

**FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES
PERFIL DE PROYECTO
COLOMBIA**

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

Título del proyecto:	Participación de las Mipymes en las contrataciones de las empresas estatales de Colombia	
País:	Colombia	
Número del proyecto:	TC-0305015-CO	
Equipo de trabajo:	Pablo Angelelli (SDS/MSM), Jefe de equipo, Carlos Novoa (COF/CCO), Carlos Guaipatín (SDS/MSM) y Bibiana Vásquez (FOMIN)	
Beneficiario y ejecutor:	Asociación Colombiana de Ingenieros ACIEM	
Financiamiento:	FOMIN (Facilidad IIIA)	US\$756.000
	Aporte local:	<u>US\$504.000</u>
	Total	US\$1.260.000
Fechas solicitud del proyecto:	15 de marzo de 2003	

II. ANTECEDENTES

A. Oportunidades para la Mipyme en las compras de empresas públicas de Colombia

- 2.1 La importancia de las compras de empresas públicas en Colombia.** Dada su importancia en sectores críticos para la economía colombiana como el petróleo, el gas natural, y la generación y distribución de energía, las compras de las empresas públicas tienen un gran impacto en la economía colombiana. Según datos del Departamento Nacional de Planeación la participación promedio de la contratación pública en el PIB para el período 1992-1999 fue del 16%. Según datos de la Organización Mundial de Comercio y de la OECD, las compras estatales de los distintos países fluctúan entre el 10 y 20% del PIB, y equivalen a más del 20% de las compras totales de bienes transables. Dos tercios de estas compras son realizadas por entidades subnacionales.
- 2.2 Oportunidades de participación de las Mipymes en las compras de empresas públicas.** Según estimaciones de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) al año 2000, la Mipyme emplea al 45% de la fuerza laboral ocupada del país, genera más del 30% del valor agregado, y tiene el 35% de la producción total de Colombia. Pese a su gran participación en la actividad del país, y aunque dada la información disponible no es posible estimar cuál es la participación exacta de las Mipymes en las compras públicas, de las entrevistas realizadas con empresarios, representantes de asociaciones y de organismos públicos, se percibe que

ésta es marginal. En otras palabras, las compras públicas son un nicho de negocios con gran potencial pero poco explotado por la Mipyme colombiana. Por ejemplo, se estima que cerca del 15% de las compras de las empresas estatales colombianas podrían ir dirigidas a las Mipymes. Y esta cifra está aún por debajo de algunas experiencias internacionales exitosas. En el estado de Ceará en Brasil, las Mipymes participan con más del 30% de las compras del estado¹.

- 2.3 Actualmente se están presentando circunstancias favorables para que las Mipymes incrementen su participación en la demanda pública, ya sea a través de reformas en los procesos de compras públicas como mediante programas de apoyo a las Mipymes. El diálogo con diversas empresas del sector público ha evidenciado que la mayor parte de las empresas públicas contactadas por el Banco están desarrollando sistemas de compras por internet para dar mayor transparencia e igualdad de oportunidades de ser proveedores a las Mipymes. Las empresas públicas de Colombia tienen interés real en abrir los procesos de compras² a Mipymes y contribuir a la expansión de oportunidades en la transferencia de conocimientos de áreas técnicas donde las Mipymes pueden competir exitosamente con empresas nacionales e importadores. Así en el campo metalmecánico se han identificado oportunidades para producir estructuras, herrajes, piezas, así como oportunidades para el mantenimiento y la reparación de estructuras y construcciones metálicas relacionadas con la distribución de electricidad, los gaseoductos, etc. Los sectores eléctrico y electrónico ofrecen similares oportunidades de contratación para las Mipymes con las empresas públicas.
- 2.4 **Una experiencia exitosa de promoción de participación de Mipymes en compras de una empresa estatal en Colombia.** La Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) ha desarrollado un proyecto piloto para vincular a Mipymes en los programas de fabricación de bienes y partes, y de desarrollo de gestión empresarial. Este proyecto, ejecutado entre 1998-2002 principalmente con Mipymes del sector metalmecánico, facilitó un volumen de negocio de US\$ 2.300.000 para las Mipymes participantes, y creó 170 nuevos puestos de trabajo directos y 1200 indirectos en 25 Mipymes metalmecánicas. Esta experiencia generó empleo productivo, cambió la cultura empresarial, fortaleció a la industria nacional y transfirió tecnología. Por otra parte, ECOPETROL también se benefició de una disminución de costos por ahorros en compra de bienes y partes en valores cercanos al 52% y de un aumento en la eficiencia en procesos, optimizando recursos, y con menores tiempos de reposición. Las lecciones de la experiencia de ECOPETROL están siendo incorporadas en el diseño del presente proyecto.

B. Problemas que limitan la participación de las Mipymes en las compras de las empresas públicas

¹ Tendler, Judith (1997). "Good Government in the Tropics". The Johns Hopkins University Press. Baltimore, Maryland.

² Estas empresas compran mediante tres procedimientos escalonados. Las contrataciones más pequeñas (por debajo de US\$5.000 o US\$10.000 dependiendo de la empresa) se realizan por contratación directa a proveedores de una lista. Las compras intermedias se realizan por contratación privada entre un grupo de proveedores a los que se invita a presentar una oferta. Las compras por encima de montos significativos se realizan por licitación abierta que se publica en la página web de las empresas públicas.

2.5 Según conversaciones con representantes de gremios empresariales, directivos y jefes de compras, la participación de las Mipymes en las compras públicas de Colombia está limitada por los siguientes factores:

- a. Asimetrías de información. Las empresas públicas no tienen información sobre la capacidad de las Mipymes para cumplir con sus requerimientos de cantidad, calidad y plazos de entrega. Por esa razón, incluso aunque reciban ofertas de las Mipymes con precios o condiciones más favorables que las del mercado, las empresas públicas son reacias de tomar el riesgo de contratarlas por primera vez³. Por otro lado, las Mipymes tienen dificultades para conocer las necesidades y los requerimientos técnicos que exigen las empresas públicas, y por lo tanto no pueden prepararse para capturar estas oportunidades de negocio.
- b. Elevados costos de transacción. Estos costos son un obstáculo tanto para las empresas públicas como para las Mipymes. Para las empresas públicas, el aumento en los costos de transacción está asociado a que, al trabajar con Mipymes, deben reducir el tamaño promedio de sus compras y aumentar el número de proveedores. Esto lleva a mayores gastos en la búsqueda, contratación y seguimiento de los proveedores. Por el lado de las Mipymes, el incremento en los costos de transacción esta vinculado con el cumplimiento de los trámites y la búsqueda de información pertinente, que suele ser difusa y dispersa, para entender y cumplir con los procedimientos legales de las compras públicas.
- c. Baja capacidad tecnológica, productiva y financiera. Como consecuencia de las asimetrías de información y los costos de transacción, las Mipymes no tienen oportunidades de desarrollar las capacidades tecnológicas y productivas para abastecer a las empresas públicas. Aunque existen normas técnicas dictadas por organismos internacionales para los diferentes sectores, y que constituyen información pública, sólo una relación cercana entre los proveedores y la empresa pública puede ayudar a que los primeros desarrollen una oferta competitiva de bienes y servicios. En cuanto a lo financiero, las empresas públicas tienen un ciclo promedio de pago de hasta 120 días comparado con 60 días o menos de las empresas privadas. Esto, unido a que las dificultades de las Mipymes para conseguir capital de trabajo, impide que éstas puedan proveer grandes volúmenes en los plazos exactos.

2.6 **ACIEM y el Ministerio de Economía.** En la misión de identificación FOMIN de diciembre de 2002, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) presentó a FOMIN y al Banco la idea de realizar un proyecto para involucrar a las Mipymes en los procesos de compras de las empresas públicas. FOMIN y el Banco, a través de la representación iniciaron un diálogo con el MINCIT para seleccionar a una agencia ejecutora. En ese contexto, y como resultado del trabajo conjunto entre el MINCIT, los directivos de la Asociación Colombiana de Pequeña Industria (ACOPI),

³ Asimismo, en varios casos se han identificado empresas públicas que tienen requisitos específicos de contratación dirigidos a filtrar proveedores poco confiables, entre ellos las Mipymes. Entre estos requisitos se encuentran por ejemplo en determinados niveles de volumen de negocio o una mínima capacidad financiera de la empresa.

la Asociación Nacionales de Industriales (ANDI), la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), y el Fondo Nacional para la Promoción y el Desarrollo (FONADE), se llegó al consenso que la institución más apropiada para ejecutar el proyecto es la Asociación Colombiana de Ingenieros (ACIEM).

- 2.7 ACIEM tiene mucho interés en llevar a cabo el proyecto y cuenta con las relaciones institucionales a nivel de estado, academia e industria, necesarias para un proyecto de este tipo. Los empresarios consideran a ACIEM como una institución neutral sin conflicto de intereses como para establecer mecanismos de intermediación entre la oferta de las distintas Mipymes y las compras estatales. Adicionalmente, ACIEM a llevado a cabo conversaciones iniciales con representantes de varias empresas públicas de los sectores de energía, electricidad, telecomunicaciones, acueducto y seguridad nacional, que han manifestado su interés en el proyecto

III. BENEFICIARIOS

- 3.1 En los análisis preliminares se estima que aproximadamente 120 Mipymes, principalmente de los sectores metalmecánico, eléctrico y electrónico, serán las beneficiarias de este proyecto. Asimismo participarían empresas públicas tales como ISAGEN (Energía), ECOGAS (Gas Natural), ISA (Electricidad) etc. Para llegar a las Mipymes beneficiarias el proyecto trabajará con asociaciones gremiales que las representen, entre ellas COPIME (Cooperativa de Pequeñas Industrias del Sector Metalmecánico), ASESEL (Asociación de Empresas del Sector Eléctrico y Electrónico), ACOPI (Asociación Colombiana de Pequeñas Empresas) y las Cámaras de Comercios de Bogotá (CCB). En esta labor el proyecto contará con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT).

IV. OBJETIVOS, COMPONENTES Y ACTIVIDADES

B. Objetivos

- 4.1 El objetivo general del proyecto es incrementar la participación de las Mipymes en las compras públicas de Colombia, mejorando su competitividad y fortaleciendo su eficiencia colectiva.
- 4.2 Los objetivos específicos son: (i) generar nuevas oportunidades de negocios para las las Mipymes en los procesos de adquisición de las empresas estatales participantes, generando y difundiendo información tanto al sector Mipyme como a las propias entidades públicas demandantes; (ii) implementar mecanismos de apoyo que permitan a las Mipymes cumplir con los estándares y requisitos de calidad, volumen y tiempos de entrega exigidos por las empresas estatales demandantes; y (iii) diseminar las lecciones aprendidas durante el proyecto.

C. Componentes y actividades

- 4.3 El proyecto incluye tres componentes: (i) fortalecimiento de las relaciones entre Mipymes y con empresas e instituciones públicas; (ii) fortalecimiento de proveedores de empresas e instituciones públicas; y (iii) diseminación del modelo y sus resultados. El primero está orientado a reducir las asimetrías de información entre las empresas públicas y las Mipymes, mientras que el segundo buscará minimizar costos de transacción y desarrollar las capacidades técnicas, de gestión y financieras requeridas para poder ser proveedoras de empresas públicas.

Componente I: Fortalecimiento de las relaciones entre Mipymes y con empresas públicas

- 4.4 El objetivo de este componente es reducir las asimetrías de información y desarrollar mecanismos de comunicación para favorecer los negocios entre Mipymes y empresas públicas. Para ello se trabajará con las empresas públicas para especificar productos y servicios que pueden ser provistos por pequeñas y medianas empresas colombianas; se sistematizará la información sobre las exigencias y los requisitos para participar en las compras públicas; y se identificará a las Mipymes colombianas que trabajan en los sectores en los que existen oportunidades de negocios con las empresas públicas.
- 4.5 Las principales actividades de este componente serán: (i) la elaboración de diagnósticos de oportunidades de negocios con Mipymes en las empresas públicas; (ii) la sistematización de información sobre procedimientos de compras en empresas públicas; (iii) la realización de convocatorias y reuniones con Mipymes para seleccionar potenciales proveedores; (iv) la realización de reuniones entre empresas públicas y Mipymes para sensibilizarlos de los beneficios de hacer negocios conjuntos y para definir mecanismos para el aprendizaje mutuo y el intercambio de información técnica y comercial entre compradores y proveedores; y (v) la preparación de planes de trabajo para que las Mipymes logren desarrollar las capacidades técnicas y de gestión para proveer a empresas públicas.

Componente II: Fortalecimiento de proveedores Mipyme de empresas públicas

- 4.6 El objetivo de este componente es apoyar a un grupo seleccionado de pequeñas y medianas empresas en el mejoramiento de sus procesos productivos y sus productos y servicios para desarrollar nuevos negocios con empresas públicas. Estos nuevos vínculos de negocios facilitarán el aprendizaje e innovación para los nuevos proveedores Mipyme. Asimismo, se fomentará la cooperación entre proveedores para reducir costos de producción y transacción tanto para las Mipymes como para el sector público. Este componente tendrá un impacto directo en la competitividad de las Mipymes que les permitirá no solo incrementar sus ventas al sector público, sino también hacia el sector privado
- 4.7 Este componente incluirá actividades dirigidas a: (i) la realización de diagnósticos tendientes a identificar los problemas con el desarrollo de proveedores Mipyme y las necesidades de las empresas e instituciones públicas; (ii) fortalecimiento de la

cooperación de los proveedores⁴ y con sus clientes en la consecución de los requerimientos de calidad, volumen y tiempos de entrega; (iii) asistencia técnica para solucionar problemas específicos relacionados con productos y/o procesos; (iv) apoyo para implantar sistemas modernos de manufactura con tecnologías limpias que cumplan con los requisitos de los compradores públicos; y (v) asistencia técnica para mejorar los procesos de planeación estratégica, mercadotecnia, desarrollo de productos y financiamiento.

- 4.8 Este componente trabajará con las empresas e instituciones públicas para dar a la asistencia técnica de las Mipymes un enfoque orientado por la demanda. Este elemento diferencia a este proyecto de otros de desarrollo de proveedores, en los cuales el mercado objetivo no está definido lo cual obliga a adoptar un enfoque de oferta. Adicionalmente, se diseñarán mecanismos de responsabilidad compartida para garantizar la entrega oportuna de bienes de calidad homogénea por parte de las Mipymes. Esto disminuye el riesgo para los compradores de contar con proveedores Mipymes y disminuye también el elevado costo de transacción de tratar con un sinnúmero de pequeñas empresas. Por último, el ejecutor del proyecto aplicará un mecanismo de recupero parcial de costos contra resultados. Es decir, cuando se concreten negocios entre Mipymes y empresas públicas se recuperará un porcentaje de los costos invertidos por el proyecto.

Componente IV: Disseminación del modelo y sus resultados

- 4.9 A través de este componente se difundirá el modelo de desarrollo empresarial aplicado y sus resultados a otras instituciones que operan en Colombia. Para ello se ejecutarán actividades dirigidas a: (i) documentar las experiencias y lecciones aprendidas en el proyecto; y (ii) organizar y participar en foros y reuniones de trabajo y discusión para difundir los resultados.

V. COSTO, FINANCIAMIENTO Y DURACIÓN DEL PROYECTO

- 5.1 El Proyecto tendrá un costo de US\$ 1.260.000, de los que el FOMIN contribuirá con US\$756.000, con fondos no reembolsables. Los otros US\$504.000 serán aportadas por las instituciones que proponen el proyecto. El costo total del proyecto ha sido estimado en función de los componentes del mismo. El tiempo previsto para la ejecución del proyecto es de tres años.

⁴ Como mecanismos de cooperación entre proveedores se están evaluando alternativas tales como: mecanismos de comercialización colectivos y de responsabilidad compartida en cuanto a la garantía de calidad y tiempos de entrega de los productos; y el fortalecimiento de entidades coordinadoras (asociación de Mipymes participantes) para que asuman las responsabilidades de asignación de pedidos, rechazos, monitorear la ejecución, garantizar la calidad y los tiempos.

VI. ENTIDAD EJECUTORA

- 6.1 La Asociación Colombiana de Ingenieros (ACIEM) es una organización profesional de la Ingeniería cuya misión institucional es la de trabajar por el desarrollo profesional y científico de sus ingenieros y actuar como Cuerpo Técnico Consultivo del Gobierno Nacional (Ley 51/86) en las áreas de su especialidad: educación, energía, telecomunicaciones, electrónica y medio ambiente, entre otras. Tiene 7.673 ingenieros afiliados en todo el país, de los cuáles un 50% son socios de Mipymes.
- 6.2 ACIEM tiene 47 años de existencia gremial y cuenta con 22 sucursales en las principales ciudades del país las cuales desarrollan los propósitos institucionales hacia la búsqueda de nuevas oportunidades para sus afiliados y sus empresas. Tiene 23 empleados de planta, de los cuáles 14 son profesionales. La institución tuvo ingresos promedio de US \$ 490.000 en los años 2000-2002. ACIEM ha desarrollado proyectos conjuntos con la academia, el gobierno y la industria, lo que le ha permitido construir buenas relaciones institucionales y obtener un reconocimiento por su seriedad, objetividad y responsabilidad en cada uno de los temas en los que ha sido consultada.
- 6.3 La selección de ACIEM se basó en los siguientes factores. En primer lugar, su independencia. ACIEM al no representar ni a las empresas grandes, como la ANDI, ni a las pequeñas, como ACOPI, está mejor situada que las otras organizaciones gremiales para establecer procesos de intermediación. En segundo lugar, ACIEM tiene experiencia en un proyecto similar al propuesto, ya que desde 1997 actúa como Centro de Servicios de la Red Colombiana de Subcontratación⁵. En tercer lugar, una evaluación institucional de ACIEM realizada en 2003, señala que esta organización tiene capacidad administrativa, técnica y financiera para implementar el proyecto propuesto⁶.

VII. JUSTIFICACIÓN Y RESULTADOS ESPERADOS

- 7.1 La experiencia del FOMIN muestra que la vinculación de las Mipymes con las grandes empresas es un mecanismo efectivo para aumentar la competitividad de empresas pequeñas, dado que les facilita el acceso a nuevos mercados que de otra forma resultarían inalcanzables; les permite lograr economías de escala al sumar

⁵ La Red Colombiana de Subcontratación es un programa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que tiene como objetivo promover a través de los centros de subcontratación el enlace entre la oferta y la demanda de bienes, servicios, procesos productivos y tecnología de las cadenas productivas mejorando sus niveles de competitividad. A la fecha ha incorporado 300 empresas al sistema de información de la Red, las cuales han sido calificadas antes de su ingreso con el fin de ofrecer la calidad y confiabilidad requeridas. Desde 1998 ACIEM ha realizado conjuntamente con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ferias, salones de proveedores, seminarios y capacitación para el desarrollo de proveedores en la Micro, Pequeña y Mediana empresas, generando negocios entre las MIPYMES por una suma cercana a los Trece Millones de Dólares en los últimos cinco años.

⁶ La evaluación fue contratada por el MINCIT y practicada por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE).

esfuerzos de grupos empresariales; promueve la transferencia de tecnologías y el acceso a información y conocimiento para alcanzar mejores estándares de desempeño; y lleva a las empresas a aumentar sus niveles de calidad, productividad y competitividad buscando disminuir sus costos.

VIII. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES Y MEDIDAS PROPUESTAS

- 8.1 La presente operación no presenta riesgos ambientales o sociales específicos. Más bien, podría tener un efecto positivo en el medio ambiente y la aplicación de las leyes nacionales relacionadas con el medio ambiente, aspectos sociales y salud y seguridad laboral, mediante la facilitación brindada por el proyecto a las empresas apoyadas, a las cuales se exigirá el cumplimiento de las regulaciones nacionales ambientales y sociales. Asimismo, la capacitación a las empresas en formación incluirá temas de medio ambiente y seguridad laboral.

IX. ASPECTOS A CONSIDERAR A CONSIDERAR DURANTE EL ANÁLISIS

- 9.1 El equipo de proyecto tendrá cuidado de garantizar: (i) el compromiso de las empresas públicas de participar en el proyecto; (ii) la coherencia del proyecto con la nueva regulación que regirá las compras del sector público en Colombia; (iii) la metodología de evaluación y seguimiento del proyecto; (iv) el dimensionamiento de los componentes; (v) la capacidad y experiencia del ejecutor para este tipo de proyectos; y, (vi) la disponibilidad de los recursos de contrapartida.

X. RECOMENDACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

- 10.1 Durante el período de conceptualización, la oficina del país revisó la estructura básica de la operación y se cuenta con su apoyo para llevar a cabo este proyecto. SDS/MSM ha asumido el liderazgo en la preparación del diseño preliminar del proyecto y el correspondiente abstracto.

XI. TIEMPO ESTIMADO DE PREPARACIÓN Y ANALISIS DEL PROYECTO

- 11.1 Se estima que a partir de la aprobación del Perfil se podría completar el análisis y la presentación del Memorando de Donantes en un período de 5 meses.

Misión análisis: Marzo 2004

CRG: Mayo 2004

Comité de Donantes: Julio 2004

V.B. _____

Antonio Vives

Fecha