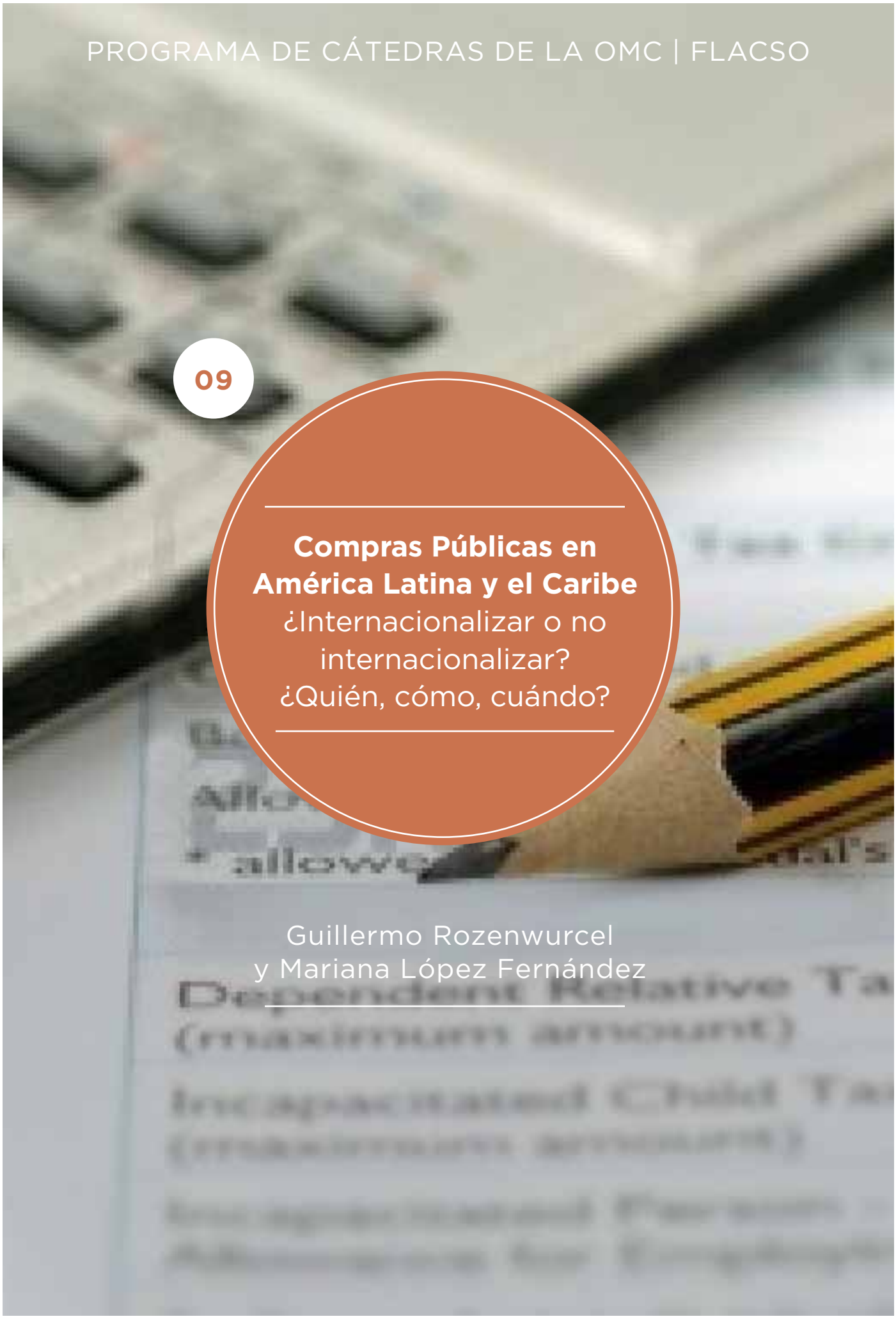


09

Compras Públicas en América Latina y el Caribe

¿Internacionalizar o no internacionalizar? ¿Quién, cómo, cuándo?

Guillermo Rozenwurcel
y Mariana López Fernández

Publicado por
Cátedra OMC FLACSO Argentina
Ayacucho 555
(C1026AAC), Buenos Aires
Tel: (5411) 5238-9459
www.catedraomc.flacso.org.ar

La generación de conocimiento local en el marco del trabajo de la OMC es una de las prioridades de la Cátedra OMC FLACSO Argentina. La Cátedra aspira a posicionarse como un punto focal, favoreciendo el abordaje de los principales temas desde ángulos holísticos y al mismo tiempo proporcionando una línea de investigación flexible y creativa. En ese sentido, la Cátedra está orientando sus esfuerzos hacia investigaciones sobre los temas de mayor impacto y trascendencia para Latinoamérica en general, la Argentina en particular: medioambiente, comercio de commodities, governance, propiedad intelectual, trato especial y diferenciado, la Ronda de Doha, entre otros. Esta investigación es resultado de esos esfuerzos.

Para más información sobre la Cátedra, visite: catedraomc.flacso.org.ar

La Cátedra OMC FLACSO Argentina agradece sus comentarios sobre este documento. Si desea, puede enviarlos a catedraomc@flacso.org.ar.

Disponible en http://catedraomc.flacso.org.ar/

Las opiniones expresadas en éste artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Cátedra OMC ni FLACSO Argentina.

Agosto 2012

Brief Nº85

Serie Cátedra OMC

Junio 2012

Compras Públicas en América Latina y el Caribe
¿Internacionalizar o no internacionalizar?
¿Quién, cómo, cuándo?

Guillermo Rozenwurcel y Mariana López Fernández·

El presente *brief* pretende realizar una breve caracterización de la heterogeneidad de casos y las diferentes aristas que presenta el estudio de la Internacionalización de las Compras Públicas (CP) en América Latina y el Caribe.

Para lograr dicho objetivo este trabajo se estructura en función de tres preguntas centrales resumidas en ¿Quién, cómo y cuándo?

Primero analizamos de **quién** estamos hablando cuando nos interrogamos si es conveniente o no internacionalizar las CP en un determinado país. Se ponen en consideración brevemente las diferencias existentes en las capacidades productivas de los países que integran la región y las particularidades generales de sus sistemas de compras públicas (SCP).

Luego identificamos los diferentes carriles por los que los países pueden optar, los que conllevan diferentes implicancias y consideraciones a la hora de decidir si internacionalizar o no las CP. Aquí nos proponemos contestar al **cómo** internacionalizar las CP.

Por último, se enumeran ciertas condiciones deseables que deberían ser contempladas y/o garantizadas **cuando** se procede a la apertura del mercado de las compras gubernamentales.

Palabras claves: compras públicas – América Latina y Caribe - internacionalización

·Guillermo Rozenwurcel es Investigador Principal de Conicet, Director Ejecutivo del Centro iDeAS (UNSAM) y Profesor en UNSAM y UBA. E-mail: grozenwurcel@gmail.com
Mariana López Fernández es Lic. en Economía y Magister en Economía Aplicada. Es asistente de investigación del Centro de iDeAS (UNSAM) y docente en UNSAM. E-mail:mariana.lopezf@gmail.com

La ventaja de la internacionalización de los mercados radica principalmente en la posibilidad de ampliar el número de oferentes, generando mayor competencia y por ende, lograr mayor eficiencia en la asignación de los recursos. Un aumento del número de competidores en el mercado, no sólo permite adquirir más y mejores bienes, sino que también aumenta la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) de las transacciones, disminuyendo las posibilidades de colusión entre los privados y de corrupción y favoritismo con el sector público.

Las CP[1], abarcan un alto número de transacciones y representan una porción sustancial del producto bruto interno en básicamente todos los países del mundo. Según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las compras estatales representan entre el 10% y 15% del producto interno bruto mundial[2]. Por lo tanto el desempeño del SCP es clave para cualquier economía y su desarrollo.

Dadas su relevancia social y económica se sigue que las políticas de compras públicas no son simplemente una cuestión técnica. Su diseño implica un importante desafío para la intervención estatal con implicancias no sólo sobre el funcionamiento del Sector Público, sino sobre el conjunto de la economía. En particular, es creciente el número de países que emplean las CP como herramienta de política productiva orientada a promover ciertos sectores, industrias, grupos sociales o regiones particulares.

Es por ello, que la mayoría de los Estados muestran ciertos recelos a suscribir acuerdos internacionales que restrinjan la capacidad de otorgar preferencias a contratistas nacionales en las CP o bien, especialmente en los países en desarrollo, que puedan tener efectos adversos sobre la balanza de pagos.

¿Quién?

Los impactos de la internacionalización no son semejantes en todos los países. Frente al interrogante de si es beneficioso o no internacionalizar las compras públicas, es necesario reflexionar sobre a quién se le está planteando esta cuestión. Los países en vías de desarrollo enfrentan múltiples dificultades para competir en pie de igualdad en los mercados internacionales. Los desarrollos relativos influyen fuertemente a la hora de competir. En particular, dentro de la región existen marcadas diferencias en este aspecto.

---

[1] Entendidas en sentido amplio, como la compra, el alquiler o la obtención por cualquier otro medio contractual, de bienes, obras y servicios por el sector público. (*Working Paper No. 208,* OCDE, 2003)
[2] *Background note on the WTO's Government Procurement Agreement (GPA).* Disponible en: www.wto.org

En los gráficos que figuran a continuación, con datos de 2011, se pueden observar las fuertes disparidades en los niveles de PBI de los países que conforman América Latina y el Caribe.

Gráfico I.I

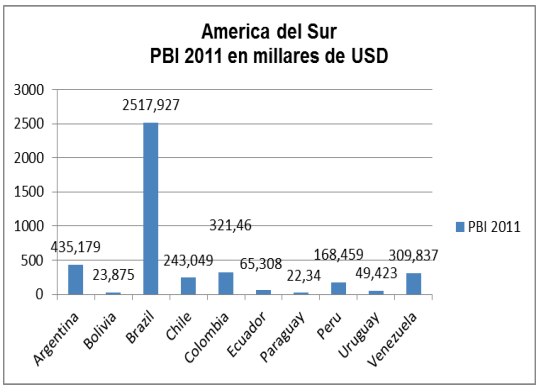


Gráfico I.II

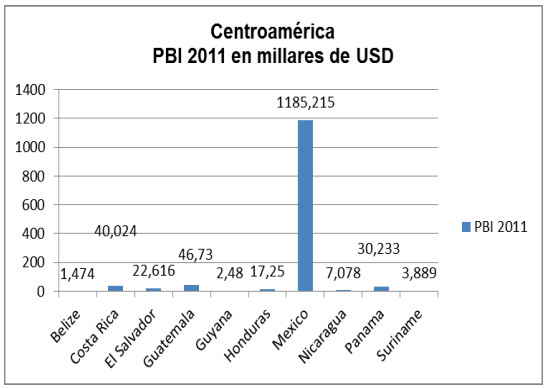
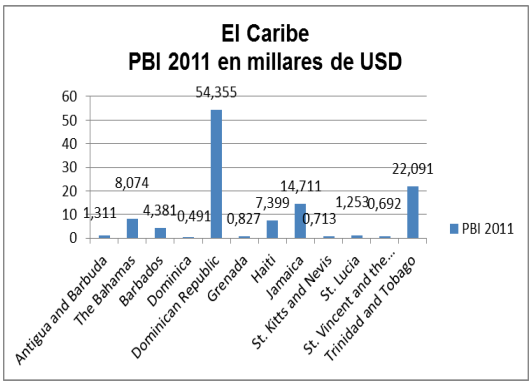


Gráfico I.III



Fuente: Elaboración propia en base a datos del World Economic Outlook Database (FMI), September 2011.

Brasil, la primera economía latinoamericana, tiene gran presencia en el desarrollo de obras de infraestructura en sectores estratégicos como centrales hidroeléctricas y transporte público en América Central y el Caribe, sub-región menos desarrollada, generalmente a través de créditos otorgados por el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) estableciendo ciertas reglas en las adjudicaciones que benefician a los proveedores brasileños. Para un país grande, con empresas competitivas y especializadas, es muy atractivo poder participar en las licitaciones de países pequeños donde la competencia es escasa, o en algunos casos, inexistente.

En cambio, a la hora de adquirir bienes y servicios, este país ha mostrado marcadas preferencias por las empresas nacionales, haciendo especial hincapié en la promoción de sus pequeñas y medianas

empresas[3]. En relación a las obras de infraestructura, en Brasil se observa un importante protagonismo de la gestión pública y las empresas nacionales. El Gobierno Federal estableció, en enero de 2007, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) diseñado para estimular tanto la inversión privada como la pública en infraestructura, donde el BNDES adquiere un papel esencial en la ejecución de los proyectos.

Con miras a la Copa Mundial Brasil 2014 y los juegos olímpicos de Rio de Janeiro 2016; en el año 2011 se privatizó por primera vez en la historia del país un aeropuerto, el de Natal, quedando a cargo de la construcción un consorcio conformado por una empresa local y una empresa argentina. Posteriormente, se licitaron tres de los mayores aeropuertos de Brasil, y este mismo consorcio ganó la licitación para operar por 25 años el aeropuerto de la capital del país, Brasilia, mientras una empresa sudafricana se adjudicó el de Sao Paulo y una francesa, el de Campinhas. Nótese que el único país de la región que obtuvo una de las concesiones fue Argentina, que es la tercera economía latinoamericana, y que la consiguió en consorcio con una empresa nacional. Por su parte, México, quién se disputa con Brasil las obras de infraestructura de Centro América y el Caribe, también se reserva la contratación pública para las empresas locales, siempre que exista oferta local[4].

En contrapartida, hay países de menor tamaño que necesitan de empresas internacionales para poder satisfacer la necesidad de ciertos bienes y servicios que por características técnicas específicas no están disponibles en su territorio. Países pequeños con mercados pocos desarrollados y una oferta nacional insuficiente tienden a ser más abiertos en sus regímenes de compras públicas que aquellos con sectores competitivos y elevada capacidad productiva.

Aunque los acuerdos implican reciprocidad y a las empresas locales también se le abren los mercados internacionales, esta “apertura” en el caso de los países pequeños corre riesgo de tomar un “sentido único” ya que sus empresas se ven prácticamente imposibilitadas para competir en los mercados de bienes complejos y servicios especializados con alto nivel de desarrollo tecnológico, que suelen demandar los países más avanzados, quedando excluidas de los mercados de compras públicas de los países grandes.

Respecto a los SCP, en la región se han producido procesos de reforma desde finales de la década de 1990; éstos han sido procesos complejos que abarcan diversos ámbitos institucionales; como la sanción de leyes y normas derivadas, el *enforcement* y cumplimiento de las mismas, la creación o

---

[3] Para más información sobre la presencia de Brasil en la construcción y financiación de obras de infraestructura, véase http://www.reportebrasil.com/2011/08/22/la-argentina-corporacion-america-construira-el-nuevo-aeropuerto-de-natal/#.T2n9YhHmxIE,http://www.cronista.com/contenidos/2012/02/06/noticia_0102.html; http://www.todanoticia.com/38362/eeuu-aleja-america-latina-brasil/
Para los mecanismos de preferencia de Brasil a las Mipymes en el mercado de las CP, ver http://ricg.info:8080/Plone/iniciativas-de-apoyo-es/ict4gp/grupos-de-trabajo/ttg1-mecanismos-para-mejorar-el-acceso-de-las-mipymes-a-las-compras-publicas/participantes/DOCUMENTO%20DE%20TRABAJO%20No2.pdf/view

[4] Se estima que las compras del sector público de Brasil representan 20 MM y las de México 11MM. Ver Mackay, Robert and Maryse, Robert, 2001, “Compras de sector público”, en *Hacia el Libre Comercio en las Américas,* editado por José M. Salazar-Xirinachs y Maryse, Robert, OEA, Brookings Institution Press.

restructuración de organismos especializados, la reasignación de funciones entre distintos organismos, los procesos de implementación de procedimientos administrativos, la disponibilidad y formación de recursos humanos especializados, la incorporación de nuevas tecnologías, entre muchos otros; inscribiéndose en un proceso político en el cual el Estado, el sistema político y la sociedad civil han jugado diferentes y dinámicos roles[5].

Tomando como indicador la autonomía de la norma que rige el SCP, entendiendo que si el país cuenta con una norma específica para regular las compras públicas es un indicio de que el sistema está más desarrollado y que se le otorga importancia como herramienta de política, encontramos que en la región, la situación es relativamente positiva. Sin embargo, todavía 10 de los 32 países que conforman la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) carecen de una norma autónoma, la mayoría de éstos son los países de la sub región Caribe (Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas) más Suriname, Bolivia y Uruguay. Como destaca Volosin, "*en cuanto a las consecuencias de la falta de autonomía de la norma, si se observan todos los demás indicadores puede apreciarse que, excepto por Bolivia y Uruguay, todos los demás países tienden a presentar sistemas de compras limitados y obsoletos*" [6] [7].

Esta particularidad de las marcadas diferencias en los sistemas que rigen las CP hace que necesariamente adquieran características propias en los distintos países y que, tanto en los procesos de reforma como en el de internacionalización, resulte falsa la premisa "*one size fits all*" en la que se basaron muchas de las reformas del Estado y diseños de política pública implementados en los países de la región durante la década de 1990, y que no es deseable replicar ante los nuevos desafíos que se presentan en el continente.

Resulta entonces complejo formular reglas generales que nos permitan identificar puntualmente qué país debe y cuál no internacionalizar las compras públicas. Los países "grandes" de la región, son fuertes competidores en el mercado de la obra pública exterior y proteccionistas en el mercado local, sin que ello traiga aparejado importantes ineficiencias; sin embargo los países pequeños, dependen fuertemente de las empresas extranjeras para poder encarar obras de infraestructura de mediana y gran envergadura. Pero también en el mercado de bienes y servicios de uso difundido -como bienes de capital o insumos intermedios- proteger la industria, sin tener en cuenta el efecto derrame sobre la productividad sistémica, puede tener efectos agregados adversos que superen los beneficios de la

---

[5] *"La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe",* Rozenwurcel, G. y Bezchinsky, G. (Compiladores) Programa ICT4GP. Buenos Aires, Octubre 2011.

[6] Los otros indicadores que analiza Volosin son: Jerarquía de la norma legal y reglamentaria, Fecha de la norma vigente, fecha de la última reforma y propuesta de reforma concreta, Alcance por tipo de adquisiciones, Contratos comprendidos y contratos excluidos, Único órgano rector, Organización del sistema, Registro de contratistas, Procedimientos de selección, Uso de proceso competitivo como regla general, Excepciones a uso de procesos competitivos, Publicidad de convocatoria e invitación como regla, Criterios de evaluación, Publicidad de adjudicación como regla, Regulación de mecanismo de impugnaciones, Regulación sistema electrónico informativo, Regulación procesos novedosos y Regulación compras sustentables. En "Marco Normativo de las Compras Públicas en América Latina y el Caribe", Volosin, N. en *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y desafíos.* Programa ICT4GP (de próxima aparición)

[7] Ver en los Gráficos I.I, I.II y I.III que esto se condice con los niveles de PBI más bajos de la región de sus respectivas subregiones.

protección a determinados sectores. Por ende, quien se enfrente a la decisión de internacionalizar las CP debe tener en cuenta todo lo anteriormente expuesto, así como las distintas alternativas existentes y en caso de proceder a la apertura de este mercado analizar ciertas condiciones deseables que deberían ser contempladas en su caso particular, en el contexto internacional específico.

¿Cómo?

La internacionalización de las compras públicas, como todo proceso de apertura más general, involucra costos y beneficios que deben ser evaluados conjuntamente. Las mejoras de eficiencia en el sector público deben balancearse con los costos de dejar de utilizar el poder de compra del Estado como herramienta de política no solamente productiva sino también social. Direccionar la demanda estatal de bienes y servicios a cierto tipo de sectores, como las pymes, empresas que utilicen medios de producción sustentable o mano de obra de grupos vulnerables, puede generar externalidades positivas que aumenten el beneficio social.

Si se decide internacionalizar las compras públicas no existe una sola manera de hacerlo. De hecho, también en este mercado se pueden observar distintos grados de apertura.

Cuando se suscribe un acuerdo bilateral se debe negociar la normativa que contempla los procedimientos y prácticas de compras de entidades públicas cubiertas por el acuerdo, complementando o modificando las leyes y regulaciones nacionales. Se homogenizan las disciplinas relacionadas con el libre acceso a los mercados: cobertura, normas de origen, denegación de beneficios, disciplina/prohibición de compensaciones, etc. y también en materia de transparencia y solución de controversias. A partir de la adhesión al acuerdo, no se discrimina a ningún proveedor que esté interesado en competir en el mercado, ampliando así la competitividad y despojando de toda preferencia a los proveedores locales. Pero por lo general, los países incluyen en los acuerdos un listado específico de bienes y servicios y de obras públicas, y no la totalidad de ellos.

Al haber un mayor número de interesados, y estar el mercado más atomizado, disminuyen las posibilidades de colusión entre los privados, y de corrupción en el mercado, generando mayor transparencia en la adjudicación de los contratos.

Otro aspecto positivo de la apertura del mercado de CP radica en la sistematización de la información relacionada a estas transacciones, generando estadísticas, y un registro sistemático de las contrataciones. Si bien no parecería *a priori* un beneficio extraordinario, las lagunas estadísticas existentes en esta temática específica en la región impiden el desarrollo de estudios de carácter cuantitativo que arrojen más información a tener en cuenta a la hora de diseñar y luego evaluar las políticas de compras gubernamentales.

En la región hay varios países que han suscripto acuerdos comerciales regionales (ACR), que contienen disciplinas específicas a las compras públicas. Los países centroamericanos (principalmente México, El Salvador y Costa Rica) y República Dominicana han sido particularmente activos en la suscripción de este tipo de acuerdos; en Sudamérica, encontramos casos intrarregionales que involucran a Chile, Colombia, Perú y Uruguay [8] y extra regionales, suscriptos básicamente por Chile con Australia, la Unión Europea, Japón, Corea y Canadá, Estados Unidos, y Perú con estos dos últimos. Este tipo de acuerdos es aplicado bajo las disciplinas internacionales, en línea con la legislación nacional, rigiendo ambas el proceso de contratación.

Hasta el momento no hay acuerdos multilaterales, pero un país puede optar por adherirse al Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública (ACP) [9] de la OMC. Este acuerdo, firmado en 1994, y que entró en vigencia a partir de 1996, busca la apertura mundial de las contrataciones públicas, bregando por una mayor transparencia, y la no discriminación a beneficio de las Partes que lo han suscripto, sus proveedores, mercancías y servicios, brindando trato nacional a todos los proveedores alcanzados por el acuerdo, con reserva de varias excepciones y exclusiones en ellas señaladas. También el acuerdo dispone de una serie de procedimientos internos de revisión para impugnación de los proveedores.

Al momento suscribieron a este acuerdo 42 “partes”, y 22 países tienen carácter de “observadores”. Dentro de estos últimos, 10 se encuentran en proceso de negociación a la adhesión[10], como resume la tabla a continuación.

Tabla I

[8] El acuerdo de Compras Públicas entre Uruguay y Chile se firmó en el marco de la IV Reunión de la Comisión Bilateral de Comercio e Inversiones entre ambos países en 2004, sin embrago todavía no entró en vigor, ya que se encuentra en el parlamento para su aprobación.

[9] Los acuerdos multilaterales alcanzan a todos los miembros de la OMC, mientras que los plurilaterales sólo inciden sobre los países miembros que adhieren a los mismos.

[10] El 15 de diciembre de 2011 la OMC alcanzó un acuerdo histórico que mejora las disciplinas en este sector y amplia las oportunidades de acceso a los mercados en 80.000 — 100.000 millones de dólares anuales. (www.wto.org)

ACP	
Partes adheridas al Acuerdo	**Gobiernos en carácter de observadores**
Canadá; Comunidad Europea, y sus 27 Estados miembros (Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, R. Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia, Reino Unido); Corea; Estados Unidos; Hong Kong, China; Islandia; Israel; Japón; Liechtenstein; Noruega; Países Bajos con respecto a Aruba; Singapur y Suiza.	Albania*, Arabia Saudita, Argentina, Australia Reino de Bahrein, Camerún, Chile, China*, Colombia, Croacia Georgia*, India, Jordania*, Moldova*, Mongolia*, Nueva Zelandia, Omán*, Panamá*, República Kirguisa*, Sri Lanka, Turquía, Ucrania*

* En proceso de negociación a la adhesión

Fuente: www.wto.org

Como se desprende de la Tabla I, ningún país latinoamericano forma parte de este acuerdo, aunque entre los años 1996-97, Colombia, Argentina, Chile y Panamá fueron aceptados por el Comité en carácter de observadores. Araya Allende (2006) afirma que "*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*" [11]

Para Araya Allende, el ACP no ha alcanzado todo su potencial porque no ha logrado superar plenamente la discriminación presente en los mercados gubernamentales. Varias Partes han establecido excepciones al Trato Nacional en sus notas, haciendo subsistir varias herramientas de discriminación, mientras que los países pequeños, con menor desarrollo enfrentan "*dificultades anexas al evaluar su incorporación, fruto de la complejidad y la forma en que se adquieren los compromisos bajo el Acuerdo*". Para este tipo de países tener que dejar de aplicar la cláusula de "nación mas favorecida" es privarse de una de las mayores ventajas que les otorga el sistema multilateral de comercio, ya que bajo el ACP las coberturas son negociadas bilateralmente lo que desfavorece a los países más pequeños quienes tienen menos margen para negociar las

[11] Araya Allende, Juan "*Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*", Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Comercio Internacional e Integración, Serie Comercio Internacional N°67, CEPAL, Santiago de Chile, Abril 2006.

concesiones. A esta cuestión puede adjudicarse entonces la reticencia de los países de América Latina y el Caribe a suscribir a este Acuerdo[12].

En el Gráfico II se listan los 10 países identificados como los más proteccionistas del mundo y su vinculación con el ACP. Se puede observar que 4 de los 10 países calificados como los más proteccionistas son países desarrollados, que han adherido al ACP, mientras que otros 4 son los denominados países BRIC, dos de los cuales son observadores de dicho acuerdo, y China en particular está en proceso de adhesión; con su enorme sector de adquisiciones gubernamentales cuando esto se concrete será un hecho histórico para el comercio internacional.

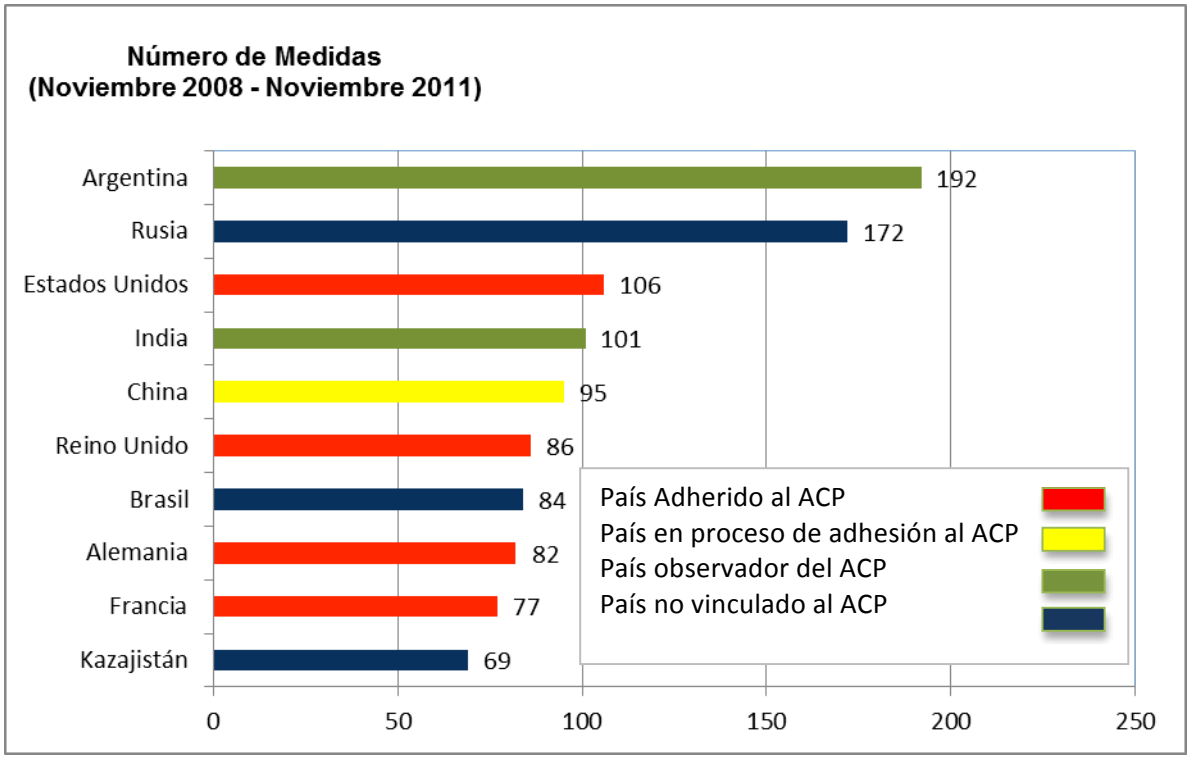
En general, las medidas de protección que suelen utilizarse en el mercado de CP están asociadas al otorgamiento de preferencias de precios a productores domésticos explícitas en los pliegos, o al sometimiento de las contrataciones a licitación pública e internacional sólo cuando no existen proveedores locales que puedan presentar ofertas o bien, al establecimiento de requisitos de contenido local, o en la misma línea, preferencias para proveedores que subcontraten empresas o mano de obra nacional.

En ocasiones, también se establece como obligación a las empresas asociarse con empresas locales para presentar ofertas en ciertas contrataciones. En muchos países existen leyes de "Compre Nacional", que otorgan márgenes de preferencias para comparar ofertas y otorgar contratos a las proveedores locales e incluso, a través de leyes o disposiciones, existen reglamentos para otorgar trato preferencial a pequeñas y medianas empresas, estableciendo cuotas de mercado o exigencias de subcontrataciones como ya hemos mencionado, para garantizar el acceso de este tipo de empresas al mercado público.

Gráfico II

Los 10 países más proteccionistas del Mundo y su vinculación con el ACP

[12] Aunque el ACP también establece un tratamiento especial para los países en desarrollo, considerando excepciones al Trato Nacional y permisos para otorgar compensaciones, por un lado, y por el otro estableciendo disposiciones referidas a la asistencia técnica y la creación de capacidades propias para los países de un menor grado de avance relativo, estas medidas parecen no ser suficientes.



Fuentes: Global Trade Alert y OMC

Si bien *a priori*, se tendería a pensar que suscribir a un Acuerdo Plurilateral de Comercio en un tema tan estratégico como las CP (y que hasta ahora la mayoría de los países se había reservado) podría ser un indicador de la apertura comercial de la economía, que sean 7 de los 10 países más proteccionistas del mundo los que tengan algún tipo de vinculación con el ACP resulta llamativo. Sin embargo, parece ser que son los países grandes y desarrollados los que tienen más "cintura" para aprovechar los beneficios de la apertura, conservando los beneficios de la protección de los mercados locales.

¿Cuándo?

En relación al *cuándo* internacionalizar, es difícil identificar un momento preciso para hacerlo pero sin embargo, se pueden establecer algunas condiciones que se recomienda estén contempladas y/o garantizadas para proceder a la apertura de este mercado, algunas previas y otras simultáneas.

Un primer prerrequisito sería contar con un SCP que por un lado, cumpla con los estándares internacionales de transparencia y no discriminación y por otro, permita contar con cierta autonomía a la hora de diseñar la política de compras públicas nacional.

Es recomendable realizar una evaluación de las necesidades de infraestructura y bienes y servicios no estandarizados a la que se debe enfrentar el país, a fin de poder establecer si se puede satisfacer de forma eficiente esta demanda pública con los proveedores radicados en el país o por si el

contrario, es deseable contar con la presencia de empresas de otros países para lograr una mejor adjudicación de los fondos públicos.

Más allá de demandas específicas, también es necesario considerar el impacto que tendrá la decisión sobre el mercado local. Para ello, es necesario evaluar la competitividad de las empresas locales en comparación con las empresas del país con el cual se está analizando suscribir a un acuerdo bilateral o en el conjunto de los países adheridos al ACP, aunque inclusive en este Acuerdo los concesiones se definen de forma bilateral, lo que implica por un lado distintos márgenes de acción, pero por otro mayores costos de transacción.

Dependiendo del entramado productivo del país, es recomendable diseñar e implementar programas que desarrollen las capacidades de los proveedores locales (potencialmente) competitivos, de modo de facilitar su inserción en los mercados internacionales y sus posibilidades de enfrentar la mayor competencia extranjera que seguramente surgirá como consecuencia de la firma del Acuerdo.

Paralelamente, y de forma continua, es necesario contar con programas de capacitación para los funcionarios dedicados a decidir los mecanismos de adjudicación de las CP, a fin de que cuenten con toda la información necesaria para diseñar, en función de la estructura del mercado en cuestión, el proceso de compra más eficaz y eficiente posible.

Reflexiones finales

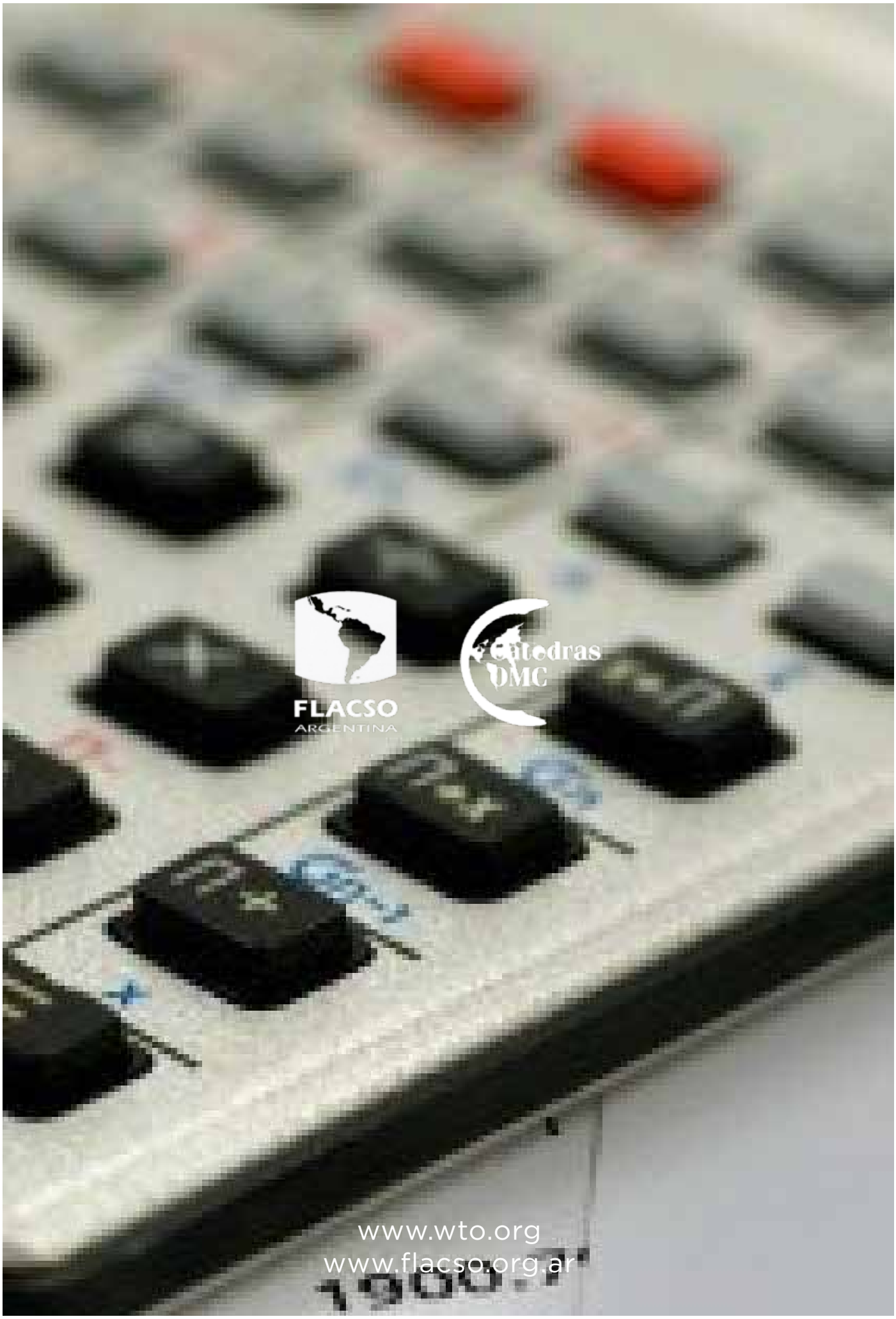
Internacionalizar o no internacionalizar las CP es claramente una decisión compleja. Por un lado, el tamaño del país es una dimensión importante: efectivamente, en economías muy pequeñas sin escala suficiente para aprovechar las oportunidades ofrecidas por las CP de otros países, la internacionalización puede resultar un camino de vía única con consecuencias adversas sobre su potencial productivo. Naturalmente, siempre habrá, especialmente en países muy pequeños o de muy bajo nivel de desarrollo, adquisiciones de bienes y servicios complejos, así como ciertas obras de infraestructura, que no podrán ser provistas localmente, por lo que más allá de cualquier otra consideración será inevitable en tales casos recurrir a proveedores o contratistas extranjeros.

Pero aun si la escala no es un problema, para que los efectos de la internacionalización de las CP sean positivos es preciso, como en cualquier proceso de apertura, que la productividad sistémica de la economía alcance un umbral mínimo y que un conjunto de sectores económicos estén en condiciones de competir en pie de igualdad en los mercados internacionales. Como la experiencia se ha encargado de mostrar recurrentemente, procesos de apertura demasiado ambiciosos o prematuros suelen fracasar estrepitosamente.

Por otro lado, si bien existen distintas alternativas sobre cómo proceder a la apertura de las CP, actualmente se observa que no siempre la internacionalización ha sido recíproca, y que aún adhiriendo a acuerdos comerciales internacionales de distinta índole, los países “grandes” han podido conservar varias herramientas que les permiten favorecer a sus productores locales.

En cuanto al *timing*, si bien no es posible establecer una regla general sobre cuándo proceder a la apertura de las compras gubernamentales, sí puede afirmarse que no es recomendable hacerlo sin una adecuada preparación previa tanto del sector público, en lo referente a la eficiencia de sus procesos de adquisiciones y adjudicación de obras públicas, como del sector privado, en lo referente a sus niveles de competitividad internacional.

En definitiva, los pros y contras de la internacionalización de las CP deberán ser evaluados, teniendo en cuenta las consideraciones aquí expuestas, en cada país en el momento específico en que la decisión se plantee como posibilidad, en el marco de su propio modelo de desarrollo y en el contexto internacional prevaleciente en ese momento.


FLACSO
ARGENTINA
Cátedras
OMC
www.wto.org
www.flacso.org.ar