

Presentación del estudio de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA):

**“Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe”
(SP/Di No. 11-14. Septiembre de 2014).**

Dr. Telasco Pulgar
Coordinador de Relaciones con Organismos Regionales y Extrarregionales
Secretaría Permanente del SELA

CONTENIDO

Capítulo 1. LAS COMPRAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO ECONÓMICO

- 1.1 Como herramienta de desarrollo
- 1.2 PYMES: principal proveedor del Estado

Capítulo 2. INICIATIVAS INTERNACIONALES

- 2.1 Instrumentos multilaterales
- 2.2 Contexto extrarregional de integración

Capítulo 3. INICIATIVAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

- 3.1 Acuerdos regionales de libre comercio
- 3.2 Acuerdos subregionales de integración
- 3.3 Aporte rural al desarrollo

Capítulo 4. PROCEDIMIENTOS NACIONALES

- 4.1 Estado actual de la normativa general
- 4.2 Transparencia y Gobierno-e

Conclusiones

Capítulo 1. LAS COMPRAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO ECONÓMICO

1.1 Como herramienta de desarrollo

a) Este capítulo analiza la importancia de las compras públicas, como actividad de Estado, en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de América Latina y el Caribe (ALC). 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.

b) 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.

c) A escala nacional, la legislación sobre compras públicas de países de ALC sólo contempla, en promedio, un 40% de compras sustentables, disminuyendo al 19% las normativas que aplican conceptos y exigencias de sostenibilidad en las compras públicas.

1.1 Como herramienta de desarrollo - Continuación

d) El Estado, a través de su poder de compra, posee una capacidad insustituible para 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.

e) En ALC, las compras públicas representaron en 1990-2009 entre 10 y 15% del gasto público.

CUADRO 1

Compras públicas en el PIB mundial

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

1.2 PYMES: principal proveedor del Estado

- a) Las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) representan el principal ofertante de bienes y servicios en ALC. Dichos sectores constituyen el mayor empleador en la región, un promedio entre 30 y 50%, con variaciones significativas en cada país. En México, generan el 52% del PIB y el 72% del empleo y en Ecuador representan el 99% de los proveedores registrados (2013).
- b) 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 y su inserción en las compras públicas.
- c) La data para los países en la región es limitada, pero se calcula que la proporción de ventas de PYMES al Estado varía entre 14 y 50%. En Perú, por ejemplo, la participación de PYMES alcanzó la cifra de 34,2% en 2012.
- d) 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.

Capítulo 2. INICIATIVAS INTERNACIONALES

2.1 Instrumentos multilaterales

El Acuerdo de Compras Públicas (ACP) revisado es el instrumento jurídico internacional más relevante que trata el tema, pero mantiene un carácter plurilateral. Ningún país de ALC es parte del ACP y sólo cuatro son observadores: Argentina, Chile, Colombia y Panamá, de los cuales ninguno se ha adherido al mismo.

Sin embargo, la amplia red de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre países de la región y las economías desarrolladas, en su mayoría miembros del ACP, incluyen compromisos y normas sobre compras públicas derivadas de este Acuerdo que han modernizado la normativa en la región.

2.2 Contexto extrarregional de integración

Unión Europea (UE)

a) Las Directivas de la UE en materia de compras públicas intentan eliminar el trato preferencial concedido a empresas nacionales con una actitud proteccionista.

b) El Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYMES a los contratos públicos permite a las instituciones contratantes de los Estados miembros aprovechar plenamente el potencial de las Directivas regionales sobre Compras Públicas. Reconoce obstáculos para el ingreso de las PYMES al mercado de las compras públicas (monto de contratos, acceso a información, carga administrativa, plazos de pago, etc.)

Capítulo 3. INICIATIVAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

3.1 Acuerdos regionales de libre comercio

- a) El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-R. Dominicana – EE.UU. (CAFTA-RD) constituye una norma aplicable a los flujos comerciales en Centroamérica y en la República Dominicana en materia de compras públicas.
- b) La entrada en vigencia del CAFTA-RD propició cambios normativos y administrativos a nivel doméstico para adaptar sus principios y mecanismos en países como Honduras, Guatemala y República Dominicana.
- c) El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE incluye capítulos sobre compras públicas y promueve cooperación y asistencia técnica para el intercambio de información sobre normas relacionadas con las compras públicas.

3.2 Acuerdos subregionales de integración

- a) El ALBA-TCP ha dado pasos concretos para impulsar la integración de la compra pública, específicamente en el sector salud y un sistema que priorice la producción local como instrumento de desarrollo entre los países miembros, los cuales proceden de las tres subregiones de ALC.
- b) La Alianza del Pacífico, el SICA, la CARICOM y la OECS han constituido grupos técnicos con el propósito de promover los negocios y el desarrollo de las compras públicas, mediante programas conjuntos, en particular, en el sector salud.

3.3 Aporte rural al desarrollo

- a) Uno de los aspectos promovidos por la CELAC y la FAO es la Agricultura Familiar (AF) que comprende la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola, la cual, pese a su heterogeneidad entre países y en cada país, posee como características i) acceso limitado a recursos de tierra y capital; ii) uso preponderante de fuerza de trabajo familiar; y iii) principal fuente de ingresos del núcleo familiar.

b) 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.

Capítulo 4. PROCEDIMIENTOS NACIONALES

4.1 Estado actual de la normativa general

- a) Los procesos nacionales de compras públicas han evidenciado, en los últimos años, una tendencia internacional de convergencia en torno a principios centrales, tales como la competencia abierta y efectiva, la transparencia, el comercio-*e* y la relación calidad-precio (*value of money*).
- b) En América Latina y el Caribe los sistemas de compras públicas han experimentado reformas en sus normativas e institucionalidad desde la última década del siglo pasado, cabe mencionar en ese sentido los siguientes avances:
 - Las Comisiones Comunales de Contratación de Venezuela, integradas por habitantes de una comunidad a quienes se les permite participar en la selección de contratistas y establecer mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas;
 - Las Ferias Inclusivas y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 con sus siete metas de Ecuador;
 - El Programa de Contratación Pública para el Desarrollo de Uruguay (2011); y,
 - La legislación mexicana de 2009, que enfoca las compras públicas hacia el desarrollo económico.

4.2 Transparencia y Gobierno-e

- a) La transparencia en las compras públicas contiene tres elementos: publicidad hacia los proveedores interesados, limitación en la discrecionalidad hacia los ofertantes y un sistema de monitoreo.
- b) Una experiencia regional novedosa es el Observatorio Ciudadano sobre Compras Públicas, creado en la República Dominicana para impulsar la eficiencia y la transparencia en el sistema de compras públicas.
- c) 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 gubernamentales.
- d) Las compras públicas electrónicas han demostrado ser una de las herramientas más efectivas y eficientes para la buena gobernanza del proceso de compras públicas. Las TIC han cambiado radicalmente los procedimientos para las compras públicas.

4.2 Transparencia y Gobierno-*e* – Continuación

e) 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.

d) 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 ALC el 70% de las compras ya se publica en Internet.

Conclusiones

- a) Las compras públicas representan una actividad estratégica para el Estado, la cual conjuga elementos ambientales, tecnológicos, sociales y comerciales. Pueden ser utilizadas, en el marco de políticas de fomento de la industria y el comercio exterior dirigida a objetivos concretos, como inducir cambios estructurales que permitan la diversificación de la producción, generación de mayor valor agregado a las exportaciones, competitividad e innovación tecnológica, convirtiéndose así en una herramienta para el desarrollo sustentable.
- b) Las PYMES representan el principal proveedor potencial del Estado, por lo cual deben fomentarse políticas para garantizar su participación en procesos de compras públicas, mediante programas específicos que les permitan incorporar nuevas tecnologías, desarrollar su competitividad y su capacidad para exportar. Las PYMES deberían ser tratadas de manera diferenciada en políticas de inclusión y de acceso a mercados de compras públicas.
- c) Un buen sistema de compras públicas debe contemplar la competencia en su normativa, así como la cooperación técnica entre organismos e instancias de compras y autoridades de competencia.
- d) La profesionalización de los funcionarios públicos encargados de la política de compras públicas constituye una oportunidad y un desafío para los países de la región.

Conclusiones – Continuación

e) El tema de las compras públicas ha sido incorporado por varios países de la región en sus tratados de libre comercio (TLC), principalmente, con socios extrarregionales.

f) La región no cuenta, a diferencia de otras, principalmente Europa, con un instrumento marco vinculante sobre compras públicas. Sin embargo, recientemente han ocurrido cambios en los diversos esquemas subregionales de integración, tales como la ALBA-TCP, la Alianza del Pacífico, la OECO, el MERCOSUR y el SICA, que constituyen una modernización de sus sistemas de compras públicas basada en los parámetros internacionales vigentes, lo cual viabiliza su utilización como herramientas de desarrollo económico.

Por su atención, muchas gracias!

Dr. Telasco Pulgar

tpulgar@sela.org