las brechas entre las perspectivas MYPE y UACI develadas en el estudio.

### **1. Análisis de los grupos focales**

140. En el contexto de esta investigación, es relevante identificar aquellos aspectos que generan dificultad en el proceso global de compras públicas, así como en las sub-etapas descritas en los apartados anteriores. A continuación, se exponen los elementos principales resultantes del análisis de la información recolectada por medio de las actividades durante la fase cualitativa, desde la perspectiva de cada tipo de sujeto de investigación.

#### ***a. Impresiones de las MYPE***

141. De lo expuesto por los participantes es posible estructurar el concepto que las personas empresarias MYPE tienen de sí mismas respecto a su capacidad de ser proveedores del gobierno, así como los aspectos que les generan dificultades en todas las etapas del proceso de compras públicas.

##### *i. Las MYPE y su concepto como proveedores del Estado*

142. Las personas empresarias MYPE consideran que cuentan con la capacidad para proveer al Estado de forma efectiva. Por un lado, indican que poseen con los requerimientos legales para operar como

agentes productivos y ofertar bienes y servicios al Gobierno<sup>22</sup>: sus negocios están formalizados y valoran la formalización como algo positivo para sus operaciones; poseen capital humano y físico que les permite producir, y; cuentan con experiencia en compras públicas, ya sea por haber fungido como proveedores en el pasado, o por haber recibido información o capacitación sobre compras públicas.

143. El auto-concepto positivo de las MYPE respecto a su capacidad de proveer al Gobierno convierte a este último en un cliente de su interés. Las MYPE ven al Estado como el mayor comprador en la economía y que adquiere bienes y servicios de forma permanente, sin importar el clima de mercado que prevalezca. Así, las compras públicas pueden ayudar a las MYPE a palear las caídas en ventas en tiempos de crisis; permiten mantener los niveles actuales de producción y de empleo y facilitan a las MYPE contar con perspectivas de ventas futuras.

144. Las MYPE consideran que pueden ser capaces de proveer al Estado y valoran de forma importante este mercado. No obstante, identifican una serie de aspectos que dificultan de forma considerable su participación y continuidad en los procesos de compras públicas. En general, estas dificultades se relacionan con: (i) disponibilidad y asimetría de información; (ii) el acceso a tecnologías de información, y; (iii) con la naturaleza del accionar de las UACI.

*ii. Dificultades para identificar y preparar ofertas*

145. Las personas empresarias MYPE cuentan con información deficiente respecto a los procesos de compras públicas. Existen requisitos que deben ser cumplidos por cualquier agente económico, para poder ofertar al Gobierno. Muchas de estas disposiciones se encuentran indicadas en la LACAP, pero estos empresarios declaran desconocer la estructura y el contenido de este cuerpo normativo.

146. Por otro lado, existen mecanismos que facilitan el concurso de las personas empresarias MYPE en las compras públicas. Para lo anterior, es necesario que la empresa valide su calidad de micro o pequeña empresa por medio del registro MYPE a través de CONAMYPE, para optar a condiciones preferenciales establecidas en las leyes aplicables. No obstante, muchos empresarios indican desconocer la forma en que operan estos procedimientos.

147. La obligatoriedad de formar parte del registro de proveedores en el sistema COMPRASAL, como proveedor, es un requisito para vender a las instituciones del Estado. A pesar de esto, lo indicado por

1.

---

<sup>22</sup> La muestra de MYPE participantes provienen de la base de datos de empresas atendidas con servicios de CONAMYPE. Estas empresas al estar en contacto constante con esta institución de gobierno pueden haber adquirido destrezas tales que les resulte más fácil competir para proveer al Estado, respecto a otro agente económico no incluido en la base de datos.

personas empresarias MYPE permite identificar un alto grado de desconocimiento frente a esta necesidad.

148. Las declaraciones hechas por las personas participantes sugieren que las MYPE cuentan con un acceso deficiente a tecnología de la información y comunicación (TIC), específicamente a computadoras e internet. Lo anterior supondría una limitante para las personas empresarias, lo cual se convertiría en una dificultad aun mayor por el deficiente conocimiento respecto al uso de herramientas informáticas, específicamente el correo electrónico, como herramientas para la gestión empresarial.
149. A pesar de lo anterior, las MYPE declaran ser capaces de crear su registro en COMPRASAL, pero con un bajo nivel de acceso a internet que, en el largo plazo, les impide contar con un flujo constante, pertinente y adecuado de información para la formulación de ofertas. Los planes de compras, los pliegos de condiciones y cualquier información asociada con procesos puntuales de adquisiciones son publicados en COMPRASAL, y en los sitios web de las instituciones de Gobierno. No poder consultar esta información de forma constante dificulta a las MYPE conocer y aprovechar la demanda potencial proveniente de las compras públicas.
150. Aun cuando conozcan integralmente las necesidades de compras del Gobierno, existen dificultades adicionales para las MYPE en los procesos de compras públicas. En primer lugar, las MYPE advierten múltiples obstáculos para la correcta formulación de ofertas. Por una parte, indican que los Términos de Referencia y los pliegos de condiciones publicados por las entidades de Gobierno carecen de completa claridad en cuanto a sus requerimientos. Inclusive, según los participantes, estos documentos incorporan indicaciones que generan dudas, las cuales, en algunos casos, no son aclaradas a satisfacción de la persona empresaria.
151. Por otra parte, se expresaron dificultades asociadas con la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio para las personas empresarias MYPE, ya que por disposición de la UNAC los requerimientos de bienes y servicios de las UACI deben ser clasificados de acuerdo al *Catálogo Estándar de Productos y Servicios de las Naciones Unidas* (UNSPSC<sup>23</sup>). Este catálogo cuenta con una serie de códigos que permite identificar en que categoría pueden tipificarse los bienes y servicios requeridos por las instituciones. La última versión de esta herramienta cuenta con más de 16,000 términos y es usada para la tipificación de compras públicas en muchos otros países.

1.

---

<sup>23</sup> Por su nombre en inglés: *United Nations Standard Products and Services Code*. El lector interesado puede consultar el portal web del Mercado Global de Compras Públicas de Naciones Unidas: <https://www.ungm.org/Public/UNSPSC>.

152. La aplicación de estos códigos genera dos dificultades para las MYPE. Primero, estos agentes económicos indican carecer de un conocimiento certero sobre el correcto uso de tales códigos y, en el peor de los casos, desconocen su existencia. Segundo, las MYPE que si cuentan con un buen manejo del catálogo indican que la mala aplicación del mismo por parte de las UACI les genera inconvenientes. Se indica que, con alta frecuencia, las UACI tipifican de forma errónea los bienes y servicios que demandan.

*iii. Dificultades para la adjudicación y el cumplimiento de ofertas*

153. La correcta preparación y presentación de las ofertas no garantiza que las MYPE sean adjudicadas como proveedores del Estado. Los participantes indican que identifican múltiples elementos que consideran como fuente de dificultades adicionales para poder ganar concursos para la venta al Estado, y que también repercuten de forma negativa en su capacidad para hacer frente a estas obligaciones adquiridas.

154. **La principal variable de decisión de las UACI para adjudicar concursos es el precio.** Los empresarios consultados perciben que la evaluación de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos juega un rol mínimo en la adjudicación de los concursos por parte de las UACI. Así, indican que les es considerablemente difícil competir en precios con otros oferentes que, dada su escala de operación, pueden presentar ofertas con precios mucho menores, a pesar que la calidad no sea óptima.

155. **Se exige el cumplimiento de condiciones que exceden la capacidad de las MYPE.** Los empresarios indican que las UACI implementan, cada vez con mayor intensidad, reglamentos e instructivos técnicos ambientales, los cuales exigen procesos productivos “amigables con el ambiente”. Estas metodologías de producción son, en muchas ocasiones, desconocidas por las personas empresarias MYPE y, en el caso que las dominen, están resultan en costos de producción excesivos.

156. **Se percibe un alto nivel de favoritismo en la adjudicación de ofertas.** Las MYPE manifestaron que las UACI preparan pliegos de condiciones a la medida de ciertos oferentes; por otra parte, aun cuando tales términos de compra sean generales, las MYPE indican que cuentan con la impresión de la existencia de preferencia por empresas particulares, ya sea por su historia pasada de trabajo con la institución o algún tipo de afinidad personal o política.

157. **Las garantías y las solvencias aumentan los costos de entrada.** Tanto en los procesos de presentación de ofertas, como al momento de ser adjudicados como contratistas del Gobierno, se exige a las MYPE presentar una amplia gama de garantías (mantenimiento de oferta y cumplimiento

de contrato), solvencias (Tributaria, ISSS, AFP, entre otras), así como otra documentación (tales como declaraciones juradas y auténticas), que implica costos adicionales para las MYPE.

158. Estas dificultades extras pueden ser triviales para agentes económicos de gran escala, pero pueden significar el uso significativo de recursos para las MYPE, ya que estos agentes indican que deben invertir grandes cantidades de tiempo en la gestión de estos requisitos, sacrificando tiempo productivo o de supervisión del negocio, aun cuando no existe certeza sobre una posible adjudicación.
159. Se identifican **restricciones operativas adicionales para las MYPE**, en las compras públicas, aun **cuando ya han ganado las ofertas por las que compiten**. Lo anterior implica que existen elementos adicionales que reducen la capacidad de las MYPE de honrar las obligaciones adquiridas con el Estado.
160. Los tiempos de pagos y las exigencias de entrega inmediata significan grandes dificultades para las MYPE. Los agentes económicos consultados expresaron que las dependencias de Gobierno suelen entregar los pagos de bienes y servicios en períodos mayores a 60 días, lo cual riñe con lo establecido en la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la MYPE. Esto resta liquidez a las empresas, afectando directamente su capital de trabajo lo cual les resta capacidad para cumplir con las obligaciones presentes, como para ofertar a nuevos proyectos, ya que la falta de pago mina su capital de trabajo y su capacidad de honrar posibles créditos productivos previamente adquiridos<sup>24</sup>.
161. **Exigencia de prebendas por parte de algunos administradores de contrato.** En ciertos casos, y según lo indicado por los participantes, algunos funcionarios públicos encargados de supervisar la ejecución de los contratos suelen exigir a MYPE regalías varias en su favor o de las instituciones que representan, las cuales son ajenas al propósito de la relación de suministro en cuestión.
162. Las MYPE enfrentan una gama amplia de dificultades para proveer de forma efectiva al Estado. Estas se relacionan con todas las etapas que conforman el proceso de las compras públicas. Por una parte, estos empresarios no cuentan con el acceso suficiente a TIC para informarse sobre las necesidades de las instituciones gubernamentales, ni para dar cumplimiento a diversos requisitos de registro solicitados por la normativa vigente sobre compras públicas.
163. Las UACI llevan a cabo acciones que entorpecen un ágil proceso de oferta y cumplimiento de las mismas, por parte de las MYPE. Se identifica un alto nivel de discrecionalidad de las UACI (en la selección de los adjudicados y la exigencia de prebendas), así como el acometimiento de acciones

1.

---

<sup>24</sup> De igual forma, las MYPE indicaron la reducida oferta existente en el mercado para atender sus necesidades de crédito.

que afectan negativamente el desempeño de las MYPE, tales como los dilatados tiempos de pago, la exigencia de la entrega inmediata de lo contratado, así como el uso de información inexacta al solicitar ofertas (aplicación del UNSPSC).

164. Todos los aspectos anteriores hacen que las MYPE pierdan el interés por participar en concursos de compras públicas. El reconocerse carentes de todos los insumos necesarios para competir en igualdad de condiciones; los altos costos asociados con la preparación de ofertas y la incertidumbre asociada con el favoritismo y la corrupción desmotiva la participación de las MYPE de participar en las compras públicas.
165. Asimismo, la experiencia negativa que algunas acumulan al haber trabajado como proveedoras del Estado conllevan a que no busquen entrar nuevamente a competir por contratos públicos. Consecuentemente, las MYPE no sacan provecho de este mercado y este último pierde su capacidad como elemento dinamizador para el crecimiento de este segmento empresarial.

### ***b. Impresión de las UACI***

166. De las impresiones vertidas por los representantes de las UACI es posible identificar los aspectos que estos agentes relacionan con fuentes que generan dificultades para las MYPE en las compras públicas. Estas tienen que ver con la formalidad de las empresas, características inherentes a las MYPE y al incumplimiento de elementos fundamentales para la correcta preparación y presentación de las ofertas técnicas. En contraste, las UACI indicaron que entre las empresas MYPE prevalece la informalidad. Las relaciones comerciales entre el Estado y sus proveedores son normadas a través de contratos. La naturaleza informal de una empresa las inhabilita a ser sujetos de contrato, por cuanto este último instrumento representa un acto jurídico, mercantil, administrativo y civil.
167. De forma adicional, las UACI advierten la existencia de una alta proporción de MYPE que no se encuentran registrados en COMPRASAL, ni en su banco de proveedores institucionales. Como se desarrolló previamente, este registro es indispensable para considerar a un posible proveedor.
168. Las características intrínsecas de las MYPE las vuelven candidatos más débiles. De forma particular, su baja escala de operación genera un amplio número de desventaja para las MYPE, en los procesos de compras públicas. Por una parte, no cuentan con el suficiente músculo financiero para otorgar créditos. Las UACI admiten que los pagos a sus proveedores se realizan con amplios períodos de dilación, pero que esta característica es inherente a los procesos y flujos de desembolsos del MH, siendo esta condición una de las principales dificultades que enfrentan las MYPE.

169. Las UACI sostuvieron que las MYPE enfrentan problemas en la obtención de solvencias y declaraciones legales, que son requisitos “de entrada” a los concursos de abastecimiento al Estado. Una vez superados los requisitos legales, se identifica que las MYPE encuentran dificultades para elaborar ofertas técnicas de forma correcta, lo que se asocia en la mayoría de los casos al nivel de especialización que exigen los Términos de Referencia.
170. Finalmente, se indicó que el pequeño nivel de operación de las micro empresas impacta de forma negativa su capacidad de cumplir los compromisos adquiridos con las instituciones públicas. Muchos de estos empresarios fungen como intermediarios, por lo que dependen de los flujos de mercancías de sus proveedores, existiendo una alta probabilidad de incumplir los precios inicialmente pactados. Por otro lado, su limitada capacidad operativa les dificulta proveer los servicios y productos contratados en los tiempos y las cantidades acordadas.
171. En conclusión, las UACI consideran que la principal desventaja de las MYPE en los procesos de compras públicas es su reducido tamaño de operación, su bajo nivel de formalización y su poca capacidad de otorgar crédito, lo que parece indicar que las UACI perciben que las MYPE enfrentan una gama de dificultades más amplia, respecto a empresas de mayor tamaño para proveer al Estado.

### *c. Nexo entre fase cualitativa y cuantitativa*

172. A partir de las impresiones presentadas, se comprende de primera mano y desde la perspectiva de los participantes del fenómeno, la dinámica operativa de las MYPE en el marco de las compras públicas. En concordancia con el enfoque mixto de esta investigación, los grupos focales permitirían identificar variables claves para ser medidas a través de instrumentos de recolección de datos cuantitativos.
173. En general, las variables identificadas en los grupos focales se orientan a estimar la penetración de las MYPE en los procesos de compras públicas, así como otros elementos relevantes que mejorarían su desempeño en esos concursos. Se pretende determinar el grado de generalización que puede otorgarse a estas conclusiones, así como complementar con análisis estadístico sobre las posibles interacciones que estas barreras tienen con otras características. Este apartado presenta las variables identificadas tanto para MYPE como para las UACI, así como el motivo por el cual estas son relevantes para la consecución de los objetivos del estudio.
174. Las variables asociadas con un sujeto de investigación pueden o no estar bajo su control. Así, existen elementos que no pueden ser modificados, en este caso por parte de las MYPE y las UACI, dado que algunas exceden su ámbito de influencia. Por otra parte, existe otro conjunto de elementos que pueden

efectivamente ser modificados por parte del sujeto de investigación debido a que estos se encuentran dentro de su campo de acción. Estas variables se incluyeron en una boleta de encuesta para la recolección de información cuantitativa, en conjunto con otros indicadores necesarios para la correcta construcción de una perspectiva integral de las dificultades que enfrentan las MYPE en los procesos de compras públicas.

**Tabla 4: variables relativas a las MYPE ajenas a su control**

<b>Variable</b>	<b>Descripción y justificación</b>
<i>Acceso a COMPRASAL</i>	Conocer el universo de posibles oferentes del Gobierno y contar con un estimado inicial de la penetración de las MYPE en la oferta potencial para los procesos de compras públicas.
<i>Costos de acceso a los procesos de compras públicas</i>	Cuantificar la cantidad de MYPE que concretizan su deseo de participar en concursos de compras públicas. Este indicador ofrece información sobre el conjunto de empresas que se perciben con mayor probabilidad de ganar concursos, puesto que están dispuestas a invertir recursos para acceder a estos mercados.
<i>Nivel de adjudicación a empresas MYPE</i>	Brinda un estimado de la tasa de sobrevivencia de las micro y pequeñas empresas en todo el proceso de compras públicas. Representa un indicador directo de éxito de las MYPE en los procesos de compras públicas.

*Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los grupos focales*

175. De igual forma, se complementó con otra información que se consideró pertinente con base en las discusiones de los grupos focales y en la revisión de la literatura. El análisis cuantitativo presenta más detalle al respecto de todos los ítems investigados. Se sostiene que las variables presentadas a continuación están bajo el control de las MYPE. Lo anterior, dado que el nivel de variación de estas está vinculado con el esfuerzo que las personas empresarias realicen para modificar sus niveles, aunque sea de forma parcial.

**Tabla 5: variables relativas a las MYPE bajo a su control**

<b>Variable</b>	<b>Descripción y justificación</b>
<i>Nivel de producción</i>	Busca estimar el tamaño de las MYPE, en cuanto a volumen de producción.
<i>Nivel de empleo</i>	Empleos generados por las MYPE
<i>Nivel de inversión</i>	Busca tipificar la intensidad con que estos empresarios invierten en sus negocios, los tipos de inversiones que realizan, así como sus necesidades de inversión para impulsar su producción.

*Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los grupos focales*

176. En cuanto a las UACI, su rol como evaluadores influye en el interés manifestado por las MYPE en las compras públicas. Sin embargo, cómo estas perciben el proceso, las condiciones de contratación,

entre otros elementos, dependerá de la realidad y experiencia de la MYPE y no de la UACI. Mientras que el proceso de evaluación y las decisiones de adjudicación y liquidación que conlleve la ejecución del contrato estarán bajo el control del aparato público.

**Tabla 6: variables relativas a las UACI ajenas a su control**

<b>Variable</b>	<b>Descripción y justificación</b>
<i>Penetración de las MYPE en el banco institucional de proveedores</i>	Determinar de manera puntual al caso de cada UACI, el parque de proveedores que tiene registrados como posibles oferentes, identificando cuántas de estas son MYPE.
<i>Interés de participación en los concursos de cada UACI por parte de las MYPE</i>	Determinar la cantidad de empresas que retiran pliegos con bases de concursos de contratos, identificando cuántas de estas son MYPE.
<i>Presentación de ofertas por parte de MYPE en los procesos de compras institucionales</i>	Determinar la cantidad de empresas que presentan ofertas y cuántas de estas son MYPE.
<i>Incidencia de las MYPE en la adjudicación de contratos institucionales</i>	Determinar la cantidad de empresas que ganan concursos y cuántas de estas son MYPE.
<i>Cumplimiento de los contratos adjudicados a MYPE</i>	Determinar el nivel de cumplimiento de los contratos cuando estos son adjudicados a MYPE.

*Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los grupos focales*

177. Las variables que se encuentran en control de las UACI y del Estado son las de asignación presupuestaria y adjudicación de contratos. Asimismo, la transparencia en el proceso y otros aspectos administrativos dependen del actuar de las instituciones públicas, pero requieren de esfuerzos de largo plazo para administrarlas.

**Tabla 7: variables relativas a las UACI bajo su control**

<b>Variable</b>	<b>Descripción y justificación</b>
<i>Capacidad de compra institucional</i>	La magnitud de este indicador permite cuantificar la capacidad de compras potenciales de cada institución.
<i>Nivel de compras a MYPE</i>	Permite determinar el nivel de cumplimiento de lo dispuesto en la LACAP, respecto a la discriminación positiva a favor de las MYPE, así como la participación de estas en las compras públicas.
<i>Rapidez de pago</i>	Relación entre la recepción de bienes y servicios y la realización efectiva de los pagos a las MYPE.

*Fuente: elaboración propia con base en el análisis de los grupos focales*

## **2. Resultados cuantitativos**

178. La fase cuantitativa consistió en la recolección de datos de dos encuestas, una para MYPE cuyo tamaño final fue de 346 unidades, y otra para UACI cuyo total de respuestas fue de 102 instituciones. Los datos corresponden a información que permite caracterizar a los agentes económicos, así como

preguntas de percepción y evaluación sobre las problemáticas identificadas del marco normativo y la fase cualitativa que truncan las posibilidades de las MYPE para ser proveedoras del Estado.

### a. Estadísticas descriptivas

179. Los datos presentados en la **tabla 8** caracterizan las de forma general a los agentes económicos entrevistados. En cuanto a las MYPE, en promedio se trata de empresas con una sucursal, cuyo personal consta de entre 6 y 7 empleados, predominantemente negocios familiares, y presentes en el mercado por poco más de una década.

**Tabla 8: información descriptiva de MYPE y UACI encuestados**

MYPE			UACI		
	Media / porcentaje	N	N	Media / Porcentaje	
Número de empleados	6.7	331	84	\$22,060,821.08	<b>Presupuesto anual</b>
Sucursales	1.1	276	102		<b>Área de gestión (%)</b>
Años de operación	13.1	340		83.3	Desarrollo económico
Negocios familiares (%)	72.5	340		14.7	Desarrollo social
Ventas mensuales (%)		340		2.0	Seguridad
			97		<b>UACI que han contratado a MYPE (%)</b>
Menos de \$850	27.3			90.7	Sí
De \$850 hasta \$3,000	43.4			9.3	No
De \$3,000 hasta \$6,100	16.1		101		<b>Procesos de contratación (%)</b>
De \$6,100 hasta \$11,000	4.7			60.4	Libre gestión
De \$11,000 hasta \$20,400	5.3			16.8	Licitación pública y contratación directa
De \$20,400 hasta \$40,000	2.9			9.9	Contratación directa
Mayores a \$40,000	0.3			7.9	Licitación pública y libre gestión
Sexo del propietario/a (%)		346		5.0	Todos los procesos
Hombre	45.0		102		<b>Programación compras públicas* (%)</b>
Mujer	55.0			52.0	Por tipo de bien
Escolaridad del propietario/a (%)		335		48.0	Por distribución presupuestaria
Sin educación	0.3			15.7	Por el uso
Básica	17.1			4.9	Por proveedor
Bachillerato	34.4				
Superior no universitaria	14.4				
Universitaria	33.8				

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

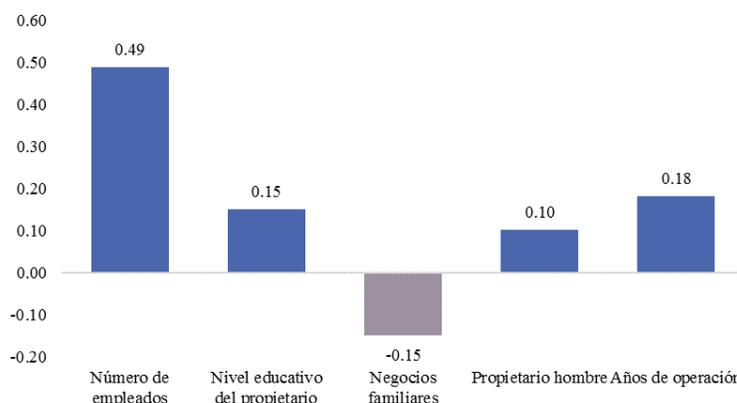
180. Por otra parte, las instituciones gubernamentales encuestadas tienen un presupuesto promedio de 22 millones de dólares anuales, en su mayoría vinculadas al desarrollo económico, orientadas a la contratación por tipo de bien o distribución presupuestaria, y que la mayoría ha sostenido negocios con las MYPE al menos una vez.
181. Sobre las MYPE, al analizar la relación entre las variables que las caracterizan es posible denotar que, en promedio, las empresas con mayor penetración de mercado<sup>25</sup> suelen ser aquellas con más

1.

<sup>25</sup> Se define a partir de volumen de ventas que comercializa el agente económico y se considera que un alto valor de las mismas brinda las posibilidades económicas y financieras que podrían aumentar la posibilidad de participar en las compras públicas, de acuerdo a lo expuesto por los empresarios y UACI en los grupos focales.

empleados, de mayor experiencia operando, cuyo propietario es hombre, tiene un nivel educativo alto y su naturaleza organizacional no corresponde a la de un negocio familiar. Lo anterior da cuenta de algunas características o brechas que existen dentro del grupo de micro y pequeñas empresas las cuales sugieren que algunas empresas con estos atributos podrían tener más posibilidades de éxito ante las compras públicas.

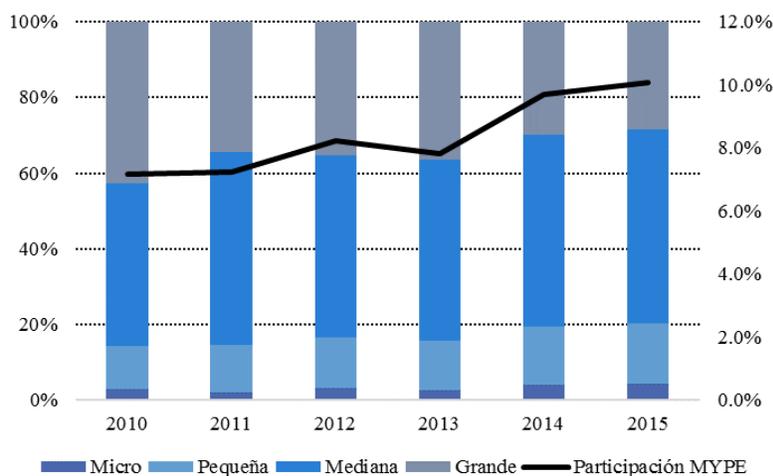
**Ilustración 5: coeficientes de correlación entre variables características de las MYPE<sup>26</sup>**



*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio*

182. Entre las MYPE, las necesidades de apoyo para el desarrollo y crecimiento son heterogéneas. Sin embargo, entre 2010 – 2015 las MYPE han logrado aumentar su participación en las compras públicas en tres puntos porcentuales, pasando de 7.2% a 10.1% del total de las compras públicas.

**Ilustración 6: distribución de las compras públicas por tipo de empresa**



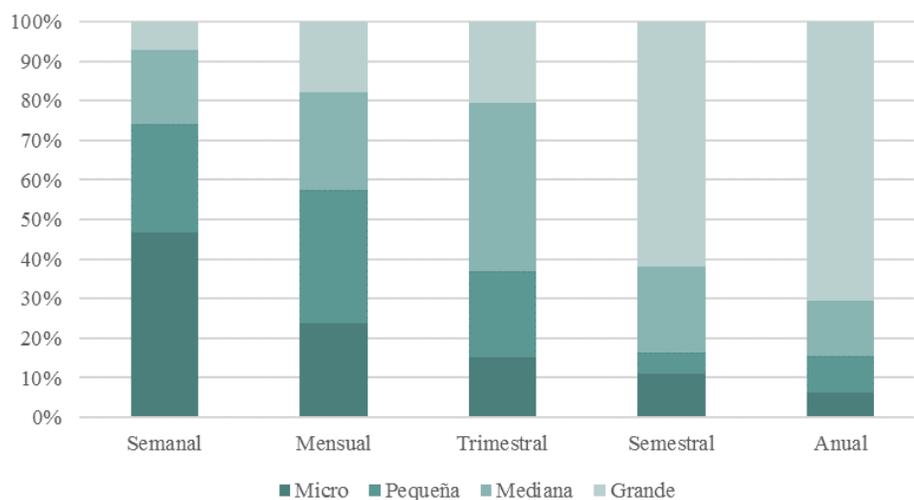
*Fuente: elaboración propia con base en datos de COMPRASAL*

1.

<sup>26</sup> Todos los coeficientes son significativos al 5% de confianza. Ver anexo C.1.a: Procedimientos estadísticos, coeficientes de correlación, índice de Pearson.

183. Mientras, en el caso de las UACI, la mayoría de las instituciones suelen adquirir bienes o servicios de las MYPE y no se encontró ninguna asociación significativa entre las compras a MYPE y los tipos de gestiones realizadas, el presupuesto, o los métodos de programación que utiliza cada institución.
184. No obstante, existe una diferencia en la periodicidad de las contrataciones que adjudica el Estado según las empresas. Para las MYPE se favorecen las compras semanales y mensuales, mientras que la mediana y gran empresa suelen ser adjudicadas con contratos de mayor duración.

**Ilustración 7: distribución de la periodicidad de compras por tipo de empresa**



*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio*

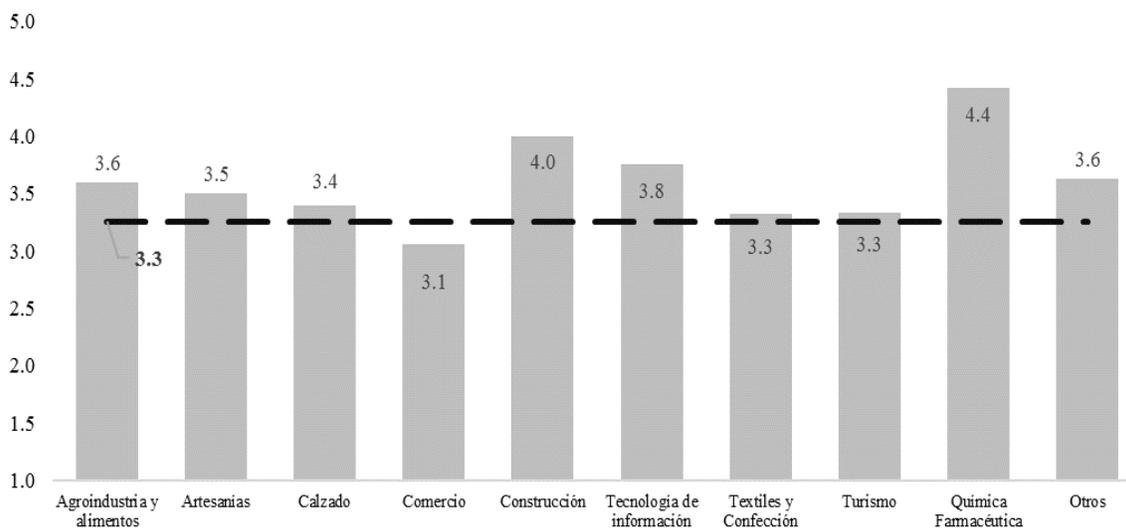
### ***b. Validación y análisis de resultados***

185. Uno de los objetivos de la fase cuantitativa es definir qué tanto se pueden extender los resultados de los grupos focales en una muestra más grande y representativa. En este sentido, se extrajeron las impresiones principales de los grupos focales y se evaluaron como variables de percepción en las muestras MYPE y UACI.
186. Algunas ideas se constataron a partir de la información objetiva de los agentes económicos, por ejemplo, al verificar si se cumplen con algunos requisitos legales durante los procesos de compras públicas. O, por otra parte, la adjudicación y asignación presupuestaria que realiza el Estado consolidado.
187. En cuanto a las variables de percepción, se utilizaron escalas de tipo Likert para validar algunos enunciados que correspondían a las ideas vertidas en la fase cualitativa. Esta escala toma un calor entre 1 a 5, donde uno (1) es la peor calificación y cinco (5) es la mejor.

i. Auto-concepto de las MYPE

188. El auto-concepto de las MYPE indica que estas se consideran empresas formales, que poseen el capital físico y humano apto para proveer al gobierno. Perciben que tienen la capacidad productiva para vender al Estado, pero no la ventaja competitiva para ganar los concursos frente a una empresa grande o mediana. Además, declaran que ya han tenido contratos con el gobierno, por lo cual tienen la experiencia y los requisitos legales suficientes para proveer al Estado.
189. De acuerdo a la información recabada, las empresas calificaron el nivel de desarrollo de su capital físico y humano<sup>27</sup> en conjunto con un puntaje medio de 3.3 de un total de 5. Esta cifra sugiere que las empresas se conciben de forma “promedio” en cuanto al avance de su capital físico y humano, ya que la puntuación de 3 se interpreta de forma neutral.
190. En el caso de la mano de obra, esta puntuación se interpreta como “calificada”, es decir que se contratan trabajadores acordes a su puesto y rubro, pero que no poseen un nivel técnico de especialización. De la misma forma, el capital físico se declara como “ni moderno, ni antiguo”, lo que implica que satisface las necesidades de la empresa, pero no goza de características competitivas respecto a las tendencias del mercado. A continuación, se presentan los resultados de la escala de evaluación de las MYPE según el ámbito económico en el que operan.

**Ilustración 8: evaluación de las MYPE de su capital físico y humano por actividad económica**



*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio.*

1.

<sup>27</sup> Las empresas clasificaron su maquinaria y herramientas en una escala Likert de 5 niveles, entre muy moderna y muy antigua y su mano de obra en una escala análoga entre muy especializada y nada especializada. En el caso de las empresas de turismo, comercio, servicios tecnológicos y otras, solo se evaluó el capital humano.

191. En síntesis, estos agentes económicos se ven a sí mismos con una productividad promedio suficiente para operar, pero no competitiva en relación al parque empresarial salvadoreño. Este resultado es generalizado para la mayoría de sectores, siendo las empresas de construcción y química farmacéutica aquellas que sí consideran poseer un nivel de desarrollo de capital más alto. Las cifras sugieren que existe una alta representatividad del auto-concepto productivo de las MYPE vertido en los grupos focales. De igual manera, Hernández, & CEPAL (2003) advierten que la micro y pequeña empresa suele tener amplias brechas en términos de competitividad y productividad respecto a las grandes empresas.
192. Por otra parte, las MYPE declaran ser formales, cumplir con los requisitos legales que exige el Estado y tener experiencia en compras públicas. Al respecto, la información de la encuesta evidencia que 97.4% están inscritas en el registro tributario, 70.8% se encuentran en el sistema del Centro Nacional de Registro (CNR) y 62.4% alguna vez ha sido proveedora del Estado en los últimos tres años, por lo que debieron tramitar solvencias y requisitos legales necesarios para tales efectos.
193. Así, a pesar que esta es una impresión que no necesariamente puede generalizarse para todas las MYPE, una porción significativa de las empresas encuestadas dio cuenta de las afirmaciones realizadas en los grupos focales. En cuanto a la formalidad, este fenómeno trasciende el alcance de este estudio, por lo que no es posible dimensionar su impacto en el acceso de compras públicas en este informe. No obstante, se trata de una problemática extendida, especialmente entre las MYPE, que de acuerdo a la OIT (2016) abarca dos tercios de la actividad económica en El Salvador.

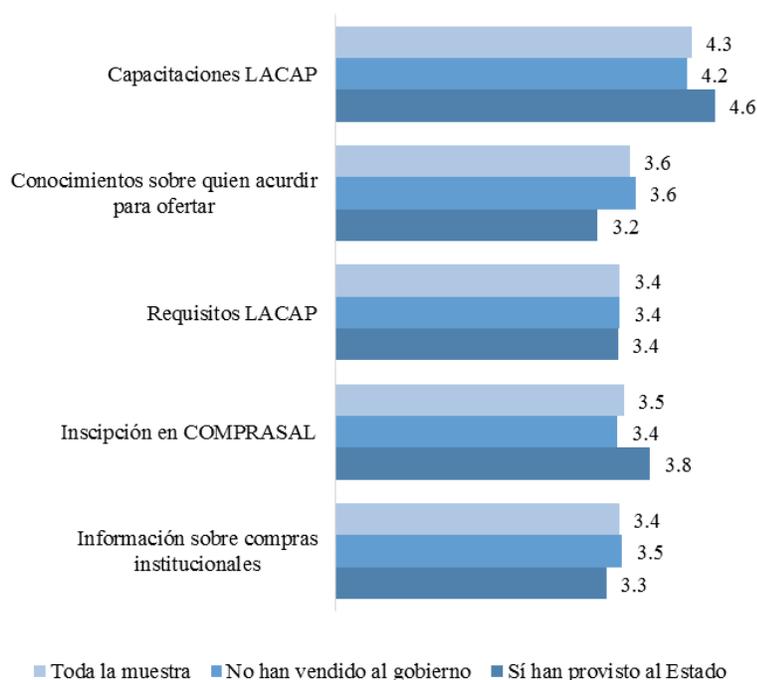
ii. Facilidades para acceder a las convocatorias públicas

194. Las MYPE indicaron que desconocen la estructura y el contenido de la LACAP, no tienen información sobre la forma en que operan estos procedimientos, así como de la necesidad de inscribirse en COMPRASAL. Asimismo, los empresarios atribuyen parte de esta falta de conocimiento debido a un deficiente uso de tecnología de la información (TIC's), específicamente a computadoras e internet.
195. Los datos recolectados indican que el uso de COMPRASAL entre micro y pequeños empresarios es limitado ya que 81.2% de los encuestados no se encuentran inscritos en la web. El motivo principal por el cual no se utiliza esta herramienta es porque desconocen su existencia y uso, de acuerdo al 82.4% de los no inscritos, el resto no lo hace por diversos motivos.

196. Adicionalmente, se cuestionó a los empresarios sobre la importancia que asignan a los elementos de que influyen en el acceso a compras públicas. Estos son: requisitos de la LACAP, inscripción en COMPRASAL, disponibilidad de información sobre compras institucionales, conocimiento sobre a quién acudir para ofertar y capacitaciones sobre la LACAP.

197. El gráfico siguiente presenta las puntuaciones que cada componente obtuvo en cuanto a su relevancia en los concursos públicos. Las empresas evaluaron cuán importante era cada aspecto para ofertar en estos procesos, su valoración se realizó en una escala que parte de nada importante (1), hasta indispensable (5).

**Ilustración 9: Valoración de la importancia de aspectos sobre el acceso a compras públicas**



*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio*

198. Los resultados son neutros y sugieren que las empresas sí consideran que existe algún grado de importancia de estos elementos, pero no son necesariamente los más importantes, excepto en el caso de haber recibido capacitaciones en la LACAP, cuya incidencia si fue considerada como muy importante en las posibilidades de proveer al Estado. Sin embargo, no existen diferencias estadísticamente significativas que indiquen que la percepción al respecto de un factor sea diferente entre empresarios que sí han vendido al gobierno alguna vez y aquellos que no.

199. En este sentido, sí es posible generalizar las conclusiones cualitativas sobre la desinformación acerca de COMPRASAL como una posible barrera para las MYPE. Pero, en cuanto al proceso de acceso a

los concursos públicos, la importancia que se otorga a sus elementos es matizada y se le confiere menor relevancia. Una interpretación de ello es que ponderan más los factores de habilidades objetivas de las MYPE para la participación de las ofertas, por encima de aquellos elementos que están fuera de control, como la disponibilidad de información o los requisitos normativos.

200. Por el contrario, las afirmaciones realizadas sobre tecnologías de la información en los grupos focales no corresponden a los estadísticos que arroja la encuesta. El 89.4% de los empresarios tiene computadora, Tablet o celular; de los cuales dos terceras partes goza de acceso a internet a través de estos dispositivos. Aunado a ello, el 72.1% de las MYPE que tienen acceso a internet explícitamente indica que lo utiliza para alguna actividad vinculada con sus operaciones<sup>28</sup>. En resumen, del total de las empresas encuestadas, 41.9% tienen dispositivos electrónicos con los que acceden a internet para labores de administración y negocios. También, el 89.5% de los encuestados se encuentra de acuerdo recibir capacitaciones relacionados con el uso de recursos de tecnologías de la información.
201. Las cifras indican que los propietarios de las MYPE consideran relevante el uso de las TIC en sus operaciones y lo evidencian tanto subjetivamente, como a través de las decisiones empresariales que toman. Sin embargo, no suelen utilizar estos mecanismos para aprovechar algunas facilidades que existen para proveer al sector público. Por ejemplo, de acuerdo a los datos de la encuesta, cerca del 75% de las MYPE que ha sido proveedora del Estado no se encuentra inscrita en COMPRASAL
202. En otra instancia, la neutralidad con la que se evaluaron aspectos de la convocatoria a concursos públicos podría sugerir que el principal problema entre las MYPE es la desinformación. De hecho, al analizar la correlación entre estos aspectos, resulta interesante observar que la asociación entre la importancia que se le otorga a los requisitos de la LACAP y las necesidades capacitación en esta normativa es prácticamente nula (coeficiente de correlación de 0.001<sup>29</sup>). Estadísticamente, significa que la importancia que se le otorga al manejo de la LACAP por parte de los empresarios es independiente sobre cuán relevante perciben los requisitos de esta ley en las compras públicas.
203. Estas incongruencias sugieren que las barreras principales de las MYPE son las asimetrías de información sobre las facilidades que existen para las compras públicas y los costos de búsqueda en los que deben incurrir para participar en este tipo de procesos. Otra posibilidad es que las MYPE no poseen un genuino interés en este tipo de mercados lo que apunta a que no existen los incentivos adecuados que propendan a que la micro y pequeña empresa opere como proveedoras del Estado.

1.

---

<sup>28</sup> Promocionar productos, contratar materia prima o servicios, realizar ventas y/o pagos en línea.

<sup>29</sup> Ver anexo C.1.a: Procedimientos estadísticos, coeficientes de correlación, índice de Pearson.

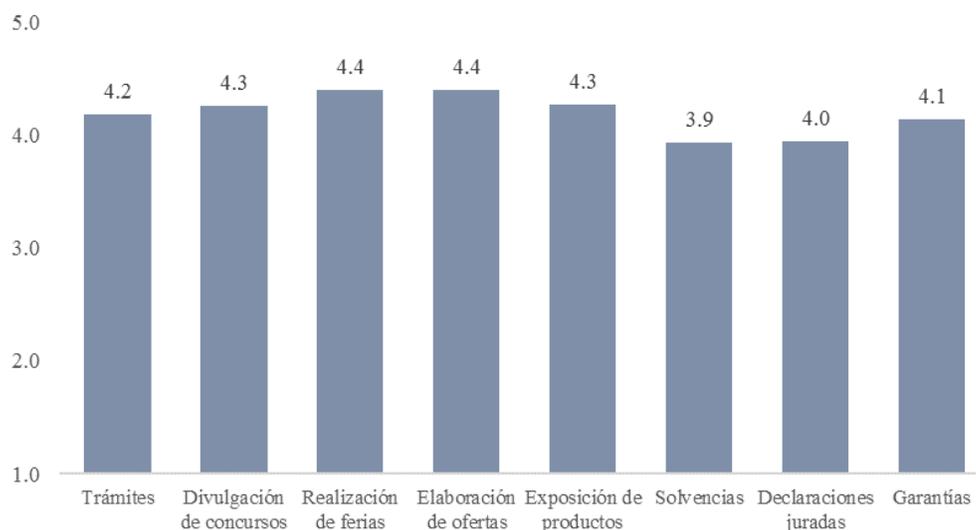
Además, estos fenómenos no son mutuamente excluyentes, pero sí tendrían como resultado una menor participación de las MYPE en la estructura de compras públicas.

iii. Costos de entrada percibidos

204. Desde una óptica económica, los costos de entrada a las ofertas de compras públicas juegan un papel importante en el esquema de incentivos que motiva a las MYPE. Para la mayoría de empresarios, aun cuando ya han vendido al gobierno, consideran que los trámites y requisitos que demandan los procesos del Estado representan una barrera debido a sus condiciones de micro o pequeña empresa.

205. Asimismo, como se señaló en apartados anteriores, las mypes se encuentra en desventaja competitiva respecto a empresas de mayor tamaño, para quienes estos costos y trámites son de cuantías marginales, en relación a su capital humano y financiero. En el siguiente gráfico se muestran los resultados de la evaluación realizada por las MYPE al respecto de costos y facilidades para acceder a los procesos institucionales<sup>30</sup>.

**Ilustración 10: puntuaciones sobre aspectos de la presentación de ofertas en concursos públicos**



Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

206. A partir de un análisis de *componentes principales*, se identificó que es posible clasificar estos elementos en tres categorías: la divulgación de concursos, exposición de productos y facilidad en los

1.

<sup>30</sup> Para trámites, divulgación de concursos, realización de ferias y exposición de productos, se cuestionó sobre qué tan de acuerdo se encontraban los participantes en que ese tipo de actividades facilitarían su acceso a las compras públicas utilizando una escala Likert (totalmente de acuerdo – totalmente en desacuerdo). En el caso de las solvencias, declaraciones, garantías y elaboración de ofertas, la consulta fue sobre cuán determinante las consideran las MYPE en su decisión de participar en un concurso público, de igual forma sobre la base de una escala categórica (indispensable – nada importante).

trámites, lo cual se refiere a los costos de búsqueda en los cuales incurren las MYPE para identificar potenciales mercados en los cuales participar.

207. La participación en ferias y elaboración de ofertas aluden a necesidades que los empresarios identifican para superar los costos de acceso a los concursos. Las solvencias y declaraciones juradas son elementos del costo administrativo, mientras que las garantías componente más fuerte del costo monetario de los concursos públicos<sup>31</sup>.
208. En todos los ítems analizados, los empresarios dieron una alta valoración sobre la incidencia que dichos factores poseen en el éxito que podrían tener al intentar obtener un contrato del estado. Al indagar en los componentes Al mismo tiempo, al analizar la distribución de cada variable, se encontró que el al menos 80% de las respuestas recibían una alta puntuación (4 o 5), solo en el caso de las solvencias, esta cifra fue del 75%.
209. También, se realizó un análisis de varianza multivariado<sup>32</sup> (MANOVA, por sus siglas en inglés) el cual determinó no existen diferencias significativas en estos resultados atribuibles al nivel de ventas o al sector económico de las MYPE entrevistadas. Por ende, es una opinión generalizada que los costos de entrada juegan un rol importante en la decisión de las empresas para ofertar a un concurso público.
210. Una conclusión interesante que sugiere este análisis estadístico es que, dada la independencia entre el nivel de ventas y la valoración otorgada a estos elementos, la escala de operaciones mínima para que los costos de acceso sean despreciables está por encima de los ingresos ordinarios de una micro y pequeña empresa.
211. Por lo tanto, aunque para los agentes económicos más grandes resulte menos costoso acceder a las compras públicas, estas aún reportan que los costos de entrada actuales aún se perciben como una desventaja competitiva para las MYPE.

iv. Elementos disuasivos para ofertar en compras institucionales

212. Respecto a las etapas de evaluación y ejecución, los empresarios expusieron aspectos clave que suelen crear resquemor o desinterés de participar en los concursos del aparato público. Primero, sobre la evaluación, se expresó que existen múltiples obstáculos para la correcta formulación de ofertas.

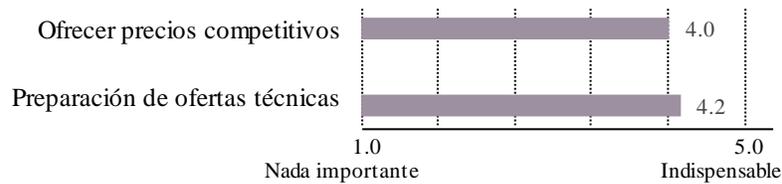
1.

<sup>31</sup> La interpretación de cada categoría corresponde al análisis intuitivo de la información.

<sup>32</sup> Ver anexo C.2.a: Procedimientos estadísticos, análisis de varianza, análisis de varianza multivariado.

213. El conjunto de todas las MYPE manifestó que (i) se les dificulta entender las bases de los concursos, minando su capacidad de preparar ofertas; y, (ii) las UACI dan mucho peso al precio como criterio de evaluación. Los entrevistados manifestaron que sí se trata de aspectos sumamente relevantes para poder participar en las compras públicas. Incluso, se les otorgan una mayor puntuación con respecto a otros factores de la etapa de convocatoria expuestos en la ilustración 11.

**Ilustración 11: puntuaciones sobre aspectos de la presentación de ofertas en concursos públicos**



*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio*

214. Sobre los precios, el 87.1% de encuestados le dio un puntaje de muy importante o indispensable; mientras que, sobre la capacidad de preparar ofertas técnicas, 83.3% les asignaron cifras correspondientes a dichas categorías. Además, los coeficientes de variación<sup>33</sup> para las puntuaciones otorgadas fueron 17% para precios competitivos y 21% para ofertas técnicas. Por tanto, es posible generalizar la importancia que las MYPE otorgan al precio y a la capacidad técnica para preparar ofertas, durante la etapa de presentación de ofertas.

215. Por otra parte, las MYPE que ya han sido proveedoras del Estado declaran haber enfrentado dificultades en su experiencia con la evaluación que realizan las UACI. Se sugiere que existe favoritismo en la adjudicación de ofertas de parte de las instituciones públicas que podría deberse a: (iii) un criterio de evaluación basado en precios muy rígido; (iv) preferencias marcadas por la mediana y gran empresa; y (v) posible corrupción en las instituciones públicas.

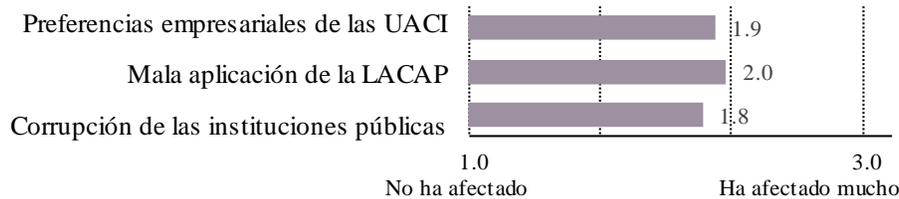
216. Estos elementos describen las principales preocupaciones que repercuten en las MYPE, por un lado, disuadiéndoles de participar en concursos públicos, por el otro, limitando (o incluso anulando) sus posibilidades de ser adjudicadas con un contrato en la etapa de evaluación.

1. \_\_\_\_\_

<sup>33</sup> Se conoce como coeficiente de variación a una medida estadística que indica cuan heterogéneo son los datos y, por ende, qué tan representativa es un promedio del conjunto de datos. La literatura sugiere que un valor por debajo del 50% sugiere que variabilidad de la información es moderada, en cuyo caso la media de la distribución es representativa de la mayor parte de los datos.

217. La siguiente ilustración muestra las puntuaciones que otorgaron los entrevistados MYPE a los elementos mencionados. En este caso, se les consultó en qué medida se percibían que habían sido afectados por alguno de estos fenómenos con base en su experiencia. En términos de puntuación, la MYPE promedio ha sido, o se ha percibido, afectada por alguno de estos fenómenos. Sin embargo, si se analiza la distribución de cada ítem, el 31.6% de las MYPE no se declara que haya sido afectada por ninguna problemática. En adición, en cada ítem, aproximadamente 40% de los empresarios indicó que no ha experimentado la situación correspondiente.

**Ilustración 12: puntuaciones sobre aspectos de la evaluación de ofertas en concursos públicos**



*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio*

218. A pesar que existe un número considerable de empresas que alguna vez han percibido que su participación en las compras públicas fue minada por anomalías en el proceso de evaluación, este resultado podría estar explicado por características de las UACI, tipo de contrato o compra en cuestión, y no tratarse de un fenómeno generalizado a todas las instituciones. Más bien, sugiere la existencia de factores que podrían explicar esta percepción.

219. Sin embargo, a partir de la información de la encuesta MYPE no fue posible identificar los potenciales patrones sistemáticos asociados a la percepción de un proceso de evaluación desfavorable para las MYPE. El estudio de correlaciones no sugirió que hubiese alguna asociación significativa entre ninguno de estos elementos y características de las MYPE, o de sus negocios.

220. Al implementar un análisis de regresión ordinal logística, tampoco se evidenció relación entre la percepción de las problemáticas y variables asociadas a la dinámica empresarial de estos agentes económicos<sup>34</sup>. Dichos resultados podrían implicar que se trata de fenómenos mucho más complejos que escapan el alcance de este estudio.

221. Únicamente se encontró una relación significativa entre el valor de las ventas y la percepción sobre cuánto afectan las preferencias de las UACI en la evaluación de ofertas. En forma intuitiva, esto

1.

<sup>34</sup> Estas fueron el ámbito económico del negocio, las ventas mensuales, el número de trabajadores actuales, si el negocio es familiar y los años de operación. Ver anexo X sobre "Procedimientos estadísticos" para más detalle. El lector interesado también puede consultar Kleinbaum & Klein (2010) y Cohen, J., Cohen, P., West & Aiken (2013).

significa que mientras más pequeña la MYPE, esta es más proclive a percibirse como afectada por las preferencias de las instituciones públicas. Ello sugiere que posiblemente las empresas más pequeñas sienten algún tipo de discriminación por el simple hecho de tener una menor escala de operación y consideran que el Estado favorece las adjudicaciones a empresas más grandes; sin embargo, las cifras estadísticas sugieren que esta relación es muy tenue como para ser concluyente.

222. Finalmente, al correlacionar los puntajes entre los aspectos de la presentación de ofertas y y los de la evaluación que hacen las instituciones públicas, se observa que las empresas que se han sentido afectadas en alguna medida por la corrupción o preferencias empresariales de las UACI tienden a dar menos importancia al precio y a la preparación de ofertas técnicas como elementos determinantes en los procesos de compras públicas. Esto apunta a que se trata de factores disuasivos que requieren atención, ya que refuerzan la resistencia de las MYPE a no participar en concursos públicos, por una predisposición a que no serán ganadoras, independientemente de su capacidad.

v. *Incentivos económicos para hacer negocios con el Estado*

223. Un conjunto de factores que también limita la entrada de las MYPE a las compras públicas son aquellos asociados a la etapa de ejecución. Estos pueden limitar la participación de las MYPE ya que hacen menos atractivos los concursos públicos para que estas se interesen en ellos y, por otra parte, puede decantar en una mala experiencia para las empresas que ganan contratos, disuadiéndoles de proveer al estado en el futuro.
224. Con relación a ello se señaló que (i) existen exigencias contractuales como que exceden la capacidad de las MYPE; (ii) los tiempos de pago del Estado no son adecuados para la realidad de las MYPE; y, (iii) no existen las condiciones financieras dificultan la ejecución de los negocios con el gobierno.
225. Las discusiones en secciones anteriores señalaron que los empresarios perciben que los costos de entrada a los contratos públicos son altos. Si los beneficios asociados a estas transacciones se perciben mayores, la perspectiva económica predice que las MYPE de igual forma presentarían interés en estos contratos, siempre y cuando posean la capacidad necesaria para apropiarse de dichos beneficios e incurrir en los costos que implican.
226. Sin embargo, las impresiones vertidas sobre el esquema de contratos gubernamentales apuntan a que el sistema de incentivos subyacente a las compras públicas podría no ser adecuado ni atractivo para el esquema productivo de las micro y pequeñas empresas. Las MYPE expresaron que el diseño de los contratos y la forma de hacer negocios del gobierno no les brinda las facilidades que necesitan debido

a su naturaleza de micro y pequeña empresa. En consecuencia, “hacer negocios” con las instituciones públicas no pareciera ser suficientemente rentable para ellas, en contraste a como puede serlo para un agente económico de mayor escala de operación.

227. Sobre estos factores, se cuestionó a los empresarios que alguna vez han sido proveedores del Estado al respecto de su experiencia. Un análisis descriptivo de la información sugiere que, en efecto, los negocios con el aparato público tienen particularidades que están en disonancia con algunas particularidades intrínsecas a las MYPE.
228. Las exigencias contractuales identificadas por los empresarios se relacionan a dos aspectos: a la rigidez del contrato y a las exigencias del producto. Para el primer caso, se indagó en la experiencia con relación a procedimientos de entrega y exigencias de mantener oferta que las instituciones públicas demandan.
229. El 43.1% de las empresas dicen haber tenido que cumplir con ambas exigencias, mientras. Al mismo tiempo, 35.6% de los mismos reportó que se han visto afectados por las políticas de entrega que suelen aplicar estos contratos. Por lo que, si bien existe una porción significativa que percibe la rigidez contractual como una experiencia negativa, no es posible generalizarlo para todo el aparato MYPE.
230. No se observa una relación significativa entre la declaración de afectación sobre la rigidez contractual y el tipo de institución con la que se realizó la compra pública. Tampoco, se identificó asociación con el ámbito económico o el nivel de ventas de la empresa<sup>35</sup>. En este sentido, posiblemente la inflexibilidad de los contratos deviene de características específicas de los mismos y no corresponde a una práctica gubernamental extendida.
231. Para el segundo caso, los entrevistados reportaron si alguna vez se han enfrentado un requerimiento técnico específico a la hora de ejecutar las demandas públicas. Sin embargo, solo el 19.5% de los empresarios indicó que ha enfrentado este tipo de exigencias, lo cual es una proporción muy baja de las MYPE encuestadas como para considerar que se trata de un fenómeno generalizado.
232. A pesar de ello, al contrastar con la importancia percibida que las MYPE otorgan a las exigencias técnicas específicas<sup>36</sup>, existe un consenso que sugiere que son factores críticos para la consecución

1.

---

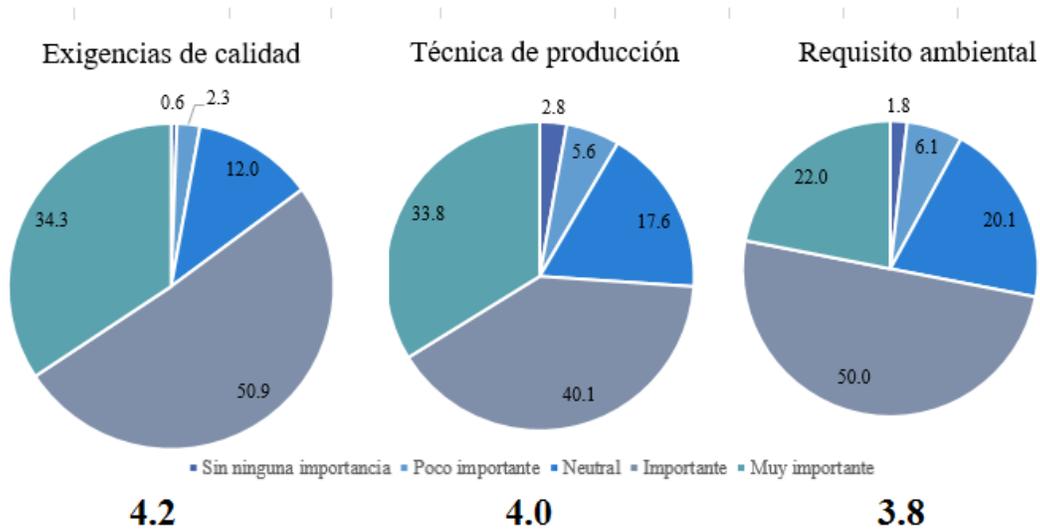
<sup>35</sup> Se utilizó el procedimiento de análisis de varianza y los coeficientes de *correlación policóricos*. Para más detalle consultar anexo C.1.b: Procedimientos estadísticos, coeficientes de correlación, índices de correlación policóricos, y C.2.a: Procedimientos estadísticos, análisis de varianza, análisis de varianza univariado.

<sup>36</sup> A partir de las discusiones en los grupos focales se consideraron las exigencias ambientales, la calidad del producto y la utilización de técnicas de producción específicas.

de contratos públicos. Ello podría implicar que, aunque no se evidencie de forma objetiva, los empresarios valoran estos factores en su decisión y podrían disuadirlos de participar en un proceso de compra pública.

233. La siguiente figura ilustra los resultados y puntajes promedio adjudicados a cada especificación técnica evaluada. Según los estadísticos, los tres elementos son de suma importancia para asegurar compras públicas.

**Ilustración 13: valoración sobre aspectos de la ejecución de contratos públicos**



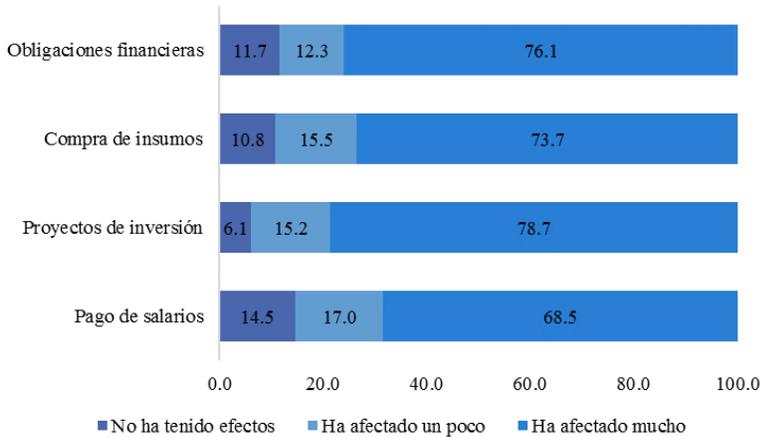
Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

234. Todos los elementos una valoración promedio como “importantes” y una alta proporción de empresarios que los clasificó como indispensables para determinar el éxito en un proceso de compra pública. Además, existen diferencias estadísticas significativas entre la clasificación promedio de las MYPE que reportan haber enfrentado estas exigencias en sus contratos, versus aquellas que no, en cuando a la calidad y técnicas de producción. No obstante, esta relación no se observa en los requisitos ambientales.

235. Estos datos apuntan a que las MYPE perciben al Estado como una demanda exigente, lo cual podría desincentivar a los agentes económicos a participar de las compras públicas, al considerar que estas exigencias, en la mayoría de los casos, representan costos de producción más altos. Aunado a ello, la percepción de que el precio es un factor crucial en el proceso de evaluación, y la necesidad de ofertar precios competitivos para competir con las empresas de mayor escala podría conllevar a que muchos de los contratos públicos no superen el análisis de rentabilidad para las MYPE, dada su estructura de operación.

236. Por último, se evaluó la opinión sobre las condiciones financieras de las compras gubernamentales. Como se señaló en el área de análisis cualitativo, una de las principales quejas de los empresarios es el tiempo que demora el gobierno en efectuar los pagos para la liquidación de sus contratos.
237. Puntualmente, se expresó que los retrasos por encima de los 60 días de ley suelen poner en riesgo la liquidez y sostenibilidad de las MYPE que proveen al Estado. Por un lado, porque disminuye el capital disponible para mantener las operaciones normales del negocio lo que podría suscitar incluso incumplimientos en los contratos adjudicados por las instituciones públicas. Por el otro, porque dificulta el cumplimiento de obligaciones con proveedores, empleados, entre otros.
238. Respecto a la problemática, el retraso de más de 60 días fue reportado por el 84.3% de las empresas que han provisto al Estado al menos una vez. Esta cifra indica que sí se trata de una práctica común y que ocurre en la mayoría de instituciones del aparato público. Incluso, los representantes de las UACI categorizaron esto como “una dinámica dada” y que se origina en la planificación presupuestaria que realiza el MH.
239. Sin embargo, los datos indican que estos retrasos suelen tener efectos nocivos en la dinámica empresarial de las MYPE. La siguiente figura ilustra las áreas que sufren las empresas que experimentan retrasos en sus pagos durante la ejecución de un contrato público.

**Ilustración 14: principales aspectos afectados por el retraso en los pagos del gobierno**



*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio*

240. El principal elemento que resulta afectado por los pagos tardíos es la ejecución de proyectos de inversión, seguido de obligaciones financieras (pago de deuda). Mientras, las compras de insumos y el pago de salarios son aquellos que quedan en tercer y último lugar. El orden de priorización expresado en los datos es intuitivo, pues el objetivo de la empresa es mantenerse operando; por lo

que renunciar a los aspectos menos indispensables para el negocio ante la falta de liquidez que produce el retraso de pagos es lógico. Para todos los casos, las MYPE han sido fuertemente afectadas en sus operaciones debido a los pagos que exceden los 60 días de crédito.

241. En síntesis, el esquema de incentivos de las compras públicas percibido por las MYPE está permeado por altos costos de entrada y beneficios potenciales inciertos, los cuales tienden a generarse en una estructura legal y económica desventajosa para empresas de baja escala de operaciones. Las condiciones financieras intrínsecas a los contratos de instituciones públicas tienen un impacto en la dinámica financiera de las empresas, lo cual podría ser un factor que actualmente disuade a muchas MYPE de proveer al Estado.

vi. Acceso a compras públicas desde la perspectiva de las UACI

242. Las UACI poseen impresiones similares sobre porque las MYPE tienen dificultades de acceso a los concursos públicos. Sin embargo, difieren en cuanto a la relevancia y priorización que otorgan a cada aspecto. Por un lado, indicaron que entre las empresas MYPE prevalece la informalidad y ello trunca de inmediato la posibilidad que una empresa de esta escala participe en los procesos de compras públicas.
243. Como se mencionó anteriormente, este fenómeno va más allá del alcance de este estudio, ya que ninguna empresa informal puede ofertar a los concursos públicos. Consecuentemente, están fuera de la base de este análisis, ya que no pueden enfrentar el resto de obstáculos sin antes superar la barrera de informalidad.
244. Adicionalmente, los representantes de las instituciones señalaron que hay una alta proporción de MYPE que no se encuentran registrados en COMPRASAL. Y aquellas empresas que participan en las compras públicas tienen dificultades para elaborar ofertas técnicas de forma correcta.
245. La ilustración 15 muestra el nivel de concordancia reportado por las UACI sobre los motivos que impiden a las MYPE ofertar en concursos públicos. La percepción de los funcionarios públicos es más neutral con respecto a la expresada en la encuesta de empresarios. Además, dan mayor peso a los elementos vinculados a la facilidad de acceso, respecto a aquellos sobre la información y divulgación de concursos. El principal factor que señalan como responsable es el desconocimiento de la ley LACAP, seguido por el exceso de trámites.

### Ilustración 15: principales aspectos afectados por el retraso en los pagos del gobierno



Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

246. Las puntuaciones para la inscripción en COMPRASAL y la preparación de ofertas también apuntan a que las UACI perciben estos aspectos como obstáculos para las MYPE. Sin embargo, no son los más importantes en el proceso de convocatoria y presentación de ofertas, de acuerdo a su perspectiva. En este sentido, las ideas vertidas en los grupos focales de las UACI si atendieron a algunas consideraciones de las instituciones, pero fueron limitadas en contraste a la opinión de toda la población.

247. En adición, de acuerdo a la información presentada en la tabla 8, la valoración que realizan las instituciones públicas tiene un alto grado de heterogeneidad según el tipo de institución, lo cual apunta a que existen diferencias en la dinámica institucional y el tipo de contratos que podrían dar pie a una diferenciación sustancial entre los obstáculos que enfrentan las MYPE según el sector del aparato público al que pertenecen.

**Tabla 9: Importancia del impacto que tienen factores relacionados a las MYPE en su capacidad de participar en las compras públicas**

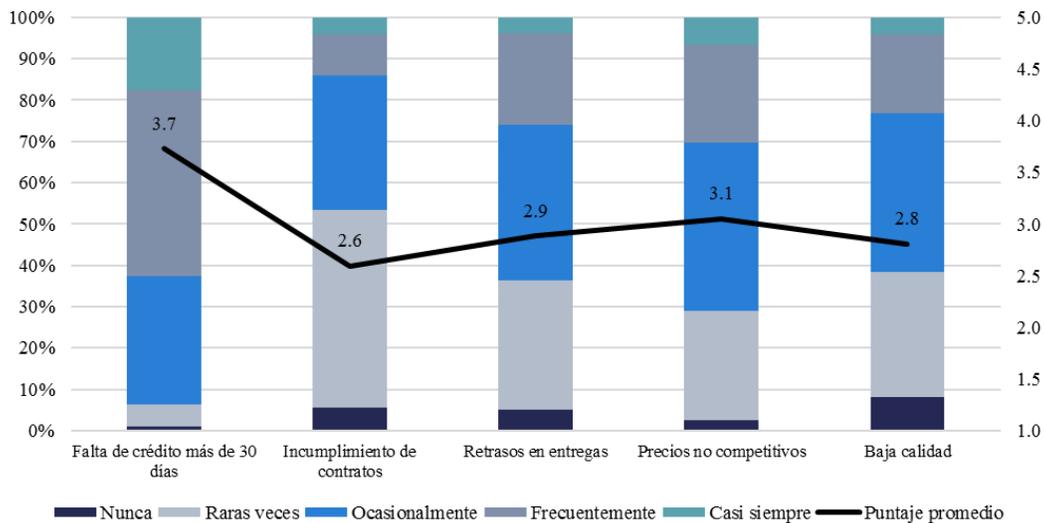
	Autónomas	Gobierno Central	Hospitales	Municipalidades	
Inscripción en COMPRASAL	3.3	2.3	3.2	3.6	
Muchos trámites	3.2	4.0	3.3	4.0	
Altos costos para preparar ofertas	3.9	4.0	4.0	3.5	
Desconocimiento de la LACAP	3.9	4.7	4.1	3.8	
Desconocimiento de la demanda pública	3.6	3.3	3.9	3.4	
Falta de divulgación de concursos	1.9	1.7	1.6	3.1	
Falta de exposición de productos	2.1	2.0	1.9	3.3	

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

vii. La experiencia UACI al contratar MYPE

248. En cuanto a la ejecución de los contratos, las MYPE indicaron que existen condiciones que las desincentivan a participar en las compras públicas ya que no son acorde a su naturaleza. No obstante, sobre este punto las UACI destacaron que algunas de estas condiciones son estructurales del sistema de compras estatales y no pueden alterarse ya que están conforme a la normativa. Al respecto señalaron que son las características de las MYPE las que no les permiten sobrellevar las políticas que determina la normativa.
249. Al respecto, las UACI expresaron que la baja escala de operación genera desventajas para las MYPE ya que no cuentan con el suficiente músculo financiero para otorgar créditos. Asimismo, existe una alta probabilidad de incumplir los precios inicialmente pactados y enfrentan dificultades para proveer los servicios y productos contratados en los términos acordadas.
250. Durante la fase cuantitativa, se indagó sobre estas afirmaciones cuestionando a los funcionarios públicos sobre la frecuencia con que ciertas experiencias negativas ocurren al trabajar con las MYPE. Los ítems se midieron en una escala que va desde nunca, representado por 1, hasta casi siempre, ilustrado con un 5. La siguiente figura ilustra los resultados que dieron las UACI a las problemáticas señaladas.

**Ilustración 16: frecuencia con la que ocurren conductas de las MYPE**



Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

251. Las cifras reportadas señalan que existe una amplia variabilidad en la ocurrencia de estas experiencias. En el caso de incumplimiento de contratos, retrasos en las entregas y baja calidad, las

estadísticas apuntan a que ocurren entre raras veces y ocasionalmente, dando cuenta de opiniones divididas entre las instituciones. En el caso de los precios no competitivos, la opinión de las UACI tampoco es generalizable, aunque tiende de forma más marcada a señalar que ocurre con mayor frecuencia. En contraste, la falta de posibilidades de crédito a más de 30 días se evidencia como una problemática generalizada en todos los contratos públicos.

252. Por lo tanto, las especificaciones de productos y las diligencias de entrega parecen no ser un problema sistemático de las compras públicas, sino más bien depender del tipo de contrato, los bienes o servicios en cuestión y la capacidad productiva de las empresas. Por su lado, el financiamiento y los tiempos de pago sí constituyen un obstáculo que limita el encuentro satisfactorio entre empresas e instituciones públicas.
253. Uno de los motivos por los cuales las UACI expusieron en los grupos focales por el cual las MYPE no se desempeñan satisfactoriamente es su posición en la cadena de valor. Se explicó que, en la mayoría de los casos, las MYPE son empresas intermediarias y ello las lleva a tener dificultades para cumplir con las condiciones contractuales establecidas y a mantener sus ofertas. Al aplicar un análisis de correlación estadística<sup>37</sup> entre la frecuencia con que las MYPE actúan como intermediarios y la concurrencia de las experiencias negativas, se encuentra que existe una asociación significativa positiva entre la mayoría de factores evaluados.

**Tabla10: Grado de asociación entre la frecuencia de MYPE como intermediarios y la frecuencia con que se reportan ciertas experiencias**

	Nivel de asociación	¿Significativo al 5%?	
Falta de crédito más de 30 días	22.1%	No	
Incumplimiento de contratos	39.7%	Sí	
Retrasos en entregas	30.9%	Sí	
Falta de inventarios	32.0%	Sí	
Ausencia de recursos tecnológicos	45.0%	Sí	
Precios no competitivos	27.8%	Sí	
Baja calidad	47.4%	Sí	

*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio*

254. En general, que una MYPE que atienda un contrato público sea intermediario suele asociarse principalmente con una empresa que opera con baja calidad, ausencia de recursos tecnológicos e incumplimiento de contratos. Un resultado coherente con lo señalado por los participantes de los

1.

<sup>37</sup> En este caso se emplearon coeficiente de *correlación policóricos* debido a la naturaleza y las propiedades estadísticas de las variables. Los resultados no son significativamente distintos del análisis de correlación simple. Ver anexo C.1: Procedimientos estadísticos, coeficientes de correlación.

grupos focales. No obstante, las UACI no relacionan la problemática de falta de crédito con las condiciones en la cadena de valor de la MYPE proveedora.

255. Estos resultados llaman la atención, ya que primero da evidencia que las empresas que operan como intermediarios son más propensas a enfrentar riesgos y pérdida de beneficios al operar como proveedoras del Estado, con respecto a MYPE de otra naturaleza económica. Esta situación se agrava, si se considera que la mayor parte de micro y pequeños empresarios están orientados al comercio (más del 50%), lo cual inhibe a la mayor parte de este segmento del tejido empresarial de proveer al Estado de forma exitosa y sostenida. Segundo, denota que la falta de crédito y los problemas de financiamiento afectan a las MYPE y UACI involucradas en las compras públicas
256. A pesar de ello, la valoración global que las UACI otorgaron a la capacidad que tienen las MYPE de cumplir con su demanda y expectativas es bastante positiva. En términos generales, en una escala que va desde muy mala (1) hasta excelente (5), las instituciones otorgaron un puntaje promedio de 4.0 sobre un total de 5, a su experiencia en contratación de MYPE. Además, el análisis de varianza no indicó que existan diferencias sustanciales en la puntuación según el tipo de institución, gestión o contrato.
257. En adición, la evaluación es prácticamente la misma cuando se trata de una empresa mediana o grande. De hecho, el puntaje promedio que se otorgó para ellas fue menor en términos absolutos ya que se calificó con 3.9. Sin embargo, estas cifras no son estadísticamente diferentes<sup>38</sup>, por lo que los datos sugieren que las UACI evalúan de la misma forma a todas las empresas, sin considerar su escala de operación.
258. Estos datos afirman que la experiencia al hacer negocios de las UACI con las MYPE no tiene una connotación negativa que resulte en una discriminación marcada hacia la micro y pequeña empresa. Si bien se reconoce la dinámica de pago y financiamiento como un punto de divergencia, no existe una preferencia idiosincrática que rechace a las MYPE como proveedores del Estado, por parte de las instituciones públicas.

### ***c. Análisis explicativo complementario***

259. Con el fin de profundizar en los elementos que influyen en que las MYPE perciban al Estado como un agente económico atractivo, y las UACI tengan una mayor receptividad al analizar las ofertas de

1.

---

<sup>38</sup> A partir de una prueba de hipótesis estadística. Ver anexo C.3.c: Procedimientos estadísticos, pruebas de hipótesis, prueba de diferencia de medias.

las MYPE, se implementaron dos análisis de regresión independientes. Se obtuvieron resultados que revelan aspectos de las compras públicas podrían influir en que las MYPE accedan a ellas.

i. Modelo MYPE

260. El objetivo de esta herramienta es identificar determinantes que motivan a las MYPE a dar una calificación de calidad a los negocios que realizan con el gobierno. Así, se identificaron los factores de percepción sobre el proceso de compras públicas y algunas de las experiencias que las empresas declararon influyen en su percepción del Estado como un demandante atractivo.

261. Consecuentemente, este análisis se aplicó únicamente a los empresarios que ya han tenido negocios con el gobierno. La variable que se explicó fue un puntaje que los empresarios dieron a los negocios que han realizado con el Estado, cuyos valores van de 1 a 5, siendo 1 “muy malos”, y 5 “excelentes”.

262. La herramienta estadística utilizada fue el análisis de regresión logístico ordinal<sup>39</sup> ya que la variable dependiente representa una escala en categorías que tienen un orden establecido. Por ejemplo, un 5 se vincula a una mejor percepción de los negocios con el Estado, con respecto a un 4; sin embargo, la distancia entre ambos valores carece de significado cuantitativo. Los resultados obtenidos se muestran en la tabla a continuación.

**Tabla 11: Resultados de la regresión ordinal logística para MYPE**

Percepción evaluada	Coeficiente	Intervalos de confianza al 90%		
		-4.0	0.0	4.0
<i>Problemáticas institucionales</i>				
Preferencias empresariales de las UACI	-0.41		-1.1	0.3
Aplicación de la LACAP	<b>-0.60</b>		-1.2	0.0
Corrupción de las instituciones públicas	<b>-0.67</b>		-1.2	-0.1
Procedimientos de entrega	<b>-0.79</b>		-1.5	-0.1
<i>Importancia de aspectos para concursos públicos</i>				
Capacidad de preparar ofertas técnicas	-0.07		-0.8	0.6
Requerimientos ambientales	-0.25		-0.8	0.3
Precios competitivos	-0.03		-1.3	1.2
Presentación de garantías	-0.52		-1.7	0.7
Calidad de los productos	<b>1.94</b>		0.7	3.2
Técnicas de producción específicas	<b>-1.49</b>	-2.3	-0.6	
Conocimientos de compras institucionales	0.25		-0.4	0.9
Inscripción en COMPRASAL	<b>0.62</b>		0.1	1.1
Conocimientos de la ley LACAP	<b>-0.70</b>		-1.3	-0.1
Presentación de solvencias	0.42		-0.4	1.2
Presentación de declaración jurada	0.47		-0.3	1.3
Contacto para acudir a ofertar	-0.15		-0.9	0.6

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

1.

<sup>39</sup> Ver anexo C.4.b: Procedimientos estadísticos, modelos econométricos, regresión ordinal logística.

263. La columna de percepción evaluada indica los factores que se investigó su potencial efecto en la valoración de las MYPE. En el caso de los problemas institucionales, estas corresponden a las variables anteriormente presentadas y que miden en qué forma las MYPE declaran haber sido afectadas por esos aspectos. Mientras, los aspectos de compras públicas se refieren a la importancia que las entrevistadas asociaron a esas variables para tener éxito en la obtención de contratos públicos.
264. Los coeficientes reportados y su respectivo intervalo de confianza indican la relación que existe entre las percepciones consideradas en el análisis y la variable dependiente, la calificación otorgada a los negocios con el gobierno. Las cifras que son estadísticamente significativas<sup>40</sup> se muestran en azul y son aquellas que sí influyen en la percepción de las MYPE sobre el Estado como demandante. Aquellas que están en negro no guardan una relación con la variable explicada, por lo que podría decirse que no influyen en porque los empresarios evalúan al gobierno de una forma determinada.
265. Debido a la especificación y las características de este procedimiento estadístico, los coeficientes en sí mismos no guardan una interpretación importante en este análisis. El enfoque está en establecer qué factores tienen una asociación significativa y que signo corresponde a dicha relación.
266. Según los datos de la tabla 8, las vivencias que muestran tener estas características son la aplicación de la LACAP, corrupción en instituciones públicas y los procedimientos de entrega. Las MYPE que consideran haber sido afectadas alguna vez por alguna de estas tres problemáticas son menos propensas a evaluar las compras públicas de forma positiva, por consiguiente, a iniciar esfuerzos para competir por estos mercados. Por el contrario, percibirse como afecta por las preferencias empresariales de las UACI no tiene ningún efecto sobre la percepción de los negocios con el Estado.
267. Estas conclusiones tienen sentido intuitivo ya que los empresarios que efectivamente han visto minado sus procesos de compras públicas por alguna de estas razones son más proclives a evaluar mal a las instituciones públicas. Además, las variables relevantes fueron aquellas que se pueden percibir con mayor facilidad ya que la corrupción, la mala aplicación de criterios y los procedimientos que son exigidos para la entrega de productos son vivencias más cercanas a las MYPE.
268. En contraposición, las preferencias UACI no son necesariamente visibles para los empresarios, e incluso, podrían no ser percibidas con claridad por los mismos, por lo que no necesariamente nublarán la visión del Estado como un demandante rentable para las personas empresarias.

1.

---

<sup>40</sup> Los coeficientes significativos se identifican como aquellos que no contienen el valor de cero en su intervalo de confianza. Para más detalle ver anexo C.3.a: Procedimientos estadísticos, pruebas de hipótesis, significancia estadística.

269. En cuanto a los aspectos que influyen en las compras públicas, desde la perspectiva de las MYPE, se ponderaron como relevantes la calidad de los productos, las técnicas de producción específicas, la inscripción en COMPRASAL y los conocimientos sobre la LACAP. El resto de variables consideradas no son estadísticamente determinantes en la percepción de las MYPE sobre los negocios del gobierno.
270. De acuerdo al signo de los coeficientes estimados, los empresarios que consideran importante la calidad de los productos y la inscripción en la web de COMPRASAL tienden a otorgar una mejor evaluación a las compras públicas. Mientras, si se valoran los conocimientos de la LACAP y los requerimientos de técnicas de producción específicas, la probabilidad de otorgar una mala calificación es mayor.
271. Un análisis interpretativo podría proponer que la calidad de los productos y la web de COMPRASAL resultaron en una asociación positiva ya que, como se señaló en los grupos focales, las MYPE consideran que sus productos poseen la calidad necesaria para ofertar al gobierno. Sin embargo, existía la queja que las UACI tienen a centrar su evaluación únicamente en el precio de las ofertas, dimensión en la cual las MYPE son menos competitivas.
272. Por ende, en la medida que las evaluaciones de concursos públicos se centren más en la calidad y no en los precios, los empresarios percibirán los negocios con el gobierno como positivos porque estarían más alineados a sus ventajas competitivas.
273. Respecto a la inscripción en COMPRASAL, esta relación podría deberse a que los empresarios que valoran esta herramienta son quienes tienen más a usar las tecnologías de la información en su actividad empresarial y, por ende, dan un mayor peso a las facilidades creadas por el gobierno para facilitar los acuerdos de compras públicas.
274. Sobre los factores con una vinculación negativa, resulta intuitivo que el uso de técnicas de producción específicas tenga un efecto negativo sobre la percepción de los empresarios. En primer lugar, porque cuando este es un requerimiento importante, desincentiva a algunas MYPE a participar en las compras públicas ya que introduce una barrera a la entrada<sup>41</sup> para algunos agentes económicos. Y en segunda instancia, porque establece restricciones de contrato que podrían suponer costos más altos para la empresa que resulte adjudicada, lo cual disminuye la rentabilidad esperada del negocio.

1.

---

<sup>41</sup> Debido a las inversiones que serían necesarias en el caso que no se cuente con la tecnología específica, o los conocimientos necesarios para cumplir con los requerimientos de producción.



278. Desde el punto de vista de la MYPE, esto contraría la perspectiva que las UACI valoran únicamente el precio en las decisiones de compras públicas. Incluso, la baja calidad si surgió como un elemento con más peso y que, cuando es baja, reduce las posibilidades de contratar a una micro o pequeña empresa. En consecuencia, pareciera que para las UACI no es el precio el factor determinante que se evalúa al decidir sobre la adjudicación de un contrato a una MYPE, sino más bien la calidad, lo cual podría vincularse al mismo hecho que no son las empresas con la capacidad de ofertar el precio más bajo.
279. En cambio, que la MYPE sea intermediaria sugiere un incremento en la probabilidad de que esta sea adjudicada. Este resultado resulta contradictorio con los resultados de secciones anteriores ya que las UACI tienen a vincular la intermediación con aspectos negativos en la ejecución de los contratos. Para este caso, una posibilidad es que las MYPE contratadas son en su mayoría de esta naturaleza, principalmente por estar ligadas al sector comercio, en cuyo caso la variable refleja una propensión mayor de las UACI a contratar MYPE de este tipo por la estructura empresarial subyacente.
280. Sobre la falta de créditos, como se discutió en secciones anteriores, es un factor que ocurre con mucha frecuencia, y actúa como detractor en contra de las MYPE, en tanto que vuelve a las instituciones públicas más renuentes a adjudicar contrataciones si prevén que esta problemática podría surgir. Esto no indica que las UACI nunca contratarían a una micro o pequeña empresa debido a la falta de créditos, pero en algunos casos el agente económico adjudicado deberá asumir los costos del retraso de los pagos. En otras instancias, es posible que la institución pública opte por una empresa alternativa, si estima que existe una alta probabilidad de que la empresa no pueda sobrellevar los créditos asociados al contrato.

## **VII. Conclusiones sobre obstáculos para MYPE en compras públicas**

281. Las secciones anteriores identificaron problemáticas y obstáculos que inhiben las posibilidades de las MYPE de ser proveedoras del Estado y de mantener esa posición. Desde una perspectiva económica, se analizaron los incentivos que podrían disuadir a las micro y pequeñas empresas de interesarse en los concursos públicos. Al mismo tiempo, se indagó en los esquemas procedimentales y estructurales de la administración pública que disminuyen la probabilidad que una MYPE acceda a los mercados de compras públicas.
282. A lo largo del análisis destacó que las perspectivas de la realidad asociada a las compras públicas, así como las motivaciones que fomentan o limitan a los micro y pequeños empresarios de formar parte de ellas, no son necesariamente coincidentes entre la visión de las MYPE (la oferta) y las UACI (la

demanda). Por lo que un obstáculo que mina el acceso a concursos públicos podría poseer dos aristas completamente distintas a partir de las cuales podría abordarse en pos de dar una solución a la problemática.

283. En este sentido, la tabla 13 plantea los principales obstáculos identificados por las MYPE y las UACI, clasificados según la etapa en la cual aparecen en el proceso de compras públicas. En algunos casos, las perspectivas de los agentes económicos no solo divergen, sino también alude a causas de distinta naturaleza, lo cual brinda luces para la formulación de política pública que atienda la problemática de forma eficaz.

**Tabla 10: resumen de obstáculos que enfrentan las MYPE en las compras públicas**

<b>Unidades de Adquisiciones y Contrataciones</b>		<b>Micro y Pequeñas Empresas</b>
<b>Falta de esfuerzos por información</b> Informalidad Inscripción en COMPRASAL Acceso a tecnologías de información	Convocatoria	<b>Altos costos de búsqueda</b> Falta de información sobre concursos públicos Acceso a tecnologías de información
<b>Baja capacidad técnica</b> Desconocimiento de LACAP y procesos de compras públicas Solvencias, declaraciones y documentación excesiva Dificultades técnicas para elaborar ofertas	Presentación de ofertas	<b>Altos costos de entrada</b> Solvencias, declaraciones y documentación excesiva Desconocimiento de LACAP y procesos de compras públicas Dificultades técnicas para elaborar ofertas Pliegos y TDR poco claros y cuyas dudas no se solventan Inversiones por exigencias de producción y/o ambientales Garantías
<b>Bajas expectativas de capacidad para cumplir contrato</b> Desventaja intrínseca por escalas de producción Precios menos competitivos	Evaluación	<b>Percepción de bajas posibilidades de adjudicación</b> Precios menos competitivos Preferencias empresariales de las UACI Corrupción Mala aplicación de la normativa
<b>Incumplimiento del contrato</b> Retrasos en tiempos de entrega Bajos estándares de calidad Solicitudes de modificación de condiciones Intermediarias sujetas a otros agentes económicos	Ejecución	<b>Altos costos de producción</b> Demanda de entrega inmediata Inflexibilidad en los contratos Exigencias de calidad
<b>Falta de créditos</b> Los flujos de MH requieren el otorgamiento de crédito	Liquidación	<b>Falta de liquidez</b> Tiempos de pago excesivamente dilatados Falta de acceso a financiamiento

*Fuente: elaboración propia con base en información cualitativa y cuantitativa*

284. Durante la etapa de convocatoria las UACI aluden a que la informalidad y la inscripción de en COMPRASAL son las principales barreras para entrar a los concursos públicos. Mientras, las MYPE consideran que existe poca información disponible al respecto. En este punto, ambas coinciden en que el uso tecnologías de información es el principal detractor que limita las posibilidades de acceso a las compras públicas. La postura UACI sugiere que son las empresas quienes deben utilizar más los medios disponibles para informarse sobre concursos o posibles contratos con el Estado. Por el

contrario, las MYPE consideran que debe haber un esfuerzo de divulgación mayor por parte de las instituciones públicas.

285. En este sentido, ambos agentes económicos plantean que el factor más importante para participar de las compras públicas en esta etapa es el flujo de información entre la demanda y la oferta potencial. Por ende, para impulsar la participación de las MYPE en los concursos públicos es necesario construir los mecanismos que garanticen este flujo de forma constante.
286. Primero, las instituciones públicas podrían hacer uso de otras herramientas que no necesariamente estén vinculadas a tecnologías de información para dar a conocer sus compras públicas. No obstante, en términos económicos, los esfuerzos de esta naturaleza solo tendrían sentido en tanto que el beneficio marginal de promover un contrato público supere sus costos. Específicamente, una política de este tipo es razonable si las ganancias que obtendrá la institución por tener concursos más competitivos<sup>43</sup> más el excedente del adjudicado supera los costos de comunicación y promoción.
287. Adicionalmente, podrían impulsarse transversalmente programas de promoción masivos cuyo enfoque sea informar a las MYPE de los beneficios y el potencial de crecimiento que pueden aprovechar a través de las compras públicas. El objetivo de este tipo de iniciativa es reducir los esfuerzos de fomento específicos de cada contrato, e incentivar a las MYPE a que busquen información de compras públicas constantemente, movidas por su propio interés de rentabilidad.
288. En cuanto a la etapa de presentación de ofertas, tanto MYPE como UACI coinciden en que se trata de un proceso que requiere conocimientos normativos y habilidades específicas para su realización. Sobre ello, la postura de la MYPE es que se trata de un procedimiento extenso y lleno de trámites que generan altos costos de entrada los cuales no son recuperables si no se adjudica la contratación. Por el contrario, las UACI sostienen que la normativa es la que impone exigencias claras y específicas y no es posible tener procesos más flexibles con el cuerpo legal actual. Por ende, corresponde a los empresarios informarse y construir el capital técnico que les permita participar en las compras públicas.
289. La etapa de presentación de ofertas es medular en el proceso de adjudicación ya que garantiza la participación de los agentes económicos interesados que intensifique la competencia por mercados de compras públicas. En la dimensión normativa, se requieren acciones de mediano a largo plazo que modifiquen las condiciones estructurales de las leyes para simplificar trámites que sean realmente

1.

---

<sup>43</sup> La perspectiva de competencia sugiere que la participación de más empresas en las compras públicas genera eficiencias para las instituciones, en tanto estas tienen más opciones para determinar la mejor oferta posible del mercado (OECD, 2011).

excesivos, o para introducir posibles cláusulas de discriminación positiva similar a la que actualmente posee la LACAP, pero encauzadas al aspecto procedimental y no solo al resultado.

290. De forma complementaria, los programas de capacitación en las leyes y procedimientos de compras públicas son fundamentales para promover la participación de MYPE. Sin embargo, es necesario profundizar su alcance para que abarquen un espectro de empresas más amplio, y que se acompañe de materiales e instructivos para empresarios y UACI sobre las facilidades que poseen las MYPE en los concursos públicos.
291. Por su parte, la etapa de evaluación es la que evidencia las problemáticas estructurales. En primer lugar, la desventaja natural e inherente a la dinámica económica que enfrentan las MYPE, debido a su capacidad de competir efectivamente contra empresas de mayor escala, mina directamente sus posibilidades de convertirse en proveedoras del Estado. Al respecto, el margen de acción de la administración pública es limitado puesto que se trata de un fenómeno económico natural.
292. Una posibilidad es el diseño de concursos enfocados exclusivamente para micro y pequeños empresarios, así como promover los socios productivos para ofertar al Estado. Sin embargo, se requeriría evaluar si programas de esta naturaleza son realmente efectivos en generar bienestar. Esto debido a que el objetivo principal de los concursos públicos es garantizar la eficiencia económica y en el uso de los recursos del Estado.
293. En tal sentido, un programa que limite las posibilidades de las instituciones de obtener “el mejor trato posible en el mercado” deberá tener los suficientes beneficios sociales y competitivos de largo plazo para que sea justificable desde una óptica de política pública. Además, la competencia entre MYPE y grandes empresas es considerada en la literatura económica como necesaria para impulsar el desarrollo de agentes económicos competitivos (Schumpeter,1934). Por lo tanto, facilitar la participación de MYPE en compras públicas podría suponer una medida efectiva en el corto plazo, pero que debe estar alineada a una política económica y de competencia de largo plazo.
294. En otra instancia, la perspectiva MYPE subraya la corrupción y la mala aplicación de la normativa como realidades propias de las UACI, las cuales también requieren atención desde la administración pública, pero que trascienden a un ámbito institucional. Su análisis no es parte del alcance de este informe; no obstante, la existencia y mención de los mismos por parte de las MYPE sugiere necesidades de investigación futuras ya que se trata de elementos que atentan contra los principales objetivos de los concursos públicos, garantizar la eficiencia en el uso de fondos públicos y fungir como un motor de desarrollo económico.

295. Finalmente, la fase de ejecución también podría verse afectada debido a la naturaleza de la actividad económica de las MYPE cuando existen condiciones contractuales poco flexibles. En el caso de las empresas, estas suelen traducirse en mayores costos y, por tanto, en una menor rentabilidad de la operación. Esto decanta en un menor interés de las MYPE por obtener contratos públicos que podrían suponer un riesgo de pérdida económica. En contraposición, las UACI perciben esto como un riesgo de incumplimiento de contrato, el cual podría suponer una desventaja a la MYPE durante la fase de evaluación.
296. Por otra parte, las MYPE, exigen pagos más diligentes, ya que su musculo financiero no tiene la capacidad de sostener las operaciones empresariales a través de créditos. Mientras, las UACI sostienen que no pueden acelerar los pagos ya que existe un proceso establecido, el cual se rige bajo la planificación del MH. Ante la ausencia de opciones de financiamiento que le permitan a las MYPE planificar sus flujos de pago, los empresarios son más reacios a involucrarse en contratos que limiten su capital de trabajo por periodos demasiado prolongados, especialmente cuando el costo de oportunidad de esos recursos son sus operaciones en otros mercados.
297. En consecuencia, la ejecución y liquidación de contratos plantea un esquema de incentivos menos atractivo para las micro y pequeñas empresas en comparación a los agentes económicos de mayor tamaño. Ello supone la necesidad de un replanteamiento de la administración pública sobre los mecanismos procedimentales a través de los cuales demanda bienes y servicios, y para por ellos. No obstante, algunas operaciones requieren que se establezcan cláusulas de menor flexibilidad. O, por otro lado, la naturaleza económica del contrato impone requerimientos de calidad, producción o financiamiento que no son negociables debido al principio de eficiencia en el uso de los fondos públicos.
298. Esta heterogeneidad en los contratos públicos, y las condiciones de las MYPE respecto al resto de empresas, pone en discusión la necesidad de articular el marco normativo considerando las estas diferencias. La disposición de la LACAP que dispone destinar un 12% de las compras públicas enviste este espíritu, pero se requiere articular resto del marco normativo, de forma que el sistema de incentivos implícito en las compras del Estado sea atractivo la MYPE salvadoreña, y las convierta en un motor de desarrollo y creación de riqueza.

## **VIII. Recomendaciones**

299. Al analizar los datos se observa la necesidad de una política de inversión y reconversión de los elementos de la producción de las MYPE, dado que carecen de los recursos suficientes para competir

de forma efectiva con la mediana y gran empresa. Para ello es necesario crear líneas especiales de crédito a través de con tasas preferenciales y por lo menos dos años de gracia, que permitan a las MYPE realizar las inversiones necesarias para la modernización y especialización de su capital físico y humano.

300. Se recomiendan crear planes estratégicos de capacitación coordinado con otras instituciones relacionadas con el sector MYPE, especialmente aquellos que faciliten el conocimiento y mejora de los procesos productivos, con grandes líneas en:

- Capacitación en técnicas de producción, especialmente de cálculos de costos y articulación de los factores productivos.
- Capacitación sectorial técnica de producción dependiendo del sector.
- Capacitaciones administrativas y planes de negocios, con análisis financiero de inversión para evaluar rentabilidad de la inversión y de los flujos de efectivo de la empresa.
- Capacitaciones normativas en la Ley LACAP, Ley MYPE y otras relacionadas con las compras públicas.

301. Estos esfuerzos podrían llevarse a cabo a través de los Centros Regionales de CONAMYPE, los CEDEMYPE y contratación de especialistas con el objetivo de disminuir las barreras técnicas y operativas de las MYPE.

302. Además, es pertinente continuar con el apoyo al Sector MYPE con programas de asistencia técnica y capacitación en el uso de los medios tecnológicos que permita una mayor transferencia de información hacia las MYPE, en materia de compras públicas.

303. De forma paralela, se recomienda fomentar una campaña de incentivos a la inscripción de las MYPE en COMPRASAL, demostrando la importancia de hacerlo y los beneficios que estos podrían obtener y la facilidad que se les presentaría al participar en los procesos de compras públicas.

304. Incentivar la participación de las MYPE en los procesos de compras públicas a través de la creación de una página web especial en donde publiquen las MYPE sus productos o servicios, con todas sus características, donde se localizan y como contactarlas. Vincular este portal a COMPRASAL utilizando el sistema de clasificación especial que utilizan las UACI para publicar las demandas actuales.

305. En adición, se propone incentivar a través del Ministerio de Economía, con iniciativa de CONAMYPE la creación del PROGAMYPE definido en el Art. 50 de la Ley MYPE, con el objetivo

de eliminar las garantías como costo de entrada a las compras públicas. Aunado a ello, promover la participación en los procesos de compras públicas y crear una estructura administrativa, financiera y operativa para que facilitar los procedimientos de las MYPE en la entrada a concursos de las instituciones públicas.

- <sup>306.</sup> Crear a través del Ministerio de Hacienda una cuenta subsidiaria cuyos recursos que se destinen para el programa de compras y que se encuentren comprometidos en una cuenta subsidiaria especial MYPE la cual se utilice para pagos de compras públicas MYPE. De tal forma que no es necesario hacer la transferencia a la institución sino comunicarle de la disponibilidad de fondos y que las instituciones paguen con cargo a esa cuenta especial. Dicho fondo se utilizaría para pagos de MYPE antes de que se cumpla el vencimiento que establece el Art. 32 de la Ley MYPE. Incluso, dicho fondo podría jugar el papel del redescuento comercial y pagar de manera rápida previo establecimiento de procedimientos de ley AFI y reglamento de funcionamiento.
- <sup>307.</sup> Fomentar los socios MYPE, dado que la ley LACAP en su Art. 39-B permite que las MYPE se organicen para los procedimientos de contrataciones y adquisiciones, según la actividad económica que desarrollen, con óptimo y eficiente suministro de bienes o prestación de servicios. En este caso deberán cumplir con los requisitos en la ley y en el código tributario para la conformación de los socios. Por ende, para garantizar su factibilidad, se recomienda que por medio del Ministerio de Economía, a iniciativa de CONAMYPE, se solicite el régimen especial tributario propuesto por la ley MYPE en su Art. 37.

## **IX. Anexos**

### **A. Guía para el desarrollo de grupos focales**

#### **1. Preguntas para personas empresarias MYPE**

- ¿Conoce usted del programa de compras públicas?
- ¿Qué factores le han incentivado o le han condicionado para venderle o no al sector público?
- ¿Cuáles han sido las principales dificultades u obstáculos que ha enfrentado para al venderle o no venderle al sector público?
- ¿Qué opina de las demandas de garantías?
- ¿Ha hecho uso de las garantías recíprocas?
- ¿Qué aspectos conocen sobre la normativa de compras públicas (LACAP)?
- ¿Cómo evalúa el desempeño de las UACI en aplicar la normativa de compras en los concursos públicos?
- ¿Y en relación específica con las MYPES?
- ¿Considera que se le facilita el camino para venderle al sector público?
- ¿Conoce algún programa que incentive su participación como proveedor al Sector Público?
- ¿Qué programas de apoyo conoce?
- ¿Conoce la ley MYPE?
- ¿Qué sabe de ella?

#### **2. Preguntas para representantes UACI**

- ¿Cómo valora el desempeño de las MYPE en las compras del sector público?
- ¿Según su punto de vista que características debería tener una MYPE para ser proveedor del Sector Público?
- ¿Según usted cuáles han sido sus principales fortalezas, dificultades o problema de las MYPE?
- ¿Considera que la Ley MYPE favorece a las MYPES a acceder a las compras públicas?
- ¿Cuál ha sido su experiencia contratando con las MYPE en su institución?
- ¿Cuáles son los principales bienes o productos que su institución le compra o le podría comprar a una MYPE?

- ¿Cómo se han desempeñado las MYPE en el cumplimiento de sus contratos?
- ¿Qué elementos considera usted que influyen en la decisión de una MYPE sobre si participar o no de las compras públicas?

## B. Distribuciones esperadas y ejecutadas de las muestras

### 1. Muestra MYPE

**Tabla 11: distribución territorial de la muestra MYPE**

Departamento	Distribución esperada	Ejecución final	Diferencia
<i>Ahuachapán</i>	16	23	7
<i>Cabañas</i>	8	8	0
<i>Chalatenango</i>	15	12	-3
<i>Cuscatlán</i>	12	13	1
<i>La Libertad</i>	49	52	3
<i>La Paz</i>	10	10	0
<i>La Unión</i>	17	17	0
<i>Morazán</i>	14	8	-6
<i>San Miguel</i>	32	33	1
<i>San Salvador</i>	82	85	3
<i>San Vicente</i>	8	8	0
<i>Santa Ana</i>	37	37	0
<i>Sonsonate</i>	23	21	-2
<i>Usulután</i>	22	21	-1
<b>Total General</b>	<b>346</b>	<b>348</b>	<b>2</b>

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

**Tabla 12: distribución sectorial de la muestra MYPE**

Sector Económico	Distribución esperada	Ejecución final	Diferencia
<i>Agroindustria Alimentaria</i>	53	27	-26
<i>Artesanías</i>	4	1	-3
<i>Calzado</i>	19	29	10
<i>Comercio</i>	75	182	107
<i>Construcción</i>	9	5	-4
<i>Química Farmacéutica</i>	6	6	0
<i>Tecnología de Información y Comunicación</i>	9	4	-5
<i>Textiles y Confección</i>	109	78	-31
<i>Turismo</i>	14	6	-8
<i>Otros</i>	47	10	-37
<b>Total General</b>	<b>346</b>	<b>348</b>	<b>2</b>

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

## 2. Muestra UACI

Tabla 13: distribución territorial de la muestra MYPE

Tipo de institución	Distribución esperada	Ejecución final	Diferencia
<i>Autónomas</i>	10	26	16
<i>Empresas públicas</i>	1	0	-1
<i>Gobierno central</i>	4	3	-1
<i>Hospitales</i>	5	7	2
<i>Municipalidades</i>	42	66	24
<b>Total General</b>	<b>62</b>	<b>102</b>	<b>40</b>

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

## C. Procedimientos estadísticos

### 1. Coeficientes de correlación

- <sup>309.</sup> Se denomina coeficiente de correlación a una medida estadística que indica en qué medida se relacionan dos variables entre sí. Es decir, la fuerza y dirección con la que los valores de una variable estadística fluctúan de forma sistemática con respecto a las cifras análogas de otra. En un sentido intuitivo, la correlación indica la asociación que existe entre dos fenómenos observados a través de variables cuantitativas (Mood & Graybill, 1963).
- <sup>310.</sup> A manera de ejemplo, si dos variables X, Y están correlacionadas, cuando la variable X aumenta, se esperaría observar un cambio en la variable Y, dependiendo el tipo de asociación que hay entre ellas. Si la relación es *directa*, se esperaría que al aumentar la variable X, también lo haga Y; mientras que cuando la relación es *inversa*, Y tendería a disminuir.
- <sup>311.</sup> Una acotación importante es que los coeficientes de correlación únicamente son medidas cuantitativas de la asociación estadística entre dos variables, y no indican nada sobre la presencia de relaciones causales entre ellas. En estadística, esto se señala con la frase *correlación no implica causalidad*, lo que enfatiza el hecho que, aunque los coeficientes de correlación sugieren fenómenos relacionados, en ninguna forma son medidas que permitan establecer relaciones causales entre variables (Aldrich, 1995).

#### a. Índice de Pearson

- <sup>312.</sup> El coeficiente de correlación de Pearson mide la relación lineal que existe entre dos variables estadísticas cuantitativas. Su estimación se realiza a través de la ecuación (1).

$$\rho_{X,Y} = \frac{\sigma_{X,Y}}{\sigma_X \sigma_Y} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{X})(y_i - \bar{Y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{X})^2} \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{Y})^2}} \quad (1)$$

313. Donde:

- X, Y representan ambas variables estadísticas cuantitativas.
- $\sigma_{X,Y}$  es la covarianza entre ambas variables
- $\sigma_i$  es la desviación estándar de la variable “i”, ya sea X o Y.

314. El índice se interpreta entre el intervalo -1, 1. Cuando toma valor de cero indica que no existe una relación lineal entre las variables; si es menor que cero, la relación entre ellas es inversa, mientras que cuando es mayor que cero es directa. Mientras más alta sea la magnitud del coeficiente, en valor absoluto, más fuerte se dice que es la relación entre las variables.

### ***b. Índices de correlación policóricos***

315. La correlación policórica es una medida de asociación entre variables categóricas ordinales que cuantifican, en una escala predefinida, la presencia de una propiedad que se define en función de una variable latente normalmente distribuida. Ante variables ordinales divididas en categorías, el índice de correlación de Pearson puede no ser adecuado ya que la relación lineal entre dos variables de este tipo no necesariamente es observable con precisión en categorías, particularmente si las variables son binarias. Por otra parte, el índice de correlación policórica es preferible ya que aproxima de mejor manera la relación entre las variables latentes que subyacen a las categorías de análisis. Sin embargo, es apropiada únicamente cuando dichas variables siguen una distribución normal (Uebersax, 2006).

316. Para la estimación del índice de correlación policórica se utiliza el método de máxima verosimilitud y su derivación deviene de la solución de sistemas de ecuaciones diferenciales, dependiendo del número de categorías que existen entre las variables de análisis. Para más detalle es posible consultar Olsson (1979), sobre el método de estimación, y Choi, Peters, & Mueller (2010), para una comparación entre diversas medidas de correlación. Los coeficientes de correlación policórica se interpretan de forma análoga a índice de Pearson.

## **2. Análisis de varianza**

317. Los modelos de análisis de varianza (ANOVA por sus siglas en inglés) comprenden un conjunto de herramientas estadísticas que descomponen la varianza de una variable estadística en elementos que pueden explicarse con base en una o más variables explicativas. El objetivo del análisis es determinar

qué parte de las variaciones observadas en un determinado comportamiento o propiedad es atribuible (en un sentido de correlación) a un grupo de elementos propuestos como factores explicativos (Larson, 2008).

318. En general, el principio básico del análisis de varianza es determinar si existe una diferencia significativa en los resultados observados sobre una variable de respuesta, con base en las diferencias que existen en otras características observadas. Su forma más simple, parte de la diferencia sustancial en el promedio observado en distintos grupos de individuos. Cuando el análisis se extiende a más de una variable de respuesta, entonces se conoce como análisis de varianza multivariado (MANOVA, por sus siglas en inglés) y en este caso lo que se descompone es la covarianza de las variables de interés.

### *a. Análisis de varianza univariado*

319. El ANOVA univariado se utiliza cuando existe una sola variable cuya varianza se busca descomponer y explicar. Generalmente, los individuos que se analizan han estado expuestos a diferentes condiciones, también denominados tratamientos, por lo que se busca identificar si existen diferencias en el promedio de respuesta observado entre los grupos de entidades que pertenecen a cada tratamiento.
320. Estadísticamente, se asume que existe una variable de respuesta Y observada en n individuos, los cuales han estado expuestos a  $j=1, 2, \dots, J$  condiciones distintas (tratamientos). En este sentido se busca indagar si al exponerse al tratamiento  $j=1$ , la respuesta esperada en el individuo varía sustancialmente con respecto a otro individuo cuya condición no fue  $j=a$ . Ello formula un sistema de hipótesis que son de interés probar las cuales se expresan en la ecuación (2).

$$\begin{aligned} H_0: \mu_{y,1} &= \mu_{y,2} = \mu_{y,3} = \dots = \mu_{j,1} \\ H_a: \mu_{y,1} &\neq \mu_{y,2} \neq \mu_{y,3} \neq \dots \neq \mu_{j,1} \end{aligned} \quad (2)$$

321. Para su análisis, se requiere partir la varianza de la variable Y en los componentes explicados por los factores y aquellos que no se pueden determinar según la diferencia entre grupos. A partir de estos términos se construye un estadístico de prueba y se toma una decisión con respecto a la hipótesis nula planteada (Kass, Eden & Brown, 2014). La ecuación 3 presenta el estadístico que se utiliza para determinar la conclusión de la prueba (ver anexo C.3).

$$F_p = \frac{SCE}{SCD} = \frac{\sum_{j=1}^J n_j (\bar{y}_j - \bar{Y})}{\sum_{j=1}^J \sum_{i=1}^{n_j} (y_{ij} - \bar{y}_j)} \quad (3)$$

322. Donde:

- $F_p$  es el estadístico resultante que se utiliza para evaluar la hipótesis descrita.
- $SCE$  es la suma de cuadrados entre las categorías de análisis.
- $SCD$  es la suma de cuadrados dentro de cada categoría.
- $J$  es el número de categorías de análisis.
- $n_j$  es el tamaño del grupo expuesto a la condición  $j$ .
- $\bar{y}_j$  es el promedio de la variable de respuesta en el grupo  $j$ .
- $\bar{Y}$  es la media total de la variable de respuesta.

323. Una vez obtenido el estadístico de prueba,  $F_p$ , se obtiene el valor- $p$ <sup>44</sup> correspondiente y se concluye sobre la hipótesis nula. En caso de rechazar  $H_0$ , la evidencia indica que existe una asociación significativa entre los factores explicativos y la variable de respuesta ( $Y$ ).

### ***b. Análisis de varianza multivariado***

324. Alternativamente al análisis de varianza univariado, es posible que los factores identificados como explicativos tengan incidencia en más de una variable de respuesta. De forma tal que la exposición a tratamientos o condiciones diferenciada se asocia a una variación en un vector de características de la entidad de análisis. En este caso, la herramienta estadística para identificar el impacto sobre las variables de respuesta es el análisis de varianza multivariado. Se diferencia del análisis univariado en que las hipótesis se plantean de forma vectorial, y utiliza las matrices de varianza y covarianza de las variables de respuesta en la construcción del estadístico de prueba (Olejnik, 2010).

325. Existe múltiple discusión sobre qué estadístico es el más apropiado para el análisis de varianza multivariado. Las conclusiones presentadas en este estudio se obtuvieron con base en el estadístico Wilks, propuesto por Saluem Wilks (1938), debido a que utiliza una construcción similar a la del estadístico univariado. En la ecuación 4 se presenta la expresión correspondiente; el procedimiento a seguir luego de su estimación es como el de cualquier prueba de hipótesis.

$$\Lambda_{wilks} = \prod_{i=1}^P \frac{1}{1 + \lambda_p} = \frac{\det(\Sigma_D)}{\det(\Sigma_D + \Sigma_E)} \quad (4)$$

Donde:

1.

<sup>44</sup> Ver anexo C.3.b: Procedimientos estadísticos, pruebas de hipótesis, valor- $p$  de una prueba de hipótesis.

- $\Lambda_{wilk_s}$  es el estadístico de prueba.
- $\Sigma_D$  es la matriz de varianzas y covarianzas de las variables de respuesta dentro de las categorías del análisis.
- $\Sigma_E$  es la matriz de varianzas y covarianzas de las variables de respuesta entre las categorías de análisis.
- $p$  es el número de eigenvectores de la matriz  $\Sigma_E \Sigma_D^{-1}$
- $\lambda_p$  es el eigenvector  $p$  de la matriz  $\Sigma_E \Sigma_D^{-1}$

326. Análogo al resultado univariado, luego de calcular el estadístico de prueba se obtiene el valor-p del mismo y se concluye sobre la hipótesis nula. En el enfoque multivariado, rechazar  $H_0$  da evidencia que existe una asociación significativa entre los factores explicativos y todas las variables de respuesta del análisis. De forma práctica, permite construir un perfil de respuesta para cada condición de tratamiento, más allá de solo una característica o propiedad de los individuos estudiados.

### 3. Pruebas de hipótesis

327. En un sentido estadístico, una prueba de hipótesis comprende la tarea de determinar la validez de un postulado estadístico con base en datos observados. Como primer paso se plantea una hipótesis nula cuya veracidad se pretende identificar y una alternativa, la cual es la negación lógica de la nula. Las pruebas de hipótesis se realizan utilizando estadísticos de prueba que son comparados con estadísticos teóricos de los cuales se conoce una distribución probabilística (Mood & Graybill, 1963).

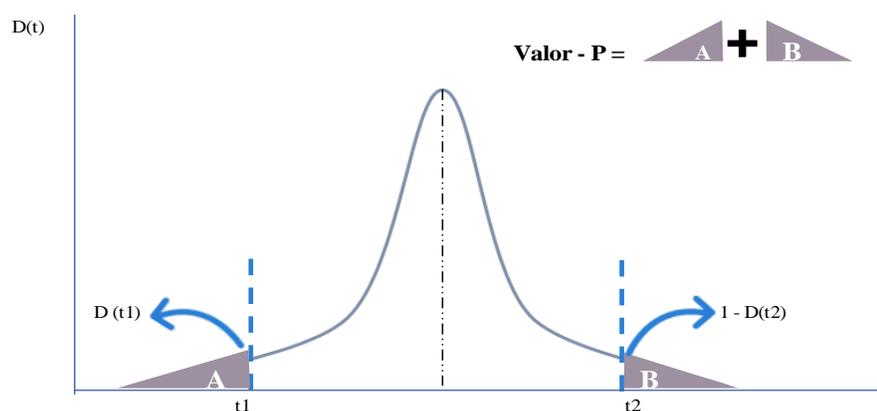
328. El postulado principal del procedimiento de pruebas de hipótesis es determinar si los resultados observados en los datos no son resultado del azar, sino más bien un patrón sistemático que corresponde a las hipótesis que se desean verificar. Las conclusiones que se obtienen provienen de los datos de una muestra, por lo solo es posible establecerlas en un sentido probabilístico. Es decir que, al afirmar o rechazar un postulado, existe una probabilidad que este resultado sea erróneo. El trabajo estadístico también pretende, además de concluir sobre las hipótesis de interés, minimizar las posibilidades de obtener conclusiones erróneas (Fuller, 2011).

329. Las conclusiones posibles a obtener en una prueba de hipótesis estadística son rechazar o no rechazar la hipótesis nula. Si ocurre el primer caso, indica que existe fuerte evidencia que sugiere que los resultados no son consecuencia del azar y, por ende, la hipótesis alternativa es cierta. Por otra parte, no rechazarla apunta a que no es posible concluir sobre el postulado lógico, posiblemente por el azar o porque la hipótesis nula es cierta.

### a. Valor-p de una prueba de hipótesis

330. La decisión para concluir sobre una prueba estadística depende del estadístico de prueba y su valor-p asociado. Generalmente, los estadísticos que se calculan para probar hipótesis tienen una distribución asociada, y se determina la conclusión de una prueba con base en esa distribución.
331. Formalmente, considere los estadísticos  $t_1$  y  $t_2$  asociados al bloque de hipótesis  $H_0$  y  $H_a$ , nula y alternativa, respectivamente. Asimismo, defínase  $\alpha$  como la probabilidad que la conclusión sobre la hipótesis nula sea errónea. Si se dice que el estadístico  $t$  sigue una distribución  $D$ , entonces  $H_0$  se considerará rechazada con una probabilidad de  $\alpha$  siempre que la expresión  $1 + D(t_1) - D(t_2)$  sea inferior que  $\frac{\alpha}{2}$ . El resultado de esta expresión se conoce como el valor-p de la prueba.
332. En algunos casos, solo existirá un estadístico de prueba  $T$ , para el cual su valor-p se definirá únicamente como  $1 - D(T)$ . Para este tipo de pruebas, basta con que  $1 - D(T)$  sea mayor que  $\alpha$  para que pueda rechazarse la hipótesis nula correspondiente. Los estadísticos que siguen este patrón de decisión les denomina *de una cola*; sin embargo, depende del diseño de cada prueba qué tipo de análisis se utilizará, por lo que no se presentan como un resultado generalizado en este documento.

#### Ilustración 17: representación gráfica del valor-p y estadísticos de prueba



Fuente: elaboración propia

333. Cuando el valor-p supere  $\frac{\alpha}{2}$  (o en su defecto,  $\alpha$  si es prueba de una cola) se rechaza la hipótesis nula de la prueba. No obstante, la decisión de qué  $\alpha$  tomar como cifra de referencia es arbitraria y depende del investigador. La literatura estadística propone 0.1, 0.05 y 0.01 como los niveles más comunes y, en la medida en que el valor-p se hace más pequeño se considera más sólida la evidencia para rechazar la hipótesis en cuestión (Mood & Graybill, 1963). Como estándar para las conclusiones de este estudio, se utilizó el 0.05 como umbral de decisión.

### ***b. Significancia estadística***

334. Un estadístico se considera estadísticamente significativo si su valor-p es superior a un nivel de significancia arbitrario elegido. Por ende, en términos de formulación de hipótesis, la significancia estadística se alcanza cuando es posible rechazar la hipótesis nula según un  $\alpha$  predeterminado. No obstante, en el contexto de pruebas paramétricas<sup>45</sup> la significancia estadística suele atribuirse a un resultado que indica que el valor poblacional que se busca investigar es diferente de cero.
335. Matemáticamente, sea  $\theta$  un parámetro de la distribución en la población del cual se desea hacer inferencia estadística. Supónganse la hipótesis nula  $H_0: \theta = 0$ , y la alternativa  $H_a: \theta \neq 0$ . Si  $\hat{\theta}$  es un estimador de  $\theta$ , entonces se dice que el resultado obtenido es estadísticamente significativo si a partir del observado de  $\hat{\theta}$  es posible rechazar la hipótesis nula que  $\theta = 0$ .

### ***c. Prueba de diferencia de medias***

336. Esta prueba tiene por objetivo indagar si la diferencia observada en el promedio de una variable de interés es significativamente diferente entre un grupo de individuos con respecto a otro. Considerar que las entidades del análisis pueden clasificarse en los grupos A y B, para los cuales se observa una característica que se registra en la variable Y. Entonces, el parámetro de estudio en esta prueba es la diferencia en el promedio de Y del grupo A respecto al grupo B, que matemáticamente puede expresarse como  $\mu_Y(A) - \mu_Y(B)$ . Por lo tanto, la hipótesis nula y alternativa en esta prueba son:

$$\begin{aligned} H_0: \mu_Y(A) - \mu_Y(B) &= 0 \\ H_a: \mu_Y(A) - \mu_Y(B) &\neq 0 \end{aligned} \quad (5)$$

337. El estadístico de prueba asociado es:

$$Z_c = \frac{(\bar{Y}_A - \bar{Y}_B) - (\mu_Y(A) - \mu_Y(B))_{H_0}}{\sqrt{\frac{S_y^2(A)}{n_A} + \frac{S_y^2(B)}{n_B}}} \quad (6)$$

338. Donde:

- $(\bar{Y}_A - \bar{Y}_B)$  es la diferencia en el promedio de la variable de respuesta entre los individuos del grupo A y B.

1.

<sup>45</sup> Son pruebas que verifican a partir de datos muestrales si el valor de un parámetro de la población es igual a un número de interés.

- $(\mu_Y(A) - \mu_Y(B))_{H_0}$  es la diferencia bajo la hipótesis nula, en este caso cero.
- $S_y^2(j)$  es la desviación estándar de la variable de respuesta en el grupo  $j=A, B$ .
- $n_j$  es el tamaño del grupo  $j=A, B$ .

#### 4. Modelos econométricos

339. Las herramientas econométricas presentadas en este estudio son modelos formulados de forma estrictamente empírica con el fin de obtener medidas de asociación *ceteris paribus* entre las variables de análisis. Aunque no se sustenta de forma teórica la elección de qué variables exógenas y endógenas incluir en los modelos, se justifican de acuerdo al análisis y conclusiones extraídas de los grupos focales. En consecuencia, las relaciones de asociación estadística presentadas tienen significado en la medida que los participantes de la investigación se lo otorgaron.

##### a. Regresión logística

340. Se denomina regresión logística al análisis explicativo que se realiza cuando la variable dependiente es de tipo binaria o dicotómica<sup>46</sup>. En este sentido, se tiene una variable dicotómica  $Y \in \{0,1\}$  que representa una respuesta o característica de tipo sí/no, cuyo resultado se considera está explicado por un conjunto de  $k$  variables independientes, contenidas en la matriz  $X$ . Consecuentemente, el objetivo es describir  $\Pr(Y = 1|X)$ , es decir en qué medida las variables exógenas influyen en la probabilidad que la dependiente tome valor de 1 (Hansen, 2017).

341. Dado lo anterior, la regresión logística se plantea como ecuación de interés la función de probabilidad acumulada<sup>47</sup> de la expresión (7), la cual modela cómo cada uno de los regresores contenidos en  $X$  influyen en la probabilidad que la variable de respuesta  $Y$  tome valor de 1.

$$\Pr(Y = 1|X) = p(X; \beta) = \frac{e^{-X\beta}}{1 + e^{-X\beta}} \quad (7)$$

1.

<sup>46</sup> Son variables que toman únicamente valor de 1 y 0, según si existe la presencia de una característica en la entidad de análisis. Por ejemplo, si una persona es hombre podría asignársele un 0 y si es mujer un 1, creando una variable binaria que caracteriza el sexo de nacimiento de un individuo.

<sup>47</sup> La función de densidad es un objeto matemático que describe en un contexto probabilístico la posibilidad que una variable aleatoria dada tome un valor dado. Así, si  $X$  es una variable aleatoria, se dice que su función de densidad  $f(x) = \Pr(X = x)$ . Adicionalmente, se define la función de probabilidad acumulada como la integral de la función de densidad sobre el dominio de la variable aleatoria, en el caso de variables continuas, y como la sumatoria en el de discretas. Esta representa la probabilidad que una variable aleatoria tome valores entre el límite inferior de  $X$  y un valor establecido, de forma que se expresa como:  $F(x) = \Pr(X < x) = \int_{\min(X)}^x f(x)$ .

342. Donde:

- Y es el vector de respuesta. En el caso de este estudio se utilizó la respuesta a “¿Alguna vez ha contratado MYPE?”, Siendo Sí = 1 y no = 0, como variable dependiente.
- X es la matriz de variables independientes que en el contexto del estudio influyen en la probabilidad que las UACI contraten a una MYPE para compras públicas.
- $\beta$  es el vector de coeficientes que explican la relación entre los elementos de X y  $\Pr(Y = 1|X)$ .
- e representa la función exponencial.

343. El objetivo de la estimación de este modelo es obtener los coeficientes  $\beta$  e identificar el signo que les corresponde. De esta forma se vislumbrará cuáles variables tienen una incidencia positiva en que las instituciones públicas contraten MYPE, y cuáles pueden fungir como detractores. La siguiente tabla muestra los resultados obtenidos, así como los estadísticos de bondad de ajuste del modelo. Los números en paréntesis son los valores-p de cada coeficiente obtenidos de la prueba de significancia.

**Tabla 14: resultados de la regresión logística para UACI, múltiples especificaciones**

	( I )	( II )	( III )
Falta de crédito más de 30 días	-4.355 (0.073)	-1.655 (0.094)	-1.585 (0.011)
Incumplimiento de contratos	0.506 (0.696)	0.671 (0.427)	0.656 (0.3)
Retrasos en entregas	4.805 (0.16)	0.928 (0.336)	0.379 (0.54)
Falta de inventarios	-2.428 (0.143)	-0.729 (0.355)	-0.482 (0.426)
Falta de recursos tecnológicos	-0.858 (0.387)	-0.655 (0.371)	0.0597 (0.908)
Precios no competitivos	-1.847 (0.427)	0.4 (0.561)	0.00994 (0.986)
Baja calidad	-5.375 (0.039)	-1.836 (0.075)	-1.435 (0.034)
MYPE intermediraria	7.222 (0.069)	1.4 (0.16)	0.846 (0.153)
Frecuencia de compras	-2.038 (0.077)	-0.785 (0.157)	8.397 (0.014)
Constante	19.05 (0.043)	10.75 (0.036)	
<b>Sector y área de la UACI</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>No</b>
<b>presudo-R cuadrado</b>	<b>53%</b>	<b>22%</b>	<b>20%</b>
<b>Estadístico Chi</b>	<b>19.5</b>	<b>9.5</b>	<b>13.5</b>
<b>Valor p (chi)</b>	<b>0.02</b>	<b>0.39</b>	<b>0.10</b>

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio

## b. Regresión ordinal logística

344. En el caso que la variable dependiente no es binaria, sino categórica<sup>48</sup>, y existe una relación ordinal entre ellas, en tanto que los grupos denotan la presencia de una característica en mayor o menor cuantía; el análisis econométrico propone la utilización de una regresión ordinal logística. Por ejemplo, para este estudio se plantó como objetivo determinar qué factores influyen en la evaluación que las personas empresarias MYPE tienen de su experiencia haciendo negocios con el gobierno. De esta forma, se pretendía identificar qué elementos tienen mayor ponderación para que las MYPE tengan interés en los negocios del gobierno, y se involucren con ellos de forma continua.
345. El análisis se centró en la variable que resultaba de la pregunta “¿Cómo evalúa usted su experiencia haciendo negocios con el gobierno?” la cual se respondía con una escala de 1 a 5, donde 1 indicaba muy mala y 5 excelente. Esta formulación corresponde a una variable ordinal que indica la calidad de los negocios desde la perspectiva del empresario. Las categorías guardan una relación ordinal en tanto que 3 representa una mejor calidad que 2, y 2 una mejor que 1. No obstante, no existe una cuantía sobre qué tanta distancia hay entre 3, 2 y 1, así como tampoco es posible establecer que la diferencia entre 1 y 2, equivalente a una unidad, es igual para 2 y 3 (Fuller, 2011).
346. Para este tipo de variables, al modelarlas a través de una especificación econométrica, el método que se ajusta a su diseño y estructura probabilística subyacente es el modelo de regresión ordinal logística. Matemáticamente, se define  $Y$  como categórica si  $Y \in \{1, 2, \dots, K\}$  y  $X$  como una matriz de variables exógenas que explican las respuestas observadas en  $Y$ . Defínase además los umbrales  $p_1, p_2, \dots, p_{k-1}$  tal que  $p_1 < p_2 < \dots < p_{k-1}$ , de forma que la función de densidad de  $Y$  se expresaría de acuerdo a la ecuación 8 (Hansen, 2017).

$$\Pr(Y = j|X) = \begin{cases} \Pr(Y = 1|X) = \frac{e^{-(p_j - X\beta)}}{1 + e^{-(p_j - X\beta)}} \\ \Pr(Y = j|X) = \frac{e^{-(p_j - X\beta)}}{1 + e^{-(p_j - X\beta)}} - \frac{e^{-(p_{j-1} - X\beta)}}{1 + e^{-(p_{j-1} - X\beta)}} \forall j = 2, \dots, k-1 \\ \Pr(Y = k|X) = 1 - \frac{e^{-(p_{k-1} - X\beta)}}{1 + e^{-(p_{k-1} - X\beta)}} \end{cases} \quad (8)$$

347. La presencia de los parámetros  $p_1, p_2, \dots, p_{k-1}$  definen los puntos a partir de los cuales la variable dependiente puede tomar alguna de las categorías de respuesta. El proceso de estimación de un

1.

<sup>48</sup> Existen múltiples posibles respuestas, por lo que la variable  $Y$  puede tomar valores como 1, 2, ...,  $k$ , según el número de categorías.

modelo de regresión logística ordinal implica obtener tanto los coeficientes beta, para los regresores, así como los puntos de corte para cada categoría. Los resultados del modelo explicativo para la calificación que las MYPE otorgan a los contratos con el gobierno se presentan a continuación.

**Tabla 15: resultados de la regresión ordinal logística para MYPE, múltiples especificaciones.**

Percepción evaluada	Coefficiente	Error estándar	Z	Valor - p	Intervalo 95% confianza	
Preferencias empresariales de las UACI	-0.41	0.41	-1.0	0.32	-1.08	2.05
Aplicación de la LACAP	-0.60	0.36	-1.7	0.09	-1.20	3.11
Corrupción de las instituciones públicas	-0.67	0.34	-2.0	0.05	-1.23	3.61
Procedimientos de entrega	-0.79	0.43	-1.8	0.07	-1.50	3.43
Capacidad de preparar ofertas técnicas	-0.07	0.43	-0.2	0.87	-0.77	0.69
Requerimientos ambientales	-0.25	0.36	-0.7	0.49	-0.83	1.49
Precios competitivos	-0.03	0.77	0.0	0.97	-1.30	0.84
Presentación de garantías	-0.52	0.73	-0.7	0.47	-1.72	1.91
Calidad de los productos	1.94	0.76	2.6	0.01	0.70	-3.47
Técnicas de producción específicas	-1.49	0.52	-2.9	0.00	-2.34	5.27
Conocimientos de compras institucionales	0.25	0.42	0.6	0.55	-0.43	-0.57
Inscripción en COMPRASAL	0.62	0.29	2.1	0.04	0.13	-3.16
Conocimientos de la ley LACAP	-0.70	0.38	-1.8	0.07	-1.34	3.41
Presentación de solvencias	0.42	0.48	0.9	0.38	-0.37	-0.95
Presentación de declaración jurada	0.47	0.48	1.0	0.33	-0.32	-1.12
Contacto para acudir a ofertar	-0.15	0.47	-0.3	0.74	-0.92	1.01

*Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados en la ejecución del estudio*

## X. Referencias

Hansen, B.E. (2017). Econometrics. University of Wisconsin, Department of economics. Disponible en: <http://www.ssc.wisc.edu/~bhansen/econometrics/Econometrics.pdf>

Wilks, S. S. (1938). Weighting systems for linear functions of correlated variables when there is no dependent variable. *Psychometrika*, 3(1), 23-40.

Olejnik, S. (2010). Multivariate analysis of variance. *The reviewer's guide to quantitative methods in the social sciences*, 315-328.

Kass, R. E., Eden, U. T., & Brown, E. N. (2014). Analysis of variance. In *Analysis of Neural Data* (pp. 361-389). Springer New York.

Larson, M. G. (2008). Analysis of variance. *Circulation*, 117(1), 115-121.

Ruane, J. M. (2005). *Essentials of Research Methods. A Guide to Social Science Research*. Victoria: Blackwell Publishing.

Cohen, J., Cohen, P., West, S. G., & Aiken, L. S. (2013). *Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences*. Routledge.

Kleinbaum, D. G., & Klein, M. (2010). Ordinal logistic regression. In *Logistic regression* (pp. 463-488). Springer New York.

Gary Goertz, J. M. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. New Jersey: Princeton University Press.

Creswell, J. W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.

Moscovici, S. (1988). Notes towards a description of social representations. *European journal of social psychology*, 18(3), 211-250.

Teddlie, C., & Yu, F. (2007). Mixed methods sampling: A typology with examples. *Journal of mixed methods research*, 1(1), 77-100.

Onwuegbuzie, A. J., & Collins, K. M. (2007). A typology of mixed methods sampling designs in social science research. *The qualitative report*, 12(2), 281-316.

Dimitri, N., Piga, G., & Spagnolo, G. (Eds.). (2006). Handbook of procurement. Cambridge University Press.

Ferguson, James M. (1974). Advertising and Competition: Theory, Measurement, Fact, Cambridge: Ballinger.

Compte, O., Lambert-Mogiliansky, A., & Verdier, T. (2005). Corruption and competition in procurement auctions. *Rand Journal of Economics*, 1-15.

Celentani, M., & Ganuza, J. J. (2002). Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, 46(7), 1273-1303.

Kovacic, W. (1992). Regulatory Controls as Barriers to Entry in Government Procurement. *Policy Sciences*, 25(1), 29-42. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4532242>

Carlton, Dennis W. (2005). Barriers to Entry. NBER Working Paper No. W11645. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=819805>.

Bain, Joe S. (1968). *Industrial Organization*, New York: Wiley & Sons.

Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle* (Vol. 55). Transaction publishers.

Stigler, George J (1968), *The Organization of Industry*, Homewood: Richard D. Irwin.

Fuller, W. A. (2011). *Sampling statistics* (Vol. 560). John Wiley & Sons.

Alexander McFarlane Mood & Graybill, Franklin A., (1963). *Introduction to the theory of statistics* (2d ed. [by] Alexander M. Mood [and] Franklin A. Graybill). New York McGraw-Hill

Demsetz, Harold (1982). "Barriers to Entry." *The American Economic Review*, vol. 72, no. 1, pp. 47-57. Disponible en: [www.jstor.org/stable/1808574](http://www.jstor.org/stable/1808574).

Schmalensee, R. (1981). Economies of Scale and Barriers to Entry. *Journal of Political Economy*, 89(6), 1228-1238. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1837192>

Acemoglu, D. (1995). Public Policy in a Model of Long-Term Unemployment. *Economica*.

MINEC & DIGESTYC (2012). Directorio de Unidades Económicas. Ministerio de Economía de El Salvador- Dirección General de Estadísticas y Censos, San Salvador, El Salvador.

Begler, L. (2010). Instrumentos Financieros para Facilitar el Acceso a las PYME a las compras públicas. International Development Research Center y Universidad Nacional de San Martín en apoyo a la Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

RICG (2010a). Cómo mejorar el acceso de las MIPYMES a las compras públicas: Las prácticas de la región. Red Interamericana de Compras Gubernamentales, Universidad Nacional de San Martín.

RICG (2010b). Los obstáculos financieros para la participación de las PYMES en las compras públicas: las soluciones ensayadas en el mundo. Red Interamericana de Compras Gubernamentales, Universidad Nacional de San Martín.

Saavedra, J. (2010). Mejora en el Acceso de las Mipymes a las Compras Gubernamentales a través de reforma en los Mecanismos de Compra del Sector Público. Universidad Nacional de San Martín; 2010.

BID-CONAMYPE (2011). Monitoreo y Seguimiento a encuesta de oportunidades de compras MYPE, Informe Final. Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa. 2011.

OCDE (2005) Policy Round Tables: Barriers to Entry. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Imbens, G. W., & Lancaster, T. (1996). Efficient estimation and stratified sampling. *Journal of Econometrics*, 74(2), 289-318.

Johnson, B., & Turner, L. A. (2003). Data collection strategies in mixed methods research. *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*, 297-319.

McGahan, A. M., & Porter, M. E. (1997). How much does industry matter, really?. *Strategic management journal*, 15-30.

Hernández, R., & CEPAL, N. (2003). Competitividad de las MIPYME en Centroamérica: políticas de fomento y mejores prácticas.

Aldrich, J. (1995). Correlations genuine and spurious in Pearson and Yule. *Statistical science*, 364-376.

Uebersax, J. S. (2006). The tetrachoric and polychoric correlation coefficients. *Statistical methods for rater agreement web site*.

Olsson, U. (1979). Maximum likelihood estimation of the polychoric correlation coefficient. *Psychometrika*, 44(4), 443-460.

Choi, J., Peters, M., & Mueller, R. O. (2010). Correlational analysis of ordinal data: from Pearson's to Bayesian polychoric correlation. *Asia Pacific Education Review*, 11(4), 459-466.