



SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE



UNASUR
Unión de Naciones Suramericanas
União de Nações Sul - Americanas
Union of South American Nations
Unie van Zuid - Amerikaanse Naties



Redeplan
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe

Cooperación Económica y Técnica

Reunión Regional sobre Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe
Quito, Ecuador
15 y 16 de julio de 2015
SP/RRSSCPALC/DT N°2-15

Copyright © SELA, julio de 2015. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	7
I. LAS COMPRAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA NACIONAL	9
1. Las compras públicas como herramienta de desarrollo: el Estado como principal comprador	9
2. PYMES: el principal proveedor potencial del Estado	13
II. INICIATIVAS INTERNACIONALES	14
1. Instrumentos multilaterales	14
2. Red Interamericana de Compras Gubernamentales	18
3. Compras Públicas Sustentables	18
4. Iniciativas extrarregionales de integración	20
5. Las compras y la banca al desarrollo	21
III. LAS COMPRAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	22
1. Acuerdos Regionales de Libre Comercio	22
2. Mecanismos y esquemas de integración regional	25
3. Agricultura familiar: aporte rural al desarrollo	28
IV. PROCEDIMIENTOS NACIONALES DE LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS	29
1. Estado de la normativa en América Latina y el Caribe	30
2. Transparencia	31
3. Política de competencia	33
4. El gobierno electrónico	34
5. Cooperación técnica y formación profesional	39
6. Desastres naturales	40
7. Experiencias de sistemas nacionales	40
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	55
ANEXO I. GLOSARIO DE TÉRMINOS	57
BIBLIOGRAFÍA	61

P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento ha sido elaborado en cumplimiento con la Actividad I.2.4 del Programa de Trabajo del SELA para el año 2014, denominada "Gasto Público y Sistemas de Compras Públicas en los Países de América Latina y el Caribe".

El documento refleja el panorama actual de las compras públicas en América Latina y el Caribe como instrumento de desarrollo nacional, en consonancia con las tendencias internacionales sobre la materia, tomando en cuenta la proporción que posee en el PIB de la región, su participación en el gasto público y su vinculación con sectores vulnerables de la sociedad.

El documento consta de un Resumen Ejecutivo, una Introducción y cuatro capítulos. El capítulo I analiza la importancia de las compras públicas, en el PIB de los países de la región, siendo el Estado el principal demandante de bienes y servicios, promoviendo igualmente que las PYMES sean un importante proveedor. En el capítulo II se describen los acuerdos e iniciativas internacionales que abordan las compras públicas, las cuales han emergido desde los últimos años, con influencia y participación de países de América Latina y el Caribe. En el capítulo III se hace una revisión del tratamiento de las compras públicas en los acuerdos de libre comercio negociados por algunos países de la región, así como una evaluación de las experiencias en torno al tratamiento de las compras públicas en los diferentes esquemas subregionales de integración.

En el capítulo IV se revisan los aspectos más relevantes dentro de los procedimientos nacionales de compras públicas, con énfasis en el estado de dicha normativa en América Latina y el Caribe, además de un breve análisis de las experiencias nacionales de un grupo de países de todas las subregiones.

Por último el documento concluye presentando una serie de conclusiones y recomendaciones de interés para los países de la región ante el desafío del uso eficiente y transparente de los recursos públicos a favor del desarrollo nacional y regional.

Este informe ha sido elaborado por José Gabriel Villegas y Milagros Cruz, funcionarios de la Dirección de Relaciones para la Integración y Cooperación de la Secretaría Permanente del SELA.

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo principal del presente estudio es reflejar el panorama actual de las compras públicas en América Latina y el Caribe como instrumento de desarrollo nacional. El documento está organizado en cuatro capítulos.

El I capítulo analizará la importancia de las compras públicas, como actividad de Estado, en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la región. El concepto de compra pública ha evolucionado hasta llegar a entenderla como una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no sólo egresos al Estado, sino buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo. El Estado, a través de su poder de compra, puede influir en el desarrollo sostenible, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos.

A través del gasto público, los gobiernos implementan las políticas públicas y los planes de desarrollo; afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo; condicionan la estabilidad macroeconómica y contrarrestan fallas del mercado. El sector de la salud es uno de los más importantes en que el Estado invierte recursos a través de las compras públicas por el fin que persigue, principalmente por medio del abastecimiento de medicamentos y equipos médicos.

Las compras públicas requieren de un diseño de política pública integral entre las instituciones estatales, más allá de las autoridades nacionales especializadas en el área, y organizaciones del sector privado, principal origen de los proveedores.

Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) representan el principal oferente en materia de bienes y servicios y el mayor empleador en América Latina y el Caribe. La importancia de las PYMES en el empleo regional y en la producción de los países constituye un factor importante para garantizar el diseño de políticas para su inserción en las compras públicas. El fomento de políticas de inclusión de PYMES en las compras públicas implica la existencia de requisitos formales, los cuales no deben ser considerados como barreras ni obstáculos al comercio, al contrario, deben incluir elementos de transparencia al involucrar el manejo de recursos públicos.

En el capítulo II se describirán los acuerdos e iniciativas internacionales que abordan las compras públicas, las cuales han emergido desde los últimos años, muchas de ellas con influencia y participación de países de América Latina y el Caribe. A nivel internacional las compras públicas han sido objeto de legislación y agenda en el marco de las instancias multilaterales de comercio y desarrollo, especialmente a partir de la última década del siglo XX, con reformas significativas en los últimos años.

Las compras públicas han formado parte de la agenda multilateral del comercio, de manera formal, a partir de 1979. El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) es el instrumento jurídico de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que trata específicamente el tema de las compras públicas, el cual mantiene su carácter plurilateral. Resulta importante resaltar que ningún país de América Latina y el Caribe es parte del ACP, y sólo cuatro lo son en calidad de observadores: Argentina, Chile, Colombia y Panamá, de los cuales ninguno ha manifestado voluntad de adhesión al mismo.

4

La Ley Modelo sobre la Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (UNCITRAL), publicada en 2011, reemplaza a la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios de 1994, la cual tiene como objetivo proporcionar directrices, en particular a los países en desarrollo¹, para la formulación de un marco jurídico de compras públicas que promueva la economía, la eficiencia y la competencia en la contratación y que, al mismo tiempo, fomente la integridad, la confianza, la equidad y la transparencia en el proceso de adjudicación.

Las compras públicas sustentables (CPS) se entienden como todo proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con la finalidad de generar beneficios para la institución, para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el ambiente. A escala nacional, la legislación sobre compras públicas de países de América Latina y el Caribe sólo contempla, en un 40%, algún tipo de políticas de CPS, disminuyendo al 19% las normativas que aplican concepto de sostenibilidad en las compras públicas.

En el III capítulo se hará una revisión del tratamiento de compras públicas en los acuerdos de libre comercio con impacto en un grupo de países de América Latina y el Caribe. Así como, se evaluarán las experiencias en torno al tratamiento de las compras públicas en los diferentes esquemas y mecanismos subregionales de integración (MERCOSUR, CAN, ALBA, Alianza del Pacífico, SICA, CARICOM y OECO) en los cuales resaltan las iniciativas en los sectores agrícola y farmacéutico; especialmente a partir de la inclusión en la agenda de trabajo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en especial la agricultura familiar como mecanismo regional para la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y lograr el desarrollo sostenible, en particular en zonas rurales.

Debido a su importancia en las economías nacionales, las compras públicas han cobrado relevancia también en la agenda de trabajo de los sistemas y mecanismos de integración regional de América Latina y el Caribe. Asimismo, a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC) un importante número de países de la región han ampliado sus mercados de compras públicas hacia proveedores regionales y extrarregionales, siendo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el punto partida para la negociación de capítulos de compras públicas en los acuerdos de libre comercio, tanto a nivel intrarregional como extrarregional.

En el capítulo IV se revisarán los procedimientos nacionales de los sistemas de compras públicas, con énfasis en el estado de dicha normativa en América Latina y el Caribe, además de un breve análisis de las experiencias nacionales, de un grupo de países de todas las subregiones, en base a sus reformas y avances normativos y administrativos. Los procesos nacionales de compras públicas han evidenciado, en los últimos años, una tendencia internacional de convergencia en torno a principios centrales como la competencia abierta y efectiva, la transparencia y relación calidad-precio. La promoción de la competencia es uno de los aspectos fundamentales para lograr un sistema de compras transparente y eficaz, siendo la colusión una de las principales amenazas.

El empleo de los recursos tecnológicos en los sistemas de compras públicas en la región constituye, junto al comercio electrónico, un desafío y una oportunidad para las reformas del sector público en muchos países de la región. La utilización de sistemas de contratación pública electrónica agiliza la preparación de las licitaciones y por lo tanto fomenta la participación de un

¹ Naciones Unidas. A/RES/66/95. Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 2011.

5

mayor espectro y número de posibles proveedores en la compra pública. La mayoría de los países latinoamericanos y caribeños han hecho esfuerzos importantes en el diseño e instrumentación de políticas públicas de gobierno electrónico sustentadas en el "cero papel", con miras a promover la transparencia, la seguridad, la eficiencia y la eficacia administrativa², donde las compras públicas podrían ser un catalizador del desarrollo nacional de la industria de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los países de la región.

El éxito de los sistemas electrónicos de compras públicas depende también de su adopción por parte de los proveedores, por lo que la capacitación de los interesados o potenciales proveedores es fundamental para alcanzar un sistema de compras eficaz, transparente y efectivo. La formación profesional de funcionarios públicos es una de las tareas pendientes en la región. El mandato de la CELAC³ de promover la cooperación regional en materia de compras públicas, ha tenido replica en un grupo de países, principalmente Chile, Ecuador, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Sin lugar a dudas América Latina y el Caribe es una región vulnerable a los efectos de los desastres naturales. Las compras públicas representan una actividad importante ante el manejo de desastres naturales. Se estima que un 40 % de los países de la región establecen cláusulas residuales, de emergencia o que asignan discrecionalidad a los funcionarios para incorporar otras exclusiones a la aplicación de la normativa.

² SELA. Fundamentos de la firma digital y su estado del arte en América Latina y el Caribe. p. 3.

³ CELAC. Plan de Acción 2014.

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre la importancia y el papel de las compras públicas en las economías nacionales, especialmente en los países en desarrollo, como actividad estratégica del Estado. En América Latina y el Caribe este tema ha cobrado una relevancia significativa, sobre todo por la incidencia del gasto público en la economía y el crecimiento de los países de la región.

América Latina y el Caribe presenta, en materia de compras públicas, rezago en comparación con otras experiencias de integración regional, especialmente la europea; sin embargo, la existencia de instrumentos e iniciativas internacionales aportan un punto de partida para emprender mejoras, a nivel normativo y administrativo, en los sistemas nacionales de compras públicas de la región.

Las diversas reformas que han experimentado las leyes y procedimientos en varios países de América Latina y el Caribe en materia de compras públicas, con mayor intensidad en la última década, han incorporado no solo nuevas herramientas tecnológicas, sino una serie de ajustes a nivel operacional, buscando optimizar los trámites de contratación para convertirlos en procesos transparentes y confiables.

Nuevos elementos son tomados en cuenta a la hora de referirse a las compras públicas, entre esos la incorporación de la pequeña y mediana empresa, el uso de recursos tecnológicos, la agricultura familiar, los elementos de sostenibilidad ambiental, las compras en situación de desastres. Estas situaciones han promovido nuevas modalidades de adquisición, que se han visto reflejadas, tanto en las reformas legislativas, como en las iniciativas internacionales y regionales sobre la materia.

El análisis de los sistemas de compras públicas en la región merece un estudio a nivel nacional del funcionamiento de los procesos de adquisiciones, para lo cual se revisan los principales aspectos que conforman los sistemas nacionales de compras públicas en un grupo de países pertenecientes a las tres subregiones de América Latina y el Caribe.

Este trabajo intenta reflejar el panorama actual de las compras públicas en América Latina y el Caribe como instrumento de desarrollo nacional, tomando en cuenta la proporción que posee en el PIB, su participación en el gasto público, y su vinculación con sectores vulnerables de la sociedad. Asimismo, se revisan las propuestas y tendencias internacionales en las compras públicas como herramienta para impulsar el desarrollo.

I. LAS COMPRAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA NACIONAL

Entendidas como contrataciones públicas, adquisiciones del Estado o compras del gobierno, las compras públicas han sido concebidas, tradicionalmente, como un trámite netamente burocrático asociado a satisfacer necesidades colectivas a cargo del Estado, así como para el funcionamiento del mismo. Dicha concepción ha evolucionado hasta llegar a entenderla como una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no sólo egresos al Estado, sino buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las compras públicas comprenden tres funciones principales⁴ de Estado: i) de utilidad pública; ii) de carácter administrativo y iii) de tipo económico, las cuales deben converger en un fin último, satisfacer necesidades sociales mediante el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado.

1. Las compras públicas como herramienta de desarrollo: el Estado como principal comprador

Las compras públicas en la región, en relación al PIB, alcanzan una participación menor que la registrada por economías más desarrolladas, como Estados Unidos, la Unión Europea, e inclusive, se ubica por debajo de la media global, invirtiendo aproximadamente montos anuales equivalentes a US\$ 800.000 millones⁵. El Estado, a través de su poder de compra, posee una capacidad insustituible de influir en el diseño de políticas públicas de desarrollo, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos.

El indicador de la mayor economía del mundo, Estados Unidos, apenas supera a la región. China se ubica por debajo de América Latina y el Caribe. Los países europeos, en su conjunto, destinan el mayor porcentaje de su PIB en compras públicas en el mundo (21,6%). El conjunto de las principales economías emergentes, agrupadas en los BRICS, se sitúa en el 17,59%, similar al promedio mundial del 17,87% (cuadro 1).

CUADRO 1
Participación de las compras públicas en el PIB (2012)

(Porcentaje)

Región	%PIB
Unión Europea	21,66
Mundo	17,87
África Subsahariana	17,82
BRICS	17,59
Oriente Medio y Norte de África	16,59
Estados Unidos	15,68
América Latina y el Caribe	15,52
China	13,71
Asia Pacífico	13,01

Fuente: *Elaboración propia con datos del Banco Mundial*⁶

⁴ CEPAL. Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados. p. 35

⁵ BID. Eficiencia y transparencia en el sector público. Avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe (2002-2012). P. 3.

⁶ Gasto del Consumo Final del Gobierno (%PIB)

10

En el Cuadro 2 se presenta la participación de las compras públicas en el PIB de los países de la región, en el periodo comprendido entre los años 2000-2012. Cuba resalta como el país con mayor participación del PIB. En un segundo grupo, con cifras mayores al 20%, se ubican Brasil y Surinam, con cifras entre el 15 y 20%, los países del Caribe tienen amplia presencia: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Grenada, Honduras, Jamaica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. En un cuarto grupo, con cifras entre 10 y 15%, los países suramericanos lideran la lista: Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Por último, la República Dominicana junto a Nicaragua son los países con menor porcentaje del PIB comprometido por las compras del Estado, con cifras menores al 10%.

El gasto público como uno de los principales instrumentos de la política fiscal, presenta tres funciones principales (Musgrave, 1959): i) estimular y estabilizar la economía; ii) redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables; y iii) asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad.

El gasto corriente, a través de la adquisición de bienes y servicios, constituye una herramienta potencial para alcanzar el cumplimiento de las tres funciones descritas a favor del desarrollo nacional. La asignación de recursos públicos para satisfacer necesidades comunes puede convertirse en un apoyo fundamental a sectores vulnerables.

A través del gasto público, los gobiernos implementan las políticas públicas y los planes de desarrollo; afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo; condicionan la estabilidad macroeconómica y contrarrestan fallas del mercado. En América Latina y el Caribe, las compras públicas de bienes y servicios representaron, para el período 1990-2009, una cifra entre el 10 y el 15%⁷ del gasto público regional.

La implementación de políticas sobre compras públicas congruente con un marco normativo apropiado, representa un factor importante para lograr ahorros de costos, tanto para las instituciones demandantes como para los consumidores, ya que brinda acceso a mejores productos, con énfasis en la relación calidad-precio.

Una de las estrategias de asignación de recursos públicos a favor de sectores económicos nacionales es la ejecución de programas de compra nacional. En la región existen una serie de programas nacionales de fomento a la producción nacional que podrían tener impacto en las compras públicas. El caso del Programa de Promoción del Mercado Interno (Colombia); el Programa Compras a MYPErú (Perú) y el Compre Trabajo Argentino (Argentina). Este tipo de políticas han sido aplicadas desde hace mucho tiempo por los países desarrollados, como es el caso de los Estados Unidos a través el programa "Buy American", creado en 1933 y aún vigente.

Los sectores de la salud, educación, agrícola e infraestructura son los más relevantes para las compras públicas, al ser el Estado el responsable de ejecutar políticas en estas áreas vitales para el desarrollo económico y social.

El sector de la salud es uno de los más importantes en que el Estado invierte recursos a través de las compras públicas por el fin que persigue, principalmente por medio del abastecimiento de medicamentos y equipos médicos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha presentado los Principios prácticos para efectuar buenas adquisiciones de productos farmacéuticos (2001), los cuales establecen 4 objetivos estratégicos: i) adquirir la cantidad adecuada de los medicamentos

⁷ CEPAL. Evolución composición del Gasto Público en América Latina y el Caribe año 1990-2009.

más eficaces con relación a los costos; ii) seleccionar a proveedores fiables de productos de alta calidad; iii) asegurar la entrega puntual; y iv) lograr el menor costo total posible.

CUADRO 2

Participación de las compras públicas/PIB en América Latina y el Caribe (2000-2012)

(Porcentaje del PIB)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antigua y Barbuda	19	21	24	19	19	17	16	16	17	18	17	18	18
Argentina	14	14	12	11	11	12	12	13	13	15	15	15	17
Bahamas	11	11	11	11	12	11	12	12	13	15	15	15	15
Barbados	13	14	14	19	17	16	14	17	19	19	19	20	18
Belice	13	13	14	15	14	14	14	15	16	17	16	16	-
Bolivia	15	16	16	17	16	16	14	14	13	15	14	14	13
Brasil	19	20	21	19	19	20	20	20	20	21	21	21	21
Chile	12	12	12	11	11	10	10	10	11	13	12	12	12
Colombia	17	17	16	16	16	16	16	16	16	17	17	16	17
Costa Rica	13	14	15	14	14	14	14	13	14	17	18	18	18
Cuba	30	31	34	34	35	34	32	35	40	39	35	38	-
Dominica	19	18	17	15	14	16	16	16	14	17	17	17	18
Ecuador	9	9	10	11	11	11	11	11	12	14	13	13	13
El Salvador	10	10	10	10	10	10	10	9	9	11	11	11	11
Grenada	12	12	12	12	13	13	13	13	15	16	16	16	16
Guatemala	7	10	10	10	9	8	8	9	9	10	10	10	11
Guyana	25	26	26	28	27	27	15	15	15	16	15	15	13
Haití	8	9	9	8	7	7	9	-	-	-	-	-	-
Honduras	13	15	15	15	15	16	15	17	17	19	18	16	16
Jamaica	14	14	15	14	13	14	14	15	16	16	16	16	16
México	11	11	11	11	11	11	11	11	11	12	12	12	12
Nicaragua	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	8	9	9
Panamá	13	14	15	14	14	13	12	11	10	13	13	12	10
Paraguay	11	10	9	9	9	9	10	9	9	11	10	10	12
Perú	11	11	10	10	10	10	10	9	9	10	10	9	10
República Dominicana	8	8	9	7	6	7	7	7	8	8	8	7	8
San Cristóbal y Nieves	11	11	10	9	11	11	9	9	10	11	11	11	10
Santa Lucía	17	19	20	20	18	18	15	13	13	15	17	16	17
San Vicente y las Granadinas	16	16	16	15	16	16	15	16	17	18	19	16	16
Suriname	37	32	29	25	25	23	-	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	12	14	14	13	12	12	11	10	10	-	-	-	-
Uruguay	12	12	12	12	11	11	11	11	12	13	13	13	14
Venezuela	12	14	13	13	12	11	12	12	12	14	11	12	12

Fuente: Banco Mundial

12

De acuerdo a la UNCTAD, el objetivo principal de la compra pública es optimizar el uso de los recursos⁸ del Estado para satisfacer necesidades comunes, lo cual constituye un instrumento para impulsar y diversificar la actividad productiva nacional, toda vez que compromete buena parte del presupuesto nacional. De ahí la importancia de incrementar la eficiencia del gasto público para garantizar los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad/precio.

Las compras públicas requieren de un diseño de política pública integral entre las instituciones estatales, más allá de las autoridades nacionales especializadas en el área, y organizaciones del sector privado, principal origen de los proveedores.

Como puede observarse en el Cuadro 3, no existe una uniformidad de institucionalidad en la región en materia de compras públicas. En el Caribe, los Ministerios de Finanzas son en su mayoría los encargados de administrar los sistemas nacionales de compras; en Centroamérica y Suramérica hay mayor progreso a favor de crear instancias autónomas con competencia en la administración de las compras.

CUADRO 3

Instituciones nacionales de compras públicas en América Latina y el Caribe

País	Órgano
Antigua y Barbuda	Ministerio de Finanzas, Economía y Administración Pública
Argentina	Oficina Nacional de Contrataciones
Bahamas	Ministerio de Finanzas
Barbados	Ministerio de Finanzas
Belice	Ministerio de Finanzas
Bolivia	Oficina Nacional de Contrataciones
Brasil	Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales
Chile	Chile Compra
Colombia	Agencia Nacional de Contratación Pública
Costa Rica	Ministerio de Hacienda
Dominica	Ministerio de Finanzas y Planeación
Ecuador	Servicio Nacional de Contratación Pública
El Salvador	Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
Granada	Ministerio de Finanzas/Oficina de Contratación Pública
Guatemala	Sistema de información de Contrataciones y adquisiciones del Estado
Guyana	Consejo Administrativo de Licitaciones y Adquisiciones Nacionales
Haití	Commission Nationale des Marchés Publics
Honduras	Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado
Jamaica	Ministerio de Finanzas y Servicio Público
México	Secretaría de la Función Pública
Nicaragua	Compras Públicas de Nicaragua
Panamá	Panamá Compra
Paraguay	Ministerio de Hacienda
Perú	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
República Dominicana	Dirección General de Contrataciones Publicas
San Cristóbal y Nieves	Ministerio de Finanzas

⁸ UNCTAD. Promoción del desarrollo del sector local de la tecnología de la información mediante la contratación pública. p.

País	Órgano
Santa Lucía	Ministerio de Finanzas, Servicios Financieros Internacionales y Asuntos Económicos
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Finanzas y Planeación Económica
Surinam	Ministerio de Finanzas
Trinidad y Tobago	Oficina Nacional de Contrataciones
Uruguay	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado
Venezuela	Servicio Nacional de Contrataciones

Fuente: elaboración propia

2. PYMES: el principal proveedor potencial del Estado

Las PYMES representan el principal ofertante en materia de bienes y servicios en América Latina y el Caribe. Dichos sectores constituyen el mayor empleador en la región, entre el 30 y 50%⁹, con variaciones significativas en cada país. En México, generan el 52% del PIB y el 72% del empleo¹⁰; en Ecuador representan el 99% de los proveedores registrados (2013), alcanzando la cifra de 168.711 entidades. La importancia de las PYMES en el empleo regional y en la producción de los países constituye un factor importante para garantizar el diseño de políticas para su inserción en las compras públicas.

Una de las dificultades que enfrenta la región en la concepción de un término homogéneo de PYMES, la cual varía entre un país y otro en relación a parámetros como número de empleados, capital patrimonial y facturación.

Las cifras mencionadas en el Cuadro 1, sobre la participación de las compras públicas en el PIB, se ven reflejadas también en la importante participación de las PYMES en las compras públicas en las economías desarrolladas, especialmente Estados Unidos y Europa (Italia 49%, Holanda 41%, España 35%, Reino Unido 31%, entre otros)¹¹. Por el contrario, la data para los países en la región es limitada, para lo cual, con base en los países citados en el Cuadro 4, la proporción de ventas de PYMES al Estado varía entre un 14 y 50%. En Perú, la participación de PYMES alcanzó la cifra de 34,2%¹² en 2012.

CUADRO 4 Participación de PYMES en compras públicas

(Porcentaje)

País	Micro	Pequeña	Mediana
Brasil	18	11	n.d
Chile	15	21	14
Ecuador	23	20	12
Paraguay	14	18	13
Uruguay	14	14	14

Fuente: Saavedra (2010)

⁹ SELA. Políticas de Desarrollo Productivo e Industrial en ALC p. 28.

¹⁰ ProMéxico. Pymes, eslabón fundamental para el crecimiento en México

¹¹ Victoria Beláustegui. Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. p. 46.

¹² OSCE. Estimación de la participación de la Micro y Pequeña empresa (MYPE) en el mercado estatal 2011 – 2012

14

Tanto la OECD como la CEPAL han establecido que el financiamiento es una de las principales dificultades para el desarrollo de las PYMES en América Latina y el Caribe¹³, para lo cual es imperativo que, paralelo a la inclusión de este tipo de industria en la normativa de compras públicas se realice un apoyo financiero para su competitividad en las economías nacionales.

El SELA ha analizado las ventajas¹⁴ que ofrecen las TIC para el impulso de las PYMES en la inserción en la economía del conocimiento, reconociendo su capacidad de adaptarse a los cambios tecnológicos y de responder a las modificaciones en los patrones de la demanda de los mercados, dado el carácter flexible de las mismas y menor costo de infraestructura. En consecuencia, la aplicación de las TIC en los procesos de compras públicas tiene una incidencia positiva en los procesos de eficiencia de las instituciones públicas contratantes, permitiendo reducir la brecha entre la necesidad colectiva y la oferta de los proveedores de manera más rápida y abierta a la sociedad, para lo cual se requiere de la aplicación de tecnología adecuada y de acceso amigable.

El fomento de políticas de inclusión de PYMES en las compras públicas implica la existencia de requisitos formales, los cuales no deben ser considerados como barreras ni obstáculos al comercio, al contrario, deben incluir elementos de transparencia al involucrar el manejo de recursos públicos.

En los acuerdos de libre comercio, como es el caso del TLCAN, las PYMES están contempladas como agentes principales en el mercado de las compras públicas, con el objetivo de promover oportunidades en compras públicas para este actor económico. El caso del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Panamá y Perú¹⁵, se reconoce la importancia de las alianzas empresariales entre proveedores de ambas partes, en particular las PYMES y su participación en los procesos de licitación.

II. INICIATIVAS INTERNACIONALES

1. Instrumentos multilaterales

A nivel internacional las compras públicas han sido objeto de legislación y agenda en el marco de las instancias multilaterales de comercio y desarrollo, con reformas significativas en los últimos años.

El Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC (ACP)

Las compras públicas ha formado parte de la agenda multilateral del comercio, de manera formal, a partir de 1979, cuando se firma el Código de la Ronda de Tokio sobre Compras del Sector Público, el cual entró en vigor en 1981 y fue revisado en 1988, con el propósito de establecer un marco internacional convenido de derechos y obligaciones con respecto a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a las compras del sector público, con miras a conseguir la liberalización y la expansión cada vez mayor del comercio mundial y a mejorar el marco internacional en que éste se desarrolla¹⁶.

El ACP, que revisa el código de conducta de la Ronda de Tokio, fue adoptado el 15 de abril de 1994, en el marco de la Ronda Uruguay y sólo vinculante para las partes que lo suscriban, al ser un

¹³ OCDE-CEPAL. Perspectivas económicas de América Latina. p. 96

¹⁴ SELA. Visión prospectiva de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES). Respuestas ante un futuro complejo y competitivo. p 11.

¹⁵ Artículo 10.19

¹⁶ OMC. Código de la Ronda de Tokio sobre Compras del Sector Público. Preámbulo.

instrumento de carácter plurilateral. El 30 de marzo de 2012 se acuerda el Protocolo por el que se modifica el ACP de 1994, el cual entró en vigor el 6 de abril de 2014, luego de su tratamiento en la IX Cumbre Ministerial de la OMC en Balil, Indonesia, diciembre de 2013.

El ACP revisado es el instrumento jurídico de la OMC que trata específicamente el tema de las compras públicas, el cual mantiene su carácter plurilateral. Resulta importante resaltar que ningún país de América Latina y el Caribe es parte del ACP, y sólo cuatro lo son en calidad de observadores: Argentina, Chile, Colombia y Panamá, de los cuales ninguno ha manifestado voluntad de adhesión al mismo. La condición de miembro observador del ACP permite al país participar en las deliberaciones del Comité de Contratación Pública de la OMC y recibir información pertinente, sin asumir a cambio ninguna obligación. Esta condición permite a las autoridades de los países conocer directamente el ACP y su posible impacto en el sistema nacional de compras públicas. Asimismo, es posible participar en actividades de asistencia técnica relacionadas con el ACP.

La totalidad de países de América Latina y el Caribe, a excepción de Bahamas¹⁷, son parte activa de la OMC, con lo cual participan de su normativa vinculante y los acuerdos plurilaterales. Un aspecto relevante para los países de la región es lo contemplado en el artículo V del ACP revisado en relación al trato especial y diferenciado hacia los países en desarrollo. Dicho texto indica que:

“En las negociaciones de adhesión al APC, y en la aplicación y administración del mismo, las Partes prestarán una atención especial a las circunstancias y las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo y de los países menos adelantados (en lo sucesivo, denominados colectivamente “países en desarrollo”, a menos que se los identifique específicamente de otra manera), reconociendo que dichas circunstancias y necesidades pueden variar significativamente de un país a otro. Conforme a lo previsto en el presente artículo y cuando se reciba una solicitud a tal efecto, las Partes concederán trato especial y diferenciado:

- a. a los países menos adelantados; y
- b. a cualquier otro país en desarrollo, en los casos y en la medida en que el trato especial y diferenciado responda a sus necesidades de desarrollo.

¿Es pertinente que países de la región formen parte junto a economías como la de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón del ACP? Los costos y beneficios de adherirse al ACP para los países de América Latina y el Caribe varían de un país a otro. Como se analizará en el próximo capítulo, la amplia red de acuerdos comerciales de un importante número de países de la región con economías desarrolladas, en su mayoría parte del ACP, ya presentan compromiso en materia de compras públicas.

De acuerdo a la propia OMC, entre Estados Unidos y la Unión Europea (UE) comparten el 75% del valor total de las oportunidades existentes de acceso a los mercados en el marco del ACP¹⁸. Como puede observarse en el Cuadro 5, a excepción de Armenia, los demás Estados parte del ACP pertenecen a economías desarrolladas. China es el único miembro BRICS con intención a formar parte del mismo.

¹⁷ En proceso de adhesión desde 2001.

¹⁸ OMC. Valuación de las oportunidades de acceso a los mercados de contratación pública.

16

CUADRO 5

Países miembros del Acuerdo de Contratación Pública (ACP)

País	ACP 1994	ACP 2014
Armenia	x	-
Aruba	x	x
Estados Unidos	x	x
Canadá	x	x
Hong Kong	x	x
Islandia	x	x
Israel	x	x
Japón	x	x
Corea del Sur	x	-
Liechtenstein	x	x
Noruega	x	x
Singapur	x	x
Suiza	x	-
Taiwán	x	x
Unión Europea ¹⁹	x	x

Fuente: OMC

El uso de medios electrónicos en los procesos de compras públicas, más allá de lo informativo y de los cuales América Latina y el Caribe ha iniciado una reforma, ha sido incorporado al nuevo texto del ACP. El empleo de TIC accesibles que garanticen transparencia y seguridad a las partes²⁰ y la modalidad de subasta electrónica²¹ son promovidas por el ACP revisado.

El APC es administrado por un Comité de Contratación Pública, compuesto por sus partes, quienes examinan anualmente la aplicación y el funcionamiento del ACP e informará anualmente al Consejo General sobre sus actividades y sobre su aplicación y funcionamiento²².

Dentro del Acuerdo se establece las bases sobre el alcance del instrumento: i) no toda entidad o producto/servicio puede estar incluido en las obligaciones del contrato; ii) los umbrales fijados para los distintos contratos; iii) los procedimientos de rectificación y enmienda; y las publicaciones de anuncios. Del mismo modo hacen referencia a las bases para la realización de contrataciones, a través de los procesos de licitación. Este Acuerdo, permite a las partes definir en listas las entidades públicas que estarán regidas por los mandatos del ACP, a través de listas positivas.

En el ámbito del comercio de servicios, el Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC (AGCS), de carácter multilateral, no es aplicable a las compras públicas, específicamente en el trato nacional y apertura de mercados²³. Este instrumento mandata la celebración de negociaciones multilaterales sobre el tratamiento de las compras públicas en el marco del AGCS, sin existir avances a la fecha, a casi dos décadas de su entrada en vigor.

¹⁹ 28 países

²⁰ ACP revisado. Artículo III Uso de Medios electrónicos.

²¹ Ídem. Artículo XIV. Subastas electrónicas.

²² El Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública (ACP)

²³ Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Artículo XIII.

Ley Modelo sobre Contratación Pública de Bienes y Obras

La Ley Modelo sobre la Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (UNCITRAL), publicada en 2011, reemplaza a la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios de 1994.

El principal objetivo de este instrumento es proporcionar directrices, en particular a los países en desarrollo²⁴, para la formulación de un marco jurídico de compras públicas que promueva la economía, la eficiencia y la competencia en la contratación y que, al mismo tiempo, fomente la integridad, la confianza, la equidad y la transparencia en el proceso de adjudicación.

La Ley Modelo de la UNCITRAL contiene 57 disposiciones de las cuales 48 tratan con el proceso de la contratación como una cuestión de derecho. Entre ellas, la utilización de la licitación como procedimiento predilecto de compras públicas; la posibilidad de que participe un solo proveedor en el proceso de licitación; plantea la opción de reconsideración y apelación; y además, las características con las que debe contar el proveedor o contratista para participar en los procesos de licitación, como la idoneidad, experiencia, reputación, fiabilidad y competencia profesional y empresarial, el grado de participación de proveedores y contratistas locales, incluyendo el uso de las nuevas tecnologías, entre otras.

El instrumento no posee carácter vinculante y contiene procedimientos y principios cuya finalidad es lograr el uso óptimo de los recursos y evitar irregularidades en el proceso de adjudicación de proyectos de compras públicas. El texto promueve la objetividad, la equidad y la participación, así como la competencia y la integridad, para cumplir esos objetivos. La Ley Modelo aboga por procedimientos de contratación pública basados en el principio de la competencia mediante licitaciones abiertas²⁵.

La Ley Modelo establece diez²⁶ métodos de licitación, incluyendo la subasta inversa electrónica; asimismo promueve la disposición de un modo de publicación centralizada de fácil acceso y la promulgación de un código de conducta para el personal encargado de las compras públicas. En materia de desastres o emergencia, la Ley Modelo establece la necesidad de recurrir a la licitación abierta o a cualquier otro método competitivo de contratación²⁷.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico²⁸ (OECD), en la cual participan Chile y México²⁹, establecieron en 2003 una Mesa Redonda sobre Adquisiciones Públicas del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), para evaluar, de manera integral, los sistemas nacionales de compras públicas, lo cual permite el intercambio de experiencia y buenas prácticas entre países de la región y la identificación de obstáculos con base en la transparencia y eficiencia en el uso de recursos públicos.

²⁴ Naciones Unidas. A/RES/66/95. Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 2011.

²⁵ Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (2011)

²⁶ *Ibidem*. Artículo 27: licitación abierta, licitación restringida, solicitud de cotizaciones, solicitud de propuestas sin negociación, licitación en dos etapas, solicitud de propuestas con diálogo, solicitud de propuestas con negociación consecutiva, negociación competitiva, subasta electrónica inversa y contratación con un solo proveedor.

²⁷ Artículo 27.

²⁸ Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas

²⁹ Diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones de los países - DPAP

18

Con la intención de darle mayor uso a los sistemas de contrataciones nacionales, en 2005 se realizó una actualización de la propuesta, que pretendía evaluar los indicadores elaborados en la iniciativa del Banco Mundial y el CAD/OECD, además de darle seguimiento a los indicadores de medición de desempeño, y examinar procedimientos y políticas de un país a los efectos de medir la equivalencia con los requisitos que exige el Banco para las licitaciones públicas internacionales.³⁰ A partir del 2006 los esfuerzos se han centrado en crear procedimientos más sólidos de evaluación y adopción de decisiones.

2. Red Interamericana de Compras Gubernamentales

En 2004 se creó la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), integrada por las instituciones gubernamentales de los países del continente americano, a excepción de Cuba, que tienen la máxima responsabilidad en materia de regulación, gestión y modernización de las compras públicas.

Es un mecanismo de cooperación técnica regional que cuenta con la participación de diversos organismos que lo apoyan institucional y financieramente: la Organización de los Estados Americanos (OEA), que actúa como Secretaría técnica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

La RICG tiene como objetivos fortalecer las capacidades de cada país para aumentar la eficiencia y la transparencia en las compras gubernamentales; generar y mantener espacios de reflexión, conocimiento mutuo sobre el sector, cooperación técnica solidaria, capacitación e intercambio de experiencias entre las instituciones que la integran, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las prácticas de compras gubernamentales del hemisferio americano y tender vínculos entre los gobiernos, organizaciones de la sociedad vinculadas a las compras públicas y los organismos internacionales; favorecer la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación como herramientas de eficiencia y transparencia; y promover la coordinación y armonización regional en aspectos clave de los sistemas nacionales de compras públicas.³¹

Entre las actividades de esta red se encuentran, un foro anual de alto nivel; diversos talleres y seminarios temáticos entre los miembros de la RICG; cursos de capacitación en línea, para funcionarios públicos en las Américas en áreas clave de la administración pública; sesiones web, para facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

La Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales en Adquisiciones del BID, utiliza como base la herramienta desarrollada por la CAD/OECD en el 2006, y aglomera un conjunto de indicadores y estándares que permiten evaluar los sistemas y verificar el cumplimiento de las buenas prácticas internacionales en material de compras y contratación pública³².

3. Compras Públicas Sustentables

Las CPS se entienden como todo proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con la finalidad de generar beneficios para la institución, para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el ambiente.

³⁰ Banco Mundial. Sistemas nacionales de contrataciones

³¹ Red Interamericana de Compras Gubernamentales

³² BID. Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones

Desde 2009, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Grupo de Trabajo de Marrakech para las Compras Públicas Sostenibles (MTF), se han comprometido en el proyecto "Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sustentables", destinado a asistir a siete países, entre ellos cuatro de la región: Costa Rica, Colombia, Chile y Uruguay.

Las CPS fueron identificadas en la Agenda 21 y en el capítulo III del Plan de Implementación de Johannesburgo (2002) como uno de los medios para lograr la sostenibilidad³³. En 2005 se creó el Grupo de Trabajo de Marrakech sobre CPS en un país de la región, Costa Rica, contando con la participación de Argentina, México y representación del Estado de Sao Paulo (Brasil); dicho grupo estuvo vigente hasta 2011. La iniciativa de CPS, promovida en la Conferencia Rio+20 (2012) por el PNUMA, pretende ayudar a los gobiernos a maximizar los beneficios sociales y económicos de compras públicas de bienes y servicios.

La región ha tenido avances en la implementación de esta novedosa concepción de las compras públicas, especialmente a partir de iniciativas como la de los países miembro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a través de la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles (2007), incentivando la adopción de prácticas de producción y consumo sostenibles buscando aumentar la competitividad y reducir los riesgos para la salud humana y el ambiente.

A escala nacional, la legislación sobre compras públicas de países de América Latina y el Caribe sólo contempla, en un 40%, algún tipo de políticas de CPS, disminuyendo al 19% las normativas que aplican concepto de sostenibilidad en las compras públicas³⁴; sin embargo, esta corriente novedosa de las compras ha levantado interés en la región y se plantea como una de las áreas con mayor potencial a implementar, tanto a esfera nacional como regional.

Países como Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay³⁵ han emprendido programas e iniciativas sobre CPS en América Latina y el Caribe. Ejemplo de ello es el Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad de Argentina, la creación de un Consejo Consultivo sobre CPS en Chile, donde las órdenes de compra con criterios sustentables pasaron de 1,3%, en 2009, a 11,7%³⁶ en 2011. Panamá cuenta con un Manual de CPS, Paraguay posee una Política de CPS y tanto Costa Rica como Uruguay cuentan con Planes Nacionales de CPS, los cuales tienen como justificación el aporte de este tipo de compras públicas a la consecución de objetivos estratégicos del gobierno, apoyando y apalancando políticas de inclusión social, igualdad de oportunidades, empleo, desarrollo local, protección ambiental desarrollo sostenible y mejora de los servicios públicos.

La RIGG establece como limitantes³⁷ al desarrollo de implementación de políticas de CPS en la región: i) limitado apoyo político; ii) desconocimiento de los criterios de sustentabilidad por parte de las unidades compradoras; iii) falta de coordinación entre los agentes en compras gubernamentales y los ambientalistas, por lo que no hay una visión integral en las CPS; iv) oferta insuficiente de bienes y servicios sustentables; v) falta de experiencia para evaluar bienes

³³ PNUMA. Implementando Compras Públicas Sostenibles. p. 3

³⁴ RIGG. La RIGG y el Panorama de las Compras Públicas Sustentables en Latinoamérica.

³⁵ Victoria Beláustegui. Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. P. 45.

³⁶ Ver: http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=782:curso-casos-de-exito-en-compras-publicas-sustentables&catid=133:boletin-nd99-compras-sustentables-&Itemid=475

³⁷ RIGG. La RIGG y el Panorama de las Compras Públicas Sustentables en Latinoamérica.

20

sustentables; vi) inexistencia de normatividad en la materia; y vii) prevalencia de precios más altos que en bienes comunes.

4. Iniciativas extrarregionales de integración

Unión Europea

La UE representa el mecanismo de integración con mayor nivel de coordinación de políticas regionales en compras públicas, siendo la región del mundo con mayor relación porcentaje del PIB/compras públicas. Las Directivas de la UE en materia de compras públicas pretenden eliminar el trato preferente que se conceden a empresas nacionales con una actitud proteccionista³⁸. Específicamente, la Directiva Europea sobre contratación pública 2014/24 (2014) establece la incorporación de un grupo social vulnerable, como lo son las personas con alguna discapacidad, al establecer que se deben tomar en cuenta los derechos de este grupo de personas, en particular con la elección de medios de comunicación, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución del contrato. Esta Directiva define el concepto de la compra pública de manera amplia, en el sentido de obtener el máximo de beneficios de las obras, suministros o servicios demandados, más allá del valor o precio en licitación.

La Comisión Europea emitió, en 2010, la Estrategia Europa 2020, la cual intenta superar la crisis económica en los países miembros y convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. En relación a las compras públicas, dichos lineamientos se centran en:

- PYMES: mejorar el acceso a capital y hacer un uso pleno de las políticas de demanda, a través de la contratación pública y de una normativa inteligente.
- Medio ambiente: fomento de una contratación pública verde, como el uso de reglamentación, las normas de la construcción e instrumentos de mercado tales como impuestos, subvenciones y contratación pública para reducir el consumo de energía y recursos y utilizar los Fondos Estructurales para invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz.
- La política de contrataciones públicas debe garantizar un uso más eficaz de los fondos públicos y los mercados públicos deben seguir teniendo una dimensión que abarque a toda la UE.

En materia de gobierno electrónico y compras públicas, la UE ha alcanzado significativos e importante avances. El Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE (2010) constituye la primera aproximación de este esquema de integración regional para la reforma de normativas nacionales y modernización de los sistemas de compras públicas. El Plan de Acción de Administración Electrónica para Europa 2011-2015 pretende ampliar el uso del gobierno electrónico, entre ellos las compras públicas, en la región al 50% de la población y 80% de los empresarios para 2016, para lo cual se han implementado normativas regionales como la Directiva 2014/55 (2014) relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.

³⁸ Fomento de la participación de la pequeña y mediana empresa den los procesos de contratación pública. P. 4.

Entre las iniciativas de compras públicas coordinadas por la Comisión Europea se encuentran:

- PEPPOL: proyecto de contratación pública electrónica transfronteriza gestionado por organismos del sector público de varios países de la UE que tiene por objeto facilitar servicios e infraestructuras de TIC normalizados a gran escala para el desarrollo y la gestión de operaciones de contratación pública paneuropea en línea. El proyecto aportará asimismo soluciones en los ámbitos del pedido electrónico y la facturación electrónica, y facilitará los elementos necesarios para la creación de sistemas para catálogos electrónicos, firma y validación y Expediente Virtual de la Empresa.
- Open e-PRIOR: tiene la finalidad de permitir el intercambio de documentos estructurados relacionados con los catálogos electrónicos, el pedido electrónico y la facturación electrónica entre la Comisión y sus proveedores. Open e-PRIOR facilita públicamente esta solución en un formato de fuente abierta reutilizable.
- e-CERTIS: es una herramienta de ayuda a los operadores económicos y las entidades adjudicadoras, en primer lugar, a comprender qué información se está solicitando o facilitando y, en segundo lugar, a encontrar información equivalente recíprocamente aceptable.

El Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos (2008) permite a las instituciones contratantes de los Estados miembros aprovechar plenamente el potencial de las Directivas regionales sobre públicas, a fin de garantizar condiciones equitativas para todos los operadores económicos que deseen participar en licitaciones públicas. El mencionado Código, reconoce una serie de obstáculos³⁹ para el ingreso de las PYMES al mercado de compras públicas europeo, los cuales son aplicables a la realidad de América Latina y el Caribe: i) dificultades relacionadas con el tamaño de los contratos; ii) acceso a la información relevante; iii) mejorar la calidad y la comprensibilidad de la información proporcionada; iv) fijar niveles de capacitación y requisitos financieros proporcionados; v) aliviar la carga administrativa; vi) poner énfasis en la relación calidad-precio y no meramente en el precio; vii) conceder plazo suficiente para preparar las ofertas; y viii) velar por que se respeten los plazos de pago.

Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el cual agrupa 21 países con presencia en el Pacífico, incluyendo Chile, México y Perú, creó (1995) el Grupo de Expertos en Compras Públicas, el cual ha generado los Principios (no vinculantes) sobre Compras Públicas (NBP), basados en: relación calidad-precio; ii) competencia abierta y efectiva; iii) debido proceso; iv) trato justo y v) no discriminación. Una de las recomendaciones del Grupo de Expertos es establecer leyes claras de contratación, reglamentos, políticas y procedimientos para asegurar que los procesos de contratación sean abiertos y transparentes.

5. Las compras y la banca al desarrollo

Las prácticas de compras públicas también son desarrolladas por parte de instituciones financieras y de desarrollo internacional con impacto en países de la región, como es el caso del Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros bancos de desarrollo. Estas instituciones han establecido políticas de compras realizadas aplicables a la ejecución de proyectos de desarrollo financiados por éstas (Banco Mundial, BID, Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), a través de la Normativa interna

³⁹ Comisión Europea. Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos

22

aplicable a los procesos de adquisición o contratación de bienes y servicios; y CAF-banco de desarrollo de América Latina con los Lineamientos para la adquisición y contratación de bienes, servicios y obras (2011).

III. LAS COMPRAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

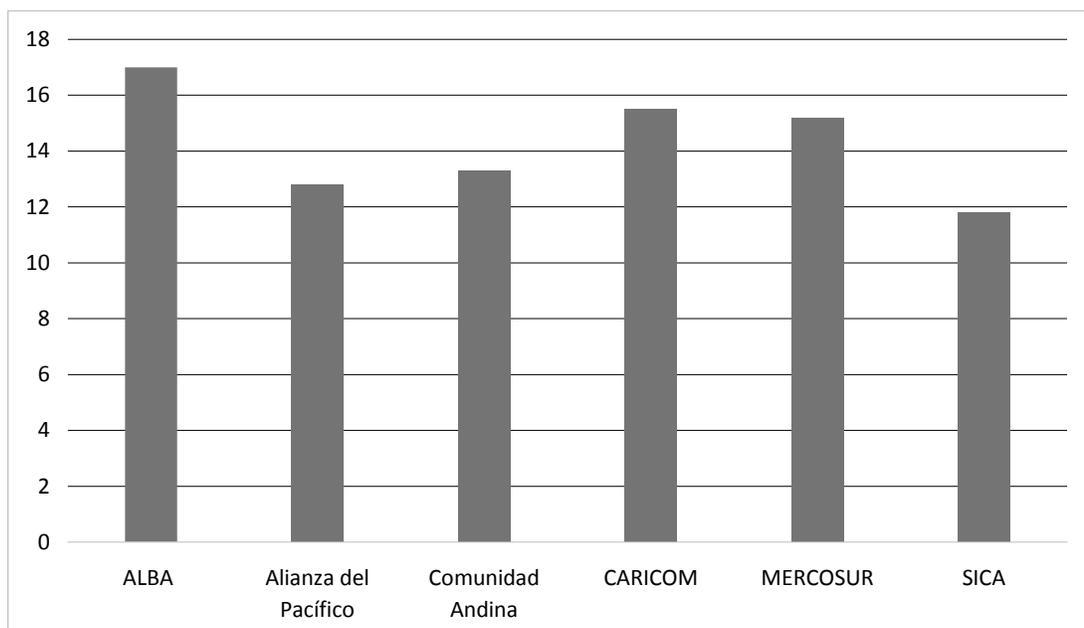
Debido a su importancia en las economías nacionales, las compras públicas han cobrado relevancia también en la agenda de trabajo de los sistemas y mecanismos de integración regional de América Latina y el Caribe. Asimismo, a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC) un importante número de países de la región han ampliado sus mercados de compras públicas hacia proveedores regionales y extrarregionales.

Con referencia al gráfico 1, a nivel subregional, la Comunidad del Caribe (CARICOM) es la zona que mayor proporción del PIB compromete para las compras públicas en América Latina y el Caribe (15,5%), seguido de MERCOSUR (15,2%). La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que alcanza el primer lugar, está integrada por países del Caribe, Centroamérica y Suramérica, por lo que no podría asumirse, la cifra de este esquema, a una región en particular.

GRÁFICO 1

Participación de las compras públicas/PIB por esquemas de integración regional de América Latina y el Caribe (2012)

(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

1. Acuerdos Regionales de Libre Comercio

La firma del TLCAN adoptado en 1994, del que México forma parte, inició una nueva etapa en el tratamiento comercial, tanto a nivel intrarregional como con socios extrarregionales, incluyendo las compras públicas. Este acuerdo tiene la característica de haber entrado en vigor antes del ACP, aunque incluye los principios de trato nacional y no discriminación a los proveedores extranjeros.

El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR⁴⁰), constituye el primer acuerdo que la región negoció, en forma conjunta, con un socio extra-regional⁴¹. El CAFTA-RD constituye norma aplicable a los flujos comerciales entre los países de Centroamérica y República Dominicana, en materia de compras públicas. El sistema de compras públicas derivado del CAFTA-RD permite desglosar un régimen de actuaciones inter partes: i) normas que se aplican entre los Estados Unidos y cada una de las otras partes; ii) normas que se aplican entre las Partes centroamericanas; y iii) normas que se aplican entre cada Parte centroamericana y la República Dominicana.

La entrada en vigor del CAFTA-RD en los países de la región provocó cambios normativos y administrativos a nivel doméstico para adaptar los principios y mecanismos emanados de un acuerdo establecido con la principal economía del mundo. Es el caso de Honduras, país que eliminó el requisito discriminatorio de que empresas extranjeras, para participar en licitaciones públicas, actúen por intermedio de un agente del país. Guatemala enmendó la Ley nacional de contratación del Estado para que empresas puedan oponerse a la adjudicación de licitaciones por medio del arbitraje. La República Dominicana promulgó una ley sobre compras públicas con cláusulas de transparencia y no discriminación, lo cual establece la reducción de requisitos de participación nacional en las obras de construcción⁴².

Este TLC, establece un listado de entidades públicas sujetas a este acuerdo, con clara diferenciación entre el tratamiento de Estados Unidos con el resto de las partes; ii) entre los países centroamericanos; y iii) entre la República Dominicana y las partes centroamericanas.

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE incluye un capitulado sobre compras públicas y promueve, entre sus miembros, una cooperación y asistencia técnica en esta temática, específicamente en intercambio de información sobre marcos jurídicos relacionados con las compras públicas⁴³.

CUADRO 6

Tratados de Libre Comercio de países de América Latina y el Caribe con capítulos de compras públicas

Tratado	Capítulo	Tratado	Capítulo
CARICOM-Costa Rica	XV	CAFTA-DR	IX
CARICOM-RD	XI	CARIFORUM-EU	III
Centroamérica-Chile	XVI	Chile-Australia	XV
Centroamérica-México	X	Chile-Canadá	K
Centroamérica-Panamá	XVI	Chile-Corea	XV
Centroamérica-RD	XII	Chile-Estados Unidos	IX
Chile-Colombia	XIII	Chile-EFTA	V
Chile-México	XV	Chile-Japón	XII
Colombia-México	XV	Colombia-Canadá	XIV
Colombia-Triángulo del Norte	XI	Colombia-EFTA	VII
Costa Rica-Perú	X	Colombia-Estados Unidos	IX

⁴⁰ Países miembros

⁴¹ Las Regulaciones sobre compras públicas en los tratados de libre comercio de Centroamérica y las Mipymes. p. 12

⁴² Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. Realidades del CAFTA-RD. Acuerdos de Libre Comercio concertados por los Estados Unidos en las Américas y las ventajas y los logros de las disposiciones sobre contratación pública.

⁴³ Artículo 58

24

Tratado	Capítulo
México-Nicaragua	XV
Panamá-Perú	X

Tratado	Capítulo
Colombia-Perú-Unión Europea	VI
Costa Rica-Singapur	VIII
México-EFTA	V
México-Israel	VI
TLCAN	X
Panamá-Canadá	XVI
Panamá-Estados Unidos	IX
Panamá-Singapur	VIII
Perú-Canadá	XIV
Perú-Corea	XVI
Perú-EFTA	VII
Perú-Estados Unidos	IX
Perú-Japón	X

Fuente: SICE-OEA

Países miembros del MERCOSUR, salvo Uruguay, y los candidatos, Bolivia y Ecuador, no han firmado ningún acuerdo comercial con impacto en los sectores nacionales de compras públicas. Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea figuran como la contraparte extra regional con mayor número de este tipo de instrumentos con países de la región, lo cuales pretenden asegurar la no discriminación y el trato nacional entre proveedores de los mercados de las compras públicas.

El CARIFORUM⁴⁴-UE es quizás el acuerdo comercial más importante en relación a compras públicas con impacto en la región caribeña, más allá de la CARICOM, el cual apertura los mercados nacionales a proveedores de la región y los miembros de la contraparte europea, primera región del mundo con porcentaje en compras públicas en relación al PIB. Este acuerdo también establece el uso medios electrónicos para la compra pública, en su artículo 169:

3. Al contratar por medios electrónicos, la entidad contratante:
 - a) se asegurará de que la contratación se realice utilizando productos y programas informáticos generalmente disponibles e interoperables, incluidos los relativos a la autenticación y encriptación de la información, y
 - b) mantendrá mecanismos que garanticen la integridad de las solicitudes de participación y de las ofertas, y que eviten un acceso inadecuado a las mismas.

En el ámbito intrarregional, muchos son los acuerdos que no incorporan disciplinas sobre compras públicas, confirmando la idea de que es la voluntad de los países el mandato de discutir este tema en las negociaciones comerciales. Entre estos destacan el del Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala), el acuerdo entre la CARICOM-República Dominicana, el acuerdo entre Canadá y Costa Rica, así como el TLC entre México y Panamá. El MERCOSUR contempla disposiciones en materia de compras públicas entre sus miembros, pero no en sus acuerdos con terceros países. El TLC entre México y Uruguay (2003) postergó la negociación sobre compras públicas para un futuro, el cual, según el texto del acuerdo sería en un plazo de dos años, pero esto aún no se ha realizado en 2014⁴⁵.

⁴⁴ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

⁴⁵ Tratado de Libre comercio México-Uruguay. Artículo 20-04.

2. Mecanismos y esquemas de integración regional

Las compras públicas han trascendido la esfera nacional en América Latina y el Caribe, al formar parte de la agenda de trabajo de los mecanismos y esquemas de integración en la región, presentando una divergente evolución y nivel de tratamiento, convergiendo en la conformación de una propuesta común en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

El Mercado Común del Sur

El MERCOSUR posee un Protocolo de Compras Públicas, firmado en el año 2006, el cual a la fecha sólo ha sido ratificado por Argentina. El objetivo del Protocolo es proporcionar un tratamiento no discriminatorio en el proceso de contrataciones efectuadas por entidades públicas a los proveedores y prestadores establecidos en los países miembros, así como a los bienes y servicios y obras públicas originarios de los mismos.

Este instrumento establece el compromiso de que los países miembros realizarán acuerdos a través de sucesivas rondas de negociación a efectos de completar la liberalización del mercado de las contrataciones públicas entre las partes. Asimismo, se dispone el desarrollo de programas conjuntos de cooperación técnica con vistas a propiciar un mayor entendimiento sobre los respectivos sistemas de contratación pública. Para el año 2014 no se conoce la intención de ratificar dicho instrumento subregional, por parte de los demás países.

El Comité Técnico sobre Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad del MERCOSUR, emanado de la Decisión CMC N° 20/94 (1994), tiene el objetivo de identificar las medidas de políticas públicas que, por su carácter discriminatorio, puedan distorsionar cualquier medida asociada al régimen de compras públicas.

Una de las iniciativas en las que MERCOSUR ha avanzado en los últimos años, en relación a las compras públicas, es en la implementación de las CPS y la agricultura familiar mediante adquisiciones del Estado.

La Comunidad Andina

La Comunidad Andina (CAN) posee una disposición sobre compras públicas en el marco del artículo 4 de la Decisión 439⁴⁶ (1998), el cual dispone que la adquisición de servicios por parte de organismos gubernamentales o de entidades públicas de los países miembros está sujeta al principio de trato nacional entre los países miembros. En vista que dicha resolución no fue expedida, desde el 1° de enero de 2002 es aplicable de manera obligatoria esta disposición.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

Durante la VII Cumbre del ALBA-TCP realizada en Cochabamba, Bolivia (2009), se aprobó un documento titulado "Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)", el cual define a las compras públicas como una herramienta de planificación para el desarrollo y promoción de la producción nacional que debe ser fortalecida a través de la cooperación, la participación y la ejecución conjunta cuando resulte conveniente⁴⁷.

⁴⁶ Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina

⁴⁷ ALBA. Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos – TCP. Numeral 14.

26

Mediante el Tratado Constitutivo del Centro Regulador de Medicamentos y del Registro Grannacional de los Medicamentos en 2010 (ALBAMED), la ALBA ha dado pasos concretos para impulsar la integración de la compra pública, específicamente en el sector salud. En este sentido, uno de sus países miembros, Ecuador, propuso, en el marco de VIII Consejo de Complementación Económica de la ALBA (2013), impulsar un sistema de compras públicas que priorice la producción local como instrumento de desarrollo entre los 9 países miembros, los cuales proceden de las tres subregiones de América Latina y el Caribe. Dos iniciativas en esta temática la constituyen el Proyecto para la Elaboración de Prótesis para los Discapacitados (ALBAPROR) y el centro de distribución y comercialización de productos farmacéuticos (ALBAFARMA).

La Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico cuenta con un Grupo Técnico de Compras Públicas, tema que además integra el Protocolo Adicional al Acuerdo Macro (Capítulo VIII). El Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), constituido en 2012, y órgano parte del esquema, en su reunión en Punta Mitla, México (2014), recomendó⁴⁸ llevar a cabo un plan piloto entre dos de sus países miembros, Chile y Colombia, con el propósito de promover los negocios y el desarrollo de las compras públicas en ambos mercados, extensivo a los demás países parte de la AP. El plan de trabajo contempla cuatro fases: i) identificación del potencial; ii) capacitación al sector empresarial; iii) implementación; y iv) seguimiento. Esta iniciativa cuenta con el apoyo del BID.

Sistema de Integración Centroamericana

Como se indica en el Gráfico 1, a nivel subregional y de esquemas de integración, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es la región de América Latina y el Caribe que representa una menor participación de las compras públicas en el PIB. Sin embargo, existen importantes propuestas e iniciativas del SICA en materia de compras públicas, dirigidas especialmente hacia los procesos administrativos y en la organización institucional. Igualmente se ha hecho énfasis en las compras conjuntas de medicamentos.

La Estrategia Centroamericana de Compras Públicas 2011-2015, instrumentada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública⁴⁹ (ICAP), tiene por objetivo: i) la generación de conocimiento de las compras públicas en la región centroamericana; ii) la incorporación de la nueva gestión pública en la actividad de compras del Estado en los países de la región; y iii) la estandarización de normas y procedimientos de compras públicas en la región.

En el sector de la salud, el SICA ha adoptado, a partir del mandato presidencial de 2009⁵⁰, procesos de negociación conjunta de precios y compra de medicamentos por medio de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (SE-COMISCA). Mediante el proceso de negociación conjunta se ha alcanzado, entre 2012 y 2013, un ahorro de US\$ 20 millones para los servicios públicos de salud de los países participantes, lo cual representa una disminución de 40% en los precios de compra de medicamentos para el conjunto de la región⁵¹. En 2014, se logró un ahorro aproximado de US\$ 2.9 millones en la negociación de 22 medicamentos, de los que se adjudicaron 13.

⁴⁸ Alianza del Pacífico. Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico. Punta Mitla, Junio 2014.

⁴⁹ Institución especializada del SICA.

⁵⁰ Plan de Acción.

⁵¹ SICA. La compra conjunta de medicamentos, un avance en los sistemas de salud en Centroamérica.

En Costa Rica se realizó el I Encuentro de Autoridades Regionales de Compras Públicas e Instituciones Vinculadas (2012), con participación de autoridades de Honduras, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y Panamá. En dicho evento se valoró la importancia de conocer las experiencias institucionales y nacionales que puedan ser útiles para ser replicadas en otros contextos de la región, así como el valor de la cooperación internacional de manera consistente y constante.

La República Dominicana albergó, en junio de 2014, el “V Foro de Centroamérica y República Dominicana: Transparencia, Participación y Acceso a las Compras Públicas”, con énfasis en las PYMES, en el marco de la Presidencia Pro-Témpore del SICA (I-2014). Este encuentro derivó en la Declaración de Santo Domingo, la cual plantea aprovechar las oportunidades que ofrece el SICA para impulsar los mecanismos de transparencia y participación en las compras públicas como herramienta de desarrollo de los sectores productivos, en especial las PYMES⁵².

En materia de transparencia, la Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción (2006) estipula, a los países del SICA, implementar las normativas jurídicas en materia de compras públicas en los países que aún no lo han hecho, apoyadas en sistemas eficaces y eficientes, que optimicen y transparenten los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado⁵³.

La Comunidad del Caribe

La CARICOM creó, en 2011, el Equipo de Trabajo sobre Compras Públicas. A pesar de que el Tratado de Chaguaramas (1973) y sus Protocolos que dan origen a la CARICOM incluyen los principios de no discriminación y trato nacional, los mismos no contienen disposiciones específicas con respecto a las compras públicas.

El Tratado revisado de Chaguaramas, el cual crea el Mercado Económico Único de la CARICOM (CSME) plantea la necesidad de promover, a través de un instrumento independiente vinculante, las compras públicas⁵⁴ en la CARICOM, planteando el Marco Regional de Políticas de Integración en Compras Públicas (FRIP).

La CARICOM promueve, a través del Centro de Administración del Desarrollo⁵⁵, (CARICAD) la práctica del gobierno electrónico entre sus miembros a través de la Estrategia 2010-2014 de Gobierno Electrónico, con el objeto de mejorar la calidad de los servicios y proveer mayores oportunidades de participación a través del uso de herramientas tecnológicas estandarizadas en los sistemas de compras públicas nacionales. Dicha Estrategia reemplaza la primera iniciativa que finalizó en 2007.

Organización de Estados del Caribe Oriental

La iniciativa de integración del Caribe Oriental ha dado pasos para la implementación de programas conjuntos de compras públicas entre sus países miembros⁵⁶, resaltando, al igual que en el SICA y la ALBA, el sector farmacéutico.

⁵² Declaración de Santo Domingo (2014). Numeral 7.

⁵³ Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción. Numeral 5.

⁵⁴ Artículo 239

⁵⁵ CARICAD es una de las instituciones que conforman CARICOM, cuya función es promover a fortalecer y mejorar las capacidades y sistemas de gestión en el Caribe para la formulación e implementación de políticas públicas en apoyo de programas de desarrollo sostenible en la región.

⁵⁶ Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

28

El Sistema Farmacéutico de Compras (OECS/PPS), con inicios en 1989, permite el ahorro para los países parte (9) a través de un proceso de licitación centralizado de medicamentos y equipos médicos. Durante más de dos décadas, ha proporcionado a los países miembros un suministro de medicamentos, a través de un sistema de licitación pública internacional.

La iniciativa de establecer un Sistema de Compras Electrónicas (e-PPSS) ha sido ejecutada desde 2013, usada para facilitar el proceso de adquisición de bienes, principalmente medicamentos, entre los miembros de esta organización. De acuerdo con la lista de proveedores aprobados para el período 2014-2016, de un total de 366 inscritos, sólo 23 provienen de 13 países de la región, siendo Panamá (5), México (4), Colombia y Costa Rica (3) los principales lugares de origen.

A nivel privado existe en el Caribe una iniciativa de carácter académico y conceptual de integración subregional en materia de compras públicas. Se trata del Instituto de Contratación del Caribe (CPI), establecido en 2006 en Trinidad y Tobago, el cual ha desarrollado actividades y programas de investigación de políticas sobre compras públicas en los países del Caribe. En 2008, el CPI patrocinó la creación de la Asociación de Profesionales en Contratación (CAPP), con el objetivo de impulsar la profesionalización de funcionarios públicos con relación a las instituciones nacionales de compras públicas.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

La elaboración de la agenda regional en el marco de la CELAC integra varias actividades y temas que son parte de las políticas de compras públicas en los países de la región, entre ellas⁵⁷: i) promoción del desarrollo rural sostenible y la agricultura familiar; ii) promoción de la transparencia gubernamental basados en el libre acceso de los ciudadanos a la información pública e iniciativas de gobierno abierto; iii) promover el aprovechamiento de los recursos y áreas de oportunidad de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe; iv) aumentar los recursos financieros, humanos y materiales destinados al desarrollo de la infraestructura de la región; y v) incentivar las políticas públicas en armonía con la naturaleza.

En 2013, el Grupo de Trabajo de Finanzas del mecanismo, en su II Reunión, plantea la necesidad de una cooperación regional para fortalecer la compra pública, al reconocer esta actividad como herramienta que puede contribuir al desarrollo e integración de los sistemas productivos nacionales⁵⁸. Asimismo, se establece que el Grupo de Trabajo de Finanzas analice los sistemas de compras públicas de América Latina y el Caribe y establezca los posibles mecanismos de cooperación interinstitucional, lo cual fue plasmado en el Plan de Acción de la CELAC para 2014⁵⁹.

3. Agricultura familiar: aporte rural al desarrollo

Uno de los aspectos promovidos por la CELAC y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) es la agricultura familiar (AF), la cual comprende toda producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que, pese a su gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, posee las siguientes características principales: i) acceso

⁵⁷ CELAC. Plan de Acción CELAC 2014.

⁵⁸ Declaración de Quito (2013). II Reunión de Ministros de Finanzas de la CELAC.

⁵⁹ El Grupo de Trabajo de Finanzas transmitirá a las áreas de los estados miembros de la CELAC, responsables y/o involucradas en compras públicas, la importancia de analizar los distintos sistemas existentes en este campo en los países de la región y los posibles mecanismos de cooperación.

limitado a recursos de tierra y capital; ii) uso preponderante de fuerza de trabajo familiar; y iii) que dicha constituya la principal fuente de ingresos del núcleo familiar⁶⁰.

Los objetivos de la AF son la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y lograr el desarrollo sostenible, en particular en zonas rurales. El año 2014 fue declarado, por la (FAO como el "Año Internacional de la Agricultura Familiar".

En los países de la región andina, la compra pública de alimentos representó, en el año 2010⁶¹, el 7% para Bolivia, 4,1% para Perú y el 2,7% para Ecuador. En Brasil, a través del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) creado en 1995, se ha impulsado la participación en el Programa de Adquisición de Alimentos, creado en 2003, que permite el acceso de pequeños agricultores a las compras del Estado. En Ecuador, existe el Programa de Provisión de Alimentos (PPA), el cual tiene el objetivo de garantizar la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores del Estado. Paraguay cuenta con el Decreto N° 1056713 que establece la modalidad complementaria de compras denominada "Proceso Simplificado para la Adquisición de Productos Agropecuarios de la AF".

En abril de 2013 se inició el Proyecto "Implementación de un Modelo de Compras Públicas a la Agricultura Familiar Campesina para los Programas de Alimentación Escolar" en tres países de América Latina y el Caribe: Nicaragua, Honduras y Paraguay", el cual promueve el uso de la AF en programas de alimentación de estudiantes de escuelas rurales en dichos países.

La Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) contiene un Grupo Temático de Facilitación del Comercio con el objetivo de facilitar el acceso a los mercados para la AF, impulsando su inclusión en las cadenas productivas nacionales. Este Grupo de Trabajo, presenta entre sus prioridades la participación de los productores en los procesos de compras públicas. En el marco de esto, existe el Programa Regional de "Intercambio de experiencias sobre modelos de gestión de políticas de compras públicas de la Agricultura Familiar". El Proyecto Uruguay Rural 2008: "Plan Piloto de comercialización colectiva y acceso a mercados de compras públicas". Haití es otro ejemplo, que en materia de implementación de la agricultura familiar en el campo de las compras públicas, con la cooperación de Brasil, y el Programa Mundial de Alimentos.

La AF ha promovido la convergencia de sistemas vulnerables en lo económico y social para alcanzar un desarrollo a través de las compras públicas, satisfaciendo necesidades como la seguridad alimentaria mediante el apoyo a pequeños productores a través de programas nacionales de alimentación.

IV. PROCEDIMIENTOS NACIONALES DE LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS

Los procesos nacionales de compras públicas han evidenciado, en los últimos años, una tendencia internacional de convergencia en torno a principios centrales como la competencia abierta y efectiva, la transparencia y relación calidad-precio (value of money)⁶².

⁶⁰ FAO.

⁶¹ Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras. Las compras públicas: ¿alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina? p. 17.

⁶² IPEA. O Poder de Compras Governamental como instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: análise do caso brasileiro. p.7

30

En los países de América Latina y el Caribe el desarrollo de los sistemas nacionales de compras públicas (SNCP) ha sido divergente en relación con la implementación de sistemas electrónicos. La existencia y conocimiento de un plan anual de compras públicas transparente y amplio para toda la administración pública constituye el punto de partida en la planificación de futuras adquisiciones por parte de las diferentes instituciones del Estado.

1. Estado de la normativa en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe los sistemas de compras públicas han sufrido reformas en sus normativas e institucionalidad desde la última década del siglo pasado. El BID afirma que, fruto de las reformas en sus sistemas de compras públicas, los gobiernos de América Latina y el Caribe ahorraron más de 100.000 millones de dólares en los últimos años. Sin embargo es importante señalar que algunos Estados aún carecen de leyes autónomas en la materia, como en el caso de Bolivia, cuya legislación no contemplan una definición explícita de compras del sector público, y Uruguay, donde tampoco existe una definición precisa de compras públicas.⁶³

A diferencia del resto de la región, los Estados del Caribe no han experimentado grandes reformas en sus sistemas de contratación. De los países miembros del CARICOM, Jamaica, Belice, Guyana, Granada y Haití, muestran reformas a nivel normativo en compras públicas, para los demás estados miembros no existen marcos legislativos en materia de contrataciones gubernamentales que centralicen el sistema nacional, a través de un organismo en particular.⁶⁴

Como puede observarse en el Cuadro 7, es en la última década cuando se han implementado reformas legales y administrativas en los sistemas nacionales de compras públicas, especialmente en la incorporación de recursos tecnológicos a los sistemas nacionales de compras públicas.

CUADRO 7

Marco jurídico en el campo de compras públicas en América Latina y el Caribe

País	Legislación	Año
Antigua y Barbuda	The Procurement and Contract Administration Act	2011
Argentina	Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional	2001
Bahamas	Financial Administration and Audit Act	1973
Barbados	Financial Management and Audit Act	2011
Belice	Finance and Audit Reform Act	2005
Bolivia	Decreto Supremo No. 181 (Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios)	2009
Brasil	Ley Federal N° 8.666. Procesos de Licitación y Contratos de la Administración Pública	1993
Chile	Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios	2003
Colombia	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	2012
Costa Rica	Ley de Contratación Administrativa	1995
Dominica	Finance Act	1995
Ecuador	Ley de Contratación Pública	2008
El Salvador	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	2014

⁶³ FLACSO. Compras Públicas en América Latina y el Caribe ¿Internacionalizar o no internacionalizar? ¿Quién, cómo, cuándo?.

⁶⁴ Public Procurement Policy Considerations in the Caribbean: Trade, Governance & Development

País	Legislación	Año
Grenada	Public Procurement and Contract Administration	2007
Guatemala	Ley de Contrataciones del Estado	1992
Guyana	Procurement Act	2003
Haití	Public Procurement Act	2009
Honduras	Ley de Contratación del Estado	2001
Jamaica	Financial Administration and Audit Act	2011
México	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	2009
Nicaragua	Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público	2010
Panamá	Ley 22 de Contrataciones Públicas	2006
Paraguay	Ley 3.439	2007
Perú	Ley de Contrataciones del Estado	2014
República Dominicana	Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones del Estado Dominicano.	2012
San Cristóbal y Nieves	Finance and Audit Amendment Act	1998
San Vicente y las Granadinas	Financial and Audit Act	1964
Santa Lucía	Finance and Audit Amendment Act	1998
Trinidad y Tobago	Central Tenders Board Ordinance	1961
Uruguay	Decreto N° 150/012 TOCAF (Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado)	2012
Venezuela	Ley de Contrataciones Públicas	2008

Fuente: *Elaboración Propia*

2. Transparencia

Las compras públicas representan un área potencial para actividades de tipo cártel y otras prácticas fraudulentas⁶⁵, tanto por parte de funcionarios gubernamentales como por los proveedores. La transparencia en las compras públicas contiene tres elementos: publicidad hacia los proveedores interesados, limitación en discrecionalidad hacia los ofertantes, y contar con un sistemas de monitoreo y reglas.

Desde el punto de vista multilateral existen varias iniciativas relacionadas con este tema. La Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (2005), de la cual forman parte 26 países de la región, establece varias recomendaciones para los Estados sobre la transparencia en la gestión de compras públicas.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Artículo 9 - Contratación pública y gestión de la hacienda pública

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:

⁶⁵ OMC. Las políticas en materia de competencia y la contratación pública: dos eslabones faltantes en el debate sobre la salud pública. p. 27

32

- a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;
- b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;
- c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;
- d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;
- e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública.

Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:

- a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;
- b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;
- c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;
- d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y
- e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.

3. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos.

Una experiencia regional novedosa es la iniciada en la República Dominicana (2014), el denominado Observatorio Ciudadano sobre Compras Públicas, iniciativa de la sociedad civil con el objetivo de impulsar la eficiencia y transparencia en el sistema de compras públicas del Estado. Esta propuesta ratifica la función de Estado que representa las compras públicas, no limitante solo a la interacción transaccional entre instituciones de gobierno y proveedores. Por otro lado, Venezuela ha establecido la figura de Comisiones Comunales de Contratación⁶⁶, integradas por habitantes de una comunidad los cuales podrán aplicar la modalidad de selección de contratistas, estableciendo mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

En la legislación regional, 19 países de la región contemplan mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de compras públicas⁶⁷: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Venezuela.

El Programa Anticorrupción de la OECD para América Latina⁶⁸ entró en vigor en 1999, y establece medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos en transacciones comerciales internacionales.

Los cinco países latinoamericanos que forman parte de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OECD son

⁶⁶ Ley de Contrataciones Públicas. Capítulo V.

⁶⁷ ISRC. Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y desafíos. p. 92.

⁶⁸ Programas Anticorrupción de la OCDE para América Latina

Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Estos países establecen un puente entre la OCDE, otras naciones y organizaciones de la región, contribuyendo al logro de los objetivos del programa.

El Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública de la OMC, conformado en 1996, del cual el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) solicitó su adhesión como institución observadora, se estableció en virtud de la decisión, adoptada en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en diciembre de 1996, de "establecer un grupo de trabajo encargado de realizar un estudio sobre la transparencia de las prácticas de contratación pública, que tenga en cuenta las políticas nacionales, y, sobre la base de ese estudio, elaborar elementos para su inclusión en un acuerdo apropiado⁶⁹".

A pesar de que la Declaración Ministerial de Doha (2001) incluyó la necesidad de adoptar un acuerdo relativo a la transparencia de las compras públicas, el Grupo de Trabajo, en su último informe (2003) estableció que dicho instrumento debería limitarse exclusivamente a la transparencia; excluir compromisos de acceso a los mercados y no influir en el derecho de los países miembros a utilizar la compra pública para apoyar a empresas nacionales y adquirir bienes de producción nacional⁷⁰, reconociendo el papel de las compras como una herramienta al desarrollo.

Al igual que en los casos de el uso de TIC y la cooperación entre las partes, la transparencia en los procedimientos de compras públicas forman parte de los TLC de países de la región. Es el caso del instrumento entre Costa Rica y Perú (2011), el cual establece⁷¹ que cada institución deberá informar sin demora a los proveedores participantes su decisión sobre la adjudicación de un contrato, y a solicitud, lo hará por escrito. Asimismo, después de una adjudicación, la entidad contratante publicará en un medio electrónico o por medios impresos de amplia difusión y de fácil acceso para el público, un aviso que incluya, como mínimo, la siguiente información sobre la adjudicación del contrato. Este contenido es muy parecido al mandato del ACP sobre transparencia, establecido en su artículo XVI.

3. Política de competencia

La promoción de la competencia es uno de los aspectos fundamentales para lograr un sistema de compras transparente y eficaz, siendo la colusión una de las principales amenazas. La colusión entre oferentes en licitaciones se produce cuando empresas, que en ausencia de dicha colusión habrían competido sin compartir información entre sí, se ponen de acuerdo para elevar los precios o disminuir la calidad de los productos o servicios a ser proveídos a adquirentes interesados en obtener dichos productos o servicios mediante un proceso competitivo⁷².

Los procesos de licitación competitiva permiten alcanzar la mejor relación precio/calidad atendiendo a la planificación y presupuesto convenido (best value for money). La competencia efectiva puede incrementarse si un número suficiente de oferentes creíbles está dispuesto a responder a la invitación para participar en la licitación y estos oferentes tienen incentivos para competir por el contrato.

⁶⁹ OMC. Informe 2000 del grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública al Consejo General. WT/WGTGP/4

⁷⁰ OMC. Informe 2003 del grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública al Consejo General. WT/WGTGP/7

⁷¹ Artículo 10.13 Transparencia de la Información sobre la Contratación Pública

⁷² OECD - Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement.

34

En consecuencia, uno de los obstáculos para garantizar la participación abierta de los proveedores, sean éstos nacionales o no, es el establecimiento de un sistema de licitación de libre competencia entre las partes. América Latina y el Caribe no cuenta con instancias nacionales de competencia en la totalidad de sus países.

CUADRO 8
Instituciones de competencia en América Latina y el Caribe

País	Institución
Argentina	Comisión Nacional de Defensa de la Competencia
Barbados	Fair Trading Commission
Brasil	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Chile	Fiscalía Nacional Económica
Colombia	Superintendencia de Industria y Comercio
Costa Rica	Comisión para Promover la Competencia
Ecuador	Superintendencia de Control del Poder de Mercado
El Salvador	Superintendencia de Competencia
Guyana	Competition and Consumer Affairs Commission
Honduras	Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia
Jamaica	Federal Trade Commission
México	Comisión Federal de Competencia Económica
Nicaragua	Instituto Nacional de Promoción de la Competencia
Panamá	Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia
Perú	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
República Dominicana	Comisión Nacional de Defensa de la Competencia
Trinidad y Tobago	Fair Trading Commission
Uruguay	Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia
Venezuela	Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia

Fuente: elaboración propia

Uno de los casos de éxito en la región en política de competencia en las compras públicas es el aplicado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la antigua Comisión Federal de Competencia (CFC), sobre la compra de medicamentos genéricos. La CFC investigó la existencia de prácticas monopólicas en estos mercados y encontró evidencias de comportamiento colusivo. Para lo cual se reformaron los procesos de compra para evitar estas prácticas, bajo los lineamientos de la OECD.

4. El gobierno electrónico

El gobierno electrónico puede entenderse como uno de los principales instrumentos de modernización del Estado y resulta del uso estratégico e intensivo de las TIC en las relaciones internas de los propios órganos de gobierno y también en las relaciones del sector público con los ciudadanos y las empresas, ya sea en la oferta de servicios públicos o en los procesos de compras gubernamentales⁷³.

⁷³ ALADI. Estudio sobre gobierno digital p. 2

Las compras públicas electrónicas (CPE) han reflejado ser una de las herramientas más efectivas y eficientes para la buena gobernanza del proceso de compras⁷⁴. Las TIC han cambiado radicalmente la forma de contratar en las entidades públicas⁷⁵. A pesar de que la utilización de las TIC en la contratación pública sigue siendo una esfera de política relativamente nueva en la mayor parte de las economías en desarrollo y emergentes, en América Latina y el Caribe el 70%⁷⁶ de las compras ya se reflejan y publicitan en Internet.

El empleo de los recursos tecnológicos en los sistemas de compras públicas en la región constituye, junto al comercio electrónico, un desafío y una oportunidad para las reformas del sector público en muchos países de la región. Esto con el propósito de aumentar la transparencia y confianza en lo público, permitiendo un uso eficiente de los recursos del Estado en la adquisición de bienes y servicios necesarios para su funcionamiento. De igual manera, la utilización de sistemas de contratación pública electrónica agiliza la preparación de las licitaciones y por lo tanto fomenta la participación de un mayor espectro y número de posibles proveedores en la compra pública.

La mayoría de los países latinoamericanos y caribeños han hecho esfuerzos importantes en el diseño e instrumentación de políticas públicas de gobierno electrónico sustentadas en el "cero papel", con miras a promover la transparencia, la seguridad, la eficiencia y la eficacia administrativa⁷⁷, donde las compras públicas podrían ser un catalizador del desarrollo nacional de la industria de las TIC en los países de la región

Como puede observarse en el Cuadro 9, la subregión del Caribe presenta una mayor penetración del Internet en su población (San Cristóbal y Nieves, Barbados y Bahamas), con porcentajes superiores a países como Brasil, Colombia, Argentina y México, lo cual aporta un estímulo a la implementación de sistemas electrónicos de compras públicas.

CUADRO 9
Uso del Internet en América Latina y el Caribe (2012)

Porcentaje de la población (%)

País	%
San Cristóbal y Nieves	79,3
Barbados	73,3
Bahamas	71,7
Chile	61,4
Trinidad y Tobago	59,5
Antigua y Barbuda	59
Argentina	55,8
Dominica	55,2
Uruguay	55,1
Brasil	49,8
Colombia	49

⁷⁴ UNDESA. E-Procurement: towards transparency and efficiency in public service delivery. p. vii.

⁷⁵ CEPAL. Economía digital para el cambio estructural y la igualdad. p. 93

⁷⁶ BID. Avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe. p. 4

⁷⁷ SELA. Fundamentos de la firma digital y su estado del arte en América Latina y el Caribe. p. 3.

36

País	%
Santa Lucía	48,6
Costa Rica	47,5
San Vicente y las Granadinas	47,5
Jamaica	46,5
Panamá	45,2
República Dominicana	45
Venezuela	44
América Latina y el Caribe	42,7
Granada	42,1
México	38,4
Perú	38,2
Ecuador	35,1
Surinam	34,7
Bolivia	34,2
Guyana	33
Paraguay	27,1
Cuba	25,6
El Salvador	25,5
Belice	25
Honduras	18,1
Guatemala	16
Nicaragua	13,5
Haití	9,8

Fuente: Banco Mundial

El potencial de las PYMES, para poder convertirse en proveedoras del Estado, se ha ampliado mucho gracias a las TIC, e igualmente para poder establecer un vínculo virtual con otras empresas y por esa vía capacitarse, recibir transferencias de tecnología y facilitar el comercio de estas empresas⁷⁸.

El acceso a TIC en la región constituye un reto para la implementación efectiva de un sistema nacional de compras públicas electrónico, más allá de la regulación normativa y las reformas en vías de adaptar los sistemas nacionales al recurso tecnológico. Por lo tanto, las TIC representan la herramienta más efectiva para garantizar eficiencia, transparencia y de los sistemas de compras públicas.

En América Latina y el Caribe las experiencias de avanzar hacia un gobierno electrónico han marcado una tendencia positiva; por ejemplo, Uruguay cuenta con una Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC) desde el año 2012 en conjunto con un Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (PGA) 2014-2015; Perú cuenta con una Oficina Nacional de

⁷⁸ SELA. Desarrollo productivo e industrialización en América Latina y el Caribe. p. 33

Gobierno Electrónico e Informática (ONEGI), Ecuador creó la Subsecretaría de Gobierno Electrónico y Argentina implementó un Plan Nacional de Gobierno Electrónico (2005).

De igual manera, el uso de las plataformas electrónicas para las compras públicas tiene un desarrollo desigual en la región caribeña. Por ejemplo, países como Guyana, Haití, Surinam, Trinidad y Tobago, Bahamas, Belice y Barbados no cuentan con un portal de compras electrónicas. Por su parte, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Venezuela, Colombia y Jamaica sólo presentan portales informativos. Los portales transaccionales o más desarrollados, han tenido avances en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú⁷⁹.

En el cuadro 10 se muestra la entidad encargada del sistema nacional de compras y si posee de una plataforma electrónica para las compras públicas en América Latina y el Caribe.

CUADRO 10
Sistemas electrónicos de compras publicas en América Latina y el Caribe

Países	Entidad encargada	Compras Públicas Electrónicas
Antigua y Barbuda	Oficina de Adquisiciones / División de Industria y Comercio	
Argentina	Oficina Nacional de Contrataciones	X
Bahamas	Secretaria de Finanzas	
Barbados	Departamento Central de Compras Ministerio de Finanzas	
Belice	Ministerio de Finanzas	
Bolivia	Oficina Nacional de Contrataciones	X
Brasil	Secretaría de Logística y Tecnología de Información. Ministerio de Planeamiento, Organización y Gestión	X
Chile	Dirección de ChileCompra, Ministerio de Hacienda	X
Colombia	Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente	X
Costa Rica	Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda	X
Dominica	Oficina de Adquisiciones. Ministerio de Finanzas y Planeación	
Ecuador	Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)	X
El Salvador	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones. Ministerio de Hacienda	X
Grenada	Oficina de Contratación Pública. Ministerio de Finanzas, Planeación, Economía, energía, Comercio Exterior y Cooperativas	
Guatemala	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Ministerio de Finanzas Públicas	X
Guyana	Consejo Administrativo de Licitaciones y Adquisiciones Nacionales, Ministerio de Finanzas	
Haití	Comisión Nacional de las Compras Públicas (CNMP)	
Honduras	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado	X

⁷⁹ Véase en: http://www.derecho.usmp.edu.pe/itaest2011/Articulos_estudiantiles/02-2011_Referencia_de_las_contrataciones_del_Estado_en_America_Latina.pdf

38

Países	Entidad encargada	Compras Públicas Electrónicas
Jamaica	Unidad de Políticas de Bienes y Adquisiciones, Ministerio de Finanzas y Servicio Público	
México	Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Secretaría de la Función Pública	X
Nicaragua	Contrataciones del Estado, Ministerio de Hacienda y Crédito Público	X
Panamá	Dirección General de Contrataciones Públicas	X
Paraguay	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	X
Perú	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)	X
República Dominicana	Dirección General de Contrataciones Públicas	X
San Cristóbal y Nieves	Ministerio de Finanzas	
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Finanzas y Planeación Económica	
Santa Lucía	Ministerio de Finanzas, Servicios Financieros Internacionales y Asuntos Económicos	
Trinidad y Tobago	Oficina Nacional de Contrataciones, Secretaría de Gabinete	
Uruguay	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)	X
Venezuela	Servicio Nacional de Contrataciones, Ministerio de la Producción y el Comercio	X

Fuente: *Elaboración propia*

La CEPAL ha resumido en tres los beneficios⁸⁰ del uso de TIC en las compras públicas:

- i. **Gobernabilidad:** las TIC aplicadas a todo el proceso de contratación permite poner a disposición de los ciudadanos, de los órganos de control, de los empresarios y de la comunidad en general la información sobre, no solo cada uno de los procesos de contratación, sino sobre la totalidad de la gestión pública contractual. Se permite hacer seguimiento a la forma en que el Estado hace uso de su presupuesto facilitando que los ciudadanos exijan de él probidad y responsabilidad.
- ii. **Efectividad:** los costos asociados a la contratación pública, tanto para los proveedores como para las entidades contratantes se reducen a través de la estandarización, la despapelización, la rapidez en las transacciones, la disminución en los tiempos de duración de los procesos. Las entidades contratantes logran extraer más "value for money" de sus bienes y servicios adquiridos al contar con más ofertas a mejores precios a través de métodos de selección menos costosos.
- iii. **Desarrollo equilibrado:** la asimetría de información disminuye generando competencia y participación de los proveedores, y en consecuencia, menores costos de los bienes y servicios adquiridos. Mayores índices de publicidad permiten frenar monopolios y tumban las barreras de acceso que afectaban la participación de las pequeñas y medianas empresas, permitiendo que incluso a nivel regional los proveedores conozcan las oportunidades de negocios que ofrecen las entidades contratantes de todos los niveles del gobierno.

⁸⁰ CEPAL. Manual de contratación pública electrónica para América Latina. p.33

Uno de los aspectos más importantes es el contar con un Registro Único de Proveedores electrónico, el cual permite el obtener una lista de posibles proveedores en relación a un bien o servicio a contratar, de manera inmediata, actualizada y transparente.

La transición a un sistema de compras públicas plenamente electrónico no plantea dificultades de índole fundamentalmente técnica o tecnológica. Se trata ante todo de un reto político y económico, que no puede superarse sin una firme voluntad al más alto nivel político⁸¹ de los países.

5. Cooperación técnica y formación profesional

El éxito de los sistemas electrónicos de compras públicas depende también de su adopción por parte de los proveedores, por lo que la capacitación de los interesados o potenciales proveedores es fundamental para alcanzar un sistema de compras eficaz, transparente y efectivo.

La formación profesional de funcionarios públicos es una de las tareas pendientes en la región. El mandato de la CELAC⁸² de promover la cooperación regional en materia de compras públicas, ha tenido replica en un grupo de países, principalmente Chile, Ecuador, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El Acuerdo de Contratación Pública entre Chile y Uruguay (2009) constituye una experiencia importante de compromiso bilateral en la región. Establecido en el marco del Tratado de Montevideo que crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), por lo cual está abierto a la adhesión de cualquier otro miembro de dicho esquema de integración. El objetivo de este instrumento es la apertura recíproca de los mercados de compras públicas a través del principio de no discriminación a los bienes y servicios. Este Acuerdo, al igual que el ACP, establece la conformación de una Comisión bilateral de evaluación y administración.

Experiencias de cooperación bilateral en compras públicas están constituidas por: Proyecto Cooperación Técnica entre Chile y Perú para el desarrollo de Compras Públicas Sustentables, Convenio de Cooperación Institucional entre Ecuador y la República Dominicana (2014), Cooperación Técnica y Científica entre Chile y Paraguay y el Convenio de Compras Públicas Sostenibles entre Costa Rica y Panamá. Buscar años.

La apuesta por una cooperación entre sistemas y autoridades de compras públicas en la región representa un desafío para el desarrollo de un posible sistema regional de compras públicas, el cual ya presenta avances en los esquemas y mecanismos de integración descritos. Las experiencias asiáticas (APEC) y europea, con mayor nivel de integración en compras públicas, pueden ser referencia para adaptarlas a las condiciones y realidades nacionales de América Latina y el Caribe.

En los TLC, la cooperación técnica en materia de compras públicas entre las partes también ha sido contemplada, como es el caso del TLCAN:

Las Partes cooperarán, en términos mutuamente acordados, para lograr un mayor entendimiento de sus sistemas de compras del sector público, con miras a lograr el mayor acceso a las oportunidades en las compras del sector público para los proveedores de todas ellas.

⁸¹ Comisión Europea. Estrategia en pos de la contratación pública electrónica. p. 14

⁸² CELAC. Plan de Acción 2014.

40

- i. Cada Parte proporcionará a las otras, y a los proveedores de estas Partes, sobre la base de recuperación de costos, información concerniente a los programas de capacitación y orientación relativos a sus sistemas de compras del sector público, y acceso sin discriminación a cualquier programa que efectúe.
- ii. Los programas de capacitación y orientación a los que se refiere el párrafo 2 incluyen: i) capacitación del personal del sector público que participe directamente en los procedimientos de compras del sector público; ii) capacitación de los proveedores interesados en aprovechar las oportunidades de compra del sector público; iii) la explicación y descripción de aspectos específicos del sistema de compras del sector público de cada Parte, tales como su mecanismo de impugnación ; iv) información relativa a las oportunidades del mercado de compras del sector público.

6. Desastres naturales

Sin lugar a dudas América Latina y el Caribe es una región vulnerable a los efectos de los desastres naturales. En Centroamérica y el Caribe se tienen temporadas ciclónicas, la cordillera de los Andes tiene aún volcanes activos; la extensa selva sudamericana y el clima tropical de muchos países de Centroamérica y El Caribe hacen propensas las lluvias, inundaciones y deslizamientos de tierra al igual que los fenómenos del niño o de la niña⁸³.

La necesidad del Estado de adquirir bienes y/o servicios ante una emergencia natural trasciende la función primaria de esta actividad, tanto así que, se estima que un 40 % de los países de la región establecen cláusulas residuales, de emergencia o que asignan discrecionalidad a los funcionarios para incorporar otras exclusiones a la aplicación de la normativa.⁸⁴

Las compras públicas representan una actividad importante ante el manejo de desastres naturales. Tal es el caso de Haití luego del terremoto de enero de 2010, donde cuentan con la Ley del Estado de Emergencia, mediante la cual se autoriza la compra de bienes, servicio y obras en situaciones de desastres. En el marco de este acontecimiento, el país vecino, República Dominicana, emitió un decreto de emergencia⁸⁵ en compras públicas para atender la situación humanitaria en Haití producto del terremoto.

Otros ejemplos los encontramos en Chile, donde se autoriza la utilización de la figura de contratación directa en caso de emergencias, urgencias o imprevistos, previstos en la Ley N° 19.886. En Costa Rica, a través de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, el artículo 24 del Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo, establece los Servicios Contratados Bajo el Régimen de Excepción. En Bolivia existe una modalidad de contratación por desastres y/o emergencias, la cual permite a las entidades públicas contratar bienes y servicios, única y exclusivamente para enfrentar los desastres y/o emergencias nacionales, conforme a la Ley No. 2140, del 2000, para la reducción de riesgos y atención de desastres.

7. Experiencias de sistemas nacionales

A continuación se analizan los sistemas nacionales de compras públicas de un grupo de países de la región, pertenecientes a las subregiones del Caribe, Centroamérica y Suramérica, los

⁸³ SELA. La continuidad de negocios y operaciones frente a situaciones de desastre en ALC. Balance y recomendaciones. p. 7

⁸⁴ Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y desafíos.

⁸⁵ Presidencia de la República. Decreto 24-10.

cuales han emprendido reformas legales y administrativas en la última década y pueden considerarse como ejemplos para los demás integrantes de la región.

7.1. Caribe

Barbados

Barbados presenta uno de los sistemas de compras públicas más avanzado de la subregión del Caribe, sin embargo a nivel normativo no cuenta con una ley autónoma que regule las compras públicas, por lo que su reglamento se encuentra establecido en el Financial Management and Audit Act de 2011, en su parte XVII dedicado a Adquisiciones. La redacción de un proyecto de ley de compras públicas se encuentra actualmente en proceso⁸⁶, al igual que la transformación del Departamento Central de Compras, que pasará a denominarse Departamento del Sector Público, con competencia en adquisiciones.

En materia de gobierno electrónico, Barbados se convertirá en uno de los primeros países del Caribe con un portal Web nacional de compras públicas. El ente encargado de las compras públicas es el Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, el cual a través de la unidad de proyectos especiales lleva a cabo una asociación con PROACTIS, empresa dedicada a la actualización de las compras de bienes y servicios por medio electrónico, para el establecimiento de un sistema de selección y contrataciones en Barbados, en conjunto con el BID, desarrollado en 2013.⁸⁷

Entre las principales ventajas de este sistema, se encuentran procesos de compras más transparentes y responsables con el medio ambiente (CPS), la promoción de una mayor competencia entre las empresas licitadoras y la adopción de buenas prácticas internacionales en las actividades de adquisición. Además, se espera la creación de un registro de proveedores, la documentación de adquisiciones y contratos, y la simplificación de calificación de proveedores, con la creación de cuestionarios.

Haití

En 2005 el gobierno de Haití adoptó un nuevo Decreto de Adquisiciones y creó la Comisión Nacional para la Adquisiciones Pública (CNMP); unos años más tarde, se convirtió en uno de los países del Caribe en poseer una normativa autónoma en materia de compras públicas, el Public Procurement Act de 2009. Esta reforma se implementó tras el terremoto del 2010, donde se evidenció la importancia de la compra pública ante desastres naturales, con los cuales Haití ha sufrido millones de pérdidas humanas, económicas y de infraestructura.

Las compras públicas vistas como una oportunidad para la reconstrucción y el impulso a la innovación nacional deben ser utilizadas estratégicamente en el desarrollo de proyectos, mediante la contratación de un nacional o empresa local y el aumento de la rendición de cuentas entre gobierno y los ciudadanos.⁸⁸ Los organismos internacionales de ayuda humanitaria que participaron durante la reconstrucción de Haití aseguraban que debían desarrollarse mecanismos nacionales de contratación de emergencia nacionales adecuados para responder a los desastres,

⁸⁶ Public Procurement Policy Considerations in the Caribbean: Trade, Governance & Development

⁸⁷ Case Study: Modernisation of National Procurement System

⁸⁸ Public Procurement Policy Considerations in the Caribbean: Trade, Governance & Development

42

además de dotarse de herramientas de compras adecuadas, para poder identificar proveedores adecuados⁸⁹.

Jamaica

En Jamaica, como en el común de la subregión caribeña, es el Ministerio de Finanzas y Planificación el ente nacional que ejecuta la política de compras públicas. La norma rectora la constituye la Financial Administration & Audit (FAA).

De acuerdo con la Política de Compras Públicas del Gobierno de Jamaica⁹⁰, la estrategia de contrataciones del país se deben regir por diez principios: i) economía; ii) competencia; iii) eficiencia; iv) equidad; v) integridad; vi) justicia; vii) transparencia; viii) responsabilidad; ix) confiabilidad; y x) valor del dinero.

El Plan Nacional de Desarrollo de Jamaica (Visión 2030) reconoce la importancia de las compras públicas como herramienta de desarrollo del país, especialmente a través de la racionalización de los procesos de contratación por parte de ministerios y agencias del Estado así como mediante el mejoramiento del diseño de compras con impacto sustentable en el medio ambiente⁹¹. La promoción de compras públicas responsables con el medio ambiente es un compromiso del Estado, al establecer la Guía Ambiental de Compras Verdes.

Trinidad y Tobago

El marco legal y regulatorio para la contratación pública en Trinidad y Tobago se rige bajo el Central Tenders Board Ordinance de 1961. Esta ordenanza fue desarrollada como un sistema de controles y procedimientos para garantizar la eficiencia en las compras públicas mediante el establecimiento de una única autoridad, la Junta Central de Licitaciones⁹².

Las posteriores modificaciones realizadas a esta normativa han tenido que enfrentar los desafíos de una evolución nacional e internacional en el entorno tecnológico. En 2010 se elaboró un proyecto de Contratación Pública y Disposición de Ley de Propiedad, que se encuentra hasta la fecha (2014) en proceso de revisión. El Ministerio de Finanzas de Trinidad y Tobago ha implementado una herramienta de compras basado en la Web (*finance.gov.tt*) que permite a los proveedores presentar ofertas en línea para los contratos de suministro de bienes o servicios⁹³.

7.2. Centroamérica y México

Costa Rica

El marco legal para las compras públicas parte de las previsiones del artículo 182 de la Constitución Política costarricense, de donde derivan los principios y parámetros para regular las licitaciones. Estos lineamientos son desarrollados en la Ley 7494 de 1995, sobre la Contratación Administrativa, cuya última reforma se llevó a cabo en el 2009 y constituye la principal disposición legal aplicable al régimen de compras públicas en el país.

⁹⁰ Ministry of Finance and the Public Service. Public Sector Procurement Policy. p. 6

⁹¹ Jamaica National Development Plan. p. 213

⁹² Reform of the public sector procurement regime. Ministry of Finance. 2005

⁹³ United Nations E-Government Survey 2010

El Ministerio de Hacienda es el ente encargado de administrar las compras públicas del Estado, mediante la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) como entidad rectora. El sistema de compras del Estado cuenta con varios tipos de licitación: pública y abreviada o directa; además cuenta con algunos tipos de contratación especiales, como licitación con financiamiento, remate, recalificación y adjudicación por subasta a la baja, contando con un registro de proveedores

La Contraloría General de Costa Rica cuenta con el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), dirigido a registrar, organizar, integrar, mantener y suministrar información sobre la contratación administrativa de los órganos y entes sujetos a la fiscalización de la Contraloría, incorporando principios de transparencia en el proceso de compras. La ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, así como el Manual de Buenas Prácticas de Contratación Administrativa, de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), también cuentan con una serie de recomendaciones.

La Ley N° 7494 sobre Contratación Administrativa establece la libre concurrencia, con el fin de lograr una mayor participación de oferentes; la igualdad de trato entre los posibles oferentes, prohibición para el Estado de imponer condiciones restrictivas para el acceso del concurso, sea mediante la promulgación de disposiciones legales o reglamentarias; y ordena la utilización de criterios de evaluación favorables a las PYMES en compras del Estado.

El Artículo 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa del 2006, establece la libre competencia entre los oferentes, evitando las restricciones técnicas, legales o económicas que limiten la participación de los potenciales oferentes.

En el año 2002 se promulgó la Ley No. 8262 para el Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas. Uno de los objetivos de esta ley es facilitar el acceso de las PYMES a mercados de bienes y servicios, incluyendo el acceso a las compras públicas. A su vez, el Decreto 37427-H de 2012, reforma el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, reconoce los esfuerzos de las PYMES que estando registradas en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, para logran venderle al Estado, por lo que se les otorgan ventajas competitivas sobre las licitaciones.⁹⁴

Existen más de 15 plataformas distintas, la mayoría creadas por los gobiernos locales, donde se comparte el uso de las plataformas digitales y las transacciones físicas. Las dos plataformas más utilizadas por las instituciones públicas son MerLink y CompraRed.

A nivel de gobierno electrónico, la Presidencia de la República cuenta con un órgano, denominado Secretaría Técnica de Gobierno Digital, que ha desarrollado un proyecto para la digitalización del Sistema de Compras del Estado costarricense, planteando un nuevo modelo de compras electrónicas, fundamentado en el uso de las tecnologías de información y comunicación, a través de la plataforma Mer-Link.

A principios de 2013, se emitió una directriz⁹⁵ mediante la cual la Administración Pública no podía realizar nuevos desarrollos de sistemas electrónicos de compras públicas; por lo que, se procedió a la creación de un Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas, reformando diversas normas reglamentarias, el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa. La Administración Central debería estar utilizando e implementando el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas, a

⁹⁴ Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica. CEGESTI. 2012.

⁹⁵ Directriz N° 044-MH-MICITT

44

mediados de 2014, suscribiendo un convenio con Mer-Link, para regular los niveles de servicio y los términos contractuales.

Para el perfeccionamiento del sistema de contratación pública en Costa Rica se han generado durante las últimas décadas una serie de acuerdos internacionales, enmarcados en tratados de libre comercio, dentro de cuya normativa se encuentran las compras gubernamentales. Es así como, Costa Rica cuenta con trece acuerdos comerciales, entre los que sobresalen México, República Dominicana, Chile, Canadá, CARICOM, China, Perú, Estados Unidos, Singapur, la Unión Europea, Panamá y Colombia, entre otros.

Los principales portales de adquisiciones gubernamentales cuentan con cursos de capacitación, además, la página del Sistema Integrado de la Actividad Contractual cuenta con capacitación para los usuarios. Mer-Link cuenta con una plataforma de capacitación para los diferentes módulos del sistema de compras.

Aunado a esto, para 2011 se intentó implementar mediante una ley un plan de Política Nacional de Compras Públicas Sustentables, en conjunto con la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente, Energía, Telecomunicaciones, Hacienda, Economía, Industria y Comercio, así como el de Planificación y Política Económica y de Trabajo y Seguridad Social.⁹⁶

Dentro del marco jurídico de Costa Rica las normas a nivel de Compras Sustentables se encuentran resumidas en la Ley de Contratación Administrativa⁹⁷, en su artículo 59 donde exige un estudio medioambiental a todo procedimiento de contratación que se realice. A su vez, el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa de 2006, en su artículo 148 señala que las entidades que participen en los procesos de contratación deben procurar el resguardo del medio ambiente y procuren preservar o restaurar las condiciones ambientales afectadas por las obras. También, el artículo 29 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos⁹⁸, N° 8839 autoriza a las instituciones de la administración pública para que promuevan la compra de materiales reutilizables, reciclables, biodegradables y valorizables, entre otros.

El Salvador

La Constitución nacional establece que toda compra de bienes o adquisición de obras que involucren fondos públicos deben someterse a licitación pública⁹⁹. La Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UACI), adscrita al Ministerio de Hacienda, es el ente nacional con competencia en las compras públicas salvadoreñas.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública de 2010, reformada en 2014, incluye la conformación de Comisiones de Evaluación de Ofertas para licitaciones o concursos públicos o públicos por invitación, nacionales o internacionales, lo cual aporta acciones de transparencia al proceso de compras públicas. De igual manera, el Salvador ha integrado las TIC instaurar el Sistema Electrónico de Compras Públicas, conocido como CompraSal, cuenta con un portal web a partir de agosto de 2014. La Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC) permite conocer los planes de compras previstos por instituciones públicas de El Salvador., las cuales alcanzan la cifra de 327.

⁹⁶ Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables para Costa Rica (2012-2016)

⁹⁷ Ley de Contratación Administrativa

⁹⁸ Ley para la Gestión Integral de Residuos

⁹⁹ Constitución de El Salvador. Artículo 234.

En relación al apoyo a PYMES, la norma establece que en las compras de bienes y servicios con este tipo de empresas las entidades contratantes deben adquirir a PYMES al menos el correspondiente a un 12% del presupuesto anual destinado a compras de bienes y servicios, así como de procurar la compra a estas empresas del lugar donde se realicen las contrataciones¹⁰⁰. La sostenibilidad ambiental en las compras públicas integró el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, al plantear la introducción paulatina de criterios ambientales en los programas de compras públicas de bienes y servicios¹⁰¹ por parte de las instituciones del Estado.

México

En México la autoridad nacional de compras públicas es la Secretaría de Función Pública (SFP), la cual a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas. Las contrataciones integran el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 el cual prevé programas para el desarrollo de proveedores interesados en suministrar bienes y servicios al Estado, así¹⁰²:

- Promover las contrataciones del sector público como herramienta para operar programas de desarrollo de proveedores, enfocados a incrementar la participación de empresas nacionales en la cadena de valor y mejorar las condiciones de compra para las dependencias y entidades.
- Implementar esquemas de compras públicas estratégicas que busquen atraer inversión y transferencia de tecnologías.
- Promover la innovación a través de la demanda de bienes y servicios del gobierno.
- Incrementar el aprovechamiento de las reservas de compras negociadas en los tratados de libre comercio.
- Desarrollar un sistema de compensaciones industriales para compras estratégicas de gobierno.
- Fortalecer los mecanismos para asegurar que las compras de gobierno privilegien productos certificados conforme a las Normas Oficiales Mexicanas.

La constitución mexicana establece que toda compra pública debe ser realizada a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

La ley paraguas del sistema nacional de compras públicas en México es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sancionada en 2000 y reformada en 2009. De igual manera, se debe considerar la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas (2000). Las instituciones públicas están en la obligación de colocar, a través de CompraNet, el plan anual de compras¹⁰³.

México es uno de los países de la región que ha realizado e impulsado ferias y macro eventos sobre compras públicas como mecanismo de inclusión de posibles proveedores. La denominada Expo Compras del Gobierno, con ediciones anuales, ha contado con la participación de las 17 secretarías federales junto a 94 instituciones descentralizadas, incluyendo las principales

¹⁰⁰ Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública. 39.C

¹⁰¹ Numeral 182.

¹⁰² Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Estrategia 4.8.3. Orientar y hacer más eficiente el gasto público para fortalecer el mercado interno.

¹⁰³ Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público. Artículo 21.

46

compradoras del estado mexicano: Petróleos Mexicanos (PEMEX), el mencionado IMSS y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En fomento y apoyo a PYMES, el Estado mexicano promueve la compra de productos y servicios nacionales competitivos por parte del sector público y compradores extranjeros¹⁰⁴, las cuales alcanzaron la cifra de 52.327 en 2013 a través del Programa Compras de Gobierno.

La profesionalización en compras públicas ha sido desarrollada en México. La Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, capacita a los funcionarios públicos, con el objetivo de actualizar y desarrollar los conocimientos de carácter normativo que se relacionen con las compras públicas financiadas con recursos federales o con créditos de organismos financieros internacionales.

7.3. Suramérica

Argentina

El Decreto 1023/2001 del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, por el que se rigen las compras públicas en Argentina, tiene como objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología, en el momento oportuno, con el menor costo posible y la mayor calidad de proveedores. Algunos de sus principios son, la eficiencia en la contratación, promoción de la concurrencia de interesados y la competencia de oferentes, la transparencia en los procedimientos, la publicidad y difusión de las ofertas, la responsabilidad de los funcionarios públicos en la gestión de las contrataciones y la igualdad de trato entre interesados y oferentes.

El sistema de compras de la administración pública nacional se aplica a la administración central, organismos descentralizados, universidades nacionales y fuerzas armadas y de seguridad. Sin embargo, su ámbito no abarca a las provincias, municipios ni organismos que cuentan con un régimen específico de contratación, también se encuentran excluidos las empresas del Estado, fondos fiduciarios con participación estatal, entidades financieras del sector público y entidades multilaterales de crédito. En este caso, la iniciativa de Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, creada en 2009, con el objetivo de fortalecer los sistemas de compras de las agencias de las provincias y gobiernos regionales del país.

En Argentina, las adjudicaciones deberán realizarse a favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, tomando en cuenta el precio y calidad del producto o servicio ofertado., a través de procedimientos de licitación o concurso público, subasta pública, licitación o concurso abreviados y contratación directa.

El Sistema Nacional de Contrataciones y la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) fueron creados por decreto 1545 de 1994. La ONC es el Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, responsable de establecer las normas, sistemas y procedimientos que rigen las contrataciones, mientras que la gestión de compras es realizada por las instituciones del gobierno nacional.

El decreto 893 del 2012, reglamenta el régimen de contrataciones de la administración pública, a través del cual se habilita el sistema electrónico ArCompra¹⁰⁵, como medio para efectuar en forma

¹⁰⁴ Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, mediana y pequeña empresa. Artículo 4.II

electrónica todos los procedimientos de compras, permitiendo unificarlas e implementar contratos marco a través de la ONC.

El cuerpo normativo en materia de compras públicas introduce elementos de sustentabilidad de las compras (CPS). La inclusión de criterios amigables con el medio ambiente y socialmente responsables en los catálogos de compra está siendo estudiada por la ONC, para incluirlo en su sistema de identificación de bienes y servicios.

Brasil

Brasil cuenta con la Ley 8.666¹⁰⁶, de 1993, que regula las compras públicas a nivel nacional. Por su parte, también se encuentra la Ley 10.520/2002 o ley de subastas y negociaciones para adquisición de bienes y servicios, que simplifica los procesos de licitación a nivel administrativo.

El Ministerio de Planificación es la institución encargada de la adquisición de bienes y servicios, a través de la agencia del Departamento de Tecnología de la Logística y la Información (SLTI), quienes llevan los procesos de licitaciones electrónicas, ofertas, contratos y registro de proveedores. Asimismo, un sistema de administración de servicios generales (SIASG) tiene la responsabilidad de realizar las operaciones electrónicas de contratación pública, por parte de la Administración Pública¹⁰⁷. Existe un Sistema de Inscripción Proveedor Único, el cual registra a las personas o empresas interesadas en participar en las licitaciones de la administración pública, lo que permite el monitoreo del desempeño de los proveedores registrados.

El denominado pregón electrónico es hoy la modalidad de compra más utilizada por la administración pública. Mediante este mecanismo los proveedores compiten para ofrecer el mejor precio, reduciendo así los tiempos de transacción e incrementando la cantidad de oferentes.

A partir del 2006, Brasil adoptó una política de preferencia para las empresas nacionales, en especial para las PYMES. La Ley Complementaria 123 (Ley General de las PYMES) establece las ventajas en esta materia, como las compras inferiores a cierto monto, las licitaciones exclusivas o la subcontratación.

En 2011 se adoptó con un Plan de Adquisiciones, que se creó para hacer más expeditos los procesos de contratación para proyectos como los Juegos Olímpicos de 2016, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de la escuela pública y el Sistema Único de Salud (SUS).

En materia de gobierno electrónico, el portal Comprasnet, manejado por el Ministerio de Planificación, comenzó a operar en el 2000, encargado de llevar los procesos de contratación electrónica por parte de la Administración Pública y la información relativa a los procesos de contratación y proveedores, de una forma más competitiva, estandarizando los procedimientos sin recurrir a la contratación directa. Este portal permite el seguimiento de los procesos de licitación pública, registra las compras en el Sistema Integrado de Administración Financiera, para la asignación de contratos. Los proveedores pueden tener acceso a la solicitud de inscripción en el Sistema de Inscripción de Proveedores, la obtención de ofertas, la participación en los procesos de contratación electrónica de bienes y contratación de servicios.

¹⁰⁵ Disposición 69/2014 Oficina Nacional de Contrataciones 28-ago-2014. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=234157>

¹⁰⁶ Lei N° 8.666

¹⁰⁷ Gestión de Compras Gubernamentales. Ministerio de Planificación. <http://www.comprasestatales.gub.uy/Documentos/evento/presentacion10.pdf>

48

El Gobierno de Brasil, a través de su plataforma electrónica¹⁰⁸, capacita con la colaboración de los ministerios de Planificación, Desarrollo, Economía, Industria y Comercio sobre la gestión de licitaciones y contrataciones públicas, como una medida de buenas prácticas para mejorar el acceso a la pequeña y mediana empresa, al igual que para los demás demandantes.

En 2011 Brasil lanzó el Plan de Acción Nacional para la Producción y el Consumo Sustentable (PPCS)¹⁰⁹, con el propósito de ligar el aspecto económico, social y ambiental del desarrollo; priorizando las adquisiciones de productos reciclados o reciclables, la sustentabilidad medioambiental, la eficiencia energética, el consumo reducido de agua, el uso de energías renovables, el manejo de basura, entre otros.

Una iniciativa de 2012 para adquirir productos sostenibles se ha consolidó con la publicación del Decreto 7.746, que regula el artículo 3 de la Ley 8666 de 1993, que establece criterios, directrices y prácticas para promover el desarrollo nacional sostenible en los contratos celebrados por la administración pública federal. El decreto también crea la Comisión Interministerial de la Sostenibilidad en la Administración Pública (CISAP), para proponer acciones, criterios y prácticas de sostenibilidad en los procesos de contratación pública.¹¹⁰

A más de 20 años de vigencia de la ley nacional de compras, el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ha planteado la necesidad de su reforma con los siguientes objetivos¹¹¹: 1) privilegiar el resultado de la licitación sobre el proceso; 2) incrementar el poder de compra del Estado en favor del ciudadano, ampliando las opciones de criterios que la institución puede tener en cuenta en la selección del proveedor para cumplir con los objetivos sociales amplios y permitiéndole combinar los criterios de la manera más eficiente posible; 3) generar incentivos de carrera para los funcionarios de compras públicas; 4) reducir o eliminar las posibilidades de manipulación de resultados y de prácticas corruptas; 5) reducir los costos de transacción aumentando la eficiencia técnica con la adopción y difusión de las mejores prácticas y 6) aumentar la transparencia y previsibilidad del proceso de compras para toda la sociedad.

Chile

Chile cuenta con un moderno proceso de compras públicas, permitiendo el acceso igualitario a las oportunidades de negocio, promoviendo la transparencia y eficiencia en las licitaciones. La Ley 19.886, promulgada en 2003¹¹², establece; i) un mercado abierto; ii) la licitación pública; iii) el acceso a través del mercado electrónico de participación obligatoria; y iv) un sistema de control e impugnación, donde se puede fiscalizar e investigar los actos del Gobierno.

Con la creación de la Ley de Compras Públicas se institucionaliza la Dirección de Compras y Contratación Pública, un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda y supervisado por la Presidencia de Chile. ChileCompra administra el Sistema de Compras Públicas de Chile donde los organismos del Estado realizan de manera autónoma sus compras y Contrataciones y donde los proveedores ofertan.

¹⁰⁸ Capacitación en Compras Gubernamentales. Véase en: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/escola-de-logistica/capacitacao>

¹⁰⁹ Compras Públicas Sustentables en Brasil.

¹¹⁰ Decreto 7.467 Criterios sustentable sobre prácticas de contratación realizadas por la administración pública.

¹¹¹ IPEA. A Agenda Perdida das Compras Públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. p. 15.

¹¹² Modificaciones al reglamento de la ley 19.886. Ministerio de Hacienda. 2011

La mencionada Ley hace referencia a dos tipos de contrataciones excepcionales (Artículo 7°), la Licitación o Propuesta Privada y el Trato o Compra Directa. Para la privada aplica un concurso donde se formulan propuestas; para el Trato Directo, durante la negociación se omiten los requisitos para la licitación pública¹¹³.

Para la contratación de proveedores, la Dirección de Compras y Contratación Pública es la encargada de llevar un registro, lo que facilita los trámites de contratación, aunque la ley no habla de la obligatoriedad de este registro para postularse, pero sí para la realización del contrato. Para el año 2006, la cantidad de proveedores inscritos alcanzaba a 224.141, con un 93porcentaje aproximadamente de trabajadores por cuenta propia y micro y pequeñas empresas¹¹⁴.

Existe además, un proceso de Acreditación de Competencias para los organismos públicos, cuyo objetivo es verificar que quienes intervienen en los procesos de adquisiciones de cada institución, cuentan con las aptitudes, conocimientos y destrezas necesarias para cumplir las actividades que componen su función laboral, que genere transparencia y eficiencia en los procesos de contrataciones por parte del Estado¹¹⁵.

En Chile existe la figura de los convenios marco como modalidad de compra ya predeterminada, a través de un catálogo, para que los organismos públicos accedan a ellos directamente, pudiendo emitir una orden de compra directamente a los proveedores pre-licitados, acortando los procesos de compra.¹¹⁶

La modernidad de los procedimientos de adquisiciones públicas por parte del Estado chileno, radica en la utilización de las nuevas tecnologías para agilizar los procesos de acreditación de licitaciones y postulaciones. ChileCompra, como bien se hizo mención, actúa como intermediario electrónico de información entre el oferente y el proveedor. Además, cuenta con un registro electrónico oficial de proveedores y una plataforma virtual de licitaciones; todo es amparado por la Ley de Compras Públicas.

La Dirección de Compras y Contratación Pública cuenta con una plataforma de formación, ofreciendo cursos de capacitación para empresas y personas que acudan y quisieran concursos en algún proceso de licitación del Estado.

En materia de contratación, la ley de compras públicas establece que en las licitaciones públicas es posible utilizar criterios de sustentabilidad para decidir entre las ofertas. Para 2012, un 15% de las órdenes de compra del sistema de compras públicas fueron emitidas a empresas que han pasado los criterios de sustentabilidad a través de ChileCompra¹¹⁷. Este país cuenta con un Consejo Consultivo de Compras Públicas Sustentables, cuya finalidad es la de revisar los planes y la implementación de criterios sostenibles, donde participan las principales autoridades con competencia en la materia, Ministerios, Fundaciones, Universidades y la Dirección ChileCompra. Además, Chile participa en un proyecto piloto de compras sustentables con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Ante desastres naturales, Chile cuenta con la Ley N° 19.886 (2003), la cual autoriza la utilización del trato directo, calificados mediante resolución fundada del jefe superior de la entidad contratante,

¹¹³ Procedimientos de Contratación Trato Directo. Chile Compra.

¹¹⁴ Contraloría General de la República.

¹¹⁵ Compras públicas y libre competencia. Fiscalía General. 2011

¹¹⁶ Licitaciones de Convenio Marco

¹¹⁷ Véase en: http://www.comprassustentables.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2&Itemid=2

50

sin perjuicio de las disposiciones especiales para casos de sismos y catástrofes contenidas en la legislación pertinente¹¹⁸.

Los gobiernos de Perú y Chile han realizado encuentros, a través de los organismos responsables, para intercambiar experiencias y poder incorporar a los diversos modelos de compras públicas factores ambientales, sociales y económicos. Al igual que la AGCI y el Ministerio de Medio Ambiente Alemán, a través de un acuerdo que pretende desarrollar y fortalecer en base a la experiencia de Alemania, la capacidad de Chile para avanzar en la implementación de compras públicas sustentables y eco-etiquetado.

Colombia

La autoridad nacional de compras públicas en Colombia es de reciente creación, a través del Decreto 4.170 (2011) se instaura la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), la cual reemplaza la Comisión Intersectorial de Contratación Pública de 2004.

La transparencia en las compras públicas ha sido ampliamente reglamentada en el sistema colombiano, al contar con la Ley 1.150 (2007), por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en las compras públicas.

Los incentivos a PYMES también forman parte de la normativa nacional aplicable a las compras públicas. El Decreto 1.510¹¹⁹ (2013) establece que la entidad contratante debe establecer en los pliegos de condiciones para la contratación, dentro de los criterios de calificación de las propuestas, los incentivos para los bienes, servicios y oferentes nacionales o aquellos considerados nacionales con ocasión de la existencia de trato nacional. Asimismo, dichas instituciones pueden realizar convocatorias limitadas a PYMES nacionales domiciliadas en los departamentos o municipios en donde se va a ejecutar el contrato. Las TIC han sido incorporadas al sistema nacional de compras públicas colombiano con el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).

La Ley 1.508 (2012), por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas como instrumento de vinculación de capital privado, es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades públicas adjudiquen a un proveedor privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura¹²⁰.

Ecuador

Ecuador ha sido uno de los países de la región que ha implementado recientemente reformas legales y administrativas en el sistema nacional de compras públicas, especialmente a partir de la promulgación de la Constitución de 2008, la cual establece que las compras públicas deben cumplir con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social¹²¹. Asimismo, la carta magna del Ecuador indica que deben darse prioridad a los bienes y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria y desde las PYMES.

¹¹⁸ Artículo 8.

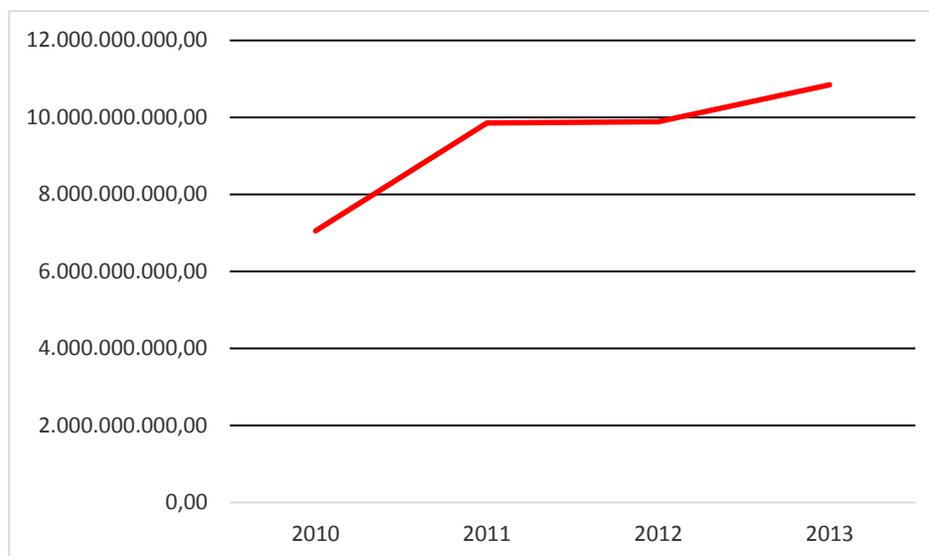
¹¹⁹ Artículo 151.

¹²⁰ Artículo 3°. Ámbito de aplicación.

¹²¹ Constitución de la República del Ecuador (2008). Artículo 288.

Las compras públicas representaron, en 2013, el 34% del presupuesto general del Estado ecuatoriano, el impacto de esta cifra se puede evidenciar en la matriz productiva nacional, al superar las compras públicas (2011) el valor total de las exportaciones no petroleras¹²². Como puede observarse en el gráfico 2, las cifras de lo destinado a compras pública en Ecuador ha aumentado significativamente en el período 2010-2013.

GRÁFICO 2
Inversión en compras públicas en Ecuador
(US\$)



Fuente: SERCOP

Las compras públicas en el Ecuador son reguladas mediante la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sancionada en 2008 y reformada en 2013, la cual establece que la política de compras públicas se enmarca en los siguientes principios¹²³: legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional.

Ecuador cuenta con un sistema electrónico de compras públicas así como diversas iniciativas de apoyo y fomento a sectores vulnerables, entre ellos las PYMES, como el Catálogo Electrónico Artesanal. El Programa Hilando Desarrollo constituye una iniciativa por medio de la cual se suministran uniformes escolares de manera gratuita a estudiantes de educación inicial, básica y general básica de zonas rurales y urbanas, incluyendo la Amazonía. Un aspecto a resaltar es que las instituciones públicas contratantes del Ecuador deben ejecutar estudios de compras de inclusión.

Las Ferias Inclusivas son definidas como procedimientos que ejecutan las entidades contratantes, sin considerar montos de contratación, con el fin de fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios, mediante la adquisición de bienes y servicios de producción nacional, incluidos aquellos servicios que tengan por objeto única y exclusivamente la reparación, refacción, remodelación, adecuación o mejora de una construcción o infraestructura ya existente.

¹²² Véase en: <http://www.scpm.gob.ec/wp-content/uploads/2013/07/Salom%C3%B3n-Tenorio.pdf>

¹²³ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Artículo 4.

52

La mencionada Ley marco de compras públicas establece que, en casos de emergencia¹²⁴, se podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia; incluyendo la posibilidad de contratar con empresas extranjeras sin requerir los requisitos previos de domiciliación ni de presentación de garantías.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 identifica a las compras públicas como un elemento estratégico del Estado en la transformación de la matriz productiva nacional. El objetivo 10.7 de dicho Plan plantea 7 metas¹²⁵ a desarrollar en el marco del sistema nacional de compras públicas:

- i. Establecer mecanismos para que la inversión pública sea un agente dinamizador de la transformación productiva, en función de los sectores prioritarios.
- ii. Generar metodologías y mecanismos de promoción, previsibilidad, modelos de gestión y financiamiento, para aprovechar las externalidades positivas de la inversión pública y así impulsar la inversión privada.
- iii. Fomentar la sustitución de importaciones mediante la implementación de mecanismos que garanticen la priorización de encadenamientos productivos locales en la contratación pública, por parte de los diferentes niveles de gobierno, instituciones del Estado y las empresas públicas.
- iv. Definir un margen de reserva de mercado en la compra pública, para dinamizar el sector de Mipymes y EPS aumentando su participación como proveedores del Estado, bajo consideraciones de absorción de la producción nacional, oferta y capacidad productiva de los proveedores.
- v. Promover la innovación y la transferencia de conocimientos y tecnologías en los procesos de compra pública de servicios importados, para el desarrollo de las industrias estratégicas y de los sectores prioritarios.
- vi. Mantener la potestad del Estado para promover la transformación de la matriz productiva mediante las compras públicas con proveedores ecuatorianos, en cualquier negociación comercial internacional entre el Ecuador y otros países.
- vii. Maximizar la incorporación de bienes de capital y materia prima nacional en proyectos estratégicos del Estado, mediante la desagregación tecnológica y la articulación de actores públicos, privados, universidades, actores de la economía popular, comunidades rurales y pesqueras.

La Ley de Economía Popular y Solidaria (2012) establece a la compra pública como una de las medidas de fomento¹²⁶ hacia organizaciones productivas nacionales, a través del establecimiento de márgenes de preferencia en favor de organizaciones de la economía popular y solidaria y unidades económicas populares. Dicha norma indica que, es a través de la feria inclusiva como las instituciones del Estado priorizarán la compra de bienes o servicios provenientes de los mencionados proveedores.

El concepto de economía popular y solidaria comprende toda forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y

¹²⁴ El Artículo 6.31 define las situaciones de emergencia como aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional.

¹²⁵ Gobierno del Ecuador. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 p. 304

¹²⁶ Artículo 132.

reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital¹²⁷.

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), organismo nacional de compras públicas ecuatoriano, cuenta con una plataforma digital educativa¹²⁸, por medio de la cual se realizan cursos virtuales sobre el sistema nacional de compras públicas, destinado tanto para funcionarios públicos de entidades contratantes como para posibles proveedores.

Uruguay

La Ley N° 18.834 (2011) reformó el sistema nacional de compras públicas uruguayo creado en 2008, incorporando herramientas asociadas a TIC, como la creación de un registro de proveedores. En Uruguay, el apoyo a la incursión de las PYMES en las compras públicas ha tenido avances significativos más allá de las reformas normativas y legales. A través de la Ley N° 18.362 (2008), se crea el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, en cuyo marco podrán emplearse regímenes y procedimientos de contratación especiales, adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación.

En el marco del mencionado programa podrán emplearse, entre otros instrumentos, márgenes de preferencia en el precio y mecanismos de reserva de mercado, en favor de productores y proveedores nacionales. En todos los casos se exigirán a productores y proveedores nacionales las contrapartidas que contribuyan a la sustentabilidad en el mediano plazo de las actividades estimuladas. Esta iniciativa incluye subprogramas con énfasis en PYMES, sector agrícola e inclusión de TIC las compras públicas de Uruguay.

El otorgamiento de trato preferencial para las ofertas nacionales esta amparado en la Ley 18.362, la cual establece dos regímenes: la Preferencia a la Industria Nacional (PIN) y el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo (PCPD).

¹²⁷ Idídem. Artículo 1.

¹²⁸ Véase <http://www.sercopcapacita.gob.ec/virtual/>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Las compras públicas representan una actividad estratégica para el Estado, la cual conjuga elementos ambientales, tecnológicos, sociales y comerciales, impulsando la incorporación de sectores sociales vulnerables como herramienta de desarrollo nacional.
- América Latina y el Caribe presenta menor relación compra pública/PIB que la registrada por economías más desarrolladas, incluyendo la media global de 17,87% (2012). A nivel de esquemas de integración regional, el SICA es el que presenta menor porcentaje del PIB comprometido a la compra de bienes y servicios por parte del Estado; mientras países de la ALBA y la CARICOM invierten el mayor porcentaje en dicha actividad.
- La adquisición de bienes y servicios no debe centrarse en el solo trámite administrativo de ubicar el mejor proveedor en relación al precio ofertado, se debe tomar en cuenta el ciclo de vida del producto o servicio, desde la elección del mismo hasta el consumo o finalización de la obra.
- Además de estar sujetos a las leyes nacionales en materia de compras públicas, un importante grupo de países de América Latina y el Caribe están adscritos, de manera voluntaria, a diversos marcos normativos a nivel regional e internacional, permitiendo la sistematización de los procesos de compras, mejorar la transparencia, e implementar innovaciones, a través de acuerdos, modelos, grupos de trabajos e iniciativas bilaterales de cooperación.
- Las PYMES representan el principal proveedor potencial del Estado, por lo cual deben fomentarse políticas para garantizar su participación en procesos de compras públicas, tomando en cuenta su capacidad productiva y financiera.
- Es necesario impulsar programas para que las PYMES puedan desarrollar su capacidad para competir en las compras públicas de los otros Estados parte de los TLC, y así participar del proceso exportador. Las PYMES deben ser tratadas de manera diferenciada en políticas de inclusión y acceso a mercados de compras públicas.
- La firma del TLCAN, en 1994, inició una nueva etapa en el tratamiento comercial, tanto a nivel intrarregional como con socios extrarregionales, incluyendo las compras públicas.
- Las compras públicas han sido negociadas por un grupo de países de la región en el marco de acuerdos de libre comercio, principalmente con socios extrarregionales (Estados Unidos, Unión Europea y Japón).
- América Latina y el Caribe no cuenta, a diferencia de otras regiones, principalmente Europa, con un instrumento marco vinculante sobre compras públicas. Sin embargo, se han presentado recientes iniciativas en los diversos esquemas subregionales de integración regional, como la OECO, el SICA, el MERCOSUR y la ALBA.
- No existe una voluntad regional en adherirse al ACP, a casi 20 años de su entrada en vigor. Sin embargo, este instrumento representa un modelo para la negociación de acuerdos comerciales regionales con inclusión del tema de compras públicas para los países de América Latina y el Caribe.
- Las reformas normativas en los sistemas nacionales de compras públicas, en la última década, han permitido aumentar la transparencia en las operaciones, mejorar la relación calidad-precio, promover la competencia y perfeccionar la gestión de los procesos de compras, a través de la simplificación y estandarización de trámites, incluyendo las TIC.
- La transparencia en los temas relacionados con las licitaciones y contratos realizados por las instituciones públicas nacionales constituye un elemento central de la lucha contra la corrupción.
- El diseño de un sistema de compras públicas competitivo requiere que la competencia integre las leyes y normativas sobre compras públicas. Asimismo, es necesaria la promoción

56

de la cooperación entre organismos e instancias de compras y autoridades de competencia, las cuales han sido conformadas en la mayor parte de países de la región.

- La vulnerabilidad de América Latina y el Caribe a los desastres naturales ha sido incorporada a la normativa sobre compras públicas ante situaciones de emergencia, facilitando los procesos de compra de bienes y servicios de manera expedita.
- La utilización de las TIC deben estar encaminadas a mejorar los servicios públicos, la organización de las entidades contratantes y la información y capacitación de los proveedores en todas las áreas que intervienen en los procesos de compras públicas.
- Debe promoverse la implementación de infraestructura tecnológica de compras públicas electrónicas en los países de la región; reduciendo la desigual brecha digital existente en los países de América Latina y el Caribe.
- Las compras públicas no representan una actividad que le corresponde solo a las instituciones nacionales directamente con competencia en la materia, por lo cual se debe fomentar la cooperación interinstitucional entre agencias nacionales de compras, de promoción de la competencia e instituciones de investigación, la cual ha sido planteada en el marco de la CELAC.
- Los sectores agrícola y farmacéutico presentan mayor avance en materia de cooperación bilateral y regional en compras públicas en América Latina y el Caribe.
- La profesionalización de los funcionarios públicos encargados de ejecutar la política de compras públicas constituye una oportunidad y desafío para los países de la región como parte fundamental para establecer sistemas de compras públicas eficientes y transparentes capaces de construir una herramienta de desarrollo nacional.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

GLOSARIO DE TÉRMINOS

ACP	Acuerdo sobre Contratación Pública
AF	Agricultura familiar
AGCS	Acuerdo General de Comercio de Servicios
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BRICS	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFC	Comisión Federal de Competencia
CPE	Compras públicas electrónicas
CPS	Compras públicas sustentables
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECO	Organización de Estados del Caribe Oriental
OECS/PPS	Sistema Farmacéutico de Compras
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SE-COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica

60

SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TLC	Tratados de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCITRAL	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI. 2003. Estudio sobre gobierno digital; Disponible en <http://www.aladi.org/nsfaladi/integracion.nsf/4d374c6803202077032574ad006f2d44/41acfdbf43a67378032574bb00614678?OpenDocument>
- Alianza del Pacífico. 2014. Declaración del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico; disponible en http://alianzapacifico.net/documents/2014/dec_enero.pdf
- BID. 2014. Eficiencia y transparencia en el sector público. Avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe (2002-2012); disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/6521?locale-attribute=es>
- BID; OEA. Red Interamericana de Compras Gubernamentales; Disponible en <http://www.ricg.org/que-es-la-ricg/contenido/3/es/>
- CEGESTI - Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial. 2012. Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica; Disponible en http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213_informe_compras_publicas_PYME_CR.pdf
- CEPAL. Evolución composición del Gasto Público en América Latina y el Caribe año 1990-2009; Disponible en: [http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/seminario_ba/Presentaciones/Gasto Publico Ivonne Gonzalez.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/seminario_ba/Presentaciones/Gasto_Publico_Ivonne_Gonzalez.pdf)
- CEPAL. 2013. Economía digital para el cambio estructural y la igualdad. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/49395/economia_digital_para_cambio_estructural_y_la_igualdad.pdf
- CEPAL. Manual de contratación pública electrónica para América Latina. p.33 <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/28648/DocW130.pdf>
- Choices Project. 2013. Compras Públicas Sustentables en Brasil; Disponible en <http://es.consumersinternational.org/media/1064678/spanish%20brazil%20compras%20p%C3%BAblicas%20sustent%C3%A1vel%20sum%C3%A1rio%20executivo.pdf>
- Comisión Europea. Estrategia en pos de la contratación pública electrónica. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0179&from=EN>
- Comisión Europea. 2008. Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos; disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_es.pdf
- Comunidad Andina. 1998. Decisión 439. Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina; disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec439s.asp>

62

EcoGlobal. 2010. Análisis jurídico sobre las compras públicas sustentables en Costa Rica. <http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/procurement/pilotcountries/files/CostaRicaLR.pdf>

Fiscalía Nacional Económica. 2011. Compras públicas y libre competencia; Disponible en <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/08/Material-de-Promoci%C3%B3n-1-Compras-p%C3%BAblicas-Abr2011.pdf>

FLACSO. 2012. Guillermo Rozenwurcel; Mariana López Fernández. Compras Públicas en América Latina y el Caribe ¿Internacionalizar o no internacionalizar? ¿Quién, cómo, cuándo?: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13051.pdf>

Guillermo Rozenwurcel Gabriel Bezchinsky. Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y desafíos. 2012. <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Compras%20publicas%20en%20AL%20y%20C.pdf>

IPEA. 2014. Flávia de Holanda Schmidt Squeff. O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico: Análise do Caso Brasileiro; disponible en http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21116

IPEA. 2014. A Agenda Perdida das Compras Públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional; disponible en: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/zzzzztd_1990_web.pdf

Margaret Rose. 2014. Public Procurement Policy Considerations in the Caribbean: Trade, Governance & Development; Disponible en <http://roselawcaribbean.com/wp-content/uploads/2014/08/Public-Procurement-Policy-Considerations-2014.pdf>

Ministerio de Planificación. 2009. Gestión de Compras Gubernamentales; Disponible en <http://www.comprasestatales.gub.uy/Documentos/evento/presentacion10.pdf>

Ministerio de Hacienda. 2012. Política de Compras Públicas Socialmente Responsables De la sustentabilidad a la responsabilidad social.

Nurjk Agloni y José Manuel Melero. 2012. Compras Públicas Sustentables en Chile <http://choices.concoctions.ca/wp-content/uploads/2012/10/Reporte-Compras-p%C3%BAblicas-en-Chile.pdf>

OCDE-CEPAL. 2013. Perspectivas económicas de América Latina.

OECD. 2008. Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas; Disponible en <http://es.slideshare.net/bemaguali/metodologa-para-la-evaluacin-de-los-sistemas-nacionales-de-adquisiciones-la-ocde-cad>

Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. La contratación pública ante los desastres naturales; Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/image/II%20-%20Maria%20Noel%20Vaeza%20-%20UNOPS.pdf>

- OMC. 2014. Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP); Disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm
- OMC. 2014. Las políticas en materia de competencia y la contratación pública: dos eslabones faltantes en el debate sobre la salud pública.
- OMC. 2014. Las políticas en materia de competencia y la contratación pública: dos eslabones faltantes en el debate sobre la salud pública.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. 2011. Referencias de las contrataciones del Estado en América Latina; Disponible en http://www.derecho.usmp.edu.pe/itaest2011/Articulos_estudiantiles/02-2011 Referencia de las contrataciones del Estado en America Latina.pdf
- OSCE. Estimación de la participación de la Micro y Pequeña empresa (MYPE) en el mercado estatal 2011 – 2012
http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Publicacion/Estudios/2013/Participacion%20MYPE%202011-2012_Corregida.pdf
- PNUMA. 2012. Implementando Compras Públicas Sostenibles; Disponible en http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/document/SPPguidelines_SP_27.07.12.pdf
- PNUMA. Plan Nacional de Compras Públicas Sustentables para Costa Rica (2012-2016). Disponible en http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/SPP/F.%20National%20Action%20Plan_Costa%20Rica.pdf
- PNUMA. 2010. Cristóbal Correa. Criterios de Sustentabilidad en la Contratación Pública en Chile; Disponible en <http://www.unep.fr/scp/procurement/pilotcountries/files/ChileLR.pdf>
- PNUMA. 2012. Implementando Compras Públicas Sostenibles; disponible en http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/document/SPPguidelines_SP_27.07.12.pdf
- PROACTIS. 2013. Case Study: Modernisation of National Procurement System; Disponible en <http://www.proactis.nl/newsevents/news-archive/2013/august/case-study-modernisation-of-national-procurement-system.aspx>
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales; Iniciativas RICG; Disponible en <http://www.ricg.org/compranet-inteligancia-de-mercado/postulacion/18/es/>
- Republic of Trinidad and Tobago. Ministry of Finance. 2005. Reform of the public sector procurement regime; Disponible en <http://finance.gov.tt/wp-content/uploads/2013/11/pub50.pdf>
- Revista Peruana de Derecho de la Empresa. 2008. Arthur Brandi Sobrinho. Consideraciones legales de la pequeña y mediana empresa en Brasil; disponible en <http://www.teleley.com/revistaperuana/brandi-66.pdf>

64

RICG. La RICG y el Panorama de las Compras Públicas Sustentables en Latinoamérica. <http://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/2f0b06804565e8c7961fd76d575befd1/1+La+RICG+y+el+Panorama+de+las+Compras+P%C3%BAblicas+en+Am%C3%A9rica+Latina.pdf?MOD=AJPERES>

Saavedra (2010). "Mejora en el acceso de las Mipymes a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de compra del sector público". Disponible en: <http://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2012/01/Mejora-en-el-acceso-de-las-Mipymes-a-las-compras.pdf>

Secretaría de Logística y Tecnología de la Información. Carlos Henrique de Azevedo Moreira. Contrataciones Públicas de Brasil.

SELA. 2012. Cadenas de Valor Pymes Políticas Públicas Experiencias Internacionales. Lecciones ALC. Disponible en: http://www.sela.org/attach/258/default/Di_34-Cadenas_valor_PYMES_politicas_publicas.pdf

SELA. 2014. Políticas de Desarrollo Productivo e Industrial en ALC. Disponible en: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/04/T023600005822-0-DT_1-Desarrollo_Productivo_e_Industrial-1.pdf

SELA. 2010. Visión prospectiva de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES). Respuestas ante un futuro complejo y competitivo. Disponible en: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/08/T023600004305-0-Vision_prospectiva_de_las_PYMES.pdf

SELA. 2012. Fundamentos de la firma digital y su estado del arte en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.sela.org/attach/258/default/Di-7-12_Fundamentos_Firma_Digital_y_su_Estado_Arte_en_ALC-Final.pdf

SELA. 2013. La continuidad de negocios y operaciones frente a situaciones de desastre en ALC. Balance y recomendaciones. Disponible en: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/07/T023600005211-0-Continuidad_de_negocios_y_operaciones_frente_a_situaciones_de_desastre_en_ALC.pdf

SELA. 2013. El ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional, Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos – TCP; disponible en http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/09/T023600005380-0-El_ALBA-TCP_DI_No.4_doc_Rev_8_doc_15-8-13.pdf

UNCITRAL. 2011. Ley Modelo sobre la Contratación Pública; Disponible en http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html

UNCTAD. 2012. Promoción del desarrollo del sector local de la tecnología de la información mediante la contratación pública; disponible en http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dtlstict2012d5_es.pdf

UNDESA. 2011. E-Procurement: towards transparency and efficiency in public service delivery.
Disponible en:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan047627.pdf>

United Nations Public Administration Network .2010. United Nations E-Government Survey;
Disponible en <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2010-Survey/Chapter-4-World-e-government-rankings.pdf>

Victoria Beláustegui (2011). Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de
avance y elementos clave para su desarrollo; disponible en:
<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/compras2.pdf>

1.