



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

“Sistemas de Compras Públicas e Integración Regional en América Latina y el Caribe”

*Investigadores:
Yasmin Natalia Jorge
María Soledad Rodríguez*

Programa ICT4GP

Documento de Trabajo N° 10

Buenos Aires, Noviembre de 2011

INDICE

1. Introducción	2
1.1 Importancia de las compras del Estado en la economía de los PED	3
1.2 Importancia de las MiPyMes.....	4
1.3 Definición de MiPyMes	5
1.4 Efectos de las políticas públicas en la participación de las MiPyMes en el mercado de compras del Estado	5
2. Análisis de la Regulación existente en materia de Compras Públicas	6
2.1 Nivel multilateral	6
2.2 Nivel Regional (Acuerdos a nivel Regional en América Latina y el Caribe)	9
3. Análisis de los sistemas nacionales de compras públicas (Metodología OCDE)	15
3.1 Análisis de los sistemas de compras públicas regionales en función de los dos indicadores y dos sub indicadores seleccionados	17
4. Conclusiones	25
5. Anexos	28
6. Bibliografía	35

1. Introducción

En el marco de un proceso fundamentalmente económico que consiste en la creciente integración de las distintas economías nacionales en una única economía de mercado, se observa un considerable avance en la liberalización del mercado de compras gubernamentales a nivel multilateral, impactando tanto a nivel regional como nacional en las estrategias económicas de los países, así como en sus negociaciones comerciales bilaterales y regionales.

En este contexto de avance hacia el establecimiento de instrumentos comerciales multilaterales destinados a facilitar el acceso a los mercados, los sistemas de compras públicas - que hasta la década del 90 habían quedado excluidos explícitamente de la obligación fundamental de conceder trato nacional- han sido asimilados bajo el paraguas normativo del GATT a través de un acuerdo plurilateral sobre contratación pública (ACP) firmado en 1994, con el objeto de garantizar la apertura, la transparencia y la no discriminación en los sistemas de Contratación y Compras Públicas.

De tal forma, las compras gubernamentales fueron incorporadas a la normativa del GATT y definidas conforme su terminología como “el proceso por medio del cual un gobierno adquiere el “uso de” o adquiere bienes o servicios, o cualquier combinación de ello, con fines gubernamentales sin intención de venta comercial o reventa, o uso en la producción o suministro de bienes o servicios para venta comercial o reventa”.¹

Por otra parte, la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional (CNUDMI) sobre la Contratación Pública de bienes, obras y servicios, prefiere utilizar el término más amplio de Contratación Pública, para referirse a la obtención por cualquier medio de bienes, obras o servicios efectuada por entidades adjudicadoras, tales como departamentos, organismos, órganos u otras dependencias administrativas del Estado o administración pública, o sus subdivisiones, que adjudiquen contratos.²

Esta última definición, más comprensiva, incluiría las distintas modalidades de adquisición consideradas en los acuerdos internacionales, más allá de la prestación o la concesión de servicios públicos, construcción de obras públicas, etc., comprendiendo también actividades como Investigación y Desarrollo (I+D), alquiler y arrendamiento de propiedades, etc. por parte de todos los niveles de gobierno (central, regional y local).

Por último, cabe destacar que un sistema de contratación pública puede abarcar no sólo la adquisición por parte del gobierno de bienes y servicios, sino esferas no consideradas estrictamente como contratación pública, tales como contratos de concesión, compras realizadas por empresas estatales, subvenciones, donaciones, etc. (Gordon, D.; 2006).

A los fines de este trabajo, se considera sistema de compras públicas al conjunto de políticas, normas, principios, procedimientos, actores y prácticas relativos a las diferentes fases del proceso de contratación pública, a saber: 1) definición de requerimientos y programación de la compra; 2) procedimiento de selección de proveedores y adjudicación del contrato; y 3) ejecución y gestión del contrato.

Siguiendo a Juan Araya Allende, es posible afirmar que las funciones de todo sistema de compras públicas consisten en una **función de utilidad pública**, con el Estado como proveedor de bienes y servicios a los ciudadanos; una **función administrativa**, orientada a asegurar la transparencia y el control del gasto público, a través de herramientas que minimicen los escenarios que atenten contra el uso eficiente de recursos; y, una **función económica**, vinculada a la adquisición de bienes y servicios al menor costo posible.

¹ Organización de Estados Americanos (OEA); “Diccionario de Términos de Comercio”; SICE (Sistema de Información sobre Comercio Exterior).

² Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI); “Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de bienes, obras y servicios con la guía para su eventual incorporación al derecho interno”; 1994.

Procedimientos tales como los mecanismos de licitación, permiten alcanzar estos fines simultáneamente, ya que en especial la licitación pública garantiza la igualdad de condiciones entre los proveedores, transparenta la actividad contractual del Estado, a la vez que permite mejorar las condiciones de contratación a través de la selección de la oferta más conveniente (Araya Allende, J.; 2006).

De esta manera, el presente trabajo partirá de la anterior definición del proceso de compras públicas como sistema a fin de analizar la regulación existente en la materia y su impacto en los sistemas, de compras públicas a nivel nacional. La regulación existente relativa a compras públicas será analizada en tres niveles: multilateral (Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública - ACP), regional (Acuerdos a nivel Regional en América Latina – en adelante AL - y Caribe) y nacional, a través de la metodología de evaluación de los sistemas de nacionales de compras públicas de la OCDE, y en función de los indicadores de base (ILB) que comparan las condiciones actuales de cada sistema nacional frente a las normas internacionales.

Resumiendo, la presente investigación analizará el alcance y obligaciones del Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública del GATT/OMC y posteriormente el impacto de dicho Acuerdo sobre los procesos regionales de integración económica. Por último, se estudiará el marco regulatorio y desempeño de los sistemas de compras públicas a nivel nacional.

Por otra parte, se estudiará el alcance y obligaciones del Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública del GATT/OMC y posteriormente el impacto de dicho Acuerdo sobre los procesos regionales de integración económica. Por último, se analizará el marco regulatorio y desempeño de los sistemas de compras públicas a nivel nacional, así como también las razones de la reticencia de los PED a adherirse al Acuerdo Plurilateral sobre Compras Públicas.

1.1 Importancia de las compras del Estado en la economía de los PED

La OMC considera la contratación pública como un aspecto relevante del comercio internacional, debido a la importancia que tiene en la economía de los países miembros -en muchos casos alcanza el 15% del PBI - y a los beneficios resultantes para las partes interesadas, tanto a nivel nacional como extranjero.

En este sentido, un régimen de contratación pública transparente y no discriminatorio brindaría un escenario óptimo para aprovechar al máximo la competencia entre los proveedores, reduciendo el precio de bienes y servicios que contrata el Estado y mejorando la asignación de recursos (acceso a más y mejores servicios públicos con los mismos recursos). Asimismo, la mayor competencia no solamente permitiría obtener menores precios y mejor calidad de bienes y servicios, sino también una menor carga impositiva y una mayor eficiencia gubernamental para proveer servicios con idéntica cantidad de recursos.³

En el caso de los países en desarrollo (PED), la regulación de las compras públicas a fin de garantizar un sistema de compras del Estado eficiente y transparente cobra relevancia en función de la reducción de costos administrativos, los menores plazos en los procesos de contratación, así como también la simplificación de los procesos de licitación y adjudicación, incrementando la transparencia tanto en los procesos como en los resultados, contribuyendo a la gobernabilidad del sistema, y en última instancia, al desarrollo económico – disminuyendo las barreras al ingreso para las MiPyMes locales y promoviendo el desarrollo de economías regionales y locales- .

Asimismo, un sistema de compras públicas transparente y abierto brinda a los PED la posibilidad de un mayor acceso a la tecnología, formación y experiencia de gestión extranjera. Otorgando, a su vez, un mayor acceso a los mercados extranjeros para firmas locales en virtud del/los acuerdo/s en la materia. Además, produce un efecto derrame sobre la economía local en la medida en que las firmas extranjeras que proveen al Estado generalmente utilizan subcontratistas nacionales; ejerciendo también una fuerte

³ En Guatemala, se logró ahorrar 43% en los costos de medicinas prescritas debido a la introducción de un régimen de licitaciones transparente y competitivo. En Colombia un régimen similar de licitación contribuyó a reducir 47% el costo de las compras de productos militares. Pakistán y Bangladesh, redujeron por esta vía sus gastos en tratamiento de aguas y residuos cloacales y generación de electricidad, respectivamente (IADB, 2008).

presión sobre las firmas locales para que adquieran mayor competitividad con la ayuda de tecnologías extranjeras.

No obstante, encontramos en muchos países de la región la existencia de “sistemas de compras diferenciales” mediante los cuales se intenta promover la adquisición de bienes y servicios nacionales de forma de impulsar la economía y el desarrollo nacional, incluyendo la posibilidad de favorecer a determinados sectores, regiones o categorías de empresas.

Esto es posible, en función de la importancia del Estado como demandante de bienes, servicios y obras públicas para la economía en su conjunto. En este sentido, la alta participación del gasto público en el total del PBI de cada país coloca al Estado como el principal comprador de bienes y servicios en muchos países en desarrollo, en virtud de su función como proveedor de bienes y servicios sociales (salud, educación, transporte e infraestructura) y en el marco de una tendencia hacia el aumento en la prestación de dichos servicios por parte del estado. Es el Estado en dicho rol quien puede utilizar el sistema de Compras Públicas como un instrumento de política económica orientado a promover determinados sectores o regiones a nivel local, regional o nacional.

1.2 Importancia de las MiPyMes

Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, si bien no son un fenómeno de nacimiento reciente, despiertan cada vez más interés, al punto que ya no se pone en duda la importancia de las MiPyMes como pieza fundamental para impulsar el desarrollo económico y social de los países; reconocimiento que deviene de su capacidad para innovar, generar empleo, adaptarse a los cambios en el mercado y su contribución al PBI (Chaves Sanabria, G. y Segura, O.; 2010).

Sin embargo, la visión acerca del rol de las MiPyMes en el desarrollo también ha sido destacada en años precedentes. Se considera que fue en los 70', durante la crisis del petróleo, donde las MiPyMes comienzan a cobrar mayor relevancia, siendo la Organización Internacional del Trabajo, quien comenzó a recomendar a los países que cooperen en el desarrollo de dichas empresas. La OIT destacaba su supervivencia sin ayuda gubernamental ante la depresión, en la crisis del petróleo y la absorción de mano de obra no calificada (Späth, B.; 1993).

En los 80', a través del enfoque conocido como “especialización flexible” se señalan las ventajas de las MiPyMes puntualizando su estructura menos rígida, más adaptable y con mayor capacidad de innovación (Piore, M. y Sabel, C.; 1984). Esta observación estuvo asociada al uso intensivo de información y conocimiento en su función de producción (Moori-Koenig, V., Milesi, D. y Yoguel, G.; 2005). En consecuencia, este tipo de empresas, estarían en mejores condiciones de afrontar y resolver demandas complejas, que exijan flexibilidad de respuesta, la provisión de servicios nuevos o especializados, así como requerimientos originados en una ubicación geográfica específica.

Finalmente, en 1994 el Banco Mundial destaca un número de argumentos centrales que dan fundamento a la política de ayuda hacia el Sector Pyme: las Pymes favorecen la competencia y el emprendimiento; poseen mayor flexibilidad e innovación; en algunos casos presentan mayor productividad que las grandes empresas; mayor intensidad en el uso de empleo (Beck, T. et al.; 2005).

Asimismo, se considera que la inserción internacional de las MiPyMes resulta relevante por múltiples motivos. En primer lugar, el volumen de comercio de las Pymes representa un porcentaje significativo del volumen de comercio exterior en el caso de muchos PED. En segundo lugar, numerosos autores han demostrado la sustancial relación entre productividad agregada a nivel de las firmas y el comercio internacional (Corcos, G. et al. (2007); Melitz, M.J. (2007); Bernard, A.B. et al. (2007); Keller, W. & Yeaple, S. (2005)).

Por último, la participación de las MiPyMes en los mercados de compras públicas brinda sustentabilidad al sistema de compras al garantizar una competencia más dinámica y promover el desarrollo nacional. En este sentido, la capacidad del Estado para promover el crecimiento e internacionalización de las MiPyMes, sería la base para generar nuevas oportunidades comerciales a nivel regional y concebir estrategias de competencia aún mayores, cuidando no obstante, que estas políticas sean consistentes con los objetivos económicos y las estrategias de desarrollo nacional.

1.3 Definición de MiPyMes

Tanto en los países Latinoamericanos como en el resto del mundo, no existe actualmente una definición homogénea de MiPyMes. Esto se debe a que cada país aplica los criterios de clasificación que resultan útiles para el desarrollo de políticas, medidas y estrategias económicas dirigidas al sector empresarial y sus propias necesidades, tal como se detalla en el Anexo I del presente trabajo.⁴ El criterio más utilizado es la generación de empleo, por la facilidad que existe para obtener la información y clasificar a las MiPyMes con base a ese parámetro.

Cada país define a las MiPyMes utilizando pautas esencialmente cuantitativas que si bien tiene ciertas características similares, también tiene diferencias significativas. Incluso en algunos casos, no hay consenso dentro del mismo país. En este sentido, las definiciones de MiPyMes utilizadas por los distintos países suelen cruzar tres dimensiones: el personal empleado, los activos de la firma y las ventas brutas anuales (Saavedra G., M. y Hernández C., Y.; 2008).

Usualmente, se exige que la empresa postulante a la categoría cuente con una cantidad de cada variable comprendida entre dos umbrales –uno de mínima y uno de máxima–. El conflicto interno se da cuando las empresas tienden a cumplir con uno de los criterios pero no con el otro, esto quiere decir que existe un problema de coherencia interna de la definición, defecto que puede conducir a conclusiones erradas o a resultados distintos, de acuerdo a si cruzamos los datos con el número de una variable o de otra. Por tanto, una clasificación a través de una única variable evitaría este tipo de inconvenientes.

1.4 Efectos de las políticas públicas en la participación de las MiPyMes en el mercado de compras del Estado

Por lo anteriormente descrito al considerar la participación de la MiPyMes en las compras públicas los gobiernos deberán tener presente que las políticas públicas pueden afectar a las MiPyMes en distintos niveles (Wittig, W.; 2000):

(i) Eliminación de obstáculos a la participación

Las políticas públicas pueden suprimir las desventajas o barreras que impiden la participación de las empresas de menor tamaño en las compras públicas, lo cual se fundamenta en la escasez de recursos que poseen las mismas para competir con aquellas de mayor tamaño.

Las reformas podrían ser radicales, y propiciar el establecimiento de un entorno empresarial y normativo que permita la participación y la libre competencia de todas las empresas independientemente de su tamaño. Ello implica garantizar el ejercicio de los derechos contractuales y de propiedad, así como un acceso más amplio a la información; asegurando la competencia efectiva entre las empresas mediante la reducción de los costos de transacción.

(ii) Incremento de apoyo por parte del Gobierno

Este apoyo podría ser neutro (sin recurrir a subsidios), en cuyo caso no constituiría una ventaja específica para las MiPyMes, o subvencionado. Es decir, algunos países no sólo tratan de igualar las condiciones de acceso sino que favorecen a las MiPyMes de forma especial a través de subsidios directos. Esta última

⁴ Ver Anexo I: Clasificación de MiPyMes según tamaño a nivel regional.

opción brindaría ventajas a las MiPyMes al minimizar sus desventajas para que puedan participar de las licitaciones, pero al mismo tiempo introduciría un factor de distorsión en los procedimientos de contratación pública, configurándose como una excepción al principio de Trato Nacional con el fin de favorecer la compra de bienes y servicios de determinados oferentes nacionales.

(iii) Trato Preferencial

Del apartado anterior se desprende que el gobierno mediante políticas de subsidio podría orientar la asistencia hacia empresas de determinados sectores de actividad que se vean afectadas en mayor medida por la competencia externa de empresas extranjeras. De tal forma, el Estado podría utilizar el sistema de Compras Públicas como un instrumento de política económica orientado a promover determinados sectores o regiones a nivel local, regional o nacional.

Una de las formas en que el Estado puede favorecer a los oferentes nacionales y orientar su ayuda a determinados sectores de la economía, consiste en fijar esquemas de contratación que contemplen la incorporación de bienes con valor agregado nacional, transferencia de tecnología, incorporación de recursos humanos, fortalecimiento de empresas de bienes y servicios nacionales, incluyendo pequeñas y medianas empresas.

(iv) Cuotas de mercado

En un plano más polémico, los organismos estatales pueden disponer que determinadas compras se hagan a las MiPyMes locales, fijar un porcentaje mínimo de compras concedidas para estas empresas, establecer categorías donde únicamente pueden participar MiPyMes, fijar montos de contratos reservados a contratistas nacionales, adoptar medidas de preferencia a las ofertas nacionales, fijar incentivos a los bienes y servicios nacionales agregándoles cierto porcentaje del puntaje total de las propuestas técnicas y económicas al puntaje final de calificación de propuestas (márgenes de precio preferencial), o disponer de altos umbrales de aplicación en los contratos donde se prevé la participación de oferentes extranjeros, entre otros.

(v) Otras barreras al comercio

Por último, el Estado también podría hacer uso de barreras arancelarias y/o no arancelarias a fin de restringir el acceso a su mercado de compras públicas. Además de barreras tradicionales como tarifas y cuotas, el Estado podría adoptar medidas tales como estándares mínimos de calidad, medidas anti-dumping y compensatorias, restricciones sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, requisitos legales exigidos a los proponentes extranjeros para la suscripción del contrato (como por ejemplo acreditación de un representante legal domiciliado en el país o asociación con firmas locales), entre otros.

De tal forma, las políticas públicas implementadas por los países para regular los sistemas nacionales de compras públicas pueden afectar no sólo el acceso a dicho mercado sino favorecer ciertos sectores y tipos de empresas oferentes, por ejemplo, priorizando la oferta nacional por sobre la extranjera. Sin embargo, dichas políticas en el ámbito nacional se enmarcan dentro de un sistema de reglas, leyes y procedimientos vigentes tanto a nivel multilateral como regional; marco regulatorio que condiciona las políticas públicas en materia de Compras del Estado que cada país podría implementar en el ámbito nacional. Por tal motivo, continuaremos analizando la regulación existente en materia de compras públicas a nivel multilateral y regional a fin de determinar cómo influye dicho marco normativo sobre las políticas implementadas por los países de América Latina y el Caribe.

2. Análisis de la Regulación existente en materia de Compras Públicas

2.1 Nivel multilateral

La Contratación Pública ha sido por años una laguna dentro del sistema multilateral de comercio, quedando excluida explícitamente de la obligación fundamental de conceder trato nacional por 30 años, hasta que en la década del 90 fue incorporada al paraguas normativo del GATT a través de un Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública firmado en 1994 y en vigor desde 1996, (en adelante ACP).

Anteriormente, el primer intento de incorporar las compras públicas al sistema multilateral de comercio había sido el primer acuerdo de compras gubernamentales conocido como Código de Compras Públicas del GATT en 1981, aunque limitado a bienes comprados por entidades del gobierno central. Sólo con la firma del ACP, luego del establecimiento de la OMC y en el contexto del avance hacia el establecimiento

de instrumentos comerciales multilaterales destinados a facilitar el acceso a los mercados, el ámbito de aplicación fue expandido para incluir bienes y servicios contratados por el gobierno en todos sus niveles, entidades del gobierno sub-central, empresas del estado y otras entidades.

En suma, el ACP se ha constituido como el primer esfuerzo internacional, aunque no multilateral, por incorporar las compras públicas a las disciplinas de la OMC, en el marco de una reticencia generalizada por parte de los Estados Nacionales a tomar compromisos en la materia con el fin de reservarse la posibilidad de utilizar las compras públicas como herramienta para desarrollar o proteger la industria local.

Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública (ACP). Principales disposiciones.⁵

El ACP es un acuerdo plurilateral que no vincula a todos los miembros de la OMC, como en el caso de un acuerdo multilateral, sino que se aplica a un número reducido de signatarios. Sólo los países firmantes están jurídicamente vinculados por el Acuerdo, en este caso: Canadá, la Unión Europea de los 27, Estados Unidos, Corea, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Noruega, Países Bajos respecto de Aruba, Suiza, Tapei Chino y Singapur.

Sin embargo, la normativa existente a nivel plurilateral influye en los niveles regional y nacional, sobre las políticas públicas y reglamentaciones de aquellos países que no están jurídicamente vinculados por el acuerdo. Asimismo, varios miembros de la OMC⁶ y organizaciones internacionales⁷, también participan del Acuerdo en carácter de observadores.

El objetivo principal del Acuerdo consiste en garantizar la apertura, la transparencia y la no discriminación en los sistemas de Contratación y Compras Públicas como principios fundamentales, aplicables a las actividades de contratación de las Partes que lo han suscrito, para beneficio de esas Partes y de sus proveedores, mercancías y servicios. Estos principios se traducen en normas específicas que comprenden la obligación para los firmantes de garantizar a los productos, servicios y proveedores de las demás Partes un trato no menos favorable que el otorgado tanto a los productos, servicios y proveedores nacionales; como a los productos, servicios y proveedores de cualquier otra Parte.

Respecto del ámbito de aplicación, en lo relativo a los bienes, servicios y entidades alcanzadas por el Acuerdo, el mismo comprende “las adquisiciones de bienes y servicios mediante cualquier instrumento contractual, incluidos métodos tales como la compra, la compra a plazos o el arrendamiento, financiero o no, con o sin opción de compra, e incluida cualquier combinación de productos y servicios, que celebren las entidades listadas en los Anexos del Acuerdo, cuando el valor del contrato no sea inferior al valor de umbral pertinente que se indica en el Anexo 1 del Apéndice I, y siempre y cuando esos bienes y servicios no hayan sido exceptuados”.⁸

De tal forma, cabe destacar que el Acuerdo no incluye una definición concreta de las compras públicas sino que éstas son definidas bajo el ACP según su ámbito de aplicación. En este sentido, el Acuerdo define las entidades comprendidas -gobiernos centrales (incluidos ministerios, secretarías y demás oficinas), gobiernos subcentrales y demás entidades que se rigen en sus contratos por las disposiciones del ACP; los servicios comprendidos mediante enumeración positiva o negativa de cada parte, incluyendo los servicios de construcción; así como también los umbrales aplicables a los contratos de compras públicas.

En cuanto a los procedimientos de compras públicas, tanto en lo que respecta a la licitación, calificación y selección de proveedores, como a la evaluación de ofertas, adjudicación y contratación de bienes y

⁵ GATT/OMC; “Acuerdo Sobre Contratación Pública” (ACP); 1996.

⁶ Arabia Saudita, Argentina, Australia, Reino de Bahréin, Camerún, Chile, Colombia, Croacia, India, Nueva Zelandia, Sri Lanka, Turquía y Ucrania; y entre ellos, varios entre los observadores están en proceso de adhesión, tales como Albania, Armenia, China, Georgia, Jordania, Moldova, Mongolia, Omán, Panamá, República Kirguisa.

⁷ El Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Centro de Comercio Internacional.

⁸ GATT/OMC; “Acuerdo Sobre Contratación Pública” (ACP); 1996.

servicios por parte de las entidades gubernamentales, las partes deberán garantizar en virtud del acuerdo que dichos procesos y procedimientos sean aplicados por las entidades gubernamentales de manera justa y no discriminatoria.

Asimismo, en lo que se refiere a la adjudicación del contrato, el Acuerdo establece que la entidad hará la adjudicación al licitador que se haya determinado que tiene plena capacidad para ejecutar el contrato y cuya oferta, de productos o servicios nacionales o de productos o servicios de las demás Partes, sea la más baja o, según los criterios concretos de evaluación establecidos en los anuncios o en el pliego de condiciones, se considere la más ventajosa.

El Acuerdo establece que al calificar y seleccionar a los proveedores, o a los productos o servicios, y al evaluar las ofertas y adjudicar los contratos, las entidades se abstendrán de imponer o tratar de conseguir compensaciones o de tenerlas en cuenta. Aquí es necesario hacer la salvedad del trato especial y diferenciado dispensado a los países en desarrollo, en virtud del cual cada país en desarrollo podrá, en el momento de la adhesión, negociar condiciones para la utilización de compensaciones como, por ejemplo la exigencia de incorporar elementos nacionales; así como también exenciones en el marco de acuerdos regionales o generales en los que participen.

Por último, el Acuerdo establece que se concederá un trato especial a los países menos adelantados Partes del Acuerdo y a los proveedores en ellos establecidos, en relación con productos o servicios originarios de dichos países; así como también a los proveedores establecidos en países menos adelantados que no sean parte del Acuerdo.

Otras excepciones al Acuerdo incluyen la posibilidad de adoptar medidas para proteger intereses esenciales de las partes en materia de seguridad o para fines de defensa nacional; y establecer medidas para proteger la moral, el orden o la seguridad públicos, la salud y la vida humana, animal y vegetal, la propiedad intelectual, o relacionadas con artículos fabricados o servicios prestados por minusválidos, o en instituciones de beneficencia o penitenciarias, siempre que esas medidas no se apliquen de modo que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable o que equivalgan a una restricción encubierta del comercio internacional.

Iniciativa sobre Transparencia en la Contratación Pública

Otra iniciativa a favor de la regulación de los sistemas de compras públicas a nivel multilateral en el marco de la OMC consiste en la Iniciativa sobre Transparencia en la Contratación Pública. La misma se diferencia del ACP en la medida en que se trata de una negociación multilateral que involucra a todos los miembros, aunque sólo se restringe a promover la transparencia en los mercados de compras públicas sin significar compromisos adicionales en materia de acceso a mercados por parte de los firmantes.

En la Conferencia Ministerial de Singapur (1996), se estableció la creación de un Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública, pensado como un paso previo a la negociación en la OMC de un acuerdo provisional de carácter multilateral y vinculante para todos los países miembros, a fin de establecer únicamente disposiciones de transparencia para los procedimientos empleados por los organismos públicos en la adquisición de bienes.

Mientras las preferencias no estuvieran encubiertas, el Grupo no se ocuparía del trato preferencial dispensado a los proveedores nacionales, sino que se limitaría a estudiar la transparencia de las prácticas de contratación pública, teniendo en cuenta las políticas nacionales y a preparar elementos para su inclusión en un acuerdo multilateral en la materia.

Sin embargo, los miembros en las distintas Rondas de Negociaciones y Conferencias Ministeriales llevadas a cabo por la OMC no lograron llegar a un acuerdo, las negociaciones quedaron estancadas y el programa fue remitido al Consejo General. Éste adoptó una decisión en 2004 en la que acordó que el tratamiento de cuestiones como la transparencia de la contratación pública y los temas de la relación entre comercio e inversiones y la interacción entre comercio y competencia, no formarían parte del Programa de Trabajo de Doha ni se llevarían a cabo negociaciones en la materia. Desde que se adoptó esa Decisión, el Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública se ha mantenido inactivo.

Por último, cabe destacar que esta iniciativa no ha recibido el apoyo de los países de la región, en coincidencia con la reticencia encontrada para firmar el Acuerdo Plurilateral sobre Contrataciones Públicas, dado que es considerada por muchos de estos países como un intento de multilateralizar este Acuerdo (Crivelli, A.; 2005).

2.2 Nivel Regional (Acuerdos a nivel Regional en América Latina y el Caribe)

El ACP significó un gran aporte en materia de regulación de las compras públicas en la medida en que estableció un marco jurídico de derechos y obligaciones a nivel internacional, que a pesar de no ser formalmente adoptado por la mayoría de los miembros de la OMC sirvió de base como para delimitar los márgenes en que se han desarrollado posteriormente las políticas de compras públicas de muchos miembros de la OMC, incluidos los PED.

De tal forma, los procesos regionales de integración económica en América Latina y el Caribe también han debido adecuar sus normas en el marco de los avances en la materia producidos a nivel multilateral, máxime cuando varios países de la región participan del Acuerdo en carácter de observadores. Por ejemplo, incorporando disciplinas que garantizan el Trato Nacional, garantizando la transparencia en los procedimientos de compras públicas (calificación y selección de proveedores, bienes o servicios, adjudicación de contratos, etc.) para asegurar que el beneficiado final sea el proveedor que presente la oferta más ventajosa, así como también incorporando procedimientos domésticos de impugnación imparciales y eficientes.

A continuación, se presentará un análisis de la regulación existente en materia de compras públicas en el marco de los principales esquemas de integración económica vigente en América Latina y el Caribe. Incluiremos en el análisis Acuerdos de Libre Comercio entre los países de la región, así como también esquemas que suponen un grado de integración más avanzada, tales como uniones aduaneras y mercados comunes, a saber: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA); dejando fuera del análisis los Acuerdos de países en desarrollo de la región con terceros y/o con países desarrollados.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Los países del MERCOSUR acordaron incorporar las disciplinas en materia de compras públicas vigentes a nivel internacional al esquema regional mediante el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR en 2004, con el objetivo principal de proporcionar a los proveedores y prestadores establecidos en los Estados Partes, y a los bienes, servicios y obras públicas originarios de los Estados Partes un tratamiento no discriminatorio en el proceso de contrataciones efectuadas por las entidades públicas.

Los principios que rigen el Acuerdo se basan en la transparencia y no discriminación en los procesos de contrataciones públicas de bienes, servicios y obras públicas, así como en los principios básicos de legalidad, objetividad, imparcialidad, igualdad, debido proceso, publicidad, vinculación al instrumento de la convocatoria, concurrencia y los demás principios que concuerden con ellos.

A diferencia del ACP, el Protocolo de Compras Públicas del Mercosur se basa en el principio de Trato de Nación Más Favorecida, mediante el cual cada Estado Parte “otorgará inmediata e incondicionalmente a los bienes y servicios y obras públicas y a los proveedores y prestadores de cualquier otro Estado Parte un trato no menos favorable de aquel que conceda a los bienes y servicios y obras públicas y a los proveedores y prestadores de cualquier otro Estado Parte o de terceros países”.⁹

Asimismo, el Acuerdo incorpora el principio de Trato Nacional, en virtud del cual cada Estado Parte otorgará a los bienes y servicios y obras públicas y a los proveedores y prestadores de cualquier Estado Parte, “un trato no menos favorable del que otorgue a sus propios bienes, servicios, obras públicas, proveedores y prestadores, sin perjuicio de la facultad de cada Estado Parte a mantener excepciones limitadas”.¹⁰

⁹ Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR; Decisión CMC 23/06; Córdoba, 2006.

¹⁰ *Ibidem*.

Por otra parte, al igual que el ACP, el Protocolo establece que los requisitos y especificaciones técnicas que establezcan las características de los bienes, servicios y obras públicas objeto de contratación, no se aplicarán para anular o limitar la competencia, crear obstáculos innecesarios al comercio o discriminar a oferentes.¹¹

En lo que se refiere al ámbito de aplicación del Acuerdo, el Protocolo se aplica a las contrataciones públicas que las entidades de todos los niveles de gobierno federales y sub-federales celebren para la adquisición de bienes y servicios, cualquiera sea su combinación, incluidas las obras públicas, mediante cualquier método contractual, siempre y cuando su valor sea igual o superior a los límites establecidos en el ANEXO V (umbrales de aplicación del Acuerdo), sin perjuicio de las reservas de cada Estados Parte.

En este sentido, el Protocolo comprende una estructura flexible en donde se permite a los países miembros adoptar compromisos diferenciados, al menos por un período de tiempo, los que irán convergiendo hacia la liberalización a través de negociaciones futuras en sucesivas rondas cada dos años. De tal forma, los estados han presentado sendas reservas al momento de la firma del Protocolo.

Argentina ha presentado una reserva que le permite seguir aplicando la preferencia a los proveedores nacionales, de manera decreciente, por un período de cinco años. Además, Argentina y Brasil se eximen de incluir en el Anexo I “Listas Positivas de Entidades” entidades de los niveles sub-federales, sin perjuicio de la ampliación de la cobertura de dicho anexo en negociaciones futuras. Paraguay ha excluido del Acuerdo el acceso a su mercado de compras públicas a la República de Argentina y a la República Federativa del Brasil, hasta la apertura de los mercados de los gobiernos estatales y provinciales limítrofes al Paraguay; comprometiéndose solamente a aplicar las disciplinas sobre transparencia. Y Uruguay se ha reservado la posibilidad de continuar aplicando la preferencia del 10% a sus proveedores nacionales. Brasil se constituye como el único Estado Parte que ha incluido las obras públicas (servicios de construcción) en su lista de ofertas y empresas públicas en su lista de entidades.

El hecho de que el Mercosur aún no ha logrado establecer un Mercado Común efectivo entre las partes, les ha permitido a las mismas excluir de las negociaciones o reservar ciertos sectores, entidades, bienes o servicios, así como discriminar en los umbrales o montos a partir de los cuales las contrataciones públicas se encuentran sometidas a las reglamentaciones conforme lo dispuesto en el Acuerdo.

En este sentido, el Protocolo estableció un valor de contrato mínimo o umbral, a partir del cual debe licitarse una compra del sector público dada, siendo éste de USD 150.000 para Argentina, USD 75.000 para Brasil, y USD 200.000 para Paraguay y Uruguay. Estos valores serían revisados periódicamente en sucesivas rondas de negociación que se llevarían a cabo cada 2 años, según lo establecido en dicho Acuerdo. Asimismo, se estableció un Mecanismo de Ajuste Automático mediante el cual el valor de los umbrales sería ajustado por la Comisión de Comercio del MERCOSUR, en su primera reunión ordinaria anual, al 31 de diciembre del año anterior de acuerdo al IPM (Índice de Precios Mayoristas) de los Estados Unidos.

En lo que respecta a los umbrales establecidos en el Protocolo del MERCOSUR, y si los comparamos con los establecidos en el ACP para las entidades centrales de gobierno (130.000 DEG para mercancías y servicios con excepción de los servicios de construcción y 5.000.000 de DEG para los servicios de construcción en la mayoría de los países)¹², los umbrales de Argentina y Brasil son más bajos que los comprometidos a nivel plurilateral en el ACP para mercancías y servicios, y más aún en el caso de servicios de construcción con la salvedad de que sólo Brasil ha asumido compromisos en dicho sector estableciendo como umbral los USD 3.000.000.¹³ Los umbrales para Paraguay y Uruguay se aproximan a los del ACP.

En cuanto las excepciones generales al Acuerdo, el Protocolo contempla la posibilidad de adoptar medidas para proteger los intereses esenciales de las Partes en materia de contrataciones relativas a la

¹¹ *Ibidem*.

¹² Equivalente del DEG en dólares estadounidenses: SDR1 = US\$ 1,60074 (al 12/08/2011).

¹³ Anexo V; Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR; Decisión CMC 23/06; Córdoba, 2006.

seguridad y defensa nacional; así como también medidas para proteger la moral, el orden y la seguridad públicos, la vida o la salud humana, animal o vegetal, siempre que tales medidas no se apliquen de modo que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable, o que impliquen una restricción encubierta del comercio entre los Estados Partes.

Por otra parte, quedan fuera del Acuerdo Las contrataciones públicas financiadas total o parcialmente por organismos internacionales, salvo que sus normas admitan la aplicación del Protocolo del MERCOSUR. Tampoco quedan bajo el ámbito de aplicación del Acuerdo las contrataciones públicas bajo el régimen de delegaciones en prestadores privados ni las obras y los servicios, que por disposiciones constitucionales o legales, sean prestados al Estado directamente por entidades públicas.

Asimismo, los Estados Partes podrán considerar compensaciones, entendiéndose por éstas las ofertas adicionales al objeto principal de la contratación, siempre que así fuera indicado en el pliego de licitación en las contrataciones públicas de bienes, obras o servicios de relevancia económica o tecnológica.¹⁴

En lo que respecta a las reglas y procedimientos especificadas en el Protocolo de Contrataciones Públicas, el Acuerdo establece la necesidad de que las contrataciones públicas sean realizadas conforme licitación pública o contratación directa, esta última en los casos explícitamente detallados en el art. 18 del Acuerdo. Asimismo, en virtud del principio de No Discriminación, se establece que, en el proceso de calificación de los oferentes de bienes, servicios y obras públicas, las entidades no discriminarán entre oferentes nacionales y aquellos de los otros Estados Partes. Por último, el Acuerdo establece que la entidad adjudicará el contrato al proveedor o prestador al que haya considerado con capacidad de ejecutarlo y cuya oferta sea la más ventajosa, de acuerdo con los criterios específicos de evaluación establecidos en el pliego.

No obstante, el Acuerdo establece una preferencia regional en las contrataciones públicas para las ofertas de bienes, servicios y obras públicas de los Estados Partes respecto a las de extrazona. Dicha oferta se materializa en la posibilidad para los beneficiarios de igualar la mejor oferta, mantenidas como mínimo las características técnicas presentadas en la oferta inicial, siempre y cuando la diferencia entre estas no sea superior al 3% (tres por ciento), conforme el criterio de evaluación de las ofertas. En caso de empate entre un oferente de los Estados Partes y uno extra zona, se adjudicará el contrato al oferente de los Estados Partes.

Un aspecto a detallar del Protocolo, consiste en el hecho de recabar las últimas tendencias en materia de incorporación de tecnologías de la información a los sistemas de compras públicas nacionales, en la medida en que establece que “con miras a mejorar el acceso al mercado de compras del estado, cada Estado Parte procurará implementar un sistema electrónico único de información para la divulgación de los avisos de licitación de sus respectivas entidades”.¹⁵

Por último, dicho todo esto respecto del Protocolo de Compras Públicas del Mercosur, debemos hacer la salvedad de que éste aún no ha entrado en vigencia, en la medida en que el único país en integrarlo a su ordenamiento jurídico nacional en 2009 fue la República Argentina. Los demás países no lo ratificaron en el Parlamento, incluido Paraguay, siendo necesaria para la entrada en vigencia la ratificación de al menos dos Estados.

Comunidad Andina de Naciones (CAN)

A diferencia de lo que ocurre en otros Acuerdos Comerciales en donde los capítulos de compras públicas aplican tanto para temas de bienes como servicios, en el caso de la Comunidad Andina existe una situación particular en la medida en que no se ha negociado un acuerdo específico en materia de compras públicas. Sin embargo, el artículo 4 de la Decisión 439/98 de la Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, establece un marco general que es aplicable a los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, en base a los principios de Trato Nacional y No Discriminación entre los Países Miembros.

¹⁴ Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR; Decisión CMC 23/06; Córdoba, 2006.

¹⁵ Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR; Decisión CMC 23/06; Córdoba, 2006.

En este sentido, cabe destacar que desde 1996 se iniciaron negociaciones en la Comunidad Andina con el fin de adoptar un estatuto de contratación pública para el proceso de integración comunitario a fin de armonizar las normas nacionales y abrir el mercado interior. Sin embargo, hasta la fecha los países miembros no han podido acordar una normativa comunitaria en materia de compras públicas, en gran parte debido a diferencias en las orientaciones de política de dichos países, siendo Ecuador y Venezuela los más proclives a utilizar las políticas de compras públicas como instrumentos de desarrollo.

Actualmente si bien existe libre comercio dentro del bloque en lo relativo a las compras públicas, dicho mercado se encuentra sujeto a normativas nacionales muy disímiles y, en muchos casos, discriminatorias. Los negocios se circunscriben por lo general al mercado doméstico, impidiendo un mayor crecimiento de las empresas.

En función de las diferencias encontradas en las legislaciones internas de cada país y la poca flexibilidad de los países miembros en el proceso de homogenización de las mismas, el proyecto para un Acuerdo de Compras Públicas de la CAN consiste en un instrumento marco que permite acoger las normativas nacionales vigentes en cada País Miembro y no impide aplicar políticas de estímulo a la producción y servicios nacionales, estableciendo cuatro compromisos centrales: No discriminación; Trato Nacional; Transparencia en los procedimientos; Sistema de información e impulso a la contratación electrónica (Guzmán Manrique, G.; 2003).

De tal forma, el Proyecto de Decisión contempla el cumplimiento del principio de No discriminación mediante la aplicación del Trato Nacional y Cláusula de la Nación más Favorecida asegurando un mejor acceso en las mejores condiciones negociadas en un tercer país. El mismo no contempla exclusiones ni reservas sectoriales, ni de bienes o servicios, así como tampoco se contemplan discriminaciones por diferentes umbrales. En otras palabras, todo lo que esté sometido en cada país a las reglas de contratación pública queda sujeto a las disciplinas y compromisos de acceso de la norma comunitaria, y, por consiguiente, aplica a las ofertas de los demás socios andinos (Guzmán Manrique, G.; 2003).

Mediante el proyecto de Acuerdo de la CAN también se intentó brindar transparencia en los procedimientos de compras públicas a fin de promover una participación más amplia de proveedores en las licitaciones o concursos; aunque dada la diversidad normativa de los países el Acuerdo solo contempla reglas básicas de procedimiento. A nivel nacional, los procedimientos de compras públicas que se efectúan dentro del bloque consisten generalmente en Concursos o Licitaciones públicas. Sin embargo, se observan ciertas excepciones a dicho régimen realizándose invitaciones en forma limitada, concursos privados o contrataciones directas.¹⁶

En función de lo descrito anteriormente, al abordar un nivel de análisis más profundo en cuanto a la aplicabilidad de un Acuerdo Regional de Compras Públicas y las discrepancias legislativas de los países miembros, cabe destacar que las normas de contratación pública de Colombia, Perú y Bolivia se aplican tanto a las empresas que son netamente del sector público como a aquellas empresas con aportes de capital mixto que posean aportes de capital mayoritariamente estatal (Baldeón, M.; 2006). En contraposición, en Ecuador las empresas privadas no se someten al régimen de contratación pública sino que se rigen bajo su propia normativa. Asimismo, ciertas empresas públicas se rigen bajo regímenes especiales y no por la Ley de Contratación Nacional.

A su vez, en las legislaciones de Bolivia y Ecuador existen ciertas diferencias en el trato entre los oferentes nacionales y extranjeros. Por ejemplo, en cuanto a los requisitos que una empresa debe cumplir para participar de los procesos de contratación, Bolivia restringe la participación a aquellas empresas que cumplan con un mecanismo de asociación con empresas nacionales pero no establece el límite de complementariedad, pudiendo entonces ser establecido por las partes contratantes. En el resto de los países solo otorgan trato diferenciado a los oferentes cuando ambos obtienen los mismos resultados en los procesos de adquisición, optando en ese caso por los oferentes nacionales por sobre el oferente extranjero.

¹⁶ En el caso de Perú también se aplica el modo de Contratación “Llave en Mano”, otros contratos implican el financiamiento del contratista y aquellos de administración controlada, cuyas cláusulas incluyen la dirección técnica y económica de la prestación. Otras formas usadas son las subastas inversa, convenios marco de precios y compras corporativas. Asimismo, la Subdivisión de contratos no está permitida.

Por último, un punto de comienzo importante para mejorar los mecanismos de compras públicas dentro del bloque, deberá ser impulsado mediante el perfeccionamiento de los sistemas de contratación electrónica, esto debido a la dificultad que experimentan los países para generar información confiable. En primer lugar dado que no existen nomenclaturas uniformes en la denominación de los productos y servicios que se comercializan. Segundo, debido a que no existe información sistematizada para identificar el origen de los bienes ni sectores a los que se derivan las compras efectuadas. Tercero, porque aunque en todos los países miembros existe la obligatoriedad de informar los resultados de cada proceso de contratación en medios oficiales los sistemas informáticos utilizados a tales fines aún no revisten total transparencia y dinamismo.

Comunidad del Caribe (CARICOM)

Si bien el Tratado de Charaguamas de 1973 y sus Protocolos que dan origen a la Comunidad del Caribe (CARICOM) incluyen el principio de No Discriminación y el de Trato Nacional, los mismos no contienen disposiciones específicas con respecto a las Compras Públicas. Sin embargo, la CARICOM en sus relaciones externas ha comenzado a incluir sino disposiciones en la materia, al menos el compromiso de las partes en desarrollar y adoptar medidas tendientes a liberalizar los mercados de compras públicas.

Este es el caso del Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, en donde se establece el compromiso de las partes de promover una mayor liberalización y transparencia en los mercados de compras públicas, a la vez que se establece un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo a fin de evaluar los avances en la materia.¹⁷ En el caso del Tratado de Libre Comercio firmado con República Dominicana, el mismo establece en su artículo 11 el compromiso de las partes de facilitar una mayor participación de sus entidades económicas en las oportunidades comerciales que surgen de las actividades de compras públicas.¹⁸

Asimismo, el Tratado de Libre Comercio CARIFORUM-UE recoge no sólo la cláusula de la Nación Más Favorecida, sino también el principio de No Discriminación, y Trato Nacional, reconociendo la importancia de la creación de mercados regionales de contratación pública y estableciendo disposiciones en materia de transparencia y buenas prácticas en los procesos de contratación pública, incluyendo procedimientos de licitación, publicación de apertura de licitaciones, plazos, calificación de proveedores y adjudicación de contratos. Asimismo, las partes se comprometen a favorecer la creación de un sistema en línea a nivel regional para la difusión efectiva de información sobre oportunidades de licitación.¹⁹

Por último, cabe destacar que existe consenso dentro de la Región del Caribe acerca de la necesidad de armonizar las políticas y disciplinas en materia de compras públicas así como de promover un mayor intercambio de información sobre los sistemas de compras públicas nacionales, a la vez que busca promover el uso de tecnologías de la información (TIC's) en el mercado de compras públicas. En este sentido, la CARICOM ha adoptado una serie de iniciativas tales como la Estrategia 2010-2014 de E-Government, con el objeto de mejorar la calidad de los servicios y proveer mayores oportunidades de participación a través del uso de TIC's de forma estandarizada a nivel regional; el apoyo al Marco Regional de Integración de Políticas de Contratación Pública (FRIP), entre otras.

Mercado Común Centroamericano (MCCA)

En los Acuerdos que dan origen al proceso de integración Centroamericano²⁰ ni en el posterior Tratado que formaliza el Mercado Común Centroamericano²¹, así como tampoco en el Protocolo de Tegucigalpa

¹⁷ CARICOM-Costa Rica Free Trade Agreement; City of Kingston; Jamaica; 2004.

¹⁸ Free Trade Agreement between the Caribbean Community and the Government of the Dominican Republic; Santo Domingo; 1998.

¹⁹ Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del CARIFORUM, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.

²⁰ Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana; Tegucigalpa; 1958.

del 13 de diciembre de 1991, que crea el "Sistema de la Integración Centroamericana" como marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica²², se encuentran disposiciones específicas en materia de compras gubernamentales.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericano de 1960 recoge el principio de Trato Nacional, al establecer que "Los Estados contratantes otorgarán el mismo tratamiento que a las compañías nacionales, a las empresas de los otros Estados signatarios que se dediquen a la construcción de carreteras, puentes, presas, sistemas de riego, electrificación, vivienda y otras obras que tiendan al desarrollo de la infraestructura económica centroamericana".²³ Pero no se establecen procedimientos y disciplinas en materia de compras públicas, más allá de reconocer este principio como parte del Acuerdo.

A diferencia del caso de la CARICOM, si bien los grandes principios en materia de contratación pública se recogen en la firma de Acuerdos con terceros países, los tratados de Centroamérica con terceros países no incluyen disposiciones específicas en la materia ni mayores compromisos por parte de los firmantes.

Tal es el caso del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Chile, el cual si bien recoge los grandes principios que rigen a las compras públicas como el Trato Nacional, la No Discriminación, igualdad de acceso y transparencia, no fija umbrales para los contratos sujetos a las normas del Acuerdo ni establece procedimientos específicos para regular las compras gubernamentales, sino que las mismas se dejan sujetas a las normas nacionales de cada Estado Parte, las cuales deben recoger y respetar estos principios, en todos los procesos de licitación abierta.²⁴

Lo mismo ocurre con el Tratado de Libre Comercio firmado entre Centroamérica y República Dominicana, en el cual se recogen los grandes principios que rigen las compras públicas, pero se acuerda que "Cada una de las Partes aplicará su legislación nacional en materia de procedimientos de compra siempre que el procedimiento elegido garantice la competencia máxima posible"²⁵, aunque cada Parte se compromete a garantizar que sus propios sistemas de compras públicas respeten los principios acordados de transparencia, publicidad y no discriminación.

Por último, cabe destacar que los países pertenecientes al Mercado Común Centroamericano manifestaron su voluntad de realizar esfuerzos razonables para establecer un punto único de acceso a nivel regional para contrataciones públicas, así como también negociar un acuerdo en el área de servicios donde se podría incluir un capítulo sobre las compras públicas. Sin embargo, el convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales a la Producción Industrial mantiene vigente la preferencia por los productos centroamericanos, al establecer que "Los Gobiernos, las instituciones estatales, autónomas o descentralizadas, las municipalidades y todos los organismos públicos de las Partes contratantes darán preferencia en sus adquisiciones a los productos de la industria centroamericana, siempre que el precio de los mismos sea igual o inferior al de los importados y que su calidad sea comparable".²⁶

Grupo de los Tres

El Acuerdo que da origen al Grupo de los Tres (G3) no sólo recoge los principios de Transparencia, No Discriminación y Trato Nacional, de conformidad con las normas del GATT/OMC, sino que también establece disposiciones relativas al acceso al mercado de redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y su uso, e incorpora un capítulo específico relativo a las compras del sector público²⁷.

El ámbito de aplicación de dicho capítulo comprende a entidades del gobierno central y subcentral y empresas gubernamentales, así como también bienes y servicios, y servicios de construcción

²¹ Tratado General de Integración Económica Centroamericano; Managua; 1960.

²² Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Americanos; Tegucigalpa; 1991.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile; Guatemala; 1999.

²⁵ Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana; Santo Domingo; 1998.

²⁶ Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales a la Producción Industrial; Managua, 1962.

²⁷ Tratado del Grupo de los Tres (G-3); Cartagena de Indias; 1994.

especificados en los anexos al Acuerdo. Los contratos comprendidos son aquellos contratos cuyo valor iguale o supere el valor de los umbrales establecidos en el Acuerdo. Asimismo, se incluyen las adquisiciones por métodos tales como compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra.²⁸

Al comparar los umbrales a partir de los cuales se aplican las disposiciones del G3 en materia de contratación pública, con los establecidos en el ACP en el caso de las entidades centrales de gobierno (130.000 DEG para mercancías y servicios con excepción de los servicios de construcción y 5.000.000 de DEG para los servicios de construcción en la mayoría de los países)²⁹, encontramos que los umbrales fijados en el Acuerdo del G3 para las entidades del gobierno central o federal, se encuentran por debajo de los umbrales del ACP en el caso de bienes, servicios o cualquier combinación de los mismos (50.000 dólares estadounidenses), así como también en el caso de servicios de construcción (6,5 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción).

Este punto es importante ya que si bien al igual que en el Protocolo Sobre Compras Públicas del Mercosur los umbrales por encima de los cuales se aplica el acuerdo se encuentran por debajo de los establecido en el ACP, en el Acuerdo del G3 son todos los países miembros los que asumen compromisos en materia de servicios de construcción, ampliando las condiciones de acceso a este mercado.

No obstante, las partes presentaron diversas reservas al tratado tanto transitorias como permanentes, en virtud del adquirente del servicio (cuando se trata de servicios de construcción), del tipo de financiamiento (cuando se trata de una institución financiera multilateral o regional), o del bien o servicio adquirido (medicamentos, servicios de transporte), entre otras. Asimismo, el acuerdo contempla la posibilidad para las partes de reservar contratos de compra por un monto equivalente al 5% de sus compras totales anuales. Por último, las obligaciones de Colombia y Venezuela en materia de procedimientos de licitación e impugnación son menores que las asumidas por México.

Las compensaciones especiales en la calificación y selección de proveedores, bienes o servicios, en la evaluación de ofertas o en la adjudicación de contratos están prohibidas en el marco del Acuerdo. Asimismo, se prohíben las especificaciones técnicas que tengan como propósito o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio. Se establecen procedimientos específicos de licitación, calificación de proveedores y mecanismos de impugnación y solución de controversias.

Por último, cabe destacar que el Acuerdo reconoce la importancia de las MiPyMes en el mercado de las compras públicas y establece programas de participación conjunta para la micro, pequeña y mediana industria, a fin de promover oportunidades en compras del sector público para las micro, pequeñas y medianas industrias de los países miembros, incluyendo la creación de un Comité de la Micro, Pequeña y Mediana Industria, integrado por representantes de cada Parte con fines informativos y con el objeto de trabajar para facilitar las actividades de las Partes relacionadas con la capacitación de recursos humanos, las oportunidades de asociación, el desarrollo de bases de datos, la realización de consultas entre las partes, y toda otra cuestión vinculada a las MiPyMes.

3. Análisis de los sistemas nacionales de compras públicas (Metodología OCDE)

La metodología OCDE para la evaluación de los sistemas nacionales de compras públicas está siendo utilizada por un creciente número de países y organizaciones como una norma de evaluación aceptada, así como también por el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo como una herramienta común de diagnóstico y una fuente de información concreta para ayudar a los países a mejorar el rendimiento y a reforzar las capacidades en materia de compras públicas.

Dicha metodología se constituye como una herramienta común y armonizada para evaluar los sistemas en el ámbito nacional con el objeto de promover la mejora del rendimiento del sector público a través de sistemas nacionales de adquisiciones fiables y eficaces que cumplan las normas aceptadas en el ámbito internacional. La misma provee a los estados de una metodología de evaluación estandarizada que los ayuda no sólo a identificar puntos débiles sino también a formular programas de mejoras de sus sistemas

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Equivalente del DEG en dólares estadounidenses: SDR1 = US\$ 1,60074 (al 12/08/2011).

de compras públicas a fin de aumentar su eficiencia, transparencia y confiabilidad, y alinearlos de esta manera con las buenas prácticas internacionalmente aceptadas.

Si bien, no existe un único modelo aplicable a todos los sistemas de compras del Estado, sino que cada país ha desarrollado su propio modelo a partir de una configuración política, institucional y socio-económica determinada, el modelo propuesto por la OCDE es de gran ayuda al evaluar cómo el modelo imperante en cada Estado funciona en términos de resultados y eficiencia en cuanto al cumplimiento de los objetivos sociales y económicos de eficiencia en el gasto público.

En este sentido, la metodología mencionada cuenta con dos componentes básicos: los indicadores de base (ILB) y los indicadores de cumplimiento y desempeño (ICD).

Los indicadores de base (ILB) proporcionan una serie de parámetros contra los cuáles comparar el sistema actual bajo análisis con las normas internacionales vigentes en la materia. El segundo componente de la metodología, los indicadores de cumplimiento y desempeño (ICD), ya no suponen una comparación contra un modelo ideal sino que se centran en el real funcionamiento del sistema en la actualidad, identificando áreas de escaso cumplimiento o desempeño en función de la capacidad y los problemas nacionales.

De tal forma, los indicadores de base ILB están agrupados en cuatro pilares, los cuáles se corresponden con 12 indicadores de cumplimiento y desempeño (ICD) y 54 sub-indicadores, calificados de 0 a 3 puntos en función de pruebas que demuestran en qué medida se ha cumplido la norma. Los cuatro pilares, con sus correspondientes indicadores y sub indicadores, que se utilizan en la evaluación de los sistemas de compras nacionales son³⁰: 1) Marco legislativo y regulatorio; 2) Marco institucional y capacidad de gestión; 3) Operaciones de adquisición y prácticas de mercado; y, 4) Integridad y transparencia del sistema de Adquisiciones Públicas. Cada uno de estos pilares es desagregado en una serie de indicadores y sub indicadores que completan la metodología de evaluación de los sistemas de adquisiciones públicas de la OCDE.³¹

El presente análisis se encuentra basado en la Metodología del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE) para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas (2009), focalizando el análisis en dos pilares: el marco legislativo y regulatorio; y el marco institucional y capacidad de gestión de los sistemas nacionales de compras públicas en América Latina y el Caribe. Dentro de cada pilar nos centraremos en un indicador y un sub indicador para cada uno de ellos, a saber:

Pilar I: Marco legislativo y regulatorio

Indicador 1. El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables.

Sub indicador: 1a) Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio

Pilar III: Operaciones de adquisición y prácticas de mercado

Indicador 7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas.

Sub indicador: 7c) No existen limitaciones sistémicas importantes que inhiban la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.

La selección del primer pilar (Marco legislativo y regulatorio) se corresponde con el análisis realizado sobre la regulación existente en materia de compras públicas a fin de evaluar cómo las regulaciones de comercio internacional pueden influir en el futuro sobre los sistemas de contratación pública de la región y de qué manera estas normas podrían modificar los objetivos de promoción de las MiPyMes.

En este sentido, el análisis centrado en este primer pilar se encuentra orientado a analizar si el marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas dentro de los países miembros de cada bloque cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables (indicador 1). Finalmente, para este

³⁰ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD); “Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)”;

³¹ Ver Anexo II: Metodología del CAD-OCDE para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas (2009).

indicador se ha seleccionado un sub indicador: 1) Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio, a fin de analizar con mayor profundidad las principales normas y disciplinas que gobiernan las compras públicas en la región.

En cuanto a la selección del tercer pilar (Operaciones de adquisición y prácticas de mercado), la misma se encuentra relacionada con el objetivo del presente trabajo de analizar las principales barreras al comercio en el mercado regional de compras públicas y las limitaciones existentes al acceso a este mercado por parte de las MiPyMes; así como también las disciplinas y reglas existentes en la materia que restrinjan el acceso a dicho mercado por parte de proveedores extranjeros.

Es decir, el Pilar III analiza la efectividad y eficiencia operativa del sistema de adquisiciones a nivel del ente responsable por la implementación de las acciones individuales relacionadas con las adquisiciones. Evalúa el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de adquisiciones. Este Pilar se diferencia de los Pilares I (Marco Regulatorio y Regulatorio) y II (Marco Institucional y Capacidad de Gestión), pues no analiza los sistemas legal/regulatorio o institucional de cada país sino más bien su funcionamiento.

El indicador seleccionado en este caso, se encuentra vinculado a la funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas (indicador 7), con el objeto de analizar las experiencias recientes en la región relacionadas con los regímenes de contrataciones públicas, colocando el énfasis en el desempeño de empresas de países asociados en las compras públicas de los países de la región y en las limitaciones existentes a nivel regional para el acceso a dichos mercados. A tal fin, el principal sub indicador en base al cual se analizarán los sistemas de compras públicas de cada bloque es: 1) No existen limitaciones sistémicas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inapropiadas, etc.) que inhibirían la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.

3.1 Análisis de los sistemas de compras públicas regionales en función de los dos indicadores y dos sub indicadores seleccionados:

Pilar I: Marco legislativo y regulatorio

Indicador 1. El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables. El indicador abarca los instrumentos legales y regulatorios desde el más alto nivel (leyes, reglamentaciones, decretos, nacionales etc.) hasta la reglamentación detallada, los procedimientos y los documentos de licitación formalmente utilizados.

Sub indicador:

1a) Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio. El propósito de este sub indicador es determinar: a) la estructura del marco regulatorio que reglamenta las contrataciones públicas; b) su cobertura; y c) el acceso del público a las leyes y reglamentaciones.

En primer lugar, cabe destacar que todos los países de la región bajo análisis cuentan con un marco regulatorio para las contrataciones públicas ordenado e incorporado en un texto único, ya sea ley o decreto vigente a nivel nacional (llámese Estatuto, Ley Orgánica, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Estatuto General de Contratación, etc.), y sus decretos reglamentarios, bajo una clara estructura normativa jerárquica. Este conjunto interrelacionado de principios, elementos jurídicos, técnicos y administrativos que regula el proceso de contratación pública conforma el régimen de contrataciones del Estado.

De tal forma, este Régimen o Sistema de Contrataciones del Sector Público, instituido mediante una ley o decreto nacional, tiene como objeto principal regular las acciones de planeamiento, presupuesto, contratación, ejecución y control, a fin de asegurar que las compras públicas sean orientadas a obtener las obras, bienes y servicios con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible. Estos regímenes, en líneas generales, recogen los principios de Transparencia y No Discriminación vigentes a nivel multilateral.

En cuanto al alcance del marco regulatorio, es posible afirmar que el mismo delimita la cobertura del régimen en sus tres dimensiones: **entidades** comprendidas por el régimen, **contratos** alcanzados y **procedimientos** contemplados en el mismo.

En lo que respecta a las **entidades comprendidas** por el régimen, cabe destacar que la mayor parte de los países de la región han emprendido reformas para modernizar sus sistemas de compras públicas durante la década de los '90, y en algunos casos tardíamente en los años 2000, a fin de aumentar la eficacia y transparencia en la gestión de las contrataciones del Estado, así como extender la cobertura del marco regulatorio más allá de las entidades del gobierno central. Entidades públicas como diferentes agencias de la rama ejecutiva, gobiernos regionales y provinciales, municipios, las Fuerzas Armadas, el Banco Central, entre otras, fueron incorporadas de esta forma a los regímenes de compras públicas nacionales en la región.

Por otro lado, en cuanto a los **procedimientos contemplados** por los regímenes de compras públicas, cabe destacar que a partir de las reformas mencionadas, los países de la región han incorporado nuevos procedimientos de contratación a sus respectivos regímenes a fin de optimizar el tiempo y el costo de tales procedimientos, a la vez que sumar eficiencia y transparencia al proceso de contratación en su conjunto. De tal forma, procedimientos tales como el convenio marco, la compra corporativa y la subasta inversa han sido incorporados al marco regulatorio.

Estas reformas han contribuido, asimismo, junto con la implementación de portales de compras públicas, a reducir el porcentaje de contrataciones que se realizan mediante métodos “no competitivos” (sin proceso de licitación), subsanando rigideces introducidas por la legislación en la materia, incluyendo especificaciones en cuanto a los métodos de contratación y excepciones al régimen. Asimismo, han tendido a reducir los casos de excepción al régimen de contrataciones públicas vigente.

En el marco de estas reformas, cabe destacar que varios países de América Latina y el Caribe incorporaron en sus regímenes de compras públicas la posibilidad de efectuar dichas contrataciones utilizando procedimientos digitalizados, es decir, en formato digital y firmado digitalmente. Estos procedimientos comprenden el envío de ofertas, la presentación de informes, documentos, comunicaciones, impugnaciones y recursos relativos a los procedimientos de contratación establecidos en este régimen, en formato digital firmado digitalmente, conforme lo establezca la reglamentación.

Asimismo, dichos procedimientos comprenden la creación de un Portal Electrónico, Sistemas de Información sobre compras del Estado o un Sistema Único de Contrataciones Electrónicas, cumpliendo en algunos casos con la finalidad de simplemente divulgar oportunidades y licitaciones en el mercado de Compras del Estado, y en otros casos, con la finalidad de ejecutar todo el proceso de contratación por medios electrónicos. En su conjunto, estas iniciativas contribuyen al acceso público a las leyes y reglamentaciones vigentes en la materia, así como a la apertura de licitaciones del sector público.

A nivel regional, podemos mencionar diversas iniciativas emprendidas con el objeto de crear un sistema Integral de Contratación Electrónica que, mediante el uso de la tecnología actualmente disponible, logre sumar transparencia y eficacia a los procedimientos de compras públicas en la región. En el caso del **Mercosur**, en Paraguay por ejemplo, la ley de Contrataciones Públicas prevén la implementación de un sistema tecnológico de información de las contrataciones públicas. Brasil (con su portal ComprasNet) y Chile (con su portal Chilecompra), también se presentan como líderes en la región en cuanto a la implementación de sistemas electrónicos de compras públicas, adaptando dicho mercado a las nuevas tecnologías y sistemas de información.

Asimismo, el marco regulatorio existente dentro de la **CAN** prevé la existencia de sistemas electrónicos de contrataciones y adquisiciones del Estado a nivel nacional, permitiendo tanto el intercambio de información en la materia como la ejecución de transacciones electrónicas. Un ejemplo es el SEACE: Sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones del Estado, en Perú; o el Portal Único de Contratación y el SICE (Sistema Integral de Contratación Electrónica), en Colombia.

En el caso de Perú, cabe destacar que el régimen obliga a las entidades enmarcadas en el sistema nacional de compras públicas a utilizar los medios electrónicos sin perjuicio de otros regímenes especiales de contratación estatal. Este avance respecto de otras legislaciones nacionales, podría estar relacionado con el año en que se dictó el Decreto por medio del cual se implementó el sistema de contratación electrónica en Perú (2004), año en el cual el uso de las tecnologías de la información (TIC's) en la gestión pública, en especial para la ejecución de contratos de compras públicas, ya se encontraba avanzado.

Otro ejemplo lo constituye Chile, donde la Ley 19.886 de Contratación Pública, (Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios) hace obligatoria la contratación electrónica de todos los contratos de bienes, servicios, obras públicas y vivienda a través de Chilecompra. Un uso más limitado es el que se le ha otorgado al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas en Venezuela, en el cual los procesos de adquisición por medios electrónicos son opcionales y el sistema se limita a proporcionar información sobre convocatorias (avisos), registros de proveedores y catálogos.

Una excepción a las características mencionadas podemos encontrarla en los países de la **CARICOM**, donde o bien los regímenes de compras públicas aún no han sido objeto de reformas, como en Surinam, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, entre otros, y no existe un marco regulatorio uniforme sino una multiplicidad de instrumentos legales que regulan diferentes aspectos del sistema de compras públicas; o bien, han sido objeto de reformas en la década del 2000, ampliando la cobertura del marco regulatorio, pero éstas no han sido acompañadas de guías o documentos estándares que operacionalicen las regulaciones en materia de compras públicas a fin de garantizar una correcta interpretación e implementación, tal como es el caso de Guyana.

Por último, es importante mencionar que el caso de la **CARICOM**, la cobertura del marco regulatorio, en el caso de los países que sí han emprendido reformas, es amplia en cuanto a entidades y contratos alcanzados por el régimen, dejando fuera solo las compras que involucran cuestiones de defensa y seguridad nacional.

En cuanto a la última dimensión comprendida por los regímenes de compras públicas y su marco regulatorio, cabe destacar que a pesar de las grandes similitudes mencionadas anteriormente entre los diferentes sistemas de compras públicas de la región en lo que respecta a entidades y procedimientos comprendidos, se presentan importantes diferencias cuando analizamos la cobertura del marco regulatorio que regula los sistemas de compras públicas en la región en función de los **contratos contemplados** bajo dicho régimen.

En este sentido, si bien el marco regulatorio vigente en los países de la región abarca en términos generales todos los contratos mediante los cuales el Estado requiere ser provisto de bienes, servicios u obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones, asumiendo el pago del precio o de la retribución correspondiente, y las demás obligaciones en calidad de contratante, se presentan particularidades en los diferentes regímenes nacionales de compras públicas. A continuación analizaremos las exclusiones presentes en todos los sistemas de compras públicas de la región, así como las particularidades a nivel sub-regional y dentro de cada sub-región, a nivel nacional.

En primer lugar, a partir del análisis de la legislación existente sobre la materia en la región objeto de estudio, se puede afirmar que los contratos generalmente excluidos del sistema general de contrataciones públicas comprenden: los contratos de empleo público, las compras efectuadas por caja chica, las operaciones de crédito público, las contrataciones efectuadas entre entidades del sector público, las compras y contrataciones de bienes o servicios con exclusividad y las compras y contrataciones que se realicen para la construcción, instalación o adquisición de oficinas para el servicio exterior de la Nación.

Asimismo, se excluyen la realización o adquisición de obras científicas, técnicas y artísticas, o restauración de monumentos históricos cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo, así como bienes, servicios técnicos o científicos de educación y salud, que tengan igual carácter.

Se excluyen también los contratos celebrados con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, y los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos. Estos últimos incluyen tratados internacionales, acuerdos comerciales o de integración, convenios de préstamo o donaciones de otros Estados y de entidades de derecho público internacional, cuando así lo determinen los tratados, acuerdos y convenios, los cuales se regirán por las normas que se acordaren.

Por último, se excluyen todas aquellas actividades que por razones de seguridad nacional, emergencia o urgencia manifiesta pudieran afectar la economía de un país, incluyendo la posibilidad de adoptar

medidas para proteger los intereses esenciales de las Partes en materia de seguridad nacional, moral, el orden o seguridad públicos, la salud y la vida humana, animal o vegetal así como la propiedad intelectual.

Sin embargo, a nivel sub-regional se presentan algunas diferencias en cuanto a los contratos comprendidos en los respectivos regímenes de compras públicas.

En el caso de los países del **Mercosur**, el marco regulatorio que regula los sistemas de compras públicas comprende en general los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, así como también obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias. En este último caso, cabe destacar que Paraguay excluye a las obras públicas del régimen general de contrataciones para regularlo mediante una ley especial que establece el Régimen de Obra Pública, así como también queda excluido del régimen general el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones para el uso y explotación de bienes del dominio público.

Otro ejemplo de sistema de compras públicas nacional en el cual se excluye del sistema general a la contratación de obras públicas es Chile, país asociado al Mercosur. Esto se traduce en la falta de un sistema integral, unificado de contratación pública, en la medida en que existen marcos legales diferenciados para regular la contratación de obras públicas y los contratos de concesión (regidos por el Decreto Ley 600 de 1996), por un lado, y la compra de bienes y servicios (regida por la Ley 19.886 de Contratación Pública - Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios), por el otro (Banco Mundial; CPAR Chile, 2004).

En el caso de la **CAN**, podemos citar el régimen de compras públicas de Perú, quien deja fuera de dicho marco regulatorio además de las excepciones generales al régimen de compra públicas mencionadas anteriormente, la contratación de auditorías externas para las entidades del Sector Público, los contratos bancarios y financieros, los actos de administración, gestión y disposición de bienes de propiedad estatal, los contratos de locación de servicios celebrados con los presidentes del Directorio o Consejo Directivo, la contratación de notarios públicos, los contratos de servicios derivados de la función conciliatoria y arbitral, la concesión de recursos naturales y obras públicas de infraestructura, bienes y servicios públicos, la transferencia al sector privado de activos del Estado en el marco del proceso de privatización.

En el **Caso del Grupo de los Tres**, tanto Colombia como México incluyen dentro de sus respectivos regímenes de compras públicas, cualquier adquisición de bienes, obras y servicios, incluyendo los de consultoría.

Las excepciones en el caso de Colombia, además de las excepciones generales anteriormente mencionadas, comprenden contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, los contratos para la adquisición, suministro de equipos, construcción, instalación y mantenimiento de redes, de entidades estatales que presten servicios y realicen actividades de telecomunicaciones, los contratos de obras, adquisiciones, suministros y demás contratos que deba celebrarse para garantizar la seguridad aérea y portuaria, cuando los celebre la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, los contratos de asociación a riesgo compartido que suscriban las entidades descentralizadas de cualquier orden, encargadas de la prestación de servicios de telecomunicaciones, o Convenios administrativos de asociación, regulados por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, o Empresas de servicios públicos domiciliarios, o Universidades Públicas (Comisión Intersectorial de Contratación Pública, 2008).

En el caso de México cabe destacar que el régimen de contratación del estado mexicano respecto de la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios del sector público, así como también el régimen de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, a partir del año 2000, se regulan bajo sistemas legales autónomos e independientes, mientras que antes de su entrada en vigencia ambos regímenes se regularon por un solo ordenamiento: la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Finalmente, en lo que respecta a Venezuela, es posible afirmar a pesar de contar con un marco regulatorio unificado en materia de contrataciones públicas, a diferencia de muchos otros casos en la región, las sucesivas modificaciones a dicho régimen han abierto las puertas para evadir los concursos públicos

como procedimiento de contratación, en la medida en que han contribuido a ampliar el número de excepciones en lo que respecta a los contratos alcanzados por dicha legislación.

Es decir, en Venezuela el problema no reside en el solapamiento de diversas estructuras legales y reglamentarias sino más bien en la permisividad de la ley existente y la menor exigencia en materia de procedimientos de contratación y adquisición de bienes y servicios del Estado, lo cual aumenta las excepciones al uso de la licitación como procedimiento de adquisición e incrementa el uso de la contratación directa, restándole competitividad al sistema de compras públicas (Transparencia Venezuela; 2004).

Dichas excepciones comprenden diversas situaciones y contratos, además de las excepciones generales presentes en todos los regímenes de compras públicas de la región, a saber: los contratos de suministros requeridos para la continuidad del proceso productivo del ente contratante en caso de emergencia comprobada dentro del respectivo organismo o ente contratante; contratos de servicios básicos indispensables para el funcionamiento de la institución, si se trata de obras o bienes regulados por contratos resueltos o rescindidos y del retardo por la apertura de un nuevo procedimiento licitatorio que pudiere resultar en perjuicios para el ente contratante; en caso de obras, servicios o adquisiciones que por razones de interés nacional deban ser ejecutados en un plazo perentorio no mayor de ciento ochenta días hábiles, conforme a un plan excepcional de desarrollo económico y social previamente aprobado en Consejo de Ministros³², entre otros casos.

En suma, si bien Venezuela cuenta con un marco regulatorio unificado que ha sido reformado en varias oportunidades, presenta diversas excepciones al régimen que restan eficacia y transparencia al sistema. De lo anterior se desprende que casi cualquier adquisición de bienes, servicios u obras puede realizarse por adjudicación directa.

Distinta es la situación de la mayor parte de los regímenes de compras públicas en los países de **Centro América y el Caribe**, muchos de los cuales han emprendido reformas a sus sistemas de compras públicas tardíamente en los años 2000, logrando dictar leyes generales y uniformes en el contexto de un marco legal único, comprendiendo todas las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios por parte del estado, salvo las excepciones generales mencionadas anteriormente. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de estos países no han logrado implementar un régimen de compras públicas general y uniforme, a excepción de algunos países tales como Costa Rica.

En el caso del **MCCA**, un país que ejemplifica esta situación es Honduras, quien si bien ha promulgado la Ley de Contrataciones del Estado (LCE) a fin de modernizar su sistema de compras públicas y dotarlo de un marco regulatorio uniforme, eficiente y transparente, no ha logrado uniformar las reglas y políticas de compras públicas, las cuales aún varían de acuerdo a la capacidad de la entidad contratante, la fuente de financiación y el tipo de bienes y servicios contratados.

Aún más, la mayor parte de las inversiones del sector público en Honduras son financiadas por agencias de cooperación multilaterales o bilaterales quienes se rigen por sus propias reglas y procedimientos de compras, en virtud de estar excluidas del régimen general de compras del Estado. El sistema regulatorio de la LCE es usado por las agencias del gobierno para llevar a cabo proyectos que involucren compras de bienes y servicios financiadas localmente, lo que representa menos de un 20% del gasto total en compras públicas. (BID/Banco Mundial; CPAR Honduras; 2005)

Otro ejemplo del **MCCA** comprende el caso de El Salvador, quien también ha emprendido una reforma integral al sistema de compras públicas en el año 2000, mediante la aprobación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), unificando de manera integral la normativa del proceso de adquisiciones del sector público e incluyendo los contratos de obra pública, suministro, concesión y consultoría. Sin embargo, la aplicación de estas reformas se ha visto limitada por la falta de un Reglamento que regule las cuestiones de procedimiento e interpretación de la ley, así como también debido a la debilidad institucional de algunos organismos públicos para aplicarla adecuadamente

³² Ley de Contrataciones Públicas; Presidencia de la República de Venezuela; Gaceta Oficial N° 38.895 del 25 de marzo de 2008.

ya que aún existe dispersión en los modos de aplicar la ley y en los procedimientos formulación y divulgación de de adquisiciones (BID/Banco Mundial; CPAR El Salvador; 2006).

Por último, en lo que se refiere al acceso del público a leyes y reglamentaciones, cabe destacar que a partir de las reformas mencionadas y la adopción de sistemas de información y medios electrónicos para gestionar las compras públicas, la difusión de las normas legales y reglamentarias en la región se ha venido ampliando. Aún más, en muchos casos, como en el de Colombia, las leyes y decretos reglamentarios sólo pueden ser aplicables y exigibles, una vez se han dado a conocer a la comunidad y el mercado a través de publicaciones oficiales a través de medios electrónicos y físicos.

Otra vez, la excepción se encuentra ejemplificada por Venezuela, donde la divulgación de los procesos de contratación es limitada, en la medida en que una gran proporción de las contrataciones del Estado se realiza por adjudicación directa. Bolivia, por su parte, no cuenta con un Registro Único de Proveedores del Estado, en gran parte por los costos burocráticos que implicaría mantener dicho Registro, actuando esto en detrimento de la difusión de la normativa en materia de compras públicas.

Pilar III: Operaciones de adquisición y prácticas de mercado

Indicador 7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas. El objetivo de este indicador es esencialmente evaluar la respuesta del mercado a los llamados a licitación para las adquisiciones públicas. Esta respuesta puede estar influenciada por varios factores tales como el clima económico general, las políticas y el ambiente para el desarrollo del sector privado, la existencia de instituciones financieras fuertes, el atractivo del sistema público como un cliente bueno y confiable, el tipo de bienes o servicios que se solicitan, etc.

Sub indicador: 7c) No existen limitaciones sistémicas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inapropiadas, etc.) que inhibirían la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.

Este sub indicador asume que la participación en la competencia para obtener contratos públicos depende de muchas condiciones que incluyen, en su mayoría, aquellas que están dentro del área de control del Gobierno. El acceso al crédito, las disposiciones razonables para la contratación que se considera distribuyen en forma justa los riesgos asociados con la ejecución de los contratos, disposiciones de pago justas que ayudan a compensar los costos de hacer negocios con el Gobierno, son ejemplos que pueden mejorar el acceso del sector privado al mercado público. Por otro lado, cuando las condiciones son difíciles para el sector privado, habrá de sufrir el nivel de competencia.

Para analizar la relevancia de este indicador en la CAN tomaremos los casos de Ecuador y Colombia como países seleccionados para el análisis. En este sentido, en lo que refiere al mercado ecuatoriano la metodología utilizada en algunas investigaciones para evaluar este sub-indicador prevé los siguientes criterios: (i) No existen limitaciones importantes que inhiban el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas; (ii) Existen algunas limitaciones importantes que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas, sin embargo la competencia es suficiente; (iii) Existen varias limitaciones que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas, las cuales afecten los niveles de competencia; (iv) Existen limitaciones importantes que desalientan la competencia y las empresas del sector privado en general son renuentes a participar en las adquisiciones públicas.

Al respecto, hay consenso con los actores, en que el nivel de competencia en Ecuador es suficiente (casi no hay inhibiciones para que el sector privado acceda), y por el contrario, el tamaño de las compras públicas hacia el sector privado ha aumentado. Es decir, se ha dirigido a pequeñas empresas de manera mayoritaria, y se ha generado una reducción de costos en varios precios, por lo cual los dos criterios inferiores, arriba mencionados (iii) y (iv) quedan excluidos.

En lo positivo, y en dicho contexto, ya se observan avances importantes, dado que el Sistema Nacional de Contratación Pública establece márgenes de preferencia respecto de estos actores, en los procesos de

contratación más importantes, que son de cumplimiento obligatorio (con lo cual, el mercado se ha hecho cada vez más competitivo, teniendo las grandes empresas que ceder espacios a la competencia).

Del mismo modo, se han eliminado otras barreras a la entrada, pues el Registro Único de Proveedores es de carácter gratuito, siendo ya el único requisito para ser considerado como proveedores en el ámbito de la contratación pública, y estando diseñado como una herramienta de control unificada que permita la más amplia concurrencia de personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras. Del mismo modo, se ha utilizado, como herramienta, para nivelar la competencia, el trabajo de apoyo de un sector bancario público sólido, que ha generado políticas de crédito sectoriales en favor de los sectores productivos, en particular los más pequeños productores.

De tal forma, quedan claras algunas limitaciones importantes que inhiben el acceso (el riesgo sobre la posibilidad de un trato justo y la opción de reclamación extra-judicial), pero pese a ello, se observa un buen nivel de competencia, que será cada vez mayor en tendencia, en virtud del marco legal y de políticas vigentes en Ecuador.

Asimismo, del análisis sistémico-económico realizado mediante encuestas en enero de 2011 donde se evaluaban los posibles impactos sistémicos que podría haber tenido la reforma del sistema nacional de compras públicas, se observó que la mayoría de los encuestados consideraban que el impacto había sido en su mayoría un nivel de impacto medio. Solo un 3% consideró que el impacto había sido negativo. Al revisar los atributos del sistema, en su conjunto, el más votado fue la transparencia, seguido por la accesibilidad, competencia, agilidad (tiempo), operatividad, inclusión y desarrollo local. Comprobando, por un lado, que si bien existen ciertas limitaciones importantes que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas la competencia resulto ser suficiente.

En el caso de Colombia, según la Comisión intersectorial de Contratación Pública, se considera que persisten limitaciones sistémicas vinculadas con el acceso al crédito y a las garantías del mercado asegurador, debido principalmente al tamaño de las empresas que conforman el mercado. Estas restricciones impactan más sobre los pequeños y medianos empresarios y aquellos que se encuentran en su fase inicial de operación.

Adicionalmente, han existido limitaciones vinculadas con la falta de políticas de identificación y asignación de riesgos, los presupuestos de las obras, las condiciones que se imponen en los documentos de licitación para la participación, vinculadas con la capacidad financiera, la experiencia y las cualidades del personal para el proyecto, exigibles tanto para la construcción como para la consultoría que no siempre guarda proporción con el objeto del contrato y las necesidades del mismo. Estas restricciones se consideran derivadas en gran parte, de la carencia de documentos estándar para las licitaciones de todos los procesos, ya que por esta razón proliferan documentos de licitación, cada uno con condiciones diferentes.

Otro factor que hasta ahora ha incidido negativamente, se refiere al de la multiplicidad de los registros de componentes, entre los que están los SICE y el RUP. Por otro lado la utilización del RUP es solo parcial para definir capacidades, lo que constituye duplicidad de la información; este aspecto también está siendo corregido por la Ley 1150 donde se corrigen falencias en cuanto a la verificación de la información para calificar, siendo esto obligatorio para las cámaras de comercio.

Se considera que otro elemento que contribuye a desestimular la participación es la definición de los presupuestos oficiales, los que no pueden sobrepasarse en la oferta. Estos son generalmente bajos, sin el suficiente respaldo de estudios y diseños finales y se realizan utilizando las remuneraciones de personal y estimativos de costos indirectos muy bajos. Este aspecto además de atentar contra la calidad de los trabajos debe considerarse como una de las causas de los constantes incrementos de los contratos y de las reclamaciones.

Asimismo, resulta importante revisar los plazos de las licitaciones y de su ejecución, los cuales no son consistentes con la magnitud y complejidad de los proyectos y, que en la fase de contratación, son insuficientes para la participación de las firmas internacionales. Por último, el difícil entendimiento del entramado normativo vinculado con la contratación pública también representa una limitación para el acceso al mercado del sector privado.

En suma, también en este caso se observó que en Colombia existen limitaciones importantes que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas, sin embargo la competencia es suficiente.

Para los países miembros del **Mercosur** la situación parece ser aún más difícil que la de los países analizados previamente. El sector privado de sus países miembros enfrenta dificultades importantes para su desarrollo y participación competitiva en las contrataciones públicas. Entre las limitaciones más significativas, se destaca el limitado acceso al crédito, fundamentalmente para las pequeñas empresas que hoy tienen capacidad de ser proveedores del Estado. El acceso al crédito es limitado por un problema de la formalización de las empresas respecto de la documentación exigida por las instituciones financieras para el otorgamiento de créditos y por las resoluciones sobre provisiones en caso de morosidad de estas empresas.

Existen en estos países un grado de informalidad importante, destacándose especialmente en este sentido Paraguay. Esta informalidad repercute especialmente en la simetría y transparencia de la información que el Estado maneja para extender beneficios a las empresas de menor tamaño sectorizando el otorgamiento de contratos de compras públicas a aquellas empresas de mayor tamaño.

Sin embargo, en el caso de Paraguay según se indica en la actualización del informe de evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas, la distribución de los riesgos asociados con la ejecución de los contratos entre la institución pública contratante y el proveedor están previstas en algunos casos en la misma Ley y en otros casos en los documentos estándar no aprobados (BID/Banco Mundial; CPAR Paraguay; 2007). En términos generales esta distribución de riesgos es equitativa y no es un factor negativo determinante.

La Ley de contrataciones públicas prevé los reajustes de precios para compensar variaciones sustanciales como así también el pago de intereses moratorios en caso de atrasos en los pagos. Los documentos estándar no aprobados contienen disposiciones sobre demoras en los plazos de adjudicación donde permite el ajuste de precios o la opción al proponente a no extender la validez. La variación de impuestos que afecten a los precios ofertados también está prevista en los documentos estándar.

La excepción a lo anteriormente mencionado se da con los contratos denominados en moneda extranjera, ya que no hay disposiciones relativas a compensaciones por variaciones en el tipo de cambio y el riesgo cambiario es asumido por el oferente.

Las disposiciones de pago establecidas en los pliegos son justas; sin embargo en la práctica usualmente ocurren demoras sustantivas en el procesamiento de los mismos. Los costos de hacer negocios con el Gobierno se traducen en cotizaciones más altas. Los nuevos pliegos estándar de licitación no aprobados prevén condiciones de pago equitativas, y se están analizando mecanismos para concretar los pagos en los plazos indicados. Una de las opciones puestas en práctica es el pago directo a proveedores por parte del Tesoro, previa autorización de la entidad contratante.

Por otro lado, en cuanto al indicador analizado sobre la funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas, vale destacar el desempeño del mismo observado en Chile. El Sistema de Compras Públicas en este país permitió ampliar la expresión de ofertas de diversos proveedores, aprovechando la capacidad de enviar ofertas a través de un sistema completamente gratuito. De todas formas, al igual que lo observado en los casos anteriores y aún cuando el acceso es extenso y masivo, todavía existe el riesgo de algunas prácticas inadecuadas, que se explican, en algunos casos, por menores niveles de competencia de los funcionarios y directivos responsables de las compras.

Tal como se evidencia en el informe de evaluación CPAR 2008 de la investigación de campo efectuada por la empresa IPSOS, en general el 20% de las micro empresas y el 17% de las pequeñas empresas proveedoras encuestadas se declaran insatisfechas en el proceso de cotización y adjudicación. Un 25% considera que es insuficiente la calidad y claridad de las especificaciones de los productos y servicios, 28% la transparencia del proceso de adjudicación y 33% la claridad de la evaluación y adjudicación de ofertas. En este sentido, aunque Chile cuenta con un sector privado altamente competitivo existen limitaciones sistémicas importantes que inhiben la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.

Respecto de los países de **Centroamérica y el Caribe**, las empresas encuentran ciertas limitaciones para acceder al mercado de compras públicas, siendo el acceso al crédito una de las limitaciones más importantes seguidas por prácticas de contratación inapropiadas. Quizás también producto de la falta de un marco regulatorio uniforme que regule el mercado en esta materia, y que por ende permita la correcta implementación para las entidades que deben otorgar créditos destinados al ámbito de compras públicas.

Otro factor explicativo consiste en la falta de instituciones financieras fuertes combinado con un entorno macroeconómico inestable. Una prueba a favor de esta afirmación consiste en los datos obtenidos respecto del acceso al crédito de la World Business Environment Survey donde se evidencia que el 15% en promedio de las empresas encuestadas en México consideran que el acceso al crédito es una limitación importante para su crecimiento y desarrollo, siendo las empresas más pequeñas las más afectadas.

En este sentido, la escasez de recursos financieros de las empresas de menor tamaño en estos países, como limitación para participar de forma eficiente del sector privado en el ámbito de compras gubernamentales, se traduce en la imposibilidad de cumplir con requisitos de garantías financieras y otorgamiento de crédito a sus proveedores de materias primas, colocándolas también en una débil posición para enfrentar retrasos de pago por las autoridades.

4. Conclusiones

Tras haber analizado la regulación vigente a nivel internacional en materia de compras públicas, es posible afirmar que si bien existen ciertos principios rectores a nivel multilateral e incluso un Acuerdo de carácter plurilateral sobre Compras Públicas, a nivel regional no se ha observado el mismo grado de evolución en materia normativa. Aún más, si bien en la mayoría de los casos analizados a nivel nacional existen marcos regulatorios unificados y con vocación de universalidad que regulan los sistemas de compras públicas, a nivel regional no existe en general normativa común específica en la materia.

Los únicos esquemas de integración que cuentan con normativa específica sobre compras públicas son el MERCOSUR y el G3. En el caso del MERCOSUR, éste cuenta con un Protocolo en la materia pero los países miembros aún no han logrado las ratificaciones necesarias para su entrada en vigor. En el caso del G3, las disposiciones sobre compras públicas forman parte del mismo Acuerdo que da origen al esquema de integración, con lo cual se constituye como uno de los pocos esquemas en la región que cuenta con normativa específica en la materia como parte integrante del tratado constitutivo.

Más allá de estas excepciones, la CAN cuenta con disposiciones que regulan las compras públicas de servicios pero aún no ha logrado consensuar un marco regulatorio común que garantice una cobertura uniforme y universal, incrementando la transparencia y la eficiencia del sistema. El resto de los esquemas de integración se encuentran en similar situación, con la salvedad de que muchos de ellos han empezado a incorporar principios y normas en materia de compras públicas en el marco de negociaciones comerciales con terceros países.

A modo de conclusión, es posible afirmar que se observa una reticencia generalizada de los países en desarrollo, y en especial de la región analizada, a asumir compromisos en la materia a nivel multilateral. No obstante, muchos de los principios y normas vigentes en este ámbito han repercutido en la formulación de políticas a nivel regional dentro de cada esquema de integración, donde los países miembros aún tienen cierto margen de maniobra para negociar disposiciones comunes sin comprometer sus estrategias de desarrollo nacional.

Un ejemplo lo encontramos en el caso del MERCOSUR donde algunos de los países miembros se reservan el derecho a excluir determinados contratos del régimen común de compras públicas, como es el caso de los contratos de contratación y concesión de obras públicas. Otros esquemas de integración, como el G3, también presentan reservas al Acuerdo en virtud del adquirente del servicio, del tipo de financiamiento o del bien o servicio adquirido, así como también plantean la posibilidad para las partes de reservar contratos de compra por un monto equivalente al 5% de sus compras totales anuales. Por último, dichos acuerdos a nivel regional permiten establecer obligaciones y niveles de compromiso de acceso al mercado diferenciados entre sus miembros.

Por otra parte, cabe destacar que tanto en el caso del MERCOSUR como en el G3 los umbrales establecidos para compras de mercancías y servicios son más bajos que los comprometidos a nivel plurilateral en el ACP, lo que sustenta la hipótesis de la mayor disposición de los PED de la región a asumir compromisos dentro de los esquemas de integración regional de los cuales forman parte, en detrimento de la alternativa de comprometerse a nivel pluri o multilateral. Es decir, el mayor margen de maniobra del ámbito regional permite profundizar los compromisos en aquellas áreas donde existe acuerdo y voluntad de alcanzar normas comunes, así como también mantener ciertas reservas en aquellas áreas en donde existe interés en preservar límites al acceso al mercado de compras públicas, por ejemplo en lo que respecta a los servicios de construcción.

No obstante, que a pesar de la reticencia a tomar compromisos a nivel multilateral, muchas de las reformas a los sistemas de compras públicas nacionales han estado influidas por las normas, principios y procedimientos comúnmente aceptados a nivel internacional y que muchos de los esquemas de integración en la región han venido incorporando compromisos en la materia en consonancia con la evolución normativa a nivel internacional.

En este sentido, se ha observado una cobertura similar en los acuerdos regionales analizados en lo que se refiere al marco regulatorio en función de las entidades comprendidas y procedimientos de compra contemplados en los diversos regímenes de compras públicas, presentándose divergencias aún en lo que respecta a los contratos alcanzados por la regulación existente en la materia, tanto a nivel regional como nacional.

Por otra parte, tanto los Tratados de Libre Comercio (TLC) con terceros países como los Acuerdos Internacionales sobre Compras Gubernamentales han funcionado como incentivo para modernizar los sistemas de compras públicas nacionales en la región de América Latina y el Caribe. Además, los TLC han funcionado como incentivo para incorporar normas y principios en materia de compras públicas a los regímenes existentes en la medida en que los PED se han visto motivados por la oportunidad de incrementar sus exportaciones como contrapartida al mayor acceso brindado a los oferentes extranjeros a sus propios mercados de compras públicas.

Se ha observado asimismo que la implementación de las reformas a los sistemas de compras públicas en la región ha acompañado la evolución normativa en la materia, en la medida en que cuanto más tardías las reformas, las mismas han incluido dentro del marco regulatorio aspectos modernos tales como e-procurement, portales electrónicos de información y compras públicas, servicios de consultoría, etc.

Sin embargo, más allá de la evolución normativa en la materia, el gran desafío para muchos países de la región aún radica en garantizar una correcta implementación de las reformas mencionadas así como también un correcto cumplimiento de las normas y procedimientos incorporados a los regímenes de compras públicas tanto a nivel nacional como regional, a fin de garantizar un nivel mínimo de excepciones y barreras al acceso a los mercados de compras públicas.

En este sentido, las excepciones en cuanto a los contratos comprendidos en cada Acuerdo, así como en el nivel nacional, actúan en detrimento del uso de la licitación pública como procedimiento de adquisición, incrementando el uso de la contratación directa y limitando la competitividad del sistema. Asimismo, la falta de reglamentos y procedimientos estándar que regulen los procesos de contratación pública dificultan la aplicación de gran parte de la normativa existente en la materia tanto a nivel regional como nacional.

Cabe mencionar que el ACP en el marco de la OMC, brinda un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo en virtud del cual cada país en desarrollo podrá, en el momento de la adhesión, negociar condiciones para la utilización de compensaciones como por ejemplo la exigencia de incorporar elementos nacionales. Si bien ninguno de los países de la región forma parte del Acuerdo (salvo algunos en carácter de observadores), hemos podido comprobar la existencia de preferencias a nivel nacional y regional que podrían estar sustentadas en este trato preferencial, pero que en la práctica, limitan las condiciones de acceso a los mercados de compras públicas en la región.

En suma, si bien en materia normativa se ha observado un gran avance a nivel regional, en la práctica aún existen en la mayor parte de los esquemas de integración mecanismos de discriminación a favor de los oferentes regionales y/o nacionales que limitan la competencia en este mercado, como por ejemplo preferencias regionales en favor de los países miembros dentro de un determinado esquema de integración y, a nivel nacional, preferencias en favor de los oferentes nacionales.

Sin embargo, visto desde otra perspectiva, la existencia de preferencias y medidas compensatorias en los sistemas de compras públicas de la región, sumado a la utilización de umbrales de aplicación en general más bajos que en el ACP, podrían estar funcionando como instrumentos de política pública destinados a garantizar el acceso al mercado para las MiPyMes, a partir de la posibilidad de introducir discriminaciones tales como prioridad para los oferentes nacionales, esquemas de contratación que contemplen la incorporación de bienes con valor agregado nacional o montos de contratos reservados a contratistas nacionales, entre otras.

Tal como se ha explicado, las entidades del Estado comprenden un alto componente de artículos y mercancías en grandes licitaciones, por lo que este potencial puede ser aprovechado por las MiPyMes. Sin embargo, al abrirse las licitaciones los proveedores más elegidos suelen ser las grandes empresas, cerrando las posibilidades de oferta a las MiPyMes debido a los desequilibrios competitivos que se presentan al enfrentar capacidades productivas diferentes.

Al suscribirse a los acuerdos sobre compras públicas en el marco de procesos de integración regional, los países podrán otorgar a las MiPyMes un ámbito de mayor transparencia para la participación de estas empresas en los mercados de compras públicas. Sin embargo, ha quedado en evidencia que el avance en el desarrollo normativo que presenta cada proceso de integración no resulta suficiente sino es acompañado de un compromiso individual de cada país que conforma el proceso de integración y de una coyuntura macroeconómica favorable al desarrollo de las MiPyMes.

Tal es el caso de la CAN donde si bien no existe una normativa uniforme suscripta por la totalidad de los Estados Partes, en Ecuador el nivel de competencia observado para el acceso de las empresas de menor tamaño al mercado de compras públicas es suficiente, no habiendo casi inhibiciones para que el sector privado acceda. Los márgenes de preferencia establecidos tendieron a que las grandes empresas cedieran espacio a la competencia, habiéndose utilizado para nivelar la competencia políticas de crédito sectorial provenientes de un sector bancario sólido.

Muy por el contrario en el caso de Colombia aún persisten limitaciones sistémicas vinculadas con el acceso al crédito y a las garantías del mercado asegurador. Sin embargo, en el último año se ha trabajado fuertemente en el desarrollo de herramientas que permitan una competencia equilibrada mediante la elaboración de Fondos de Garantías y líneas de crédito de BANCOLDEX (Banco de Comercio Exterior de Colombia); demostrando así el interés por fortalecer la posición de las MiPyMes en este mercado y poner fin a la situación antes descrita.

Asimismo, nos encontramos frente a otros procesos de integración tales como el MERCOSUR donde las MiPyMes encuentran dificultades para acceder al mercado de compras públicas, aún contando con un Protocolo de Compras Públicas, ya que el mismo no ha sido correctamente internalizado en las regulaciones nacionales de los países miembros del acuerdo. Las MiPyMes en este caso enfrentan dificultades importantes para su desarrollo y participación competitiva producto del limitado acceso al crédito y grado de informalidad de las empresas en cuanto a los estándares exigidos para acceder a dichos mercados.

En suma, en cuanto a las barreras o dificultades de acceso de las MiPyMes al mercado de compras públicas, es posible identificar en la mayoría de los acuerdos la ausencia de medidas para que las empresas puedan encontrar en forma eficiente información sobre la oferta pública. Asimismo, por parte de las empresas las mismas carecen de capacidades administrativas y técnicas para participar y preparar ofertas en los plazos establecidos. Por su parte, los países miembros de cada acuerdo de integración aún cuentan en su mayoría con procedimientos administrativos demasiado complejos limitando el nivel de transparencia de los mismos. También se ha evidenciado debilidades en el acceso al financiamiento, ya sea por no contar con entidades bancarias fuertes o por la existencia de líneas de crédito con tasas muy elevadas y plazos muy extensos. Esta situación por ende deriva en dificultades relacionadas con el suministro dado el tamaño del contrato.

En este sentido, los países de la región a fin de incrementar la competitividad, transparencia y eficiencia de sus sistemas de compras públicas garantizando el acceso de las MiPyMes a dicho mercado, deberían trabajar en las siguientes áreas:

- (i) Profundizar políticas que permitan simplificar los procesos a través de la creación de sistemas electrónicos en todos los países, brindando transparencia en los procesos de adquisición y mejorando el acceso a la información de oportunidades. Esto implica no sólo incrementar la difusión normativa y la publicidad de las convocatorias (avisos de licitaciones públicas), sino también incorporar la tecnología existente a todo el proceso de compra pública.
- (ii) Incrementar la oferta de cursos y seminarios diseñados para empresas de menor tamaño, los cuales deberán ser acompañados de publicaciones en boletines y guías prácticas.
- (iii) Establecer sistemas de pagos eficientes y generar líneas de crédito a tasas y plazos acordes a las necesidades de las MiPyMes
- (iv) Gestionar contratos de pequeños lotes y/o posibilidades de subcontratación y promover la participación de consorcios

Por último, la mayor disposición de los PED de la región a asumir compromisos dentro de los esquemas de integración regional de los cuales forman parte, en detrimento de la alternativa de comprometerse a nivel multilateral abre, por un lado, un camino de amplias posibilidades a futuro de mejorar la transparencia y eficacia de los sistemas de compras públicas a nivel regional - a partir de la implementación de normas comunes en la materia; y por el otro, plantea un gran desafío para los países de la región de garantizar en la práctica la efectiva aplicación de dichas normas. Todo esto contemplando las estrategias de desarrollo nacional y las necesidades específicas de las MiPyMes.

5. Anexos

Anexo I: Clasificación de MiPyMes según tamaño

A continuación se describen diferentes reglamentaciones utilizadas por determinados países y bloques económicos seleccionados, a fin de clasificar a las empresas según su tamaño.

Argentina

Normativa: Resolución N° 21/2010 de Sepyme

Unidad de Medida: Ventas anuales

Clasificación:

Tamaño/Sector	Agropecuario	Insutria y Minería	Comercio	Servicio	Construcción
Micro	\$610.000	\$ 1.800.000	\$ 2.400.000	\$ 590.000	\$ 760.000
Pequeña	\$ 4.100.000	\$ 10.300.000	\$ 14.000.000	\$ 4.300.000	\$ 4.800.000
Mediana	\$ 24.100.000	\$ 82.200.000	\$ 111.900.000	\$ 28.300.000	\$ 37.700.000

Fuente: Sepyme

Chile

- Normativa: Ley 20.416.

- **Unidad de Medida:** *Unidades de Fomento*. Corresponde a una medida reajutable basada en la variación del Índice de Precios al Consumidor, siendo esta equivalente a sus ingresos anuales por ventas y servicios, y otras actividades del giro.
- **Clasificación:**
 - (i) **Microempresas** aquellas que no hayan superado las 2.400 unidades de fomento en el último año calendario,
 - (ii) **Pequeñas empresas** aquellas que superen a 2.400 y no excedan de 25.000 unidades de fomento en el último año calendario y;
 - (iii) **Medianas empresas** aquellas que superen a 25.000 y no excedan las 100.000 unidades de fomento en el último año calendario³³.

Definiciones utilizadas por otros organismos

SOFOFA³⁴ y CORFO³⁵ consideran no solo los límites expuestos en la Ley mencionada anteriormente sino también la clasificación mediante la cantidad de empleados. En tal sentido, se dispone que serán clasificadas como:

- (i) **Pequeña:** las empresas compuestas por un número inferior o igual a 50 trabajadores y hasta 6; y microempresas de 1 a 5 empleados.
- (ii) **Medianas:** aquellas que posean un número de trabajadores que oscile entre 51 y 200.
- (iii) **Grandes:** aquellas con una cantidad de empleados superior a 200 empleados.

Colombia

Normativa: Artículo 2º de la Ley 905 del año 2004

Unidad de Medida: Cantidad de empleados y Activos totales

Clasificación:

Se establece que para todos los efectos, se entiende por Micro, (incluidas las Famiempresas), Pequeña y Mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana; que responda a determinados atributos descritos a continuación:

(i) Mediana empresa:

- a) Planta de personal entre 51 y 200 trabajadores, o
- b) Activos totales por valor entre 5.001 a 30.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

(ii) Pequeña empresa:

- a) Planta de personal entre 11 y 50 trabajadores, o
- b) Activos totales por valor entre 501 y 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, o

(iii) Microempresa:

³³ A los efectos del Código de Trabajo el Art. 505 bis, del mencionado código, dispone que “los empleadores se clasificarán en micro, pequeña, mediana y gran empresa, en función del número de trabajadores”. Entendiéndose “por micro empresa aquella que tuviere contratados 1 a 9 trabajadores, pequeña empresa aquella que tuviere contratados de 10 a 49 trabajadores, mediana empresa aquella que tuviere contratados de 50 a 199 trabajadores y gran empresa aquella que posea 200 trabajadores contratados o más.”

³⁴ Sociedad de Fomento Fabril (ONG)

³⁵ Corporación de Fomento de la Producción (Organismo del Estado chileno, encargado de impulsar la actividad productiva nacional).

- a) Planta de personal no superior a los 10 trabajadores, o
- b) Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Brasil

Normativa: Ley Complementaria N° 123/2006, modificada por LCP N° 127/2007; LCP N° 128/2008.

Unidad de Medida: Ingreso bruto anual (en R\$ o su equivalente en USD)

Clasificación:

(i) **Microempresa:** aquellas que posean un ingreso Bruto anual igual o inferior a R\$ 240.000 (o su equivalente a US\$ 100.000) y;

(ii) **Pequeñas:** aquellas personas jurídicas que posean un ingreso anual bruto superior a R\$ 240.000 e igual o inferior a R\$2.400.000 (o su equivalente a ingresos brutos entre US\$ 100.000 y US\$ 1.000.000/año).

Tal como se puede observar en la normativa brasilera vigente las MiPyMes no se encuentran clasificadas.

México

Normativa: Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Unidad de Medida: Estratificación por número de trabajadores³⁶

Clasificación:

Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Micro	0 a 10	0 a 10	0 a 10
Pequeña	11 a 50	11 a 30	11 a 50
Mediana	51 a 250	31 a 100	51 a 100

Fuente: www.siem.gob.mx

En el cuadro descrito anteriormente se incluyen productores agrícolas, ganaderos, forestales, pescadores, acuicultores, mineros, artesanos y de bienes culturales, así como prestadores de servicios turísticos y culturales.

Mercosur

Normativa: Resolución 59/98:

Se entiende que debe existir una definición común y aplicada en los Estados Partes. A su vez, es importante distinguir entre Micro, Pequeña y Mediana Empresa y entre sectores productivos, ya que existen diferencias sustanciales entre ellos. Se considera necesario utilizar criterios cuantitativos y cualitativos.

Criterio cuantitativo:

Se aplican dos criterios: personal ocupado y nivel de facturación. Para los fines de la clasificación prevalecerá el nivel de facturación. El rubro de personal ocupado será adoptado como referencia.

³⁶ Con base en la estratificación establecida por la Secretaría General, de común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

INDUSTRIA

TAMAÑO	PERSONAL OCUPADO DESDE-HASTA	VENTAS ANUALES U\$S DESDE-HASTA
MICRO	1-10	1- 400.000
PEQUEÑA	11-40	400.001- 3.500.000
MEDIANA	41-200	3.500.001 – 20.000.000

COMERCIO Y SERVICIOS

TAMAÑO	PERSONAL OCUPADO DESDE-HASTA	VENTAS ANUALES U\$S DESDE-HASTA
MICRO	1-5	1- 200.000
PEQUEÑA	6-30	200.001- 1.500.000
MEDIANA	31-80	1.500.001 – 7.000.000

Criterio cualitativo:

Las MiPyMes no deberán estar controladas por otra empresa o pertenecer a un grupo económico que en su conjunto supere los valores establecidos.

Cláusula evolutiva: Dejarán de pertenecer a la condición MiPyMes, sólo si durante dos años consecutivos superan los parámetros establecidos.

En síntesis:

País	Estratos	Dimensión	Ajuste	Sectores
Argentina	Micro, PE,ME y GE	Ingreso	Moneda Corriente	Agropecuario, Industria y Minería, Comercio, Servicio, y Construcción
Chile	Micro, PE,ME y GE	Ingreso	Reajutable	Unisectorial
Brasil	Micro y PE	Ingreso	Moneda Corriente	Unisectorial
Colombia	Micro, PE,ME y GE	Empleo y Activos	Moneda Corriente	Unisectorial
México	Micro, PE,ME y GE	Empleo	Empleo	Industria, Comercio, y Servicios
Mercosur	Micro, PE,ME y GE	Ingreso	Moneda Corriente (USD)	Industria y Otras

- Chile es el único país que utiliza una medida reajutable basada en la variación del Índice de Precio al Consumidor, utilizando la “unidad de fomento” como parámetro de clasificación.
- Argentina, Chile y Brasil utilizan un único parámetro, el ingreso. Sin embargo, para Brasil a diferencia del resto de los países solo se utilizan dos niveles de clasificación de empresas dividiéndolas en Microempresas y Pequeñas empresas.

- Argentina aplica diferentes límites de ventas según el sector de actividad económica al que pertenece la firma.
- Colombia utiliza una clasificación que involucra no sólo la cantidad de activos totales sino también la cantidad de empleados.
- México opta por clasificar las empresas por número de trabajadores, dividiéndolos según sector de actividad.
- Al analizar la clasificación de empresas por bloque económico, se observa que el Mercosur por su parte, utiliza los criterios de clasificación mediante el número de empleados y las ventas anuales.

Anexo II:

Metodología del CAD-OCDE para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas (2009)³⁷

Pilar I: Marco legislativo y regulatorio

Indicador 1. El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables.

Sub indicadores:

- 1a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio
- 1b) – Procedimientos usados para las Adquisiciones.
- 1c) – Reglas de publicidad y plazos.
- 1d) – Reglas sobre la participación.
- 1e) - Documentos de la licitación y especificaciones técnicas
- 1f) – Presentación, recepción y apertura de las ofertas
- 1g) - Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación
- 1h) – Estructura y secuencia del sistema de protestas

Indicador 2. Existencia de Documentos y Reglamentos sobre la Implementación.

Sub indicadores:

- 2a) Reglas de implementación de procesos y procedimientos.
- 2b) Documentos modelo de licitación.
- 2c) Procedimientos para la precalificación.
- 2d) Procedimientos para la contratación de servicios de consultoría.
- 2e) Guías o Manuales de Adquisiciones.
- 2f) Condiciones Generales de Contratos (CGC)

Pilar II: Marco institucional y capacidad de gestión

Indicador 3. El Sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público.

Sub indicadores:

- 3a) La planificación de adquisiciones y el presupuesto
- 3b) Relación entre Ley presupuestaria y procesos de adquisiciones
- 3c) Iniciación de procesos de contratación y presupuesto

³⁷ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD); “Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)”; December, 2009.

3d) Se preparan informes de cumplimiento en forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria

Indicador 4. El país cuenta con un ente normativo / regulatorio

Sub indicadores:

4a) Funcionalidad de la entidad normativa

4b) El ente tiene un conjunto definido de responsabilidades que incluyen pero no se limitan a lo siguiente: brindar asesoramiento a las entidades contratantes; redactar enmiendas al marco legislativo y a los reglamentos e implementar las reglamentaciones; monitorear el sistema y las contrataciones públicas; brindar información sobre adquisiciones; manejar bases de datos estadísticos; informar sobre adquisiciones a otras partes del gobierno; desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para introducir mejoras en el sistema de compras públicas; y proporcionar herramientas de implementación y documentos para apoyar la capacitación y el desarrollo de las capacidades del personal encargado de la implementación.

4c) La organización, el financiamiento, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente deben ser adecuados y concordantes con las responsabilidades.

4d) Las responsabilidades también deben considerar la independencia y la claridad para evitar el conflicto de intereses y la participación directa en la implementación de las adquisiciones.

Indicador 5. Existencia de capacidades para el desarrollo institucional.

Sub indicadores:

5a) Sistemas para recabar y divulgar información sobre adquisiciones y su accesibilidad

5b) Sistemas y procedimientos para recabar estadísticas nacionales sobre adquisiciones y efectuar su seguimiento.

5c) Estrategia de capacitación en contrataciones

5d) Normas y estándares de control de calidad

Pilar III: Operaciones de adquisición y prácticas de mercado

Indicador 6. Operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado.

Sub indicadores:

6a) El nivel de competencia para las adquisiciones entre los funcionarios del gobierno se condice para su responsabilidad con las compras

6b) Los programas de capacitación satisfacen la demanda existente

6c) Mantenimiento de registros y documentación relativa a contrataciones

6d) Delegación de autoridad

Indicador 7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas.

Sub indicadores:

7a) Asociación entre sectores público y privado

7b) Las instituciones del sector privado están bien organizadas y pueden facilitar el acceso al mercado.

7c) No existen limitaciones sistémicas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inapropiadas, etc.) que inhibirían la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.

Indicador 8. Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y solución de controversias.

Sub indicadores:

8a) Administración de contratos

8b) Procedimientos de solución de controversias

8c) Aplicación de las decisiones emergentes del proceso de solución de controversias

Pilar IV: Integridad y transparencia del sistema de Adquisiciones Públicas

Indicador 9. Eficacia de los sistemas de control y auditoría.

Sub indicadores:

9a) Marco legal, organización, políticas y procedimientos para el control interno y externo de las adquisiciones públicas.

- 9b) Aplicación y seguimiento de hallazgos y recomendaciones realizados por los entes de control.
- 9c) El sistema de control interno brinda información oportuna sobre cumplimiento a fin de permitir las acciones de gestión.
- 9d) Los sistemas de control internos se encuentran suficientemente definidos como para permitir la realización de auditorías de desempeño.
- 9e) Los auditores se encuentran lo suficientemente informados sobre los requisitos de adquisiciones y los sistemas de control para realizar auditorías de calidad que contribuyan al cumplimiento.

Indicador 10. Eficiencia del mecanismo de apelaciones.

Sub indicadores:

- 10a) Las decisiones se discuten sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y tomada por un ente (o autoridad) con capacidad de exigir su cumplimiento conforme a las leyes.
- 10b) El sistema de revisión de quejas tiene la capacidad de manejarlas en forma eficiente y es una manera de aplicar la reparación impuesta.
- 10c) El sistema funciona de un modo justo, con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible.
- 10d) Las decisiones se publican y se encuentran a disposición de todas las partes interesadas y del público.
- 10e) El sistema asegura que el ente encargado de revisar las protestas tenga plena autoridad e independencia para resolverlas.

Indicador 11. Nivel de acceso a la información.

Sub indicadores:

- 11a) La información se publica y distribuye a través de los medios disponibles con el apoyo de la tecnología de la información cuando fuese factible.

Indicador 12. Política y medidas de ética y anticorrupción.

Sub indicadores:

- 12a) El marco legal y regulatorio para adquisiciones, lo que incluye los documentos de licitación y los contratos, contiene disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y establece (ya sea en forma directa o por referencia a otras leyes) las acciones que podrán tomarse en relación con dicha conducta.
- 12b) El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas.
- 12c) Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas.
- 12d) Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.
- 12e) Las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética.
- 12f) El país debe contar con un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas.
- 12g) Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes involucrados en aspectos de los sistemas de gestión financiera pública que también contienen disposiciones sobre divulgación de información para aquellos en cargos que implican toma de decisiones.

6. Bibliografía

- Álvarez, Mariano y Durán Lima, José E.; “Manual de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas”; Documento de Trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE); San Salvador, Diciembre de 2009.
- Anderson, Robert D.; “Actividades de la OMC en la esfera de la contratación pública: significación para la economía y el desarrollo”; Taller Regional de la OMC sobre contratación pública para los países de América Latina; Buenos Aires, 5 a 7 de abril de 2006.
- Araya Allende, Juan; “Las compras públicas en los Acuerdos Regionales de América Latina con Países Desarrollados”; CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración; Serie Comercio Internacional Nro. 67 ; Santiago de Chile, Abril de 2006.
- Arozamena, Leandro y Weinschelbaum, Federico; “Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas”; Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N°1, UNSAM/IDRC; Buenos Aires, Mayo de 2010.
- Baldeón, María Inés; “Revisión de Legislación nacional de Compras Públicas en el marco de la Comunidad Andina”; Noviembre de 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Banco Mundial; “Colombia: Informe del Diagnóstico de la Adquisiciones del País; CPAR Update Report; Documento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo; 28 de julio de 2005.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Banco Mundial; “Perú: Reporte de Evaluación del Sistema de Adquisiciones del País (ESAP). Actualización”; Documento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial; Informe No. 35068-PE; Noviembre de 2005.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Banco Mundial; “República de El Salvador Informe de Evaluación del Sistema de Contrataciones”; Documento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo; Informe No. 2931 5-SV; Mayo de 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Banco Mundial; “República de Costa Rica: Informe de Evaluación del Sistema de Contratación Pública del País (CPAR)”; Documento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial; Informe No. 39594-CR; Noviembre de 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Banco Mundial; “Actualización del Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas del Paraguay”; CPAR Updated Report; Documento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial; 30 de Abril de 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Gobierno de Chile; “Chile: Evaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (CPAR Chile 2008)”; Documento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Gobierno de Chile”; 2008.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Nacional de Contratación pública (INCOPI); “Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador (SNCP) - Metodología OCDE-CAD”; Mayo 2011.
- Banco Mundial; “CPAR Chile. Informe No. 28914-CL: República de Chile; Análisis del Sistema de Contratación Pública del País”; Documento del Banco Mundial; Unidad Gerencial del País; Latinoamérica y la Región del Caribe; Agosto de 2004.

- Banco Mundial; Enterprise Surveys; Disponible en www.enterprisesurveys.org ; Año 2009.
- Bebczuk, Ricardo; “What Determines the Access to Credit by SMEs in Argentina?”; Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS); 2008.
- Beck, Thorsten et Al.; “Financial and Legal Constraints to Growth: Does Firm Size Matter?”; The Journal of Finance; 2005.
- Bernard, Andrew B., Bradford Jensen, J., Redding, Stephen and Schott, Peter K.; “Firms in International Trade”; Discussion Paper No 795; Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science; London, 2007.
- Burola, Thomas and Blinker, Henry; “Government Procurement Frameworks in the Caribbean Community: towards a regional best-practice regime for the CARICOM single market and economy. Suriname Country Procurement assessment Report”; October 2004.
- Chaves Sanabria, Guisella y Segura, Oswaldo; “Aportes para la internacionalización de la MIPYME en Costa Rica”; Documento de Trabajo, FUNDES Internacional - PROCOMER (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica); Enero de 2010.
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI); “Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de bienes, obras y servicios con la guía para su eventual incorporación al derecho interno”; 1994.
- Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO), Secretaría Técnica; “Evaluación del Sistema de Contratación Pública de Colombia”; Metodología OECD; Bogotá, Diciembre de 2008.
- Comunidad Andina de Naciones (CAN); “Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Países Andinos”; I Ronda de Negociaciones; Informe de Reunión Mesa de Contratación Pública; Bogotá, del 11 al 13 de febrero 2009.
- Corcos, Gregory et al.; “Productivity and Firm Selection: Quantifying the "New" Gains from Trade”; Economic Journal; CORE Discussion Paper No 2007/60; 2007.
- Crivelli, Agustín; “Liberalización de las compras y contrataciones públicas: freno a las políticas nacionales de desarrollo. El caso argentino”; Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional; Programa Regional de Becas CLACSO; 2005.
- Gordon, Daniel; “Creación de un sistema de contratación pública eficiente y competitivo: la experiencia federal de los Estados Unidos”; Taller Regional de la OMC sobre contratación pública para los países de América Latina; Buenos Aires, 5 a 7 de abril de 2006.
- Grier, Jean Heilman; “Market Access Opportunities under the GPA”; en Simposio de la OMC consagrado al Acuerdo sobre Contratación Pública; Ginebra, 11-12 Febrero 2010.
- Guzmán Manrique, Gustavo; Negociaciones de Compras Públicas en la Comunidad Andina y en el ALCA; Informe Especial; Economía Colombiana 299; Bogotá, Nov-Dic 2003.
- Hasson, Eliel; “Presentación del Grupo de Negociación sobre Compras Públicas”; en ALCA y CIUDADANIA: Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Negociaciones Comerciales”; Claudio Lara Coral Pey Editores; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile; Santiago, 2000.
- Iannelli, Roberto; “Reglas y disciplinas en los Acuerdos de Contrataciones Públicas”; Curso Acuerdos Comerciales y Desarrollo; BID/ INTAL; Washington, 23-27 mayo de 2005.

- Inter-American Development Bank - The World Bank; “Republic of Honduras: Country Procurement Assessment Report (CPAR)””; Inter-American Development Bank and The World Bank document; Report No. 32791-HN; February, 2005.
- Keller, Wolfgang & Yeaple, Stephen R.; “Multinational enterprises international trade, and productivity growth: Firm-level evidence from the United States””; Discussion Paper Series 1: Economic Studies; Deutsche Bundesbank, Research Centre; 2005.
- Lawrance, Michael; “Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones del Consorcio para los sistemas de adquisiciones de la OCDE/CAD””; Seminario internacional sobre adquisiciones; Asunción, Paraguay, 2 de septiembre de 2008.
- Melitz, Marc J.; “International Trade and Heterogeneous Firms””; 2007.
- Moori-Koenig, Virginia Milesi, Darío y Yoguel, Gabriel; “Perfil de la PyME exportadora exitosa. El caso colombiano””; Fundes Internacional; Colombia, 2005.
- Moreno Molina, José Antonio; “La Contratación Pública en los Países de la Comunidad Andina. Un estudio comparado con el Derecho de la Unión Europea””; Secretaría General de la Comunidad Andina; Proyecto de Cooperación UE-CAM; Lima, Julio de 2007.
- Müller, Anna Caroline; “Special and Differential Treatment””; Taller Regional de la OMC sobre contratación pública para los países de América Latina; Buenos Aires, 5 a 7 de abril de 2006.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); “Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas””; Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/37390537.pdf>; Versión 4; 2006.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); “Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)””; Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/30/54/45454394.pdf> ; December, 2009.
- Organisation of Eastern Caribbean States (OECS); “Country Procurement Assessment Report: Dominica, Grenada, St. Kitts and Nevis, St. Lucia and St. Vincent and the Grenadines””; OECS; April 2003.
- Organización de Estados Americanos (OEA); “Diccionario de Términos de Comercio””; SICE (Sistema de Información sobre Comercio Exterior).
- Osei-Lah, Kodjo; “El proceso de adhesión al ACP y el trato especial y diferenciado para países en desarrollo””; Taller Regional de la OMC sobre contratación pública para los países de América Latina; Buenos Aires, 5 a 7 de abril de 2006.
- Piore, Michael J. and Sabel, Charles F.; “The second industrial divide: Possibilities for Prosperity””; Basic books New York; New York, 1984.
- Presidencia de la República de Venezuela; Ley de Contrataciones Públicas; Venezuela; Gaceta Oficial N° 38.895 del 25 de marzo de 2008.
- Rodney, Donald; “Research into Public Procurement in Guyana with special regard to openness and fairness””; Ethnic Relations Commission; June, 2007.
- Ruiz Durán, Clemente; "Desarrollo Empresarial en América Latina"; NAFIN; México, 2002.
- Saavedra G., María L y Hernández C., Yolanda; “Caracterización e importancia de las MIPYMES en Latinoamérica””; Actualidad Contable FACES Año 11 N° 17 (122-134); Julio-Diciembre 2008; Mérida; Venezuela.

- Späth, Brigitte; “Small firms in Latin America: Prospects for economic and socially viable development?”; En B. Späth; “Small firms and development in Latin America”, (págs. 1-38); Organización Internacional del Trabajo (OIT); Ginebra, 1993.
- The World Bank; “Brazil: Country Procurement Assessment Report (CPAR); Document of the World Bank Report No. 28446-BR; March 2004.
- Transparencia Venezuela; “Informe Nacional: Venezuela, Contrataciones Públicas”; 2004.
- Ulloa, A. El mercado público y los acuerdos comerciales, un análisis económico, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, 2006, CEPAL.
- Wittig, Wayne; “Mejor acceso de las PYME a las compras públicas”; Forum de Comercio Internacional; No.4, octubre-diciembre, 2000, pp.15-16; Centro de Comercio Internacional, UNCTAD/GATT.

Acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales analizados

- CAN: “Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)”; Cartagena de Indias, 1969.
- CARICOM: “CARICOM-Costa Rica Free Trade Agreement “; City of Kingston, Jamaica, 2004.
- CARICOM: “Treaty Establishing the Caribbean Community”; Charamaguas, Julio de 1973.
- CARIFORUM-UE: “Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del CARIFORUM, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra”; Bridgetown, Barbados, 15 de octubre de 2008.
- Centroamérica-Chile: “Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile“; Guatemala, 1999.
- Centroamérica-República Dominicana: “Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana”; Santo Domingo, 1998.
- Grupo de los Tres: “Tratado del Grupo de los Tres (G-3)”; Cartagena de Indias, 1994.
- MCCA: “Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales a la Producción Industrial”; Managua; 1962.
- MERCOSUR: “Protocolo sobre Contrataciones Públicas”; Decisión CMC 23/06; Córdoba, 2006.
- OMC: “Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) del GATT”; Marrakech, 15 de abril de 1994.