
comercio internacional

Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados

Juan Araya Allende



NACIONES UNIDAS



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, abril de 2006

Este documento fue preparado por Juan Araya Allende, consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-869X

ISSN electrónico 1680-872X

ISBN: 92-1-322892-9

LC/L.2517-P

Nº de venta: S.06.II.G.43

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El Acuerdo de Compras Públicas de la Organización Mundial de Comercio	9
A. Contenido del Acuerdo Plurilateral de Compras (ACP).....	10
B. Efectos del ACP.....	17
II. Acuerdos bilaterales y subregionales sobre compras	19
A. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	20
B. Acuerdo de asociación económica entre México y Japón.....	22
C. Acuerdos de la Unión Europea	23
D. Otros acuerdos de los Estados Unidos de la región.....	28
III. Formulación de políticas públicas en compras de gobierno	35
A. Función de utilidad pública.....	36
B. Función administrativa o política	36
C. Función económica	38
IV. Impacto de políticas bajo el ACP y los acuerdos regionales	41
A. Trato nacional y no discriminación	42
B. Transparencia.....	43
C. Cumplimiento.....	45
V. Conclusiones	49

Bibliografía	53
Serie comercio internacional: números publicados	55

Índice de cuadros

Cuadro 1	Estructura de apéndices ACP.....	11
----------	----------------------------------	----

Resumen

El Estado es el mayor demandante de bienes y servicios en la economía. No obstante, a pesar de que las compras públicas representan más del ochenta por ciento del comercio mundial, ellas están excluidas de los compromisos de trato nacional y acceso a mercados de los Acuerdos sobre Comercio de Bienes y de Servicios de la OMC, donde existe sólo un Acuerdo Plurilateral de Compras (ACP) conformado principalmente por países desarrollados. Usualmente, se explica la renuencia de los países en desarrollo en adherir al ACP, en su falta de voluntad política para cumplir normas que hagan más transparentes y menos discriminatorios sus mercados de compras. Sin embargo, esta aseveración resulta discutible al constatar que países latinoamericanos que no han suscrito el ACP, no han sido ajenos a negociar compras públicas en el marco de tratados de libre comercio. El presente trabajo analiza las principales disposiciones del ACP y las compara con las contenidas en Acuerdos negociados por los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón con países de Latinoamérica, a fin de identificar sus elementos relevantes, evaluar sus enfoques y extraer algunas conclusiones importantes para la regulación de las compras públicas en la región.

Introducción

A diario, el Estado realiza miles de operaciones destinadas a cumplir las funciones que la sociedad le ha encomendado. En ellas, así como resulta necesario contar con herramientas que permitan recaudar los recursos suficientes para su financiamiento, es también relevante la forma en que se administran e invierten esos recursos fiscales, a fin de maximizar el bienestar social. Es en esta última instancia donde el concepto de compras públicas¹ adquiere su real dimensión planteándose como un tema de suyo complejo, ya que si bien la teoría económica indica que el uso óptimo de los recursos se obtiene mediante regímenes de compras abiertos, transparentes y no discriminatorios —que permitan adquirir más y mejores bienes al menor costo posible— la decisión no siempre se basa sólo en criterios económicos, y por largo tiempo los gobiernos han fijado objetivos distintos al de optimizar el gasto al momento de diseñar sus procesos de compra.

A nivel internacional el escenario no ha sido distinto. Históricamente, las compras públicas han constituido una excepción al sistema multilateral de comercio, permaneciendo fuera del ámbito de aplicación de los compromisos en materia de acceso a los mercados, primero en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT), y posteriormente, también como una excepción dentro del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

¹ No existe uniformidad respecto del uso de este término. Se utilizará preferentemente esta denominación a lo largo del trabajo, aclarándose que también se suelen utilizar otras denominaciones como contratación, contrataciones o adquisiciones, acompañadas de los calificativos pública, de gobierno o gubernamentales.

(AGCS).² Si bien durante la década de los sesenta se observan las primeras discusiones sobre compras al amparo de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), hubo de esperar hasta la conclusión de la Ronda de Tokio (1973-1979) para que por primera vez un grupo de países adquiriera compromisos en materia de compras, al suscribirse el primer Acuerdo de Compras Públicas, el que a pesar de ampliar su cobertura durante la Ronda de Uruguay, mantuvo un carácter plurilateral.

No obstante, con el tiempo el tema de las compras va acrecentando el interés de los Estados tanto a nivel doméstico como internacional. Razones para este interés se encuentran en la toma de conciencia de los efectos restrictivos para el comercio provocados por la aplicación de políticas proteccionistas o discriminatorias, la liberalización progresiva de las economías de los países en desarrollo, el crecimiento del comercio internacional y el especial rol que le cabe al Estado en el mundo de las compras, por lejos el mayor demandante de bienes y servicios a nivel mundial, representando el gasto en adquisiciones entre el 15% y el 20% del PIB de cada país.³

Constatada la importancia de las compras y el potencial de este mercado dentro del comercio internacional, el presente documento analiza las principales disciplinas contenidas en el Acuerdo Plurilateral de Compras de la OMC (ACP), el impacto de sus disposiciones y como ellas han influido en los países de la región, para, a partir de ese análisis, considerar como han impactado en el diseño de las políticas de compras de gobierno las negociaciones de Acuerdos Comerciales Regionales celebradas por los países de Latinoamérica con países desarrollados miembros del ACP, específicamente, los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, a fin de extraer las principales conclusiones que se derivan de estos procesos de negociación.

² Las disposiciones pertinentes en el marco del GATT de 1947 son el Artículo III.8 (Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores) y el Artículo XVII.1 y XVII.2 (Empresas comerciales del Estado). En el caso de los servicios, la norma relevante es el Artículo XIII (Contratación pública) del AGCS.

³ OECD. Marzo de 2002. *The size of Government Procurements Markets*. Code 22002011E1.

I. El Acuerdo de Compras Públicas de la Organización Mundial de Comercio

A pesar de la exclusión de las compras públicas en los compromisos adoptados bajo el GATT de 1947, algunos miembros de la OMC —especialmente los países desarrollados— no cesaron en su intento de disciplinar la materia y someterla a competencia internacional. El instrumento en que finalmente materializaron este objetivo en el ACP, y el modo fue a través de la adopción de compromisos limitados en la aplicación de los principios de Trato nacional (TN) y no discriminación, mejoras en la transparencia de los procedimientos de compras, fijando limitaciones el ámbito de cobertura y circunscribiendo los beneficios sólo a las entidades listadas por las Partes. Todo esto sujeto además a los términos y condiciones especificados en los anexos relevantes del ACP.

Este primer esfuerzo por regular las compras se desarrolló durante la Ronda de Tokio y concluye con la suscripción del ACP de 1979. Posteriormente, durante la Ronda de Uruguay,⁴ el ACP extiende sus disciplinas suscribiéndose un nuevo Acuerdo de Contratación Pública en 1994, pero manteniendo su carácter plurilateral, el que se incorpora bajo el Anexo 4 del Acuerdo de Marrakech.⁵

⁴ Formalmente existen dos Acuerdos de Compras Públicas. El primero concluido bajo la ronda de Tokio y en vigor desde 1979 y el segundo concluido bajo la Ronda de Uruguay, en vigor desde 1996. No obstante, entre ambos se produjo además una renegociación del primer ACP. Esta renegociación comenzó en 1983, y el nuevo texto entró en vigor en 1988. En esta fase intermedia los cambios más significativos fueron la reducción del monto de los umbrales de aplicación a nivel de gobierno central, el aumento de los plazos mínimos de licitación y el establecimiento de reglas para la publicación y la asignación de licitaciones.

⁵ En vigor desde el 1 de enero de 1996.

Se estima que el nuevo ACP significó decuplicar⁶ el ámbito anual de aplicación. Para ello, se abrió la competencia internacional a entidades tanto de gobierno central como subcentral, se extendió el ámbito de aplicación al campo de los servicios (incluidos los servicios de construcción), se introdujeron mejoras a las disciplinas mediante mayores exigencias de transparencia y el establecimiento de mecanismos de reclamación en favor de los particulares y se intentó avanzar en aquellas materias que impedían el acceso al Acuerdo de los países en desarrollo.

No obstante, si bien la renegociación fue ambiciosa, el éxito no acompañó al ACP si consideramos que a pesar de los cambios, ellos no se reflejaron en una mayor participación de los países en desarrollo y tampoco logró atraer nuevos países desarrollados.⁷ Esta incapacidad de atraer nuevos Miembros se ha mantenido en el tiempo, donde los nuevos firmantes han respondido más a factores exógenos que a las bondades propias del Acuerdo. Así, se observan nuevas membresías como condición necesaria para la incorporación de países a la OMC, o bien como resultado de la incorporación de países ya Miembros de la OMC a la Unión Europea, los que por ese sólo efecto pasan automáticamente a ser Miembros del ACP.⁸

A. Contenido del Acuerdo Plurilateral de Compras (ACP)

En palabras de su preámbulo, el ACP busca reconocer la necesidad de contar con un marco multilateral efectivo de derechos y obligaciones en materia de compras, con miras a lograr la liberalización y expansión progresiva del comercio mundial, para así mejorar el marco internacional en que éste se desarrolla. Aspira a que las regulaciones sobre compras no protejan a los nacionales, ni discriminen a los productos, servicios o proveedores extranjeros, logrando disciplinas transparentes y considerando las necesidades de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados.

El objetivo del Acuerdo es asegurar un cumplimiento justo, pronto y efectivo de las disposiciones internacionales en materia de compras y mantener el equilibrio de derechos y obligaciones al nivel más alto posible. El ACP establece un conjunto de disciplinas orientadas a replicar los principios rectores de la OMC, así como a consagrar normas que fortalezcan la transparencia de los procesos de compras y que faciliten la integración de los países con menor desarrollo económico.

El Acuerdo está estructurado en 24 artículos y 4 apéndices que establecen los términos y condiciones en los que se aplican las disciplinas. De estos, el más importante es el Apéndice I, el que consta a su vez de 5 anexos en los que se detallan las entidades y servicios cubiertos y contiene además las notas generales establecidas por las Partes donde han establecido restricciones y limitaciones a los compromisos generales adoptados.

⁶ Según estadísticas de la OMC, durante la Ronda de Tokio, el ACP se aplicó anualmente a contratos por un valor total aproximado de \$ 30.000 millones de dólares durante 1990-94, en circunstancias que en virtud del nuevo ACP, el valor de los contratos abiertos a la competencia internacional se habría multiplicado por 10.

⁷ Al comparar ambos ACP, se observa que Hong Kong y Singapur (lo hizo en Septiembre de 1996) no firmaron el nuevo ACP, el que sí fue suscrito por Corea, quien antes no participaba. Se observa asimismo que existen países desarrollados, como Australia y Nueva Zelanda que tampoco han adherido al ACP, por lo que tampoco el Acuerdo parece responder a un enfrentamiento entre dos bloques con distintos niveles de desarrollo.

⁸ Actualmente forman el Acuerdo Canadá; Comunidades Europeas (incluyendo los 25 Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia); Corea; Estados Unidos; Hong Kong, China; Islandia; Israel; Japón; Liechtenstein; Noruega; Holanda respecto de Aruba; Singapur; Suiza. Además, están negociando su adhesión Albania, Bulgaria, Georgia, Jordania, Moldavia, Omán, Panamá, República Kirguisa y Taipei Chino. Adicionalmente, tienen el carácter de observador sin estar negociando su adhesión los gobiernos de Argentina, Australia, Camerún, Chile, China, Colombia, Croacia, Eslovenia, Mongolia, República de Armenia, Sri Lanka y Turquía.

Cuadro 1

ESTRUCTURA DE APÉNDICES ACP

Apéndice I	Apéndice II	Apéndice III	Apéndice IV
Alcance de las obligaciones de las Partes. Consta de 5 anexos: <ul style="list-style-type: none"> - Anexo 1: entidades de gobierno central - Anexo 2: entidades de gobierno sub-central - Anexo 3: demás entidades cubiertas - Anexo 4: servicios cubiertos (Lista positiva o negativa) - Anexo 5: servicios de construcción cubiertos Notas generales	Medios de publicación de los avisos de contratos futuros (Artículo IX:1) y adjudicaciones (Artículo XVIII:1).	Medios de publicación anual de información sobre listas permanentes de proveedores calificados en licitaciones selectivas (Artículo IX:9).	Medios de publicación de medidas de aplicación general y procedimientos para la adjudicación de los contratos públicos cubiertos (Artículo XIX:1).

Fuente: Elaboración propia.

Una característica interesante del Acuerdo es que a pesar de que regula las compras de gobierno, no existe en él una definición de lo que se debemos entender por ellas. Si bien la idea de contener una definición estuvo presente en las discusiones desarrolladas al amparo de la OECD, al acordarse el primer ACP la idea no fue finalmente recogida, estimándose como suficiente el texto del Artículo III:8 del GATT 1947. La cuestión de la definición también se planteó en el informe no adoptado de un Grupo Especial establecido en el marco del ACP de la Ronda de Tokio, en el asunto Estados Unidos —compra de un sistema de cartografía para sonar,⁹ el que señaló que “servían de orientación para determinar si una transacción debía considerarse como un contrato de esa naturaleza en el sentido del párrafo 1 a) del Artículo I las siguientes características, a ninguna de las cuales podía darse por separado un peso decisivo: la realización del pago por el Estado, la utilización o aprovechamiento del producto por la administración pública, la adquisición de la posesión por el Estado y el control público del proceso de consecución del producto”.¹⁰

De esta forma, el ACP se limita a establecer su ámbito de aplicación, aplicable a cualquier contrato de monto superior al umbral establecido, por cualquier modalidad contractual, que celebren las entidades cubiertas por el Acuerdo, en los términos y condiciones que se señale en el Apéndice 1.

A continuación señalaremos las principales disposiciones del ACP, distinguiendo para su mejor análisis entre los principios aplicables al Acuerdo, los aspectos procedimentales propios de las compras, las normas que establecen las modalidades de contratación y la forma en que se ha regulado la existencia de mecanismos de impugnación específicos en favor de los proveedores afectados en un proceso específico.

1. Principios

Junto con las normas que consagran los principios sobre Trato nacional y no discriminación, el ACP contiene además una serie de otros principios que van moldeando el ACP, a través de las

⁹ GPR.DS1/R, de 23 de abril de 1992.

¹⁰ El tema de la necesidad de una definición también se ha discutido por el Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS, donde en la nota “Interpretación de las disposiciones del GATT relativas a la contratación pública: aplicabilidad del artículo XIII del AGCS” (S/WPGR/W/29), se analizan los criterios principales que debieran considerar para hablar de contratación pública.

disposiciones sobre ámbito de aplicación, normas de origen, trato especial y diferenciado y especificaciones técnicas.

i) Ámbito de aplicación

Dado que no existe una definición de compras bajo el ACP, su ámbito es determinado en forma descriptiva, señalando que se aplica a todas las medidas aplicables a las adquisiciones de bienes y servicios mediante cualquier instrumento contractual,¹¹ 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.¹²

Junto con las limitaciones generales establecidas en los Anexos (montos de aplicación o umbrales; tipos de bienes y servicios cubiertos; entidades sujetas al Acuerdo), además muchas Partes han efectuado derogaciones explícitas de sus obligaciones bajo las notas generales, principalmente vía excepciones a la obligación de no discriminación del Artículo III, o estableciendo limitaciones al acceso a sus contratos bajo una base de reciprocidad, es decir, otorgando acceso a sus contratos sólo a las otras Partes que otorguen un acceso similar a sus mercados. Todas estas excepciones y contra-excepciones hacen que sea muy difícil comprender la real envergadura de las disciplinas del ACP si no se cuenta con un conocimiento profundo de los Anexos, e incluso en tales circunstancias, no siempre se logra determinar el real ámbito de las obligaciones bajo el Acuerdo.

ii) Trato nacional(TN) y no discriminación

La obligación de Trato nacional y no discriminación es la base sobre la que se estructura el ACP.¹³ Para ello se exige que las entidades no discriminen en razón del grado de afiliación foránea de una empresa, o por ser esa empresa una filial o de propiedad extranjera; ni en razón del país de producción de un bien.

Sin embargo, como hemos señalado, estas obligaciones se aplican de conformidad a los anexos del Acuerdo, los que establecen limitaciones y excepciones que en definitiva permiten discriminar a bienes, servicios y proveedores de otras Partes. Además, la obligación de TN tampoco se aplica a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase, impuestos a la importación o en relación con ella, al método de percepción de tales derechos y cargas, a los demás reglamentos y formalidades de importación, ni a las medidas que afectan al comercio de servicios, aparte de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a los contratos públicos incluidos en el ámbito del Acuerdo. Con ello se busca asegurar que el ACP se aplique sólo a la compras de bienes y servicios, sin modificar otras obligaciones que afecten el acceso a los mercados, garantizando que las medidas en frontera aplicadas a los bienes y las limitaciones al suministro de servicios no se vulneren a través de la aplicación del Acuerdo, permaneciendo sujetas a las normas del GATT y AGCS.

iii) Normas de origen, especificaciones técnicas y compensaciones¹⁴

El ACP contiene reglas específicas para estas tres materias. En relación con el origen de los bienes, exige no aplicar normas de origen diferentes de las que se apliquen, en las operaciones

¹¹ Incluye 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.

¹² Los anexos también determinan los productos cubiertos por el Acuerdo. En materia de bienes, el enfoque es de lista negativa donde están todos los bienes cubiertos salvo los excluidos por las Partes en sus anexos (la contra-excepción son los bienes relacionados con la defensa, donde se listan positivamente los bienes cubiertos). En el caso de servicios el enfoque es de lista positiva, es decir, sólo los servicios listados quedan cubiertos por el ámbito del Acuerdo.

¹³ Artículo III.

¹⁴ Artículo IV, Artículo VI y Artículo XVI, respectivamente.

comerciales normales, al momento de la transacción.¹⁵

El Acuerdo permite a los Miembros la elaboración de especificaciones técnicas,¹⁶ siempre y cuando ellas no tengan por objeto crear obstáculos innecesarios al comercio. Se proscribe además, la posibilidad de recabar y aceptar asesoramiento susceptible de ser utilizado en la preparación de especificaciones, respecto de una empresa que pueda tener un interés comercial en un contrato, de forma tal que su efecto final sea excluir la competencia.

En materia de compensaciones,¹⁷ (también llamadas condiciones compensatorias especiales u *offsets*) el ACP exige que las entidades de los Miembros se abstengan de imponer o tratar de conseguir compensaciones o siquiera tenerlas en cuenta, al calificar y seleccionar a los proveedores, o a los bienes o servicios, y al evaluar las ofertas y adjudicar los contratos. No obstante, se permite que los países en desarrollo negocien compensaciones al momento de adherir al ACP pero sólo para efectos de calificar la participación en un proceso de compras y no como criterio para la adjudicación de contratos. En tal caso, las compensaciones deben estar claramente definidas y ser objetivas y no discriminatorias con los proveedores.

2. Procedimientos

Uno de los rasgos más característicos del ACP es la gran cantidad de procedimientos destinados a asegurar y reforzar la transparencia de los mecanismos de compra. El Acuerdo contemplan disposiciones (Artículos VII a XVI) que regulan las distintas etapas de lo que debe contener un proceso de licitación, con detallados requerimientos de información y las demás obligaciones que debe cumplir cada etapa del proceso, desde la invitación a participar hasta la adjudicación de un contrato.

i) Llamado o invitación a participar¹⁸

En todo contrato cubierto se debe publicar un aviso o invitación a participar en el proceso. Esta publicación debe hacerse en alguno de los medios listados por las Partes bajo el Apéndice II del ACP y a tal fin, se acepta también la posibilidad de utilizar un anuncio de contrato programado, o un anuncio relativo al sistema de calificación de proveedores como anuncio inicial de un proceso de compra. El ACP detalla todos los datos que debe contener el aviso¹⁹ y exige se publique un resumen del mismo en alguno de los idiomas oficiales de la OMC,²⁰ donde figurará al menos el objeto del contrato; los plazos para presentar ofertas; y la dirección en que pueden solicitarse los documentos relativos al contrato.

Si luego de publicado el aviso —pero antes de la expiración del plazo para la apertura o recepción de las ofertas— fuera necesario modificar el llamado o publicar otro en reemplazo, se dará a la modificación o al nuevo aviso la misma difusión dada al llamado inicial y toda información importante proporcionada a un proveedor será facilitada simultáneamente a los demás

¹⁵ El ACP agrega que tras la conclusión del programa de trabajo de armonización de las normas de origen de los productos que se debía emprenderse en el marco del Acuerdo sobre las Normas de Origen de la OMC y de las negociaciones sobre el comercio de servicios, las Partes tendrían en cuenta sus resultados para modificar el Artículo IV:1 según proceda. Sin embargo, a la fecha, estos programas no han arrojado ningún tipo de resultado.

¹⁶ Aquellas que establecen las características de los productos o servicios objeto de contratación, como su calidad, propiedades de uso y empleo, seguridad y dimensiones, símbolos, terminología, embalaje, marcado y etiquetado, o los procesos y métodos para su producción, y las prescripciones relativas a los procedimientos de evaluación de la conformidad establecidas por las entidades contratantes.

¹⁷ Se definen como las medidas aplicadas para fomentar el desarrollo del país o mejorar la situación de las cuentas de su balanza de pagos mediante prescripciones relativas al contenido nacional, las licencias para utilizar tecnología, las inversiones, el comercio de compensación u otras análogas.

¹⁸ Artículo IX.

¹⁹ Artículo IX:6.

²⁰ Inglés, francés o español.

proveedores interesados, con antelación suficiente para que puedan examinar dicha información y actuar en consecuencia.

ii) Bases de licitación o pliego de condiciones

Las bases o pliegos²¹ deben contener toda la información necesaria para que los proveedores interesados puedan presentar correctamente sus ofertas, conteniendo al menos la información que la norma exige, debiendo estar las bases disponibles para cualquier proveedor interesado, a quien se le responderá toda duda razonable sobre las mismas, así como cualquier solicitud razonable de información pertinente formulada, a condición que tal información no dé a un proveedor ventajas respecto de su competencia.

iii) Plazos de licitación²²

La regla general en materia de plazos, es que deben permitir a los proveedores preparar y presentar sus ofertas antes del cierre de la licitación. Para ello las entidades deben considerar factores como la complejidad del contrato, el grado previsto de subcontratación y el tiempo normal requerido para transmitir las ofertas. En todo caso, se establece que el plazo no podrá ser en ningún caso inferior a 40 días, desde la fecha de la publicación del llamado a participar, plazo que se podrá reducir cuando se cumpla alguna de las condiciones establecidas en el Artículo XI:3.

iv) Calificación de proveedores²³

El ACP permite a las Partes contar con procesos de calificación de proveedores a condición que no se mal utilicen, por lo que las entidades cubiertas deben abstenerse de discriminar a los proveedores de las demás Partes o de discriminar entre éstos y los nacionales.

Asimismo se permite a las Partes la posibilidad de mantener listas permanentes de proveedores calificados, pero se exige garantizar que todo proveedor pueda —en cualquier momento— solicitar su calificación para ingresar en dichas listas, y que todos los que reúnan las condiciones y lo soliciten, sean incorporados dentro de un plazo razonablemente breve.²⁴

v) Presentación, recepción y apertura de las ofertas y adjudicación de los contratos²⁵

El ACP señala en detalle como deben presentarse las ofertas, como serán aceptadas y cuales serán los mecanismos a utilizar para la apertura de las mismas, las que deberán garantizar la corrección del proceso y cumplir con las obligaciones sobre Trato nacional y no discriminación.

Se establecen además, las reglas para la adjudicación de los contratos. Para que se pueda adjudicar una oferta, ésta tendrá que cumplir al momento de la apertura con los requisitos esenciales estipulados en el aviso y en las bases de licitación y proceder de un proveedor que cumpla con todas las condiciones para participar en la contratación. Además, salvo que una entidad decida no concluir un contrato por motivos de interés público, la adjudicación se hará al oferente que se haya determinado que tiene plena capacidad para ejecutar el contrato y cuya oferta sea la más baja o a la oferta que, según los criterios concretos de evaluación establecidos en el llamado y las bases de licitación, se considere la más ventajosa.

Efectuada la adjudicación, se debe publicar un aviso indicando la información establecida en el Artículo XVIII:1,²⁶ y a solicitud de cualquier proveedor, las entidades deberán explicar sus

²¹ Artículo XII.

²² Artículo XI.

²³ Artículo VIII.

²⁴ Artículo VIII:d).

²⁵ Artículo XIII.

²⁶ Esto incluye la naturaleza y cantidad de los bienes o servicios objeto de la adjudicación; el nombre y dirección de la entidad que adjudica; la fecha de la adjudicación; el nombre y dirección del adjudicatario; el valor de la oferta ganadora, o de las ofertas más alta

prácticas y procedimientos de compras a los proveedores cuya oferta no haya sido la elegida, entregándoles información pertinente acerca de las razones por las cuales su oferta fue desestimada y sobre las características y las ventajas relativas de la oferta elegida, debiendo señalar el nombre del proveedor adjudicatario.

vi) Publicidad y transparencia

Varias disposiciones del ACP dicen relación con estas materias. El Artículo XVIII (Información y examen: obligaciones de las entidades) establece que las entidades insertarán un anuncio o aviso dando cuenta de la adjudicación de un contrato en la publicación señalada por las Partes en el Apéndice II, dentro de un plazo máximo de 72 días, contados desde la adjudicación de un contrato. Además, las entidades, a petición de cualquier proveedor, explicarán sin demora sus prácticas y procedimientos de compras, dando toda otra información relevante acerca de por qué se les eliminó o rechazó su inclusión de una lista de proveedores, o del por qué no fueron elegidos en un proceso determinado.

Asimismo, las Partes publicarán prontamente todas las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y resoluciones administrativas de aplicación general y los procedimientos (incluidas las cláusulas modelo) relativos a los contratos públicos comprendidos en el Acuerdo, de manera que las demás Partes y proveedores puedan conocer adecuadamente su contenido.

vii) Excepciones

El Artículo XXIII establece las excepciones generales a la aplicación del ACP, garantizando que nada impida el que una Parte pueda adoptar las medidas, o pueda abstenerse de revelar informaciones, cuando lo considere necesario para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad, en relación con la adquisición de armas, municiones o material de guerra, o cualquier otra contratación indispensable para la seguridad nacional o para fines de defensa nacional. Lo mismo se aplica a las medidas necesarias para proteger la moral, el orden o la seguridad públicos, proteger la salud y la vida humana, animal y vegetal, proteger la propiedad intelectual, o relacionadas con bienes fabricados o servicios prestados por minusválidos, o en instituciones de beneficencia o penitenciarias, siempre que esas medidas no se apliquen de modo que constituyan una discriminación arbitraria o injustificable entre países donde existan las mismas condiciones, o sean una restricción encubierta del comercio internacional.

viii) Tecnologías de la información y estadísticas

A fin de que el ACP no constituya un obstáculo innecesario al progreso técnico, se establece un compromiso de consultas periódicas entre las Partes, acerca de las novedades que se produzcan en el uso de tecnologías de la información, para promover que las compras sean abiertas, no discriminatorias y eficientes, mediante el uso de procedimientos transparentes, donde los contratos comprendidos en el ámbito del Acuerdo estén claramente definidos y sea posible identificar toda la información disponible en relación con un contrato concreto.

Además, se contemplan compromisos de intercambio de información entre las Partes y un compromiso de entrega anual de estadísticas sobre los contratos cubiertos por el Acuerdo —y en la medida que se disponga de información— de estadísticas sobre los países de origen de los productos adquiridos y los servicios contratados por sus entidades.

y más baja tomadas en cuenta para la adjudicación del contrato; cuando proceda, los medios de identificar el aviso de llamado o la justificación para recurrir al procedimiento del Artículo XV; y el tipo de procedimiento utilizado.

3. Modalidades de contratación

Si bien las modalidades de contratación pueden incluirse como parte de los procedimientos tendientes a fortalecer la transparencia del Acuerdo, se han considerado por separado habida cuenta de su importancia a la hora de comprender el ACP y los cambios de enfoque que se han materializado en algunos de los Acuerdos Comerciales Regionales objeto del presente estudio.

El ACP establece en principio tres modalidades o procedimientos de contratación. La licitación pública, la licitación selectiva y la licitación restringida. Además, regula una situación (que algunos autores consideran una cuarta modalidad) en el Artículo XIV, denominada negociación, aplicable cuando las entidades han indicado tal intención en el aviso de llamado a licitar, o cuando de la evaluación efectuada por una entidad durante un proceso específico, se desprende que ninguna oferta es claramente la más ventajosa.

i) Licitaciones públicas

Se definen como aquellas en que todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas. Estas constituyen la regla general dentro del Acuerdo, y por lo tanto, deben ser preferidas a las demás modalidades de contratación.

ii) Licitaciones selectivas

Son aquellas en que, con sujeción a lo dispuesto en Artículo X:3 y las demás disposiciones pertinentes del Acuerdo, pueden presentar ofertas aquellos proveedores a quienes la entidad invite a hacerlo. En ellas se debe invitar a participar al mayor número de proveedores nacionales y de las demás Partes que sea compatible con el funcionamiento eficaz del sistema. Las entidades seleccionarán de manera justa y no discriminatoria a los proveedores que pueden participar en la licitación y si existen listas de proveedores calificados podrán seleccionar de entre esas listas.

iii) Licitaciones restringidas

Son aquellas en que la entidad licitante se pone en contacto con cada proveedor por separado, las que deben efectuarse con sujeción a las condiciones estipuladas en el Artículo XV. En estas licitaciones no es necesario aplicar las normas de los Artículos VII a XIV del ACP y sólo proceden en la medida que no se utilicen para evitar que la competencia sea la máxima posible y siempre que no se constituyan en un medio de discriminación contra proveedores de otras Partes o en un mecanismo de protección a los productores nacionales.

4. Cumplimiento

Quizás si el cambio más relevante introducido al ACP negociado en la Ronda de Uruguay, fue incorporar la posibilidad de que los particulares, es decir los proveedores, pudieran recurrir directamente en contra de las entidades para impugnar supuestas violaciones de los procedimientos del Acuerdo. El objetivo de esta herramienta, fue reducir el margen de violación del ACP, entregando su control a quienes se encuentran en la mejor posición para detectar las infracciones en un proceso determinado.

Como primer paso, el Artículo XX establece que cuando un proveedor presenta un reclamo basado en una infracción del Acuerdo en el contexto de un contrato específico, la Parte interesada alentará se trate de resolver el reclamo mediante consultas entre el proveedor y la entidad contratante, quien lo examinará de forma imparcial y oportuna.

La impugnación exige a las Partes establecer —por escrito y en forma pública— procedimientos no discriminatorios, oportunos, transparentes y eficaces para los proveedores. Además puede exigirse al proveedor que impugne, el que notifique su impugnación a la entidad

dentro de un plazo determinado contado desde que tuvo conocimiento de ella, plazo que en ningún caso será inferior a los 10 días.

Deberá conocer de estas impugnaciones un tribunal o un órgano de examen imparcial e independiente, que no tenga interés en el resultado del contrato. En aquellos casos en que el órgano de examen no sea un tribunal, sus actuaciones estarán sometidas a una revisión judicial o se ajustarán a un procedimiento que asegure un debido proceso y garantice medidas provisionales rápidas para corregir las infracciones del Acuerdo y preservar las oportunidades comerciales de los proveedores afectados.

B. Efectos del ACP

Uno de los méritos del ACP es el haberse constituido en el primer esfuerzo internacional por incorporar el mercado de las compras públicas a las disciplinas OMC, en un área donde los Estados históricamente han sido reacios a tomar compromisos utilizando las compras del Estado como herramienta para desarrollar o proteger la industria local.

Otro aporte significativo del ACP, fue establecer un marco jurídico de derechos y obligaciones en materia internacional, delimitando los márgenes en que se han desarrollado posteriormente las políticas de compras de muchos miembros de la OMC. Esto se logró incorporando disciplinas que garantizaran Trato nacional (con las limitaciones en materia de cobertura recogidas en los Anexos), transparencia de las medidas que regulan las compras para asegurar que el beneficiado final sea el proveedor que presente la oferta más ventajosa, y entregando a los proveedores herramientas más eficaces al exigir a las Partes contratantes el establecimiento de procedimientos domésticos de impugnación imparciales y eficientes.

El enfoque más amplio del ACP, representado por las innovaciones efectuadas durante la Ronda de Uruguay, sirvió en su primera etapa para expandir y desarrollar las disciplinas en materia de compras. Sin embargo, a pesar de ello y como ya señaláramos, el ACP ha sido incapaz en sus esfuerzos por atraer nuevos Miembros. Las razones que se han dado para explicar este fenómeno son variadas y van desde cuestiones de política comercial hasta factores propios del Acuerdo. Así, se ha señalado que el ACP no alcanza su potencial debido a que la discriminación sólo ha sido parcialmente superada. Históricamente la discriminación en contra de proveedores extranjeros asumió una variedad de formas, desde las obvias como la prohibición expresa a empresas extranjeras para participar en compras nacionales, o preferencias de precio en las ofertas de los proveedores locales, hasta otras tales como dar trato preferencial a proveedores que aceptaran utilizar insumos nacionales, o establecer exigencias y requerimientos tendientes a excluir los proveedores extranjeros pero favoreciendo a la industria nacional.

El principal objetivo del ACP fue eliminar estas formas de discriminación, pero no se logró de forma absoluta, ya que muchas Partes establecieron excepciones al Trato nacional en sus notas generales del Apéndice I, con lo que subsisten variadas herramientas de discriminación, especialmente por Parte de países con grandes mercados. El resultado final del ACP ha sido criticado y en definitiva ha dificultado el acceso de países más pequeños y con menor desarrollo, los que enfrentan dificultades anexas al evaluar su incorporación, fruto de la complejidad y la forma en que se adquieren los compromisos bajo el Acuerdo. Una primera dificultad para estos países surge de la no aplicación de la cláusula de nación más favorecida, privándolos de una de las grandes ventajas que otorga el sistema multilateral de comercio. Bajo el ACP, las coberturas son negociadas bilateralmente, lo que representa una desventaja natural para países pequeños, quienes afrontan mayor presión relativa al negociar un balance de las concesiones.

A lo anterior se agrega lo complejo que resulta comprender los alcances de las obligaciones establecidas en los anexos del ACP y el mayor costo relativo que ello representa para los países menos desarrollados, configurándose importantes asimetrías de información entre los proveedores de distintas Partes del Acuerdo. Al evaluar la conveniencia del ACP, parte importante de esta evaluación está dada por las oportunidades de negocios que se abren para la industria local de un país en otros mercados. Sin embargo, para la gran mayoría de los proveedores de países menos desarrollados, resulta muy dificultoso identificar y acceder a estas oportunidades ya que generalmente carecen de recursos para eliminar las asimetrías que se producen como resultado de lo complejo que resulta entender los compromisos finales de las Partes, donde no basta con analizar el ámbito de las disposiciones del texto del ACP, sino que además, es imprescindible tener un adecuado manejo de los distintos Apéndices.²⁷

Sólo una vez hecho un análisis acabado del ACP con sus apéndices es posible identificar oportunidades de negocio. Pero eso no garantiza el acceso a tales oportunidades, ya que luego deberán identificarse contratos específicos a los cuales se pueda acceder, todo lo cual dificulta las oportunidades comerciales de muchas empresas de países menos desarrollados. Un buen ejemplo de lo complejo que resulta un cabal entendimiento de los anexos y su ámbito es que el único caso de disputa bajo el ACP fue en contra de Corea²⁸ y se refería precisamente a determinar si bajo el Apéndice I de la Lista de Corea, estaba o no cubierto un determinado proyecto de construcción, en atención a que la entidad responsable de tal proyecto no era una entidad cubierta bajo el Artículo 1 del ACP.²⁹

A lo señalado se pueden sumar como desincentivo del ACP el desbalance que produce la existencia de los umbrales existentes, al afectar el potencial de negocios que representa el Acuerdo para las empresas de los países en desarrollo. Dados los umbrales existentes actualmente, las posibilidades de acceso efectivo para estos países quedan reducidas sólo a sus grandes empresas, las que en muchos casos no alcanzan a más de dos o tres por área de negocios y que generalmente cuentan con volúmenes de operación y mercados que no hacen de las compras de gobierno un mercado de interés potencial. Esto representa un desincentivo para los países pequeños, quienes con justa razón ven como los costos no menores que significa acceder al ACP, no se ven necesariamente retribuidos con mayores oportunidades para su sector productivo.

²⁷ Para identificar un contrato cubierto es necesario identificar en primer lugar si la entidad está listada en el Apéndice 1 (que a su vez consta de 5 anexos y notas generales). Pero no es suficiente. Si la entidad es de nivel sub central, por ejemplo, no es necesariamente parte de la oferta para todas las contrapartes del Acuerdo. Luego debe estudiarse si el bien o servicio no está excluido, ya sea de los apéndices de bienes y servicios, o bien en las exclusiones específicas que existen bajo ciertas entidades. Además, una vez clarificado todo lo anterior, es necesario prestar atención a las notas generales, ya que en ellas también se establecen limitaciones o exclusiones de Trato nacional.

²⁸ Corea – medidas que afectan a la contratación pública. WT/DS163/R.

²⁹ Ver párrafos 7.4-83.

II. Acuerdos bilaterales y sub-regionales sobre compras

En la región, los Estados Unidos y Canadá son los únicos miembros del ACP, en tanto que los demás países han sido reacios a incorporarse al Acuerdo. Actualmente sólo Panamá se encuentra negociando su incorporación y tienen la calidad de observadores Argentina, Chile y Colombia, pero sin que ninguno de ellos haya manifestado mayor interés en acceder al Acuerdo. Sin embargo, ello no ha significado una prescindencia respecto de las compras en la región, sino que por el contrario, es posible encontrar Acuerdos negociados en la materia, tanto entre países de la Región como entre estos y países de otras latitudes, principalmente por parte de México y Chile.³⁰

El presente documento se aboca a las experiencias de negociación en materia de compras, desarrolladas por los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón con países de Latinoamérica. Se trata de analizar, a través de las disciplinas acordadas, cual es el impacto que presentan estos Acuerdos e identificar que diferencias y alcances es posible observar entre el ACP y los Acuerdos Comerciales Regionales.

³⁰ Entre los Acuerdos dentro de la Región se pueden mencionar los Acuerdos suscritos por México con Colombia y Venezuela; con Bolivia; con Nicaragua; el Acuerdo entre Centroamérica y Chile; o el trabajo realizado al interior de MERCOSUR desde la creación del Grupo Ad Hoc de compras en 1997.

A. Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por su sigla en inglés) fue el primer acuerdo en la región sobre compras. Suscrito por Canadá, Estados Unidos y México, su principal característica fue que por la época en que se negoció (entró en vigencia el 1 de enero de 1994), se inspiró en el ACP previo a la modificación de la Ronda de Uruguay, pero a la vez, muchas de sus innovaciones fueron introducidas luego en el ACP de 1996.

El resultado de esta retroalimentación fue que en general, las disciplinas NAFTA son muy similares —por no decir idénticas— a las existentes en el ACP y donde mayor diferencia se puede apreciar no es en el texto, sino que en la cobertura establecida por las Partes en los anexos, principalmente en materia de umbrales aplicables, donde se percibe la influencia del otro antecedente relevante para la negociación del Capítulo de Compras de NAFTA, cual es, el Acuerdo previo sobre compras gubernamentales existente entre los Estados Unidos y Canadá, el cual fijó la base de lo que fueron sus ofertas mutuas.

En NAFTA los compromisos de acceso se recogen en los Anexos 1001 y 1010. El Anexo 1001 está subdividido en once Anexos de los cuales, dos además contienen apéndices.

Anexo 1001

Anexo 1001.1a-1: Entidades del Gobierno Federal

Anexo 1001.1a-2: Empresas gubernamentales

Anexo 1001.1a-3: Entidades de los gobiernos estatales y provinciales

Anexo 1001.1b-1: Bienes

Anexo 1001.1b-2: Servicios

 Apéndice 1001.1b-2-A: Lista provisional de servicios de México

 Apéndice 1001.1b-2-B: Sistema común de clasificación

Anexo 1001.1b-3: Servicios de construcción

 Apéndice 1001.1b-3-A: Lista de servicios de construcción

Anexo 1001.1c: Indización y conversión del valor de los umbrales

Anexo 1001.2a: Mecanismos de transición para México

Anexo 1001.2b: Notas generales

Anexo 1001.2c: Umbrales específicos por país

Anexo 1010

Anexo 1010.1: Publicaciones

1. Principios

En materia de ámbito, si bien los textos ACP y NAFTA difieren, los cambios son formales. Ambos se aplican a toda medida respecto de las entidades listadas, en los bienes y servicios comprometidos, por sobre los umbrales que para cada caso fijan. Las reglas operan para las adquisiciones mediante cualquier instrumento contractual, incluidos métodos tales como compra, compra a plazos o arrendamiento —financiero o no— con o sin opción de compra, e incluida cualquier combinación de productos y servicios.

Quizás si la mayor diferencia radica en que NAFTA es más explícito y detallado al incorporar ciertas reglas para mayor claridad. Se trata de textos que si bien dan cuenta de las reglas generales, las Partes han preferido reafirmar para minimizar la opción de conflicto. A modo de ejemplo, NAFTA explicita que cuando un contrato no esté sujeto al capítulo, sus disposiciones no podrán interpretarse en el sentido de abarcar cualquier bien o servicio que comprenda dicho contrato. Otro ejemplo es cuando explicita que el concepto de compras no incluye los acuerdos no contractuales, ni ninguna forma de asistencia gubernamental, ni la adquisición de servicios de agencias o depósitos fiscales, los servicios de liquidación y administración para instituciones financieras reglamentadas, ni los servicios de venta y distribución de deuda pública.

Donde los estándares NAFTA son idénticos al ACP es cuando revisamos las normas de valoración de contratos, reglas de origen, condiciones compensatorias especiales (*offsets*) y especificaciones técnicas.

Existe sin embargo, una norma importante donde las disciplinas pueden considerarse distintas entre ambos Acuerdos. Se trata de la norma en materia de Trato nacional y no discriminación, donde el ACP otorga el estándar a los productos, servicios y proveedores de las demás Partes. NAFTA en cambio, restringe el principio por cuanto alcanza sólo a los bienes de otra Parte, a los proveedores de dichos bienes y a los proveedores de servicios de otra Parte.

2. Modalidades de contratación

Si bien NAFTA no distingue explícitamente las modalidades de compra entre licitaciones públicas, selectivas y restringidas, como lo hace el ACP, las modalidades se aplican en ambos casos de manera similar. En efecto, NAFTA señala primero los requisitos que deben tener los procedimientos de licitación, sin especificar que se trata de una licitación pública pero estableciendo estándares similares a los del ACP, para luego referirse a procedimientos de licitación selectiva.³¹ Finalmente regula los procedimientos de licitación restringida³² de igual forma que el ACP pero no contempla dos causales relacionadas con construcción (Artículo 15 literales f) y g)), y agrega una causal sobre servicios de naturaleza confidencial (Artículo 1016 literal i).

3. Procedimientos e información

Tampoco existen mayores diferencias entre NAFTA y ACP en lo que se refiere a calificación de proveedores; invitación a participar; plazos; bases de licitación; presentación, recepción y apertura de las ofertas, y adjudicación de los contratos; negociación; y excepciones.

Respecto del suministro de información, en NAFTA también se debe publicar toda medida relativa a compras en los medios designados por las Partes, y la entidades deben explicar —previa solicitud— sus procedimientos de compras. Éstas, además, designarán uno o más puntos de enlace y responderán toda pregunta razonable de otra Parte. En materia de estadísticas, cada una de las Partes recabará estadísticas y proporcionará a las otras Partes un informe anual de manera similar al ACP, a menos que las Partes acuerden otra cosa.

Es interesante constatar que NAFTA contiene dos disposiciones sobre cooperación técnica entre las Partes (Artículo 1020) y apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Artículo 1021).³³ El primero, promueve la cooperación mutuamente acordada para un mayor entendimiento de los

³¹ Artículo 1011.

³² Artículo 1016.

³³ El Comité de la Micro y Pequeña Empresa fue establecido con prontitud tras la entrada en vigencia del Acuerdo y sesionó por primera vez en marzo de 1994. Sin embargo, dadas las particularidades del TLC y las restricciones y notas incorporadas, no hay antecedentes que muestren resultados concretos de la labor desarrollada con posterioridad a 1996.

sistemas de compra, con miras a lograr el mayor acceso a las oportunidades de negocio por los proveedores, proveyendo información sobre programas de capacitación. Habrá asimismo, programas de capacitación y orientación para el personal del sector público que participa en las compras y los proveedores interesados en aprovechar las oportunidades de negocio. En materia de micro y pequeña empresa se crea un Comité que trabajará facilitando la identificación de oportunidades, en el adiestramiento del personal de micro y pequeñas empresas en materia de procedimientos y apoyando a micro y pequeñas empresas interesadas en asociarse con sus similares en el territorio de otra Parte.

4. Cumplimiento

En materia de impugnaciones, la norma NAFTA es similar al ACP. Ambas contienen disciplinas que garantizan la posibilidad de que sean los propios proveedores quienes puedan recurrir ante autoridades independientes de la entidad licitante, para impugnar cualquier violación de las normas contempladas en los Acuerdos.

B. Acuerdo de asociación económica entre México y Japón

El Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón (AMJ) contempla bajo su Capítulo 11, las normas sobre “compras del sector público”.

En este caso, al ser Japón miembro del ACP y México del NAFTA, sus disciplinas siguen una estructura similar a ambos. El Acuerdo contiene normas similares a las de ACP/NAFTA en materia de ámbito, reglas de origen, condiciones compensatorias especiales (*offsets*) y reglas de origen.

En materia de Trato nacional, el AMJ otorga a los bienes, servicios y proveedores de la otra Parte, que ofrezcan bienes o servicios de la otra Parte, un trato no menos favorable que el otorgado a sus propios bienes, servicios y proveedores. Asimismo, el Acuerdo contempla una norma para excluir de la aplicación del capítulo las medidas en frontera relativas a impuestos y aranceles, así como las que afectan al comercio de servicios, distintas de las medidas relativas a las compras comprendidas en el capítulo. Junto a esta norma, se contempla además, una sobre denegación de beneficios.

En materia de procedimientos y modalidades de compra, hay un aspecto muy singular en el Acuerdo. El Artículo 122, “Procedimientos de Compras y Otras Disposiciones”, señala que “Cada Parte aplicará las respectivas reglas y procedimientos establecidos de conformidad con las disposiciones, con sus reformas, especificadas en el anexo 18”. Este Anexo, lo que establece en resumen, es que en materia de procedimientos, Japón utilizará los establecidos en el ACP, en tanto que México se regirá por las normas establecidas en NAFTA, incluyendo ellas, las referidas a valoración de contratos y especificaciones técnicas.

Respecto del cumplimiento, el Artículo 125 “Procedimientos de Impugnación”, también permite a los proveedores presentar reclamaciones basadas en la existencia de una infracción del capítulo en el contexto de una compra. Las Partes alentarán que se trate de resolver la reclamación mediante consultas proveedor/entidad contratante, en cuyo caso se examinará de forma imparcial y en tiempo oportuno las reclamaciones. Además los procedimientos de impugnación preverán medidas provisionales expeditas para corregir las infracciones del capítulo y para preservar las oportunidades comerciales.

Finalmente, en el caso de los compromisos en materia de acceso, ellos se recogen en los Anexos 11 a 18 del Acuerdo como sigue: Anexo 11: Entidades listadas; Anexo 12: Bienes; Anexo

13: Servicios; Anexo 14: Servicios de Construcción; Anexo 15: Umbrales de aplicación; Anexo 16: Notas Generales de México; Anexo 17: Publicaciones; Anexo 18: Procedimientos de Compra.

C. Acuerdos de la Unión Europea

A la fecha, la Unión Europea ha concluido negociaciones y suscrito Acuerdos de Asociación Comercial con México y Chile, está negociando con MERCOSUR y en proceso de evaluación para hacerlo con los países de la Comunidad Andina. A continuación se analizan las principales disposiciones de los textos ya concluidos, negociados con México (Título III) y Chile (Título IV).

1. Acuerdo UE-México

Siendo la Unión Europea miembro ACP, dicho Acuerdo ha servido de guía a la hora de adoptar su enfoque en materia de compras de Gobierno. México por su parte, si bien no es miembro ACP, al ser parte de NAFTA, ha mantenido un enfoque similar en sus negociaciones.

No debe extrañar entonces que, al igual que lo señalado en el caso del AMJ, el Acuerdo negociado entre la UE y México no contenga mayores innovaciones respecto de las normas que hemos venido analizando, con disciplinas que replican el enfoque ACP-NAFTA. Respecto de la forma en que se adoptan los compromisos en materia de acceso a mercado y sus limitaciones, el Acuerdo de Asociación contempla además del título sobre compras, la existencia de 9 Anexos que regulan la relación entre las Partes.³⁴

i) Principios

Señalábamos previamente que en materia de cobertura, las diferencias entre ACP y NAFTA más de forma que de fondo. En el caso del Acuerdo UE-México se sigue la estructura formal NAFTA, replicando las exclusiones que no están en el ACP. En materia de Trato nacional y no discriminación, el estándar se otorga a los productos, servicios y proveedores de la otra Parte, y contempla la exclusión de las medidas en frontera así como las que afectan al comercio de servicios, distintas de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativas a compras cubiertas en el título.

El Acuerdo reitera las disposiciones ACP-NAFTA en materia de reglas de origen (se agrega además una cláusula de denegación de beneficios); prohibición de condiciones compensatorias especiales (*offsets*) y especificaciones técnicas.

ii) Procedimientos y modalidades de contratación

Al igual que en el Acuerdo México-Japón, se sigue el enfoque de abrir la aplicación de los procedimientos a los existentes en sus Acuerdos previos, es decir, ACP y NAFTA. Así el Artículo 29 “Procedimientos de compra y otras disposiciones” señala que México aplicará las reglas y procedimientos especificados en NAFTA y la Comunidad aplicará las reglas y procedimientos especificados en el ACP, agregando que se considera que ambos juegos de reglas y procedimientos otorgan un trato equivalente entre sí.

iii) Cumplimiento

No resulta extraño frente a lo señalado precedentemente, que en materia de impugnación las Partes hayan mantenido la línea de lo negociado previamente. Se permite (Artículo 30) la impugnación de un proceso por parte de un proveedor, cuando exista una infracción de las

³⁴ Anexo VI: Entidades Cubiertas; Anexo VII: Bienes; Anexo VIII: Servicios; Anexo IX: Servicios de Construcción; Anexo X: Umbrales; Anexo XI: Notas Generales; Anexo XII: Procedimientos de Compras y otras Disposiciones; Anexo XIII: Publicaciones; Anexo XIV: Formato para Intercambio de Información Estadística.

obligaciones del capítulo, en donde la Parte interesada alentará a sus entidades a que busquen una solución a la reclamación mediante consultas con el proveedor reclamante.

2. Acuerdo UE-Chile

Chile, el otro país latinoamericano con quien la UE ha negociado compras de gobierno tampoco es miembro ACP. Pero además, Chile tampoco es parte de NAFTA por lo que a diferencia de México, su enfoque en materia de compras no estaba necesariamente representado por el enfoque ACP/NAFTA. Ello se reflejó en el Acuerdo, donde se puede observar un enfoque que sin ser diametralmente distinto al analizado precedentemente, sí tiene matices importantes a la hora de evaluarlos.

En efecto, el único precedente de Chile,³⁵ previo a la UE, era su negociación con Centroamérica,³⁶ la que tenía varias particularidades respecto del enfoque ACP/NAFTA. Así, Centroamérica-Chile no contempla umbrales, como tampoco los detallados procedimientos del Acuerdo OMC, sino que se concentra en establecer los grandes principios que rigen a las compras de gobierno. El TLC Centroamérica-Chile recoge las disciplinas de Trato nacional, no discriminación, igualdad de acceso y transparencia, pero no las regula sino que las deja entregadas a las normas nacionales, las cuales deben recoger y respetar estos principios, en todos los procesos de licitación abierta.

La negociación entre la UE y Chile respondió a un encuentro entre dos enfoques si bien no completamente opuestos, al menos distintos a la hora de enfrentar la forma de regular las compras. Esto se tradujo en un capítulo distinto, que se aleja de la línea de los Acuerdos ACP-NAFTA, pero que difiere también de aquellos inspirados sólo en principios, como el Acuerdo Centroamérica - Chile, o el Tratado entre Australia y Nueva Zelanda. El resultado es un texto con una visión ecléctica o integradora, donde se deja de lado el excesivo detalle procesal por el que ha sido criticado el ACP, pero que a la vez va más allá de la simple enunciación de principios y que no descansa únicamente en la regulación nacional.

Esta yuxtaposición de enfoques se traduce en un Título que contempla el establecimiento de umbrales y los principios comentados al analizar los Acuerdos con enfoque ACP, pero que a la vez, si bien coincide con el ACP en materia de procedimientos, no cae en excesos de detalle en su regulación, recogiendo las obligaciones básicas que deben cumplir las Partes en Trato nacional y no discriminación, transparencia, igualdad de oportunidades y publicidad de los procedimientos.

En cuanto a la forma en que se adoptan los compromisos en materia de acceso, ello se hace de manera distinta al ACP. El Título IV cuenta con tres anexos, cada uno con 5 apéndices. En los dos primeros Anexos se recogen por separado los compromisos de la UE (Anexo XI) y Chile (Anexo XII) y sus Apéndices son similares.³⁷ El Anexo XIII sobre Aplicación de Determinadas Disposiciones del Título IV de la Parte IV, es común a ambas Partes y también consta de cinco Apéndices. Apéndice 1: Concesión de Obras Públicas; Apéndice 2: Medios de Publicación; Apéndice 3: Plazos; Apéndice 4: Informes Estadísticos; y Apéndice 5: Valor de los Umbrales.

i) Principios

En ámbito de aplicación y cobertura, no hay diferencias de enfoque. El Título IV del Acuerdo de Asociación se aplica a todas las medidas relativas a las compras realizadas por las

³⁵ Previo al TLC con Centroamérica, Chile ya había concluido negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con Canadá y con México. No obstante, ninguno de estos Acuerdos contempló un capítulo sobre compras sino sólo compromisos de negociaciones futuras.

³⁶ Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

³⁷ Apéndice 1: Entidades a nivel central; Apéndice 2: Entidades a nivel subcentral y organismos de derecho público Apéndice 3: Entidades que operan en el sector empresarial o de los servicios públicos; Apéndice 4: Servicios; y Apéndice 5: Servicios de construcción.

entidades, a reserva de las condiciones especificadas por cada Parte en los Anexos. El Acuerdo contiene un umbral de aplicación, equivalente al existente en el ACP, el que varía dependiendo de si trata de bienes, servicios o servicios de construcción.

Además, UE-Chile sigue la línea NAFTA respecto de las exclusiones en su aplicación excluyendo por ejemplo, los contratos adjudicados en virtud de un acuerdo internacional destinado a la ejecución o explotación conjunta de un proyecto por las partes contratantes, o los relacionados con el estacionamiento de tropas o procedimientos particulares de una organización internacional; etc.

Una característica dentro del ámbito, que no se aprecia en los capítulos analizados anteriormente, es que se define lo que se entiende por compras,³⁸ definición que parte de la exclusión efectuada por las normas establecidas en GATT y AGCS. Otra innovación importante es que se indica explícitamente que las concesiones de obra pública son también compras para fines del Acuerdo. Esta norma es interesante ya que no hay referencias en algún Acuerdo anterior y no existe unanimidad a la hora de definir si las concesiones pueden o no considerarse dentro del concepto de compras.

En Trato nacional y no discriminación se establece primero el principio (las compras se deben realizar de forma transparente, razonable y no discriminatoria, otorgando el mismo trato a los proveedores de todas las Partes y asegurando el principio de una competencia abierta y efectiva) y luego el estándar mínimo: cada Parte concederá a los bienes, servicios y proveedores de la otra Parte un trato no menos favorable que el otorgado a los bienes, servicios y proveedores nacionales. Asimismo, se recoge la norma NAFTA que excluye las medidas en frontera relativas a bienes y las que afecten al comercio de servicios, distintas de las que regulan específicamente las compras cubiertas. Otra particularidad interesante es que UE-Chile consagra y garantiza el Trato nacional, sin que exista ninguna referencia a otro tipo de normas restrictivas, prescindiéndose de normas sobre reglas de origen y denegación de beneficios, las que quedan sujetas a la regla general.

En forma similar al ACP, pero con un texto más acotado, se prohíbe el establecimiento de condiciones compensatorias especiales y preferencias nacionales (*offsets*) y se regula la posibilidad de establecer especificaciones técnicas, a condición de que no se apliquen con el objeto o a efecto de crear obstáculos innecesarios al comercio.

Finalmente, en materia de valoración de contratos, si bien se mantiene una norma sobre el particular, se simplifica indicándose que las entidades no fragmentarán un procedimiento, ni recurrirán a ningún otro método de valoración con el propósito de eludir la aplicación del Título, debiendo considerar al valorar un contrato, todas las formas de remuneración, como primas, honorarios, comisiones e intereses, así como la cuantía máxima total autorizada, incluidas las cláusulas de opción, prevista en el contrato. Si debido a la naturaleza de un contrato, no se puede calcular su valor preciso por anticipado, las entidades harán una estimación del valor en función de criterios objetivos.

ii) Procedimientos

En materia de procedimientos existe una importante disminución del desarrollo procesal al comparar las disposiciones UE-Chile con el ACP. Hay normas que regulan todo el proceso de contratación, pero ellas recogen las etapas y características principales con que debe contar el

³⁸ "Contratación pública", cualquier forma de contratación de bienes o servicios, o una combinación de ambos, incluidas las obras realizadas por entidades públicas de las Partes con propósitos gubernamentales y no con vistas a su reventa comercial o a ser utilizadas en la producción de bienes o la prestación de servicios para venta comercial, a menos que se especifique de otro modo. Se incluye la contratación por métodos tales como compra o arrendamiento financiero, o alquiler, con o sin opción de compra. (Artículo 138.a)

procedimiento, sin entrar a establecer en detalle los requerimientos de la documentación a ser proveída.

a) Publicación de anuncios

Las Partes deben asegurar que sus entidades difundan efectivamente las oportunidades de licitación generadas por los procesos de compras, proporcionando a los proveedores toda la información necesaria para participar y publicando por anticipado un aviso en el que se invite a los proveedores interesados a presentar ofertas o, si procede, solicitudes de participación en ese contrato (cuando exista precalificación).

Se establece cuales serán los contenidos mínimos de los avisos o anuncios, los que se reducen a los necesarios para que un proveedor pueda identificar su interés en la compra, indicando la entidad licitante; el procedimiento de licitación elegido y la forma del contrato; una descripción del contrato y los requisitos esenciales que éste debe cumplir; cualquier otra condición que deban cumplir los proveedores para participar en la compra; los plazos de presentación de las ofertas y, si procede, otros plazos; los criterios fundamentales que se utilizarán para la adjudicación del contrato; y de ser posible, las condiciones de pago y otras condiciones pertinentes. Asimismo, el Título IV establece el compromiso que las Partes instarán a sus entidades a publicar anualmente, tan pronto como sea posible, un anuncio de las compras programadas con información sobre las compras de las entidades.

Finalmente, la innovación más importante en esta parte, es que establece la obligación de publicar electrónicamente y a través de una misma dirección, todos los avisos para participar, lo que facilita la identificación de oportunidades por partes de los proveedores. La publicación se hará a través de medios que ofrezcan el acceso no discriminatorio y más amplio posible a los proveedores interesados. Este acceso será gratuito a través de un punto único de acceso que cada Parte especifica en el Apéndice 2 del Anexo XIII. Además, cuando existan listas permanentes de proveedores calificados, se deben publicar periódicamente avisos llamando a inscribirse en ellas, identificando la entidad, el objetivo de la lista y dónde encontrar las normas correspondientes a su funcionamiento, incluidos los criterios de calificación y descalificación y el periodo de validez de la lista.

b) Bases de licitación

El Acuerdo UE-Chile simplifica el enfoque ACP/NAFTA, señalando como principio, que las bases deberán incluir toda la información necesaria para que los proveedores puedan presentar ofertas adecuadas, y cuando estas bases no ofrezcan acceso directo y libre a todo documento de la licitación por medios electrónicos, deberán ser facilitados sin demora a petición de cualquier proveedor. Además, se deberá responder rápidamente toda solicitud razonable de información a condición de que tal información no otorgue a ningún proveedor una ventaja sobre sus competidores.

c) Plazos de licitación

La regla es similar al ACP, estableciendo como principio, que todos los plazos para la recepción de ofertas y solicitudes de participación deberán ser adecuados para que los proveedores puedan preparar y presentar ofertas y, si procede, solicitudes de participación o de calificación.

Al determinar estos plazos, las entidades deben considerar factores como la complejidad de la compra y el plazo normal para transmitir ofertas. Sin embargo, se establece un plazo mínimo de 40 días entre el llamado a participar y el término de la recepción de ofertas, consagrándose excepciones similares a las existentes bajo el ACP.

d) Calificación de proveedores

Al igual que el ACP, se permite que exista precalificación de proveedores, a condición de que las condiciones para participar en una compra se limiten a las esenciales para asegurar que el proveedor potencial tenga la capacidad de cumplir con los requisitos y de ejecutar el contrato. Se prohíbe condicionar la participación en una compra a que un proveedor se haya adjudicado previamente uno o más contratos por una entidad, o a que el proveedor tenga experiencia previa de trabajo en el territorio de la entidad licitante. Finalmente, se permite la existencia de listas permanentes de proveedores cualificados siempre que se trate de listas abiertas donde se pueda calificar en todo momento; debiendo informarse sobre la incorporación a los solicitantes, y permitiéndoles en general, participar en una compra aunque no figuren en la lista permanente al inicio del proceso.

e) Presentación, recepción y apertura de las ofertas

Se establecen los principios que guían la etapa, señalándose que las ofertas se presentarán por escrito y que las entidades recibirán y abrirán las ofertas con arreglo a procedimientos y condiciones que garanticen el respeto de los principios de transparencia y no discriminación.

f) Adjudicación de contratos

Para su adjudicación, una oferta debe cumplir al momento de la apertura, con los requisitos fundamentales de los avisos de llamado a participar, así como en las bases y ser presentada por un proveedor hábil. Las entidades adjudicarán el contrato al licitador que haya presentado la oferta más barata o a la oferta que, con arreglo a los criterios específicos de evaluación objetiva previamente definidos en los anuncios o documentos de licitación, se determine que es la más ventajosa.

g) Información sobre la adjudicación de contratos

Adjudicado un contrato, su resultado se debe difundir de manera efectiva informando sin demora a los licitadores acerca de las decisiones correspondientes a la adjudicación y sobre las características y ventajas relativas de la oferta seleccionada. Además, previa solicitud, las entidades informarán a los licitadores eliminados de las razones por las que su oferta ha sido rechazada.

h) Transparencia

Se reitera la exigencia de publicar sin demora las medidas de aplicación general sobre compras, mediante su inserción en alguna de las publicaciones pertinentes a que se refiere el Acuerdo, incluidos en los medios electrónicos oficiales designados en los Anexos.

i) Excepciones

En esta materia el texto sobre compras es uniforme, siguiendo la misma norma de excepciones existente en el ACP.

j) Tecnologías de la información y Estadísticas

Existe el compromiso, en la medida de lo posible, de utilizar medios electrónicos de comunicación para posibilitar una difusión eficaz sobre las oportunidades de licitación ofrecidas por las entidades, respetando los principios de transparencia y no discriminación, y procurando establecer un sistema electrónico de información que sea obligatorio para las entidades, promoviendo el uso de medios electrónicos para la transmisión de las ofertas. En materia de estadísticas, estas no son obligatorias, sino sólo a petición de una Parte, cuando no se garantice un nivel aceptable de cumplimiento de ciertas obligaciones. Agrega el Acuerdo que se buscará la cooperación y asistencia técnica mediante el desarrollo de programas de formación, con el objeto de lograr una mejor comprensión de los sistemas y estadísticas en materia de compras.

k) Negociaciones

El acuerdo UE-Chile contempla una norma similar a la existente en los Acuerdos con enfoque ACP/NAFTA. Esta posibilita las negociaciones entre las Partes siempre y cuando lo hayan indicado en el anuncio de compra, o cuando, previa evaluación, se considere que ninguna oferta es evidentemente la más ventajosa. Las negociaciones servirán para identificar las ventajas y desventajas de las ofertas, y no discriminarán entre los proveedores en el curso de las negociaciones.

iii) Modalidades de Contratación

Quizás si el cambio más significativo establecido por el Acuerdo UE-Chile, más allá de la simplificación en materia de procedimientos, es la forma en que se regulan las modalidades de contratación. Así, ya no se definen los tres tipos de licitación mencionados en el ACP, si no que se establece que las compras se regirán por procedimientos de licitación abierta o restringida. La primera es aquella en que puede presentar una oferta cualquier proveedor interesado; en tanto la restringida, es la aquélla en la que sólo se invita a presentar ofertas a los proveedores que cumplan con los requisitos de calificación establecidos por las entidades.

La regla general será entonces, contar siempre con procedimientos competitivos, sea en una etapa (abierta), sea con precalificación o en dos etapas (restringida). No obstante, el Acuerdo UE-Chile también reconoce que hay casos en que no es posible cumplir con las disciplinas del Acuerdo para procesos competitivos, en los que cabe utilizar un mecanismo distinto de los procedimientos de licitación señalados. Estas causales son taxativas y siguen un esquema similar a las del ACP.

iv) Cumplimiento

Al igual que en los Acuerdos referidos precedentemente, el Acuerdo UE-Chile contempla una norma que garantiza la oportunidad para que los proveedores puedan reclamar frente a una presunta infracción del Acuerdo en un proceso de compra determinado, para lo que se contará con procedimientos no discriminatorios, oportunos, transparentes y eficaces.

D. Otros acuerdos de los Estados Unidos en la región

Los Estados Unidos, junto con ser miembro ACP y haber negociado compras en NAFTA, además ha negociado Tratados de Libre Comercio que incluyen capítulos de compras con otros países de América Latina. El primer caso fue Chile en 2002, y más recientemente ha concluido un TLC con los Países de Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR por su sigla en inglés). En estos es interesante constatar que, en forma similar al Acuerdo UE-Chile, se aprecia una evolución hacia capítulos que conservando un enfoque que recoge los principios generales, no cae en el excesivo detalle del ACP.

1. Acuerdo Estados Unidos-Chile

La negociación del TLC entre Estados Unidos y Chile fue paralela a la de UE-Chile, y la situación de las Partes era similar. Encontraba a Estados Unidos como miembro de NAFTA y del ACP, lo que fijaba su enfoque o modelo en materia de contratación pública, y a Chile que si bien se encontraba negociando con la UE, no adscribía al modelo ACP.

El resultado de la negociación fue un capítulo que aunque con disciplinas similares al ACP, es compatible con la implementación de procesos de modernización en países en desarrollo. Así, se consagran los principios de Trato nacional, no discriminación y transparencia de los procesos de compras; se establece la necesidad de publicar, adecuadamente y en un sólo medio todos los llamados a licitación cubiertos, además de informar oportunamente los resultados de los procesos;

se estandarizan los plazos para la presentación de ofertas; se establece la licitación pública como regla general de contratación y se reafirma el derecho a recurrir ante una autoridad jurisdiccional independiente frente a una violación de los principios señalados.

En materia de los compromisos de acceso a mercado, ellos se incorporan en el Anexo 9.1 del TLC, el que está dividido en 8 Secciones. Sección A: Entidades de gobierno de nivel central; Sección B: Entidades de gobierno de nivel sub-central; Sección C: Otras entidades cubiertas; Sección D: Mercancías; Sección E: Servicios; Sección F: Servicios de construcción; Sección G: Fórmulas de ajuste de los umbrales; Sección H: Notas generales

i) Principios

a) *Ámbito de aplicación*

Al igual que en UE-Chile, existe una definición explícita de compras,³⁹ la que sigue el esquema de las exclusiones GATT y AGCS e incluye la contratación por cualquier método contractual (compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra, etc.). Además y al igual que en UE-Chile, se contempla expresamente dentro de la cobertura a las concesiones de obra pública, las que se definen como un contrato de las mismas características que los contratos de construcción de obras públicas, con la salvedad de que la contrapartida de las obras consiste, bien únicamente en el derecho a explotar la obra, bien en dicho derecho acompañado de un pago.

Finalmente, el capítulo se aplica a toda medida relativa sobre compras realizadas por las entidades de las Partes, a reserva de las condiciones especificadas en los respectivos Anexos, con la salvedad de las exclusiones que la propia norma señala.⁴⁰

b) *Trato nacional*

El principio de Trato nacional es restringido, otorgándose sólo a los bienes y servicios nacionales y a los proveedores nacionales de esos bienes y servicios. Se excluyen de las compras las medidas arancelarias aplicadas en frontera, así como las medidas que afectan al comercio de servicios, que no sean las medidas que específicamente regulan la contratación pública cubiertas por el Capítulo.

c) *Condiciones compensatorias especiales (offsets), reglas de origen y especificaciones técnicas*

Se prohíbe a las entidades que puedan exigir condiciones compensatorias especiales (*offsets*) en cualquier etapa del proceso de compras y se exige que las especificaciones técnicas no se establezcan con el propósito de crear obstáculos innecesarios al comercio.

En materia de origen, se señala que para los efectos de los párrafos sobre Trato nacional la determinación del origen de las mercancías se hará sobre una base no preferencial, pero no se incorpora una norma específica respecto de denegación de beneficios.

ii) Modalidades de contratación

La regla general para la adjudicación de los contratos cubierto es la licitación pública o abierta, esto es, aquellas en que cualquier proveedor interesado puede presentar ofertas, sin que las entidades puedan limitar la participación de ningún proveedor.

³⁹ Contratación pública significa el proceso mediante el cual un gobierno adquiere el uso de o adquiere mercancías o servicios, o cualquier combinación de éstos, para propósitos gubernamentales y no con miras a la venta o reventa comercial, o uso en la producción o suministro de mercancías o servicios para la venta o reventa comercial. Artículo 2.1.

⁴⁰ Acuerdos no contractuales o cualquier forma de asistencia y contratación pública realizada en el marco de programas de asistencia o cooperación; contratación de empleados de gobierno; contratos adjudicados en virtud de un acuerdo internacional destinado a la ejecución o explotación conjunta de un proyecto por las partes contratantes; etc.

En este caso, a diferencia del texto UE-Chile se prescinde de la definición de licitación restringida, entendiéndola como una etapa propia de la licitación pública, en la medida que cumple con los requisitos señalados para ella. No obstante, al igual que en UE-Chile, se reconoce que en ciertas circunstancias no es posible recurrir a procesos de licitación pública que cumplan con las exigencias contempladas en el Acuerdo, por lo que el Capítulo contempla una serie de excepciones, donde las entidades podrán recurrir a otras modalidades de compras, distintas de la licitación pública o abierta. Estas excepciones son similares a las contempladas en el ACP, pero no contemplan todas las hipótesis de dicho Acuerdo, excluyendo las que pueden entenderse comprendidas por aplicación de las reglas generales.

iii) Procedimientos

En materia de procedimientos, salvo algunas diferencias, el Capítulo Estado Unidos-Chile es bastante similar a UE-Chile.

a) *Publicidad y llamados a participar*

Se debe publicar toda medida de aplicación general que regule las materias cubiertas por el capítulo, así como sus modificaciones. Lo mismo aplica con los llamados a licitación para todo contrato cubierto. Este aviso contempla una información mínima, menor a la requerida por el ACP. Además, en un esfuerzo por mejorar los procesos de compras, se establece que cada Parte instará a sus entidades a publicar en cada ejercicio fiscal, y tan temprano como sea posible, un aviso de las intenciones de contratación pública para el periodo.

b) *Bases de licitación*

Las bases deben incluir toda la información necesaria para que los proveedores puedan preparar y presentar ofertas adecuadas, incluyendo los criterios que serán considerados en la adjudicación y las ponderaciones que se dará a tales criterios. Cuando no se publiquen las bases por medios electrónicos, se facilitarán sin demora a petición de cualquier proveedor. Si durante el proceso de compra se modifica un criterio para la adjudicación, se transmitirá la información a todos los proveedores que participen en el proceso.

c) *Adjudicación de contratos*

Para adjudicarse un contrato, tanto la oferta como el proveedor deben cumplir, al momento de la apertura, con los requisitos fundamentales de los avisos y las bases de licitación. Se reconoce el principio de mejor valor del dinero, al indicarse que la adjudicación no se hará necesariamente a la oferta más barata, sino que a aquel cuya oferta se determine como la más ventajosa con arreglo a los criterios de evaluación objetivos previamente definidos en los avisos o en las bases de licitación. Existe la obligación de que las entidades difundan de manera efectiva los resultados de los procedimientos de compras, informando sin demora a los oferentes de las decisiones correspondientes a la adjudicación del contrato.

d) *Calificación y precalificación de proveedores*

Cuando una entidad exija que los proveedores cumplan con requisitos de inscripción, calificación u otros similares para participar en una compra se les deberá informar oportunamente, limitando las condiciones de participación a las esenciales para asegurar que el proveedor tenga la capacidad técnica, legal y financiera de cumplir con los requisitos y especificaciones técnicas del contrato. No se podrá condicionar la participación de un proveedor a que éste se haya adjudicado previamente uno o más contratos, o a que tenga experiencia previa de trabajo en el territorio del ente que adjudica, debiendo reconocerse como proveedores calificados a todos los que cumplan con los requisitos de participación especificados en los avisos o en las bases de licitación.

Asimismo, se permite mantener listas de proveedores, para lo cual deberán publicar un aviso en que se identificará la entidad, el objetivo de la lista y donde se encuentran disponibles las normas correspondientes para su funcionamiento, incluidos los criterios de calificación y descalificación y el periodo de validez de la lista. Como contrapartida, se establecen garantías mínimas para resguardar el interés de los proveedores frente a la existencia y funcionamiento de estas listas.

e) Plazos

En sentido similar a UE-Chile, la regla general es que el plazo entre el llamado a licitación y la fecha final para presentar ofertas será el suficiente para permitir preparar y presentar ofertas serias. Lo que varía es el plazo mínimo que debe existir, el cual se limita a 30 días dependiendo del monto del contrato, plazo que puede ser reducido bajo ciertos supuestos, pero que en ningún caso será inferior a 10 días.

f) Cooperación técnica y estadística

Se contempla un compromiso en orden a asegurar a los proveedores, a través de Internet u otro sistema de telecomunicaciones, acceso a bases de datos electrónicas con información de todos los procesos de contratación, pero sólo limitado a las entidades de gobierno central.

iv) Cumplimento

Al igual que en los Acuerdos abordados precedentemente, se recoge la opción de impugnaciones bajo la legislación doméstica por parte de los particulares en contra de las entidades licitantes. Las reclamaciones se considerarán de manera imparcial y oportuna, debiendo garantizarse la existencia de procedimientos jurídicos no discriminatorios, oportunos, transparentes y eficaces. Deberá existir al menos una autoridad imparcial, encargada de la revisión de las reclamaciones, la que deberá ser independiente de la entidad sujeta a cuestionamiento. Está autoridad imparcial estará autorizada para adoptar medidas provisionales y cuando proceda, ordenar la rectificación de la infracción. A falta de tal corrección se podrá compensar el daño o los perjuicios sufridos, los que podrán limitarse a los gastos de preparación de la oferta o de la reclamación.

v) Integridad y solución de diferencias

Un aspecto interesante del Acuerdo, es que este —a diferencia de los Acuerdos analizados precedentemente— contempla una norma expresa referida a la integridad en las prácticas de compras,⁴¹ la que exige adoptar la legislación necesaria u otras medidas para tipificar como delito conforme a la ley el hecho de que se solicite, se ofrezca o se acepte, directa o indirectamente, cualquier artículo de valor monetario u otro beneficio, para sí o para otra persona, a cambio de cualquier acto u omisión en el desempeño de las funciones de compras. Lo mismo sucede cuando intencionalmente se ofrezca, prometa o dé, directamente o a través de intermediarios, cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra naturaleza a un funcionario extranjero de compras, con el fin de que actúe o se abstenga de actuar en relación con el desempeño de sus funciones, a efectos de obtener o retener negocios u otra ventaja inapropiada.

Asimismo, otra particularidad del Acuerdo dice relación con solución de controversias. En general todos los tratados contienen un mecanismo Estado-Estado. Así en este Acuerdo el Artículo 22.2 sobre ámbito de aplicación en materia de solución de diferencias indica que salvo que se disponga otra cosa, las disposiciones sobre solución de controversias se aplicarán:

- A la prevención o a la solución de todas las controversias entre las Partes relativas a la aplicación o a la interpretación del Tratado;

⁴¹ Artículo 9.12.

- cuando una Parte considere que una medida de la otra Parte es incompatible con las obligaciones del Tratado, o que la otra Parte ha incumplimiento de otra forma respecto de las obligaciones asumidas en conformidad con el Tratado; y
- cuando una Parte considere que una medida de la otra Parte causa anulación o menoscabo en el sentido del Anexo 22.2.

La particularidad, radica en el caso del literal c). Si bien la formulación es similar a la existente en NAFTA, a diferencia de lo que sucede en dicho Tratado, el Anexo 22.2⁴² del TLC Estados Unidos-Chile contempla explícitamente a las compras de gobierno entre los capítulos en que se puede alegar anulación o menoscabo, por lo que procederá solución de controversias Estado-Estado, aún en el caso de medidas que no violen el Tratado, pero anulen o menoscaben los beneficios que razonablemente se pudo haber esperado recibir de la aplicación de alguna de las disposiciones del Capítulo de Compras.

2. Acuerdo Estados Unidos- CAFTA-DR

La negociación de los Estados Unidos con CAFTA-DR fue concluida con posterioridad a la de Chile, lo que explica que el texto del Capítulo 9 del Tratado tome como punto de partida el texto previamente negociado con Chile. La estructura del CAFTA-DR es muy similar a la seguida por el TLC Estados Unidos-Chile, aunque no contiene una norma sobre objetivos y es posible encontrar unas cuantas, aunque importantes diferencias en ambos. El Acuerdo CAFTA-DR amplía el ámbito de aplicación a cualquier medida, incluyendo cualquier acto o directriz en lo referente a una compra, frase no existente en el caso de Chile. En materia de procedimientos las reglas son similares, pero es posible observar algunas exigencias adicionales en el caso de CAFTA-DR en materia de avisos e información a ser proporcionada.

Donde se aprecia una diferencia importante, tanto en la forma como en sus efectos, es en el artículo sobre determinación del origen. CAFTA-DR señala que para los fines de otorgar Trato nacional, la determinación de origen de las mercancías se realizará de manera consistente con el Capítulo Cuatro (Reglas de Origen y Procedimientos de Origen). Esto parece un cambio relevante, ya que los bienes en materia de compras de gobierno ya no serán los que califiquen como bienes de la parte, sino aquellos que cumplan con la regla de origen, lo que reduce la oferta de bienes y servicios a ser proveídos, en comparación a los Acuerdos previamente analizados. De esta forma, los proveedores, al tener que cumplir con la regla de origen para poder participar en una compra, verán necesariamente reducida su capacidad para participar activamente en las compras de la contraparte.

Otros cambios respecto de Estados Unidos-Chile se aprecian en materia de plazos e integridad. Respecto del primero, CAFTA-DR exige como mínimo un término de 40 días entre la fecha de publicación y la de cierre para la presentación de ofertas. En materia de integridad en las prácticas, si bien ambos regulan la materia, CAFTA-DR no establece como delito u ofensa criminal las violaciones a la norma, sino que lo limita a la exclusión de los proveedores de nuevos procesos de compra.

Donde se aprecia un rasgo diferenciador importante presente en CAFTA-DR, es que contempla distintas normas de transición, tales como umbrales diferenciados en una primera etapa

⁴² Anexo 22.2. Anulación o menoscabo

1. Una Parte podrá recurrir al mecanismo de solución de controversias en virtud de este Capítulo cuando, en virtud de la aplicación de una medida que no contravenga este Tratado, considere que se anulan o menoscaban los beneficios que razonablemente pudo haber esperado recibir de la aplicación de alguna de las siguientes disposiciones:

c) Capítulo Nueve (Contratación pública).

(3 años), al final de la cual se uniforman, y otras normas contenidas en los anexos, incluida la posibilidad de aplicar medidas compensatorias.

Al igual que en el caso de los Estados Unidos Chile, el TLC contempla normas especiales en materia de probidad,⁴³ donde se busca sancionar a los proveedores que participen en actividades ilegales o fraudulentas relacionadas con las compras. También se contempla en materia de solución de controversias, la posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de controversias Estado-Estado, en el caso de anulación o menoscabo.⁴⁴

Finalmente, respecto de la estructura de compromisos del CAFTA-DR, éste consta de tres Anexos. El Anexo 9.1.2(b)(i) se aplica entre los Estados Unidos y cada una de las otras Partes y el Anexo 9.1.2(b)(ii) se aplica entre las Partes Centroamericanas. El Anexo 9.1.2(b)(iii) se aplica entre Centroamérica y la República Dominicana. Los Anexos 9.1.2(b)(i) y 9.1.2(b)(ii) constan de nueve secciones⁴⁵ mientras que el Anexo 9.1.2(b)(iii) está dividido en cinco secciones.⁴⁶

⁴³ Artículo 9.13: Garantía de Integridad en las Prácticas de Contratación.

⁴⁴ Artículo 20.2: (Anulación o Menoscabo), literal c), en relación con el Anexo 20.2(c).

⁴⁵ Sección A: Entidades de Gobierno de Nivel Central; Sección B: Entidades de Gobierno de Nivel Sub-Central; Sección C: Otras Entidades Cubiertas; Sección D: Mercancías; Sección E: Servicios; Sección F: Servicios de Construcción; Sección G: Notas Generales; Sección H: Fórmulas de Ajuste de los Umbrales; Sección F: Mecanismos de Transición.

⁴⁶ Sección A: Entidades; Sección B: Mercancías; Sección C: Servicios; Sección D: Servicios de Construcción; Sección E: Notas Generales.

III. Formulación de políticas públicas en compras de gobierno

A pesar de los beneficios que pueden resultar de contar con procesos de contratación abiertos, transparentes, competitivos y no discriminatorios, la evidencia muestra lo dificultoso que ha resultado adoptar compromisos internacionales en la materia. Las razones variadas en su origen, van desde motivaciones de políticas de desarrollo o de competencia (fomento de la industria local naciente, insuficiente demanda interna, empresas proveedores de propiedad estatal o ineficientes a la hora de competir), hasta razones —quizás no tan legítimas pero a menudo más importantes— de orden político o social (captura de la autoridad por un sector o industria, agenda propia de los encargados de las compras, presiones sociales por eliminar la competencia externa, etc.)

Hay por tanto, diversos factores a considerar a la hora de evaluar la forma de regular las compras. Los Estados deben hacer el mejor uso de los recursos fiscales, pero ello no se traduce necesariamente en que las compras se decidan sólo por factores económicos, y aún en los casos en que el factor económico esté al centro de la política de compras, siempre existirán otras variables en juego. La tarea del Estado no se agota en regular la forma en que gasta los recursos, debe asumir una serie de funciones anexas, donde la adquisición de bienes y servicios presenta como particularidad el que requiere de la colaboración y participación de los privados y el hecho de que la labor contractual del Estado —cualquiera sea su orientación— está bajo el escrutinio permanente de los electores.

Los gobiernos, al decidir con qué particular contratar, no basta con que demuestren que se hizo en condiciones económicas favorables para el Estado, deben además abstenerse del uso de procedimientos discrecionales o poco transparentes, y en general, ceñirse a ciertas formalidades que preserven el interés público comprometido. De esta forma, podemos identificar básicamente tres funciones distintas que desempeñan las políticas de compra. Una función de utilidad pública, donde la autoridad satisface las necesidades que le son propias a su quehacer; una función administrativa, tendiente a asegurar la transparencia y con ello la probidad administrativa y el control del gasto de la administración; y, finalmente, una función económica, relacionada con la adquisición de bienes y servicios al menor costo posible.

No resulta fácil para el Estado determinar *a priori* cual es el bien o servicio más conveniente, e incluso si pudiera hacerlo, no siempre la decisión contará con el apoyo irrestricto de los contribuyentes, a quienes la historia les ha enseñado a desconfiar de la labor del Estado en esta materia. Frente a ello, la solución que se ha encontrado es establecer procedimientos públicos, preestablecidos y transparentes que garanticen la igualdad de oportunidades, minimicen los riesgos de corrupción y en lo posible maximicen la extracción de renta a los particulares que contraten con el Estado. Es ahí donde surgen las políticas de compras y específicamente los mecanismos de licitación, como una herramienta que permite alcanzar estos fines, en especial a través de la licitación pública, la que junto con garantizar la igualdad entre los proveedores y transparentar la actividad contractual del Estado, también permite mejorar las condiciones en que se contrata con los particulares operando como un mecanismo explícito de construcción de precios. Ello explica el por qué al revisar los capítulos de compras, estos sean en su gran mayoría una reglamentación de procesos de licitación.

A. Función de utilidad pública

Las compras requieren de una institucionalidad adecuada para satisfacer las necesidades que le competen al Estado. Un marco regulatorio idóneo permite a los gobiernos cumplir con la función proveedora de bienes y servicios que le cabe al Estado para con sus ciudadanos. En esta esfera, la suscripción de compromisos internacionales reafirma la institucionalidad al establecer compromisos vinculantes ya no sólo a nivel doméstico, donde el factor internacional cumple un rol catalizador frente a presiones de grupos internos y permite reforzar las disciplinas.

Dentro de esta función de utilidad pública y a pesar de los beneficios de apoyarla a través de compromisos internacionales, hay que considerar que el proceso no puede ser automático, sino que debe ser llevado en forma gradual, a fin de que no resulte traumático. La apertura del mercado de las compras es una decisión muy sensible y de gran impacto social y económico —aún en ausencia de protección en los mercados internos— por los fuertes requerimientos de recursos que exige el adecuado funcionamiento de cualquier sistema. Por ello, la apertura debe ser gradual y planificada, sin apresurar a los gobiernos, en especial los en desarrollo, en la adopción de sistemas de compra desarrollados y abiertos cuando no existen los recursos ni las capacidades institucionales adecuadas para generar confianza en el sistema.

B. Función administrativa o política

Tan importante como el diseño de políticas de compras que maximicen ex ante el buen uso de los recursos fiscales, es la existencia de mecanismos que resguarden la forma en que tales recursos se invierten. La función administrativa se relaciona con la transparencia, la probidad administrativa, el buen gobierno y el control de los gastos de la administración, cabiéndole al

Estado una labor de información para con los proveedores y la opinión pública, sobre el funcionamiento, oportunidades, gestión y resultados del sistema.

Cuando hablamos de compras hablamos de contratos celebrados por el Estado. Existe un interés público comprometido, por lo que aunque los funcionarios públicos, como representantes de la voluntad estatal, realicen su labor con el máximo esmero y dedicación, estarán siempre sujetos a reparos por su desempeño, de ahí la importancia de diseñar mecanismos que aseguren decisiones lo más transparentes, técnicas y eficientes posibles, todo lo cual redundará en la percepción que la ciudadanía tenga del gobierno. A nivel internacional, esto se hace patente cuando observamos la preocupación por mejorar la transparencia en materia de compras y los esfuerzos por combatir la corrupción.

Si la disponibilidad cada vez menor de recursos es común a todos los gobiernos y ha motivado cambios importantes en materia de compras, no es menor el rol que ha cumplido la ciudadanía, favoreciendo reformas pro competencia y exigiendo mayores niveles de eficiencia. Este proceso ha variado la concepción histórica de las compras, existiendo una presión constante y creciente por abolir prácticas habituales en muchos países, que utilizaban este mercado para beneficiar ciertos sectores o financiar determinadas actividades políticas. A tal punto llega esta distorsión, que estudios del Banco Mundial⁴⁷ muestran que la ineficiencia del proceso de compras puede significar un sobrepeso de hasta un 15%, al que se suma un 15 o 20% adicional cuando existe corrupción en el proceso.⁴⁸

En este intento por mejorar las políticas de compra desde la esfera de cómo se invierten los recursos, es posible identificar ciertos objetivos propios de la función administrativa, los que pueden ser evaluados al diseñar políticas de compra mediante procesos transparentes y competitivos.

a) Resguardo de los recursos fiscales vía ahorro y mejor gestión:

Siendo la buena gestión de los recursos una tarea inherente al quehacer del Estado y considerando el ámbito de las compras como uno de los más importantes en el uso de recursos, es clave para el ahorro de los recursos fiscales, la existencia de procedimientos y prácticas de contratación orientados al mejor uso de los recursos fiscales. El diseño de políticas de compra orientadas a la mayor eficiencia y eficacia del proceso, y que fomenten su cumplimiento, redundará en un mayor ahorro final y mejoras en la gestión.

b) Obtención de los mejores bienes y servicios y potenciamiento de mercados más competitivos y transparentes

Si bien el buen uso de los recursos es un elemento clave en toda política de compras, la tarea no termina allí. Mejoras en las políticas de compras permiten también mejorar la calidad de los bienes y servicios. Al Estado le cabe un rol social o de bien común, debiendo realizar labores en pro del desarrollo de los mercados así como favorecer el mejoramiento de la oferta de bienes y servicios disponibles, por ejemplo, a través de especificaciones técnicas adecuadas o de una demanda planificada y comunicada a proveedores que los incentive a producir mejores productos.

Además, en la medida que las autoridades regulen el mercado de las compras de forma que sea percibido como un mercado transparente por la ciudadanía y por los proveedores, ello

⁴⁷ Anticorrupción dentro de una perspectiva más amplia de desarrollo y Gobernabilidad. Presentación de D. Kaufmann del Instituto del Banco Mundial en la reunión para la firma de la convención anticorrupción de la ONU, Mérida, Yucatán, México 9 diciembre, 2003.

⁴⁸ Otro estudio del Banco Mundial (2000), indica que frente a encuestas a proveedores, un 51% indicó que para asegurarse los contratos de compras pagaron siempre, o al menos usualmente, sobornos a funcionarios, los que alcanzaron entre un 2 y un 9% del valor final de los contratos.

favorecerá y facilitará el acceso de nuevos participantes en el mercado, potenciando la competencia y beneficiando especialmente a los pequeños y medianos proveedores.

c) Minimización del riesgo de corrupción y mejoramiento del accountability y la rendición de cuentas

Otro elemento clave al establecer procesos de compra es el impacto que ello provoca en orden a reducir las posibilidades de discrecionalidad en el manejo de los recursos fiscales involucrados en la adjudicación de propuestas, minimizando el riesgo de conductas corruptas en los oficiales encargados del proceso y mejorando el desempeño de los recursos fiscales.

Asimismo, el establecimiento de mejores procesos de compra mejora la percepción del Estado, en cuanto facilita que sus entidades informen adecuadamente y respondan oportunamente por la ejecución y resultados de sus planes y programas, mediante informes que permitan un control y evaluación adecuado de la ciudadanía.

C. Función económica

Junto con definir mecanismos de buen gobierno es necesario contar además con herramientas que permitan minimizar escenarios que atenten contra el uso eficiente de los recursos, dado que las compras públicas presentan especificidades inexistentes en el ámbito privado, donde las empresas cuentan con incentivos para maximizar el uso eficiente de sus recursos. Al analizar el funcionamiento del mercado de las compras se aprecia que no existe toda la información a disposición de los interesados. Si las entidades contaran con toda la información sobre un bien y quisieran contratar el mejor bien al menor costo posible, bastaría con dirigirse al proveedor con el precio más bajo y se resolvería el problema. Lamentablemente, la cuestión generalmente es más compleja.

Otra particularidad de las compras, es la existencia de operaciones que se desarrollan en mercados de competencia imperfecta, donde no siempre existe multiplicidad de oferentes y demandantes, sino que generalmente la competencia se da en un sólo lado del mercado, con pluralidad de oferentes frente al Estado como único o mayoritario demandante. Esta particularidad pudiera llevar a pensar en la conveniencia de que el gobierno unifique sus sistemas de compra para tener mayores posibilidades de constituirse como monopsonio para ejercer su poder de mercado, minimizando los costos de contratación. No obstante, toda imperfección de mercado implica pérdida de bienestar social y por ende una mala asignación de recursos, de ahí que tal concentración genere ineficiencias que también deben ser medidas y analizadas.

Son consideraciones de este tipo la que permiten concluir que es necesario considerar una función económica dentro del diseño de los procesos de compras, pudiendo identificarse algunos elementos relevantes, que sirven de orientación en el diseño de tales procesos.

a) Asimetrías de información

La falta de acceso a la información está en el centro de cualquier análisis de políticas de compra. En general, los gobiernos no están en condiciones de conocer a priori los costos corrientes y esperados de ninguna empresa en particular, por tanto carecen de información relevante para la transacción. Además, su acceso a la información es costoso y muchas veces no está disponible. Aun cuando el Estado decide recurrir a la asesoría de particulares que conozcan el mercado, ello no le garantiza que se elimine totalmente las asimetrías y en todo caso siempre encarecerá el costo del proceso. De ahí la importancia de minimizar este costo mediante procesos de compra que permitan la participación más eficiente de interesados (no siempre la mayor cantidad), desarrollando por ejemplo, distintos tipos de licitación, dependiendo del bien o servicio a ser adquirido.

b) Compromiso de las entidades con los procesos de contratación

Las entidades de compra se pueden ver tentadas a abandonar una política de adjudicaciones ex post, cuando terminado el proceso surge un tercero que ofrece mejores condiciones para la suscripción del contrato, con lo que siempre existirán incentivos para que las entidades se retracten de un contrato una vez conocidas las propuestas.

Sin embargo, en el largo plazo ello no resulta económicamente óptimo ya que desincentiva las ofertas futuras, por lo que resulta clave para determinar el precio final de un bien, el grado de compromiso para cumplir las reglas que asuma la entidad adquirente, en la medida que tal compromiso induce a los proveedores a presentar ofertas serias, pudiendo guiarse el proceso hacia escenarios económicamente favorables.

c) Asimetrías entre proveedores

Al hablar de las asimetrías de información se indicaba que las entidades normalmente desconocen la valoración que todos los proveedores hacen de un bien y que si la conocieran podrían contratar directamente con el proveedor más barato (con mayor valoración del bien). Pero además, la valoración es también asimétrica entre los proveedores, de ahí que sea clave para las entidades determinar si las asimetrías existen y su razón, para de esa forma diseñar mecanismos que permitan privilegiar a los proveedores que den mayor valoración al bien, haciendo más competitivo el proceso.

Será también importante el número de participantes y la capacidad de las entidades para prever si todos ellos poseen toda la información y así evaluar la conveniencia de hacerla pública. En un proceso con proveedores adversos al riesgo y donde no se conoce el total de competidores (y por tanto tampoco pueden evaluarlos), la tendencia será a maximizar la oferta para minimizar la posibilidad de pérdida. Si una entidad organiza el proceso de modo que ningún proveedor conozca el total de ofertas, mejorará la calidad de las ofertas finales.

d) Revelación de información por las entidades

Cuando son las entidades quienes poseen la información necesaria para valorar un bien y tal información no es conocida por todos los proveedores, resulta clave evaluar la conveniencia de transmitirla a todos los interesados o mantener un carácter reservado.

Dado que esta información será nueva, sino para todos, al menos para algunos de los proveedores, hacerla pública aumenta la estimación del bien por quienes no manejan tal información, quienes mejorarán sus ofertas aumentando la competencia. Como contrapartida, enfrentados a la opción de que la información sea reservada, si ella se hace pública, el valor para sus tenedores se hace cero, influyendo negativamente sus ofertas.

e) Riesgo moral y selección adversa

La búsqueda de mecanismos de compra en situaciones de información asimétrica, también debe considerar los problemas de riesgo moral y selección adversa, ya que al enfocarse el estudio de las compras básicamente en la tensión entre la minimización de costo de adquisición y la protección de los derechos de las empresas, se ha puesto menos atención a estas ineficiencias.

Hay riesgo moral cuando la entidad no puede vigilar variables endógenas tales como el esfuerzo que reduce el costo por parte de empresas a quienes se adjudica contratos basados en el reembolso de costo. Hay selección adversa cuando la firma tiene más información que el adquirente sobre algunas variables exógenas, tales como las posibilidades tecnológicas. Dado que las entidades de compra están conformadas por agentes de distintos orígenes (lo que incluye tanto a políticos como electores), las metas del responsable de las compras y sus electores pueden diferir, debiendo incentivarse a los primeros para poner en práctica las metas del último.

f) *Discriminación a través de la fianza⁴⁹ o aval*

En general las entidades diseñan sus contratos buscando el equilibrio óptimo entre la reducción de sus costos y la extracción de la mayor renta a los proveedores. Frente al objetivo de reducir costos, un contrato de precio fijo⁵⁰ induce correctamente al esfuerzo porque hace del proveedor un demandante residual. Dado que cualquier ahorro de costos implica mayores ganancias, tiene un incentivo socialmente óptimo para reducirlos, en contraste con un contrato de costo de producción más margen de utilidad fija donde no hay incentivos para la reducción de los costos. Frente al objetivo de extracción de renta, la situación es a la inversa. El contrato de precio fijo permite ganar a la empresa cualquier reducción de costo exógeno. En contraste, el contrato de costo de producción más margen de utilidad fija habilita al gobierno para extraer la máxima renta, ya que se apropia de cualquier reducción exógena de costos.

El problema de la fianza surge en contratos de precio fijo, si el precio de adjudicación no puede ser creíblemente ejecutado. Cuando un proveedor tiene desbordamientos de costos ex post, amenazará con incumplir a menos que se renegocie el precio. En tal caso, las entidades enfrentan la decisión de rembolsar los costos (subir el precio) para no volver a contratar. Cuando el escenario de reembolso de costos ex post es anticipado, afecta el comportamiento de los proveedores, ya que si tienen una probabilidad equivalente de fianza (aumentar el precio del contrato luego de adjudicado), entonces todos mejorarán sus ofertas y cobrarán después. Sin embargo, el gobierno goza de discrecionalidad para optar entre otorgar tal fianza o demandar el no-cumplimiento del contrato. Si ejerce tal discreción sólo con ciertos proveedores (nacionales y no extranjeros por ejemplo), avalará los primeros y demandará los segundos, lo que predispondrá ex ante a ambos en su comportamiento. Mientras las empresas extranjeras ofertarán siempre bajo un esquema de contrato de precio fijo incorporando una prima por riesgo de alza frente a costos no anticipados, las nacionales lo harán bajo el esquema de contrato de reembolso de costo implícito y no incluirán una prima de riesgo.

⁴⁹ *Bail-out* en inglés.

⁵⁰ Los contratos de adquisición son típicamente de tres tipos; de precio fijo, de incentivo y de costo de producción más margen de utilidad fija. En los de precio fijo, la entidad paga una remuneración fija lo que hace al proveedor beneficiario por cualquier ahorro de costo que efectúe. En el contrato de costo de producción más margen de utilidad fija, la empresa no carga con sus costos, los que le son reembolsados recibiendo, además de una remuneración fija adicional por unidad. En medio de ambos se sitúan los contratos de incentivo, donde las firmas cargan con una parte de sus costos y de igual modo reciben una remuneración fija adicional con cada unidad del bien.

IV. Impacto de políticas bajo el ACP y los acuerdos regionales

Señalábamos que los logros principales del ACP pueden agruparse en tres grandes áreas. Estableció compromisos de Trato nacional y no discriminación; incorporó mejoras a la transparencia de los procesos y en tercer término, reforzó el cumplimiento para garantizar la adecuada vigilancia de las obligaciones. Dadas las funciones de las compras planteadas precedentemente, analicemos que conclusiones se pueden extraer al revisar las disposiciones del ACP y como ellas se han visto afectadas o impactadas por las negociaciones de los Acuerdos Comerciales analizados.

Para esto último, señalemos que es necesario distinguir lo que ha sido la experiencia de los países de la región, donde la situación de México es distinta a la de Chile y de CAFTA-DR. México, aunque no es miembro del ACP, adoptó un enfoque similar al negociar NAFTA, el que ha replicado en negociaciones posteriores. Para México, las compras están reservadas a sus empresas y por tanto, en la medida que existan proveedores locales, su mercado no está abierto a proveedores extranjeros. La única excepción, es cuando negocian bilateralmente capítulos de compras, donde como contrapartida a abrir su mercado, obtienen un acceso equivalente para sus proveedores.

La situación de Chile, República Dominicana y los países del CAFTA analizados es diametralmente opuesta. Estos, no discriminan en favor de sus proveedores y están abiertos a la competencia, incluso en ausencia de compromisos internacionales. Es por esta razón que cuando analizamos los impactos del ACP y los Acuerdos Comerciales

en los países de la región, la situación de México se aproxima más a los países desarrollados que a CAFTA-DR y Chile.

A. Trato nacional y no discriminación

Las distintas funciones que cumple la contratación no actúan en forma aislada, sino que se encuentran fuertemente relacionadas, actuando en ocasiones incluso de manera contrapuesta. Ellas siempre han estado presentes en la regulación internacional de las compras y han marcado su evolución bajo el comercio internacional. Aunque desde una perspectiva económica es importante garantizar que los gobiernos tomen sus decisiones en base a factores de mercado tales como precio, calidad y desempeño, diversas razones alejan a los gobiernos de políticas económicamente óptimas, llevándolos a proteger a sus proveedores nacionales.

Entre estas razones hemos citado consideraciones políticas o de seguridad, que llevan por ejemplo a un trato discriminatorio en defensa, o proteccionismo cuando las rentas económicas generadas se encuentran concentradas en las empresas nacionales. Estas rentas pueden generar un grupo de votantes políticamente activo en la defensa de sus intereses, a diferencia de los beneficios de la competencia, ampliamente dispersos entre los contribuyentes que pagarían menos en promedio por las adquisiciones del gobierno. Otra justificación señala que cuando ya existe algún tipo de beneficio, el Estado usa una función de bienestar social conservadora al evaluar cambios de política. Quienes elaboran las políticas son contrarios a grandes cambios en el bienestar de cualquier grupo social. Aún cuando numerosos estudios demuestran que políticas de protección generan —a lo más— sólo mejoras marginales en el bienestar social, lo que debería inducir a restringir el uso de tales políticas, se observa que incluso pequeñas preferencias generan incrementos substanciales en las ganancias esperadas por la industria nacional, así como su probabilidad de ganar contratos, por lo que existirá oposición para abolir tales preferencias.

Bajo la función económica de las compras, una evaluación neutra de políticas de preferencia debiera considerar no dar preferencias a toda la industria nacional, ya que es improbable que un país tenga costos relativamente similares en todas las ramas de su industria. Asimismo, debido a que en la práctica los gobiernos no ajustan finamente las preferencias, es improbable que los costos de adquisición sean minimizados incluso en áreas donde el país tenga una desventaja comparativa ya que en industrias con ventajas comparativas, el costo de adquisición será más bajo en ausencia de preferencias y aún más bajo si las preferencias se dieran a firmas extranjeras. Dados los requerimientos informativos de una política de preferencia óptima y el grado de discreción involucrado en fijarla, existen fuertes incentivos para un método de compras, en la práctica, sin preferencias.

De lo dicho, hay argumentos que permitirían entender la ineficiencia de contar con estas restricciones. Sin embargo, ellas existen, y permanecen bajo el ACP que sólo estableció compromisos limitados en materia de Trato nacional. Al considerar que los países del CAFTA-DR y Chile, no tienen prohibiciones o limitaciones a la participación de proveedores extranjeros en sus procesos de compra, podría concluirse que el camino bilateral es mejor a la incorporación al ACP, en la medida que se adopten compromisos amplios en materia de Trato nacional. Sin embargo, esta conclusión no es absoluta ya que los Acuerdos Comerciales negociados han mantenido excepciones al TN similares a las contenidas en el ACP. Los compromisos bajo el ACP y los Acuerdos Regionales analizados son similares en cuanto a TN, por lo que en un análisis aislado no existirían razones específicas para preferir un Acuerdo bilateral por sobre el ACP. Asimismo, podría concluirse que en la medida que a nivel multilateral no se eliminen, o al menos se minimicen las limitaciones al TN, ello difícilmente favorecerá el ingreso de países en desarrollo al ACP.

Algo similar sucede con el tema de los umbrales. Tradicionalmente se ha utilizado como argumento para su existencia una razón de eficiencia económica, sosteniéndose que no es adecuado que todos los procesos estén sujetos a licitaciones públicas, ya que en compras de escaso monto por ejemplo, la licitación pública no sería eficiente. La misma explicación se utiliza en materia del ACP, argumentándose que los umbrales permiten establecer un rango a partir del cual resulta conveniente para los proveedores de otras Partes concurrir a procesos de compra. Se agrega que esa es la razón de que el umbral en materia de servicios de construcción sea considerablemente más elevado, ya que por sus características, sólo resultan convenientes en contratos más elevados que para el resto de los servicios.

Sin embargo, el argumento de la eficiencia económica no parece del todo certero. Determinada por una entidad la conveniencia de recurrir a procedimientos de licitación abierta, la eficiencia del proceso está garantizada y no debiera corresponder a las Partes decidir cuando es o no adecuada la participación de otros proveedores, más aun cuando la norma de TN está no sólo referida a proveedores, sino también a bienes y servicios de la otra Parte. En definitiva, son los propios proveedores quienes cuentan con todas las herramientas para decidir cuando puede ser o no conveniente participar en un proceso de compras.

De lo dicho, se observa que en general la existencia de umbrales tiene —si no una connotación— al menos un efecto proteccionista, que limita la competencia externa. En esta perspectiva, los Acuerdos de los Estados Unidos significan una mejora, desde que consideran umbrales menores a los ACP, Japón y UE.⁵¹

Agreguemos que otro punto que perjudica a los países de la región, específicamente Chile y CAFTA-DR, es que se trata de Estados unitarios, por lo que al negociar con Estados de estructura federal, existe un desbalance a la hora de comprometer todas las compras de gobierno. De acuerdo a las cifras del estudio OCDE, las compras a nivel subcentral representan entre dos y tres veces más que las de nivel central, alcanzando del orden del 65% del total de las compras, por lo que su exclusión significa una fuerte pérdida de oportunidades para las empresas de países de la región, y aunque los Acuerdos de los Estados Unidos han considerado algunos compromisos, ellos no alcanzan a la totalidad de su sector sub central.

La conclusión pudiera ser entonces, el que no habría una gran ventaja al negociar bilateralmente frente al ACP. No obstante, existe un elemento que debe tenerse a la vista y es que los países del CAFTA-DR y Chile, en general no cuentan con programas que discriminen y están abiertos a la competencia externa, con lo que aún a pesar de lo limitado y excluyente que puede resultar un capítulo de compra, siempre será mejor negociarlo y brindar alguna opción de acceso a sus proveedores en mercados que de otra forma están cerrados.

B. Transparencia

La transparencia bajo el ACP se refleja en una serie de normas tendientes a regular los procesos de licitación de contratos cubiertos. Si bien la existencia de procedimientos y requerimientos de publicidad resulta adecuada para mejorar las prácticas, en general ha sido precisamente el detalle procesal del ACP una de las mayores críticas que ha tenido el Acuerdo.

El objetivo de mayor transparencia fue un tema de gran interés en la negociación del ACP, donde el énfasis en los procedimientos fue considerado clave para los países desarrollados, como un primer ejercicio para ir incorporando gradualmente a países en desarrollo en la aplicación de políticas no discriminatorias. Sin embargo, los países en desarrollo en general no se han sentido

⁵¹ No obstante, tal ventaja es relativa ya que está sujeta a las notas generales de los Estados Unidos, las que en definitiva permiten excluir de la cobertura del Capítulo cualquier contrato por debajo los \$ 100.000 dólares y en algunos caso por montos mayores.

cómodos con el ACP. Además, la evidencia tampoco demuestra que sean los países en desarrollo quienes han utilizado las compras para proteger y favorecer el desarrollo de su industria doméstica, sino que por el contrario, son los países más ricos quienes han utilizado y continúan utilizando estas herramientas.

El paradigma del acceso a mercados, encuentra en la transparencia uno de sus fundamentos más importantes. No obstante, el exceso de celo insinuado en el ACP significa un costo demasiado elevado para países en desarrollo, máxime cuando tampoco obtienen ganancias en acceso a mercados como contrapartida. Frente a esta realidad, la negociación de Acuerdos regionales ha significado una mejora para los países de la región, en la medida que lograron minimizar los costos del ACP, pero adoptaron compromisos consistentes para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones de compra. Los capítulos de compras se presentan como una oportunidad de negocios pero también como un desafío para los países de la región, lo que fija su marco general: lograr acceso efectivo a mercados más desarrollados, pero sin comprometer los procesos de modernización que se desarrollan al interior de cada país. Además, desde la perspectiva de la función de utilidad pública, la suscripción de capítulos de compras resulta importante, no sólo por la apertura de nuevos mercados, sino además porque ha permitido reforzar otros objetivos de política interna, colaborando en la mejora de las disciplinas de compra y favoreciendo una mayor competencia entre los proveedores, sin que ello reste flexibilidad o dinamismo al proceso de modernización de la gestión de contratación que han venido desarrollando los países de la región.

Cuando se trata de señalar cual es la gran diferencia entre el enfoque ACP/NAFTA, en comparación con el seguido por los Acuerdos de CAFTA-DR y Chile, en circunstancias que ambos enfoques no son diametralmente opuestos, o incluso, para algunos sólo presentan cambios marginales, la respuesta puede plantearse sosteniendo que el enfoque NAFTA/ACP es de medios o formalista, en tanto que los países de la región lograron centrarse en un enfoque de resultados o finalista.

Señalar que el enfoque ACP/NAFTA es de medios o formalista es sostener que la manera en que el ACP y NAFTA buscan plasmar sus objetivos en el Acuerdo es a través de una regulación muy detallada que intenta abordar la totalidad de las etapas, disciplinas y contenidos de un proceso de compra. La ventaja del enfoque es que al regular todo, no hay necesidad de interpretar o aplicar criterios externos, sino sólo seguir las obligaciones señaladas, cumpliendo un rol de verdadero manual de compras para las Partes y eliminando la discrecionalidad. Los problemas que acarrea, es que es muy posible que alguna etapa o procedimiento importante sea omitido, o se abran brechas —verdaderas ventanas— que permitan alejarse de las disciplinas del Acuerdo. Al ser procesos muy regulados, lo que no queda capturado por las disciplinas queda fuera de las obligaciones del capítulo.

Además, este tipo de Acuerdos corre el riesgo de recoger obligaciones que no siempre son fáciles de implementar o que en la práctica se muestran como ineficientes, pero que al estar plasmadas en el Acuerdo, resulta tremendamente difícil cumplir. Frente a estos problemas quedan dos caminos; cumplir a cabalidad, haciendo los procesos ineficientes, o bien, obviar las obligaciones. Ninguna opción es óptima. La primera, porque cumplir con procesos ineficientes va contra la esencia de lo que buscan regular las compras, y atenta contra las funciones que hemos mencionado precedentemente. La segunda, porque atenta contra el objeto de este tipo de regulaciones. Si se obvia alguna obligación por ser demasiado rigurosa o no implementable, se produce una aceptación tácita de esta violación y la regulación pierde legitimidad, ya que no existirá certeza sobre que normas son las realmente obligatorias y cuales no, desincentivando el cumplimiento de las disciplinas.

Sostener un enfoque de resultados o finalista, implica que sin prescindir de los procedimientos básicos recogidos en un Acuerdo, se mira más que al cumplimiento del objetivo de

las normas, a cual es el fin perseguido por el principio, entregando a las Partes la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de la disciplina. Sin establecer en detalle cual es el contenido de una obligación, se establece cual es el resultado a lograr. La ventaja del mecanismo es que da mayor flexibilidad a las Partes para implementar sus procesos de compras, no quedando sujetos a normas ineficientes y favorece el perfeccionamiento y la modernización de procesos que gracias al desarrollo tecnológico, son cada vez más dinámicos. La contrapartida, es que la implementación de los procesos de compra descansa en última forma en las entidades de las Partes, por lo que es necesario contar con herramientas efectivas para garantizar el cumplimiento de los compromisos adoptados en materia de compras.

Si bien ambos enfoques presentan ventajas y desventajas, al considerar algunos ejemplos es posible ver como juegan y entender donde se marcan las diferencias. Así se puede citar la norma sobre valoración de contratos. En ACP/NAFTA contiene numerosas reglas, entre las cuales se sostiene que si se trata de contratos de compra a plazos o arrendamiento y no se especifica un precio total, la base para la valoración será para contratos por plazo indeterminado, el pago mensual multiplicado por 48. La norma trata de recoger todas las hipótesis, pero finalmente adopta un criterio formal, que eventualmente pudiera ser menor al costo real estimado por las entidades, y no obstante ellos podrán acogerse a esta norma. En el caso de UE-Chile, sólo se señala que si debido a la naturaleza del contrato no se pudiera calcular por anticipado el valor preciso, se valorará en función de criterios objetivos, por lo que siempre deberá estarse a lo que el contrato debiera representar.

Otro caso que se puede citar es la disposición sobre publicación de avisos. En ACP debe contener una serie de informaciones como la naturaleza y cantidad de los productos o servicios, incluida toda opción a nuevos suministros, o las condiciones de carácter económico o técnico, las garantías financieras y la información que se exijan a los proveedores. Tales condiciones resultan en muchos casos difíciles de definir desde el aviso y lo encarecen. En el Acuerdo Estados Unidos CAFTA-DR, al igual que en los otros acuerdos de resultado, la norma se ha simplificado, estableciendo sólo las condiciones mínimas para que los proveedores identifiquen un interés y puedan acceder a las bases de un contrato.

C. Cumplimiento

Cualquiera sea el enfoque utilizado por los capítulos de compras, existe la necesidad de contar con instrumentos de cumplimiento adecuados para velar por las normas de los Acuerdos. Estas desde luego, van más allá de las normas sobre solución de diferencias, ya que se requiere de un monitoreo constante de cada proceso de compras, y por tanto, resulta difícil dejarlas entregadas a las Partes del Acuerdo.

Un beneficio significativo de la evolución de las disciplinas de compras a partir del ACP de 1996, ha sido el intentar superar los problemas de agencia que se presentan en la inspección y ejecución de los contratos, trasladando el problema del control desde el ámbito de las Partes, muchas veces disperso y con poco interés en inspeccionar decisiones de compra individuales, al ámbito de los propios proveedores, quienes cuentan con los incentivos adecuados para ello. Los problemas que presenta un proceso de compras se ven mitigados no sólo mediante la creación de obligaciones que hagan el proceso transparente, sino también dándole a los proveedores la oportunidad de reclamar de las decisiones de las entidades. De esta forma, la acción privada, cuyo objetivo fundamental es obtener compensación, sirve también un fin público cuando el gobierno no cumple sus obligaciones en la materia, o cuando su labor de supervisión de cumplimiento de los Acuerdos se realiza a niveles inferiores de la disuasión socialmente óptima.

La importancia de la existencia de recursos de impugnación para los particulares, radica en que entrega a los mayores interesados en la existencia de procesos transparentes la tarea de velar por la legitimidad del proceso, garantizando no sólo el resguardo de sus intereses económicos particulares, sino que reforzando la observancia de todas las disposiciones de los capítulos de compras. Además, la creación de estos recursos mejora la percepción del sector privado, donde la falta de transparencia puede ser percibida como un problema significativo. Los requerimientos de transparencia ex ante exigen que se hagan los esfuerzos adecuados para informar a todos los proveedores interesados acerca de los aspectos relevantes de la adquisición en cuestión. Los requerimientos de transparencia ex post exigen se entregue información adecuada acerca de las decisiones que sean tomadas. La consideración de recursos de reclamación garantiza que los requerimientos de transparencia, ex ante o ex post, sean resguardados debidamente.

En términos económicos, los proveedores impedidos de participar o que no puedan maximizar su ganancia en razón del comportamiento ilegal de las entidades, tomarán acciones legales cuando la cantidad que puedan recuperar, multiplicada por la probabilidad de éxito, exceda sus costos en juicio. Las barreras para litigar que pueden disuadir esta acción privada, incluyen las que incrementan los gastos de juicio para la víctima, las que disminuyen la suma de indemnización de daños y las que reducen la probabilidad de ganar. Las normas de los Acuerdos buscan garantizar el acceso amplio y expedito de los proveedores y garantizar la rentabilidad de utilizar los recursos. Bajo esta perspectiva, los enfoques de todos los Acuerdos analizados son en general similares.

Es importante recordar además, que si bien es primordial contar con recursos judiciales a disposición de los proveedores, su diseño debe ser cuidadoso y no debe sobre reaccionar ya que un exceso de celo también juega en contra de los procesos. El tema de la eficacia de los reclamos privados para corregir decisiones de entidades ha sido estudiado, concluyéndose que la protesta de los privados surge como una disuasión imperfecta ante la posibilidad de malversación por parte de las entidades. No obstante, mientras los reclamos llegan a corregir malas decisiones, subsiste una variedad de costos friccionales inducidos por la actividad del reclamo que también deben ser atendidos. La proliferación de reclamos en procesos de compra impone costos de demora y transacción y además arriesga caer en la sobre-disuasión en la medida que las entidades, frente al temor a reclamos, se pueden predisponer en el método de compra y desviarse del mecanismo óptimo, buscando por ejemplo, mecanismos de compra competitivos aunque lo socialmente óptimo sea una compra directa, con el fin de evitar impugnaciones.

Algo similar sucede al evaluar la posibilidad de permitir convenios frente a reclamos de los proveedores, convenios que a diferencia de lo que sucede en el ámbito privado, pudieran no ser socialmente deseables en el contexto de las compras públicas. Al enfrentar este punto, se observa una diferencia importante entre lo que sucede bajo ACP-NAFTA por un lado y CAFTA-DR los Acuerdos de Chile por otro, donde no se contempla o se degrada la norma que establece expresamente el compromiso de las Partes de alentar a sus entidades a encontrar una solución mediante consultas. Las razones que explican esto parecen variadas. Está el riesgo de la presión que pueden ejercer grandes proveedores, muchas veces apoyados por Estados poderosos, frente a entidades de países con escasos recursos, poco preparadas y en muchos casos mal remuneradas. Además, el interés de los proveedores no es velar por el cumplimiento de los Acuerdos, sino que encontrar respuesta a sus reclamos. Otro problema es la transparencia asociada al mecanismo. Si las entidades llegan a una solución vía consultas, ella generalmente no será del agrado de otros proveedores que pudieran verse afectados, quienes cuestionarán la legitimidad del arreglo.

Finalmente, hay además razones de carácter técnico que hacen inconveniente algún tipo de acuerdo. En el caso de convenios entidad-proveedor, existen dos tipos de arreglos. Primero, una entidad puede haber ya tomado una decisión definitiva, apropiada, pero se ve aún enfrentada a reclamos de un proveedor mal informado. La entidad pudiera convenir un arreglo con el proveedor

para evitar los costos que implica la demora y los gastos propios de preparar una defensa. Segundo, la entidad puede haber tomado una decisión inapropiada y puede buscar alcanzar un convenio para evitar un pronunciamiento negativo en juicio. En ambos casos, si bien el convenio solucionará el conflicto, no cumplirá el objetivo final deseado.

V. Conclusiones

Al comparar las normas existentes a nivel internacional, sea bajo el ACP o los Acuerdos analizados, es posible dividir en dos grandes áreas o grupos los beneficios que se observan al adquirir compromisos en materia de compras.

Un primer grupo está constituido por los beneficios resultantes de mejoras en los procesos de compras que lleven a mejorar el uso de los recursos. Con este objetivo, se cumplirían dos de las tres funciones de las compras, el buen uso de los recursos consagrando el principio de mejor valor del dinero, y mejoras en la percepción de la ciudadanía al evaluar la actividad del gobierno, principalmente a través de la idea de que existe un buen uso del dinero de los contribuyentes.

Un segundo grupo de beneficios se relaciona específicamente con el acceso a mercados que resulta de la suscripción de capítulos de compras. Los beneficios se relacionan con el potencial de los proveedores de una Parte para acceder a nuevos contratos y así aumentar el bienestar interno. En este caso, hay varias conclusiones interesantes que se pueden observar en los países de la región. En primer lugar, tanto en el ACP como en los Acuerdos analizados, se aprecia que los países desarrollados no son por ello los más abiertos a la competencia de proveedores de países en desarrollo; además, los umbrales dificultan el acceso a un número importante de empresas, prácticamente excluyendo a las pequeñas y medianas empresas de países en desarrollo. Por último, las excepciones establecidas por los países desarrollados en sus ofertas, excluyen una buena parte de los potenciales intereses de los países de la región. A lo anterior, podemos agregar en el caso ACP, que al negociarse coberturas bilaterales, se pierde una de las ventajas del sistema multilateral de comercio

para los países menos desarrollados, al tener que sentarse en igualdad de condiciones con países con más recursos, influencia y acceso a información, todo lo cual los deja en una posición desventajosa, al no poder acceder automáticamente a los beneficios logrados por las contrapartes con mayor poder de negociación.

Otra conclusión interesante, es que tampoco resulta del todo obvio el argumento usualmente utilizado de que las negociaciones internacionales son útiles pues permiten superar la resistencia de grupos de interés al interior de los países, a quienes no beneficien mejoras en los procesos de compras. Así se señala que al negociar un Acuerdo Comercial, tales presiones pueden ser obviadas lo que reafirma la conveniencia de la vía internacional. Sin embargo, dado que más que el ámbito de la negociación, lo que dificulta tales cambios es generalmente la falta de un compromiso político consistente desde los niveles más amplios de gobierno, cuando este finalmente existe, parece más adecuado una reforma unilateral o bilateral, más que un esfuerzo en el marco del ACP, tanto por las dificultades que representa la implementación de este Acuerdo, como por los limitados beneficios que puede presentar para países en desarrollo no proteccionistas.

Al negociarse Acuerdos Comerciales hay un elemento adicional que debe considerarse. Los compromisos en compras no son el universo negociado, sino que forman parte de un Acuerdo global, por lo que deben evaluarse dentro de un contexto más amplio. Así, es muy posible que los compromisos en compras respondan a un equilibrio global del TLC, donde acceder a tales compromisos bien puede haber sido compensado con mayores beneficios en otras áreas del Acuerdo. Si agregamos que los mercados de la región se encuentran abiertos al exterior, a la inversa de lo que sucede en los mercados de las contrapartes, llegamos a la conclusión de que, aunque no exista un gran potencial de acceso, al menos se abre una ventana de oportunidades que de otra forma no existiría para los proveedores de la región.

En cuanto a los reparos por los procedimientos existentes por parte de los países del CAFTA-DR y Chile frente al ACP y el cambio en la reticencia a negociar compromisos, existe otro elemento interesante en este desarrollo. La mayoría de los países de América Latina cuentan con legislación específica muy reciente, en circunstancias que por mucho tiempo no existieron las herramientas que garantizaran el cumplimiento de los estándares y parámetros establecidos por el ACP, de ahí que resultara complejo asumir compromisos sin contar con la institucionalidad adecuada y una evaluación de los costos involucrados. Estas nuevas leyes, constituyen un avance que puede facilitar mejoras en la eficiencia, la transparencia y en el uso de sistemas electrónicos de compras.

Otra conclusión que se puede extraer, es que con independencia del enfoque que se siga en materia de compras, resulta igualmente clave la existencia de procedimientos de impugnación como herramienta para el resguardo de los derechos de los proveedores, trasladando el problema del control de las entidades al ámbito de los propios interesados. De esta forma, los problemas que presenta un proceso de compras se ven mitigados no sólo mediante obligaciones que hacen el proceso transparente, sino también dándole a los proveedores la oportunidad de reclamar de las decisiones de las entidades ante órganos de revisión independientes e imparciales.

Respecto del futuro del ACP, al compararse sus disposiciones y las acordadas por los Acuerdos Regionales, podría concluirse que al menos desde la perspectiva de los países de la región analizados, no existiría una renuencia absoluta a un Acuerdo Multilateral de Compras de Gobierno, incorporando algunas de las mejoras que han introducido a los Acuerdos Comerciales. Pero ello, siempre que exista paralelamente un incremento real de las oportunidades de negocio para sus empresas. El argumento de la reticencia a la transparencia en materia de compras utilizado en contra de los países en desarrollo, no parece el mayor impedimento para que estos adhieran al ACP. Muchas de sus disposiciones han sido incorporadas en los Acuerdos analizados, y los países de la región han accedido a ellas introduciendo modificaciones que apuntan a mejorar la eficiencia

de las normas, más que a mantener áreas oscuras en sus legislaciones. Muchas de las críticas al ACP, vienen del hecho de que éste no permite un “*level playing field*”. Por ello es que frente a las ventajas y mejoramientos que puede presentar el ACP, muchos países de la región han optado por incorporar unilateralmente las disciplinas en sus legislaciones o en negociaciones a nivel bilateral o regional, aprovechando los beneficios asociados a la mejora de procedimientos, pero sin asumir los costos que representan las normas del ACP.

Finalmente, una reflexión sobre los niveles de desarrollo de los procedimientos de compras y como esto influye en el diseño de las políticas. Hemos señalado que el gran objetivo de las compras es conciliar eficiencia en el gasto con transparencia en los procedimientos. En muchos casos, para lograr esos objetivos se cuenta con instrumentos que pueden resultar contradictorios. Contar con procedimientos muy eficientes desde el punto de vista económico que maximicen el uso de los recursos fiscales, no sirve de nada bajo un ambiente de poca transparencia y desconfianza generalizada, ya que los proveedores serán reacios a participar afectando la competencia al interior del sistema. Es sentido inverso, tener procedimientos muy transparentes, pero anticuados y burocratizados conlleva a procesos ineficientes que encarecen el uso de los recursos, y a la larga dañan la imagen de buen gobierno.

La conclusión parece ser, que distintas etapas de desarrollo requieren de distintas prioridades. En un mercado de compras naciente y poco fiable, resultará clave generar procesos que privilegien la transparencia, para ir generando confianzas por parte de los proveedores que puedan percibir el proceso de compras como un proceso técnico que incentiva la competencia al interior del sistema, reafirmando la confianza de la ciudadanía en los funcionarios encargados de manejar los procesos y minimizando además el riesgo de corrupción. Logrados tales objetivos, los procesos tenderán naturalmente, y con el apoyo de los involucrados, a establecer mejoras y correcciones tendientes a perfeccionar la eficiencia del proceso. Cuando uno revisa las normas ACP, ve en general la visión de un mercado de compras que busca capturar lo que hacen los países desarrollados. Muchas de las exigencia de procedimientos, implican incurrir en gastos que superan las posibilidades de países con menos recursos. Por citar un ejemplo, la norma de intercambio estadístico exige información detallada y desagregada en materia de compras, cuando aún hoy día, muchos países en desarrollo no logran generar estadísticas adecuadas a nivel general.

De lo dicho, es destacable entonces el cambio en el enfoque, que aunque tenue es relevante, entre los Acuerdos del tipo ACP/NAFTA y los negociados por CAFTA-DR y Chile, al pasar de una regulación de medios, que descansa en gran parte en las formas de los procedimientos, a una regulación que parece mirar más a los resultados de los procesos de compras. Este enfoque de principios permite a los países establecer sus procedimientos de manera tal, que respondiendo a sus necesidades propias, resguarden adecuadamente las garantías de acceso de los proveedores, bienes y servicios de sus contrapartes comerciales, en un mercado como el de las compras que cada día tiene mayor relevancia para el comercio internacional.

Bibliografía

- Arrowsmith, Sue (2003), *Government procurement in the WTO*, The Hague, New York. Kluwer, Law International.
- Arrowsmith, Sue y Martin Trybus editors (2003), *Public Procurement: The Continuing Revolution*, Kluwer Law International.
- Baldwin, Robert J. y David Richardson (1972), "Government Purchasing Policies, other NTBs, and the International Monetary Crisis", *Obstacles to Trade in the Pacific Area*. Canadá. English H; Hay K, editores.
- Bardhan, Pranab (1997), *Corruption and Development: A Review of the Issues*, *Journal of Economic Literature*, XXXV.
- Blank, Annet y Gabrielle Marceau (1997), "A history of multilateral negotiations on procurement: From ITO to WTO", *Law and policy in Public Purchasing*. Hoekman, Bernard y Mavroidis, Petros editores, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (Brasil) (2002), *Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio*, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil.
- Evenett, Simon J y Bernard M. Hoekman (2005), *Government procurement: market access, transparency and multilateral trade rules*, *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 21(1).
- Hoekman, Bernard y Petros Mavroidis (1997), "Basic elements of the Agreement on Government Procurement", *Law and policy in Public Purchasing*. Hoekman, Bernard y Mavroidis, Petros editores, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- _____ (1995), *The World Trade Organization's Agreement in Government Procurement. Expanding disciplines, declining membership?*. The World Bank, marzo.
- Hunja, Robert R. (1999), *Obstacles to public procurement reform in developing countries*,
http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/hunja2a2_e.doc

Matoo, Aaditya (1997), "Economic Theory and the Procurement Agreement", Law and policy in Public Purchasing, Hoekman, Bernard y Mavroidis, Petros editores, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

McAfee, Preston y John McMillan (1989), Government Procurement and International Trade, Journal of International Economics, 26.

_____ (1987), "Auctions and bidding", Journal of economic literature, Vol XXV.

Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) (2003), Roundtable on Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries, Banco Mundial. <http://www.oecd.org>.

_____ (2003), Transparency In Government Procurement: The Benefits of Efficient Governance and Orientations for Achieving It, <http://www.oecd.org>.

_____ (2002), The Relationship Between Regional Trading Agreements and The Multilateral Trading System. Government Procurement, <http://www.oecd.org>.

_____ (2002), The Size of Government Procurement Markets, <http://www.oecd.org>.

Organización Mundial de Comercio (OMC), Overview of the Agreement on Government Procurement, www.wto.org

Walker, David J. (1997), "Government Procurement: A small open economy perspective" Law and policy in Public Purchasing, Hoekman, Bernard y Mavroidis, Petros editores, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Acuerdos Comerciales: <http://www.sice.oas.org/trades.asp>

- Acuerdo de Asociación Política y Comercial entre Chile y la Unión Europea.
- Acuerdo de Asociación Política y Comercial entre México y la Unión Europea.
- Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).
- Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos.
- Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.



Serie

CEPAL

comercio internacional

Números publicados

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta S.99.II.G.45 (US\$10.00), octubre 1999. [www](#)
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R. Paasman (LC/L1143-P), Sales N° E.99.II.63 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P), N° de venta S.99.II.G.62 (US\$10.00), diciembre 1999. [www](#)
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LCL1306-P), Sales N° E.99.II.20 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura-Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P), Sales N° E.00.II.G.23 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 6 Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P), Sales N° E.99.II.G.21 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P), N° de venta S.00.II.G.65. (US\$10.00), junio 2000. [www](#)
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Vérez, (LC/L.1419-P), N° de venta S.00.II.G.91 (US\$10.00), septiembre 2000. [www](#)
- 9 Trade and investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P), Sales N° E.00.II.G.100 (US\$10.00), September 2000. [www](#)
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P), N° de venta S.01.II.G.60 (US\$10.00), marzo 2000. [www](#)
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P), N° de venta S.01.II.G.94 (US\$10.00), junio 2001. [www](#)
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr., Carla Macario, Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P), Sales N° E.01.II.G.59 (US\$10.00), March 2001. [www](#)
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences 90, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P), Sales N° E.01.II.G.159 (US\$10.00), October 2001. [www](#)
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P), N° de venta S.01.II.G.171 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 15 Análisis del comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental durante la segunda mitad de los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P), N° de venta S.01.II.G.191 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 16 Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos, (LC/L.1678.-P), N° de venta S.00.II.G.217 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 17 The Gender Dimension of Globalization: A review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L.1679-P), Sales N° E.01.II.G.223 (US\$10.00), December 2001. [www](#)
- 18 Tendencias municipales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, (LC/L.1661-P), N° de venta S.01.II.G.216 (US\$10.00), noviembre 2001. [www](#)
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L.1680-P), N° de venta S.01.II.G.218 (US\$10.00), abril 2001. [www](#)
- 20 Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comercio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1681-P), N° de venta S.00.II.G.219. (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 21 La liberación del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, Philippe Ferreira Portela, (LC/L.1682-P), N° de venta S.01.II.G.220. (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)

- 22 Production sharing in Latin American trade: The contrasting experience of Mexico and Brazil, Vivianne Ventura-Dias and José Durán Lima, (LC/L.1683.-P), Sales N° E.00.II.G.221 (US\$10.00), December 2001. [www](#)
- 23 El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post-Doha), Verónica Silva, (LC/L.1684-P), N° de venta S.01.II.G.224 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 24 Legal and Economic Interfaces between Antidumping and Competition Policy, José Tavares de Araujo Jr., (LC/L.1685-P), Sales N° E.01.II.G.222 (US\$10.00), December 2001. [www](#)
- 25 Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes, Renato Baumann, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Estéban Pérez, (LC/L.1780-P) N° de venta: S.02.II.G.95 (US\$10.00), septiembre 2002. [www](#)
- 26 La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, Mikio Kuwayama, José Durán (LC/L.1897-P), N° de venta: S.03.II.G.56 (US\$10.00), mayo 2003. [www](#)
- 27 What can we say about trade and growth when trade becomes a complex system?, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1898-P), Sales No. E.03.II.G.57 (US\$10.00), July 2003. [www](#)
- 28 Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina, Miguel Izam, (LC/L.1907-P), N° de venta: S.03.II.G.65 (US\$10.00) mayo 2003. [www](#)
- 29 E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiences, Yasushi Ueki, (LC/L1918-P), Sales N° E.03.II.G.80 (US\$10.00), June 2003. [www](#)
- 30 América Latina: el comercio internacional de productos lácteos, Valentine Kouzmine, (LC/L.1950-P), N° de venta: S.03.II.G.108 (US\$10.00), agosto 2003. [www](#)
- 31 Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America (LC/L.1945-P), Sales N° E.03.II.G.103 (US\$10.00) August 2003. [www](#)
- 32 Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, Raúl Maldonado (LC/L.1947-P), N° de venta: S.03.II.G.105 (US\$10.00), agosto 2003. [www](#)
- 33 Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX, Valentine Kouzmine (LC/L.1975-P), N° de venta: S.03.II.G.132 (US\$10.00), octubre 2003. [www](#)
- 34 E-business Innovation and Customs Renovation for Secure Supply Chain Management, Yasushi Ueki (LC/L2035-P) Sales N° E.03.II.G.195 (US\$10.00), December 2003. [www](#)
- 35 El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa. Alicia Puyana, (LC/L.2036-P), N° de venta: S.03.II.G.213 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 36 La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político, Ignacio Porras, (LC/L.2039-P), N° de venta: S.03.II.G.199 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 37 La cooperación financiera en América Latina y el Caribe: las instituciones financieras subregionales en el fomento de las inversiones y del comercio exterior, Raúl Maldonado (LC/L.LC/L.2040.P), N° de venta: S.03.II.G.200 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 38 Fomento y diversificación de exportaciones de servicios, Francisco Prieto, (LC/L.2041-P), N° de venta: S.03.II.G.201 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 39 El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe, M. Angélica Larach, (LC/L.2045-P) N° de venta: S.03.II.G.206 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 40 La dimensión del desarrollo en la política de competencia, Verónica Silva, (LC/L.2047-P) N° de venta: S.03.II.G.210 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 41 La nueva ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales, Carlos Basco, Iván Buccellato, Valentina Delich, Diane Tussie, (LC/L.2049-P), N° de venta: S.03.II.G.211 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 42 Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe, Hernán Gutiérrez, (LC/L.2050-P), N° de venta: S.03.II.G.212 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 43 Maritime Transport Liberalization and the Challenges to further its Implementation in Chile, José Carlos S. Mattos & María José Acosta, (LC/L.2051-P), Sales N° S.03.II.G.214 (US\$10.00), December 2003. [www](#)
- 44 Comercio intra-firma: concepto, alcance y magnitud, José Durán y Vivianne Ventura-Dias (LC/L.2052-P), N° de venta: S.03.II.G.215 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 45 Ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe, J.E. Durán y Raúl Maldonado, (LC/L.2053) N° de venta: S.03.II.G.216 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 46 Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional, Vivianne Ventura-Dias, María José Acosta, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos, José Durán, (LC/L.2054-P), N° de venta: S.03.II.G.217 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 47 La verificación de las normas de origen en los principales acuerdos de comercio preferencial de Bolivia, Miguel Izam, (LC/L.2161-P), N° de venta: S.04.II.G.217 (US\$10.00), julio 2004. [www](#)

- 48 Creando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia, Graciela Mognillansky y Verónica Silva (LC/L.2198-P), N° de venta: S.04.II.G.124 (US\$10.00), octubre 2004. [www](#)
- 49 Cooperación en política de competencia y acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (ALC), Verónica Silva (LC/L.2244-P), N° de venta: S.04.II.G.164 (US\$10.00), diciembre 2004. [www](#)
- 50 Latin American South-South Integration and Cooperation: From a Regional Public Goods Perspective, Mikio Kuwayama, (LC/L.2245-P), Sales N° S.04.II.G.165 (US\$10.00), February 2005. [www](#)
- 51 Políticas de competencia y acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe: aprendiendo de la experiencia internacional, Iván Valdés (LC/L.2365-P), N° de venta: S.05.II.G.104 (US\$10.00), agosto 2005. [www](#)
- 52 La deslocalización de funciones no esenciales de las empresas: Oportunidades para exportar servicios. El caso de Chile, Joaquín Piña (LC/L.2390-P), N° de venta: S.05.II.G.133 (US\$10.00), septiembre 2005. [www](#)
- 53 Implicaciones del Término del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestuario (ATV) para el Norte de América Latina, Mikio Kuwayama y Martha Cordero, (LC/L.2399-P), N° de venta S.05.II.G.145 (US\$10.00), octubre 2005. [www](#)
- 54 Implementing Trade Policy in Latin America: The Cases of Chile and Mexico, Sebastián Sáez, (LC/L.2406-P), Sales N° E.05.II.G.153 (US\$10.00), September 2005. [www](#)
- 55 Trade Policy Making in Latin America: A Compared Analysis, Sebastián Sáez, (LC/L.2410-P), Sales N° E.05.II.G.156 (US\$10.00), November 2005. [www](#)
- 56 Export promotion policies in CARICOM: Main issues, effects and implications, Esteban Pérez Caldentey (LC/L.2424-P), Sales N° S.05.II.G.171 (US\$10.00), October 2005.
- 57 Ex-post evaluation of the Employment effects of a PTA: Methodological Issues, Illustrated with a Reference to Chile, Gabriel Gutiérrez, (LC/L.2439-P), Sales N° E.05.II.G.156 (US\$10.00), December 2005. [www](#)
- 58 Bilateralism and Regionalism: Re-establishing the Primacy of Multilateralism a Latin American and Caribbean Perspective, Mikio Kuwayama, José Durán Lima, Verónica Silva, (LC/L.2441-P), Sales N° E.05.II.G.187 (US\$10.00), December 2005. [www](#)
- 59 Acordo sobre aplicação de medidas sanitarias e fitosanitarias: balance entre proteção do comércio e a proteção da saúde dos consumidores, Juliana Salles Almeida, (LC/L.2447-P), N° de venta: E.05.II.G.194 (US\$10.00), Decembro 2005. [www](#)
- 60 El comercio de servicios en el marco del sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio, Sebastián Sáez, (LC/L.2448-P), N° de venta: S.06.II.G.133 (US\$10.00), diciembre 2005. [www](#)
- 61 Trade in services negotiations: A review of the experience of the U.S. and the E.U. in Latin America, Sebastián Sáez, (LC/L.2453-P), Sales No. E.05.II.G.199 (US\$10.00), December 2005. [www](#)
- 62 América Latina y el Caribe: La integración regional en la hora de las definiciones, José Durán Lima y Raúl Maldonado, (LC/L.2454-P), N° de venta: S.05.II.G.200 (US\$ 10.00), diciembre 2005. [www](#)
- 63 Las controversias en el marco de la OMC: de donde vienen, en donde están, a donde van, Sebastián Sáez, (LC/L.2502-P), N° de venta: E.05.II.G.33 (US\$ 10.00), enero 2006. [www](#)
- 64 Emisión y verificación de origen en los acuerdos de integración económica suscritos entre países de América Latina: Debilidades y fortalezas, Miguel Izam, (LC/L.2510-P), N° de venta: E.05.II.G.35 (US\$ 10.00), marzo 2006. [www](#)
- 65 Una década de funcionamiento del sistema de solución de diferencias comerciales de la OMC: Avances y desafíos, Juliana Salles Almeida, (LC/L.2515-P), N° de venta: S.05.II. G.41 (US\$ 10.00), abril 2006. [www](#)
- 66 Trade and investment rules: Latin American perspectives, Pierre Sauvé, (LC/L.2516-P), Sales N° E.06.II.G.42 (US\$10.00), April 2006. [www](#)
- 67 Las compras públicas en los Acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados, Juan Araya, (LC/L.2517-P), N° de venta: S.06.II. G.43 (US\$ 10.00), abril 2006. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

www Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: