

comercio internacional

El mercado público y los acuerdos comerciales, un análisis económico

Alfie A. Ulloa



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, abril del 2006

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

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-869X

ISSN electrónico 1680-872X

ISBN: 92-1-322901-1

LC/L.2526-P

Nº de venta: S.06.II.G.53

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

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La teoría económica	9
A. De la ‘compra local’ a la ‘compra eficiente’	9
B. Predicciones teóricas de la discriminación en compras públicas	10
C. Resumiendo la teoría	17
II. La internacionalización del mercado público	19
A. El Acuerdo de Compras Públicas de la OMC	19
B. Los Acuerdos de Libre Comercio	22
III. Estimando el tamaño del mercado público	25
A. El mercado público americano	27
B. El mercado público japonés	29
C. El mercado público comunitario	30
D. Barreras de acceso al mercado público	31
IV. Conclusiones	33
Bibliografía	35
Anexo	39
Serie comercio internacional: números publicados	43

Índice de figuras

Figura 1	Análisis estático de la discriminación por origen	12
Figura 2	La libre entrada al sector elimina la distorsión	13

Índice de cuadros

Cuadro 1	Acceso al mercado público en el GPA	21
Cuadro 2	Gasto y consumo del Gobierno.....	26
Cuadro 3	El mercado público de los EE.UU en el GPA (1999).....	28
Cuadro 4	Bienes y servicios adquiridos por las agencias centrales del Gobierno Federal de EE.UU. (1999)	29
Cuadro 5	Cobertura en el GPA, por categoría y origen del proveedor (2002).....	30

Anexo

Cuadro 1	Acuerdos de libre comercio	41
----------	----------------------------------	----

Resumen

El mercado de compras públicas demanda anualmente un 10% del PIB mundial, o el equivalente al 80% del comercio global. Tanto en la OMC como a nivel regional, los acuerdos comerciales intentan liberalizar este mercado, anticipando ahorros fiscales y expansión del flujo comercial para todos los participantes. En América Latina, acuerdos bilaterales suscritos con la Unión Europea, Estados Unidos y Japón incluyen compromisos en la materia. Según nuestro análisis, el impacto de estos compromisos y los beneficios esperados sobre el comercio se distribuyen desigualmente según los niveles de desarrollo de los países. Para América Latina y el mundo subdesarrollado, especialmente las empresas pequeñas y medianas, las condiciones no están dadas para transformar esta creación de mercado en creación de comercio.

Introducción

El influjo liberalizador que alcanzó su punto máximo en la segunda mitad de la década pasada dejó pocos espacios fuera de las mesa de negociaciones comerciales. Las prescripciones del Consenso de Washington, alentadas por las expectativas generadas tras la Ronda de Uruguay, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la consolidación de la Unión Europea (UE), generaron el clima propicio para esta liberalización global. La voluntad de las grandes potencias, su enfoque político-económico de las asociaciones comerciales y el sesgo exportador de los países menos desarrollados, amplificaron el proceso.

Es a partir de la consolidación de los bloques regionales y la OMC que el ‘mercado público’ comienza activamente a debatirse en los foros comerciales.¹ Aunque ningún país latinoamericano² ha adherido al Acuerdo Plurilateral de Compras Públicas de la OMC (GPA por su sigla en inglés³), varios han firmado acuerdos regionales y bilaterales que incluyen compromisos de acceso comercial (‘trato nacional’ y ‘no discriminación’), regulaciones específicas en transparencia y procedimientos que limitan la capacidad discriminatoria de los gobiernos. En Latinoamérica, Chile, México, el Mercado Común Centroamericano, la República Dominicana y la

¹ Negociado en la Ronda de Tokyo (1979), no es sino hasta la Ronda de Uruguay (1994) que el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC cobra notoriedad.

² Israel, Corea y Singapur son los integrantes “subdesarrollados” del GPA.

³ *Government Procurement Agreement*.

Comunidad Andina de Naciones han firmado acuerdos bilaterales —con Estados Unidos, la Unión Europea o Japón, que incluyen un capítulo de Compras Públicas.

Este documento define las Compras o Contrataciones Públicas como las adquisiciones de bienes y servicios hechas por los distintos niveles de gobierno y sus agencias, necesarias para garantizar sus funciones. Definirlo extensivamente es imposible porque los gobiernos adquieren una variedad enorme de productos y servicios, desde los más básicos hasta los más sofisticados. Para una definición inclusiva, digamos que las Compras Públicas son todas las adquisiciones de bienes, servicios e infraestructura, demandadas por los gobiernos para su uso propio (i.e., no para reventa), para la provisión de bienes públicos (v.g. infraestructura) o financiadas con recursos públicos.⁴ Al mismo tiempo, el término se refiere en forma general al conjunto de instrumentos legales que regulan el mercado de las contrataciones públicas. Así, por ‘Capítulo de Contratación Pública’ se entenderá el orden normativo que emana de un Acuerdo de Libre Comercio y regula lo referente al mercado público, sus agentes, organizaciones y procedimientos.

El tema es amplio y puede abordarse desde muy diversas aristas. Este estudio pretende ser una introducción y aportar al debate desde una perspectiva de comercio internacional latinoamericano. Se discuten criterios a considerar para evaluar el impacto de los capítulos de Contratación Pública incluidos en los Acuerdos de Libre Comercio de América Latina con Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. La estructura del documento es la siguiente. La sección I introduce la teoría económica, utilizando modelos teóricos y revisando parte de la literatura atinente. La sección II analiza la internacionalización del sector, tanto a nivel multilateral como en acuerdo comerciales entre E.E.U.U y la Unión Europea con países de América Latina. La sección III analiza las oportunidades comerciales del mercado público en los principales socios del GPA. La sección última concluye el estudio.

⁴ No considera adquisiciones militares ni gastos en salario o beneficios a empleados públicos.

I. La teoría económica

A. De la ‘compra local’ a la ‘compra eficiente’

Viendo al gobierno como otro agente representativo que toma los precios del mercado y maximiza su función de utilidad como consumidor, el debate económico respecto de la demanda pública se ha centrado mayormente en cómo financiar sus recursos (i.e., estructura óptima de impuestos, distorsiones, incidencia, etc.), relegando la discusión sobre la forma más eficiente de gastarlos. En general, cualquier análisis sobre la ejecución del gasto público aparece vinculado a los temas de corrupción y transparencia, o a los de balance fiscal.

Antes de la liberalización comercial de los 90's el objetivo ‘compra doméstico’ primaba en las decisiones de los gobiernos. Ahora sin embargo, conceptos como ‘trato nacional’, ‘no discriminación’ y ‘transparencia’, antes diseñados para impedir una intervención pública en las acciones comerciales entre privados, se han expandido al mercado público. Un nuevo objetivo ‘compra eficiente’ remplazaría al anterior. En su versión más simple, este paradigma anticipa que la apertura de las contrataciones públicas a proveedores internacionales tendría doble efecto. Primero, al utilizar la competencia internacional como herramienta para reducir los precios locales, se reducirían los gastos del gobierno. Segundo, el carácter recíproco de los acuerdos permitiría al sector privado doméstico exportar al gobierno de la contraparte, abriendo así un nuevo mercado. Sin embargo:

“Aunque la mayor rentabilidad se obtiene mediante un régimen de contratación pública abierto y no discriminatorio, a veces los gobiernos tratan de alcanzar otros objetivos de política interna mediante sus decisiones en materia de compras, por ejemplo, fomentar sectores industriales o de grupos de empresas nacionales. [...] Esos procedimientos y prácticas discriminatorios de la contratación pública pueden originar perturbaciones en el comercio internacional.”

Examen general del Acuerdo de Contratación Pública, OMC.⁵

La intuición es clara. Partiendo de un mercado perfectamente competitivo y un gobierno que quiere minimizar el gasto sujeto a dos restricciones: un nivel mínimo de operación (e.g., la cantidad provista de bienes públicos) y el origen doméstico de los bienes que adquiere.⁶ Por la naturaleza competitiva del mercado, una vez removida la restricción de origen, el gobierno podría mantener su nivel de provisión pero reducir el gasto necesario vía menores precios, obteniendo así “mayor rentabilidad”.⁷ Es sobre esta hipótesis que se construye la legislación internacional y los acuerdos bilaterales en compras públicas. Aunque irrefutable en sus conclusiones, esta visión presupone características ideales en los mercados, aplicadas ahora a los mercados públicos. Sin embargo, como a menudo ocurre al llevar la teoría a la práctica, el problema surge al conciliar supuestos y realidad. En mercados no competitivos o países afectos a fallas de mercado —caso común en los subdesarrollados— remover una restricción sin considerar las demás puede reducir el bienestar social.⁸ Esto sugiere cautela y un análisis específico para cada país.

Como se discute a continuación, según las circunstancias específicas del país y el mercado, las prácticas discriminatorias en las contrataciones públicas podrían tener un impacto nulo, favorable o negativo sobre el flujo comercial y el bienestar social del país que las aplique. Por su parte, el gasto fiscal podría subir, mantenerse o incluso reducirse, con el uso de una política de contrataciones discriminatoria. Aun reconociendo la dificultad de inferir recomendaciones de política basadas en modelos teóricos, sus implicancias resultan de gran utilidad al evaluar la normativa en compras públicas, las oportunidades comerciales que estos ofrecen. El objetivo de esta sección es considerar criterios teóricos para evaluar el impacto en la producción, el flujo comercial y el bienestar social de algunas prácticas discriminatorias, en contraste con el régimen “abierto y no discriminatorio” que motiva la normativa de la OMC y otros acuerdos.

B. Predicciones teóricas de la discriminación en compras públicas

En la literatura económica podemos identificar tres áreas de investigación con interés en las causas y consecuencias del sesgo doméstico en compras públicas.⁹ En primer lugar, enfocados en el impacto sobre la producción local y el flujo comercial, los trabajos de Baldwin, Richardson, Evenett y Hoekman entre otros, emplean modelos clásicos de comercio (ventajas comparativas y el modelo Heckscher-Ohlin) para evaluar el impacto de la discriminación, mientras los de Trionfetti y Brühlhart aplican modelos de la “nueva” teoría del comercio. Una segunda área estudia la discriminación desde una óptica de economía política, Laffonte y Tirole (1993) y Mattoo (1996)

⁵ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/over_s.htm.

⁶ Esto es equivalente a maximizar la utilidad social, restringida por un presupuesto y por el requisito de origen para los proveedores.

⁷ O bien alcanzar un mayor nivel de utilidad social, con el mismo presupuesto.

⁸ Para un análisis sobre políticas económicas y soluciones de “Segundo Mejor” ver Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).

⁹ Un cuarto grupo se enfoca en la normativa óptima desde un punto de vista administrativo o legal. Los mejores exponentes serían el programa en Compras Públicas de la Escuela de Leyes de la Universidad George Washington, que otorga un título de magíster y mantiene una revista especializada (<http://www.law.gwu.edu/Academics/Academic+Focus+Areas/Overview+of+Government+Procurement+Law.htm>) y el “Grupo de investigación de las compras públicas” de la Escuela de Leyes en la Universidad Nottingham (<http://www.nottingham.ac.uk/law/pprg/index.html>), también con publicaciones sistemáticas. Para consultar esta extensa literatura ver los estudios de Trepte (2004), Arie (1999), Arrowsmith (2004), Arrowsmith et. al. (2000 y 2003), y Hoekman y Mavroidis (1997).

dan buena cuenta de estos. El tercer grupo utiliza las compras públicas en un contexto de “teoría de juegos”, con énfasis en modelos óptimos de licitación y contratos, pueden revisarse los trabajos de McAfee y McMillan y una vasta literatura reciente.

Aunque este tercer grupo resulta muy importante para comparar los modelos de regulación y licitación óptima con los mecanismos y regulaciones incluidos en los acuerdos comerciales, nuestro análisis se enfocará principalmente en los dos primeros. Es decir, discutiremos el impacto esperado sobre la producción y el comercio, y otros argumentos distintos de eficiencia que pueden ser considerados por el gobierno en su decisión de política de contratación.

1. La demanda pública y el comercio internacional

i) El modelo clásico

Partamos de un modelo de equilibrio parcial, con un mercado perfectamente competitivo que produce un único bien transable.¹⁰ El bien puede producirse localmente o importarse (son perfectos sustitutos), y el sector productivo doméstico tiene retornos constantes a escala. El gobierno actúa sólo como consumidor y maximiza la utilidad social. La producción local es \$60, mientras que la demanda local se compone de \$120 del sector privado y \$40 del gobierno. Inicialmente hay un régimen abierto, lo que exige \$100 de importaciones para equilibrar el mercado.¹¹ En este escenario se impone una política discriminatoria de “compra local”, prohibiendo al gobierno consumir importaciones. Dado que la demanda pública (\$40) es menor que la producción doméstica (\$60), el gobierno satisface su demanda con productos domésticos, sustituyendo por producción local su consumo previo de importaciones. El sector privado sigue demandando \$120, pero ahora quedan disponibles \$20 de producción local y deberá consumir \$100 importados. Por las condiciones iniciales del problema, la discriminación no generó ninguna perturbación en el comercio internacional, la producción interna o el bienestar social.

Manteniendo los supuestos y la demanda total (\$120 privada y \$40 pública), asumamos ahora un nivel inicial de producción doméstica de \$30, lo que requiere \$130 de importaciones para lograr el equilibrio. Al restringir el gobierno en su capacidad de consumir bienes importados, y dado que la demanda pública (\$40) supera la producción local (\$30), el sector privado deberá incrementar su producción (de \$30 a \$40), lo que reduce las importaciones totales a \$120. En este caso, la protección sí redujo el flujo comercial y aumentó la producción interna (exactamente en el mismo monto, \$10). Debido a la prohibición de suplir la demanda pública con proveedores extranjeros, la economía modifica su asignación de recursos, incrementándola en el sector protegido (i.e., aumentó ineficientemente la especialización del país).

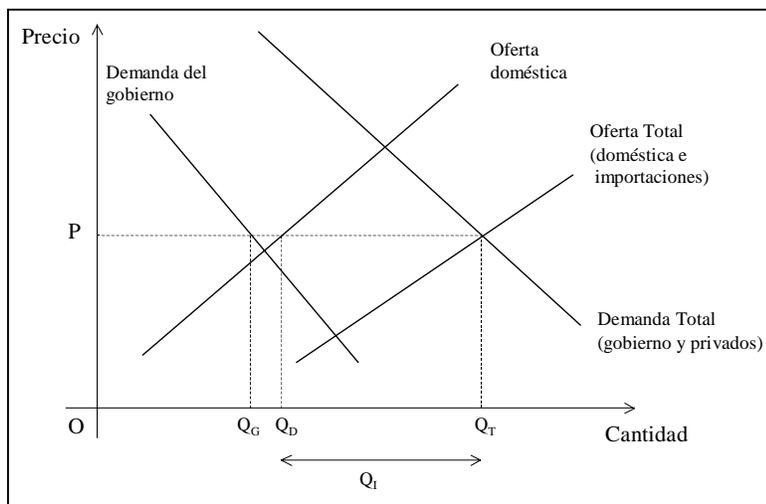
Este simple ejemplo numérico prueba que no todos los países, ni todos los sectores reaccionan igual ante una misma política. El modelo puede generalizarse de la siguiente manera: cuando la producción doméstica e importada son sustitutos, y la demanda del gobierno es menor que la producción interna, la discriminación por origen del proveedor no tiene efecto como mecanismo de protección al sector (figura 1.a). Como corolario, eliminar la discriminación en el mercado público no reduciría el precio que el gobierno paga. Por ende, la demanda pública será efectiva como mecanismo de protección sólo cuando el gobierno consume más que la producción doméstica total (figura 1.b). En este caso, el gobierno adquiere el bien a mayor precio (aunque consume menor cantidad), lo que induce a los productores locales elevar la producción y reduce las importaciones. Nótese que aun siendo efectiva, la discriminación por origen es menos distorsionadora y por ende genera menor pérdida de bienestar social que un arancel, esto se debe a

¹⁰ Esta sección utiliza los modelos de Baldwin (1970, 1980) y Baldwin y Richardson (1972).

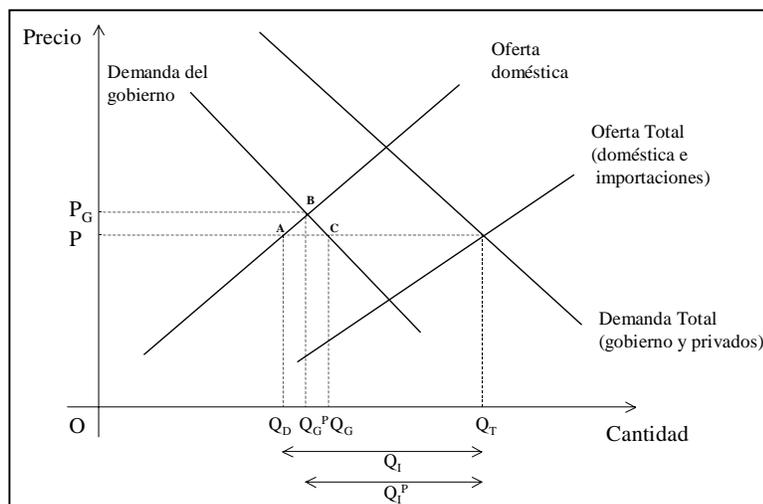
¹¹ Si la demanda total es \$160 y la producción local \$60, se necesitan \$100 de producción extranjera (importaciones) para lograr un equilibrio.

que la discriminación afecta únicamente el precio que paga el gobierno, sin modificar el precio relativo del resto de la economía.¹²

Figura 1
ANÁLISIS ESTÁTICO DE LA DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN
a



b



Fuente: Evenett, S. y Hoekman, B. (2005).

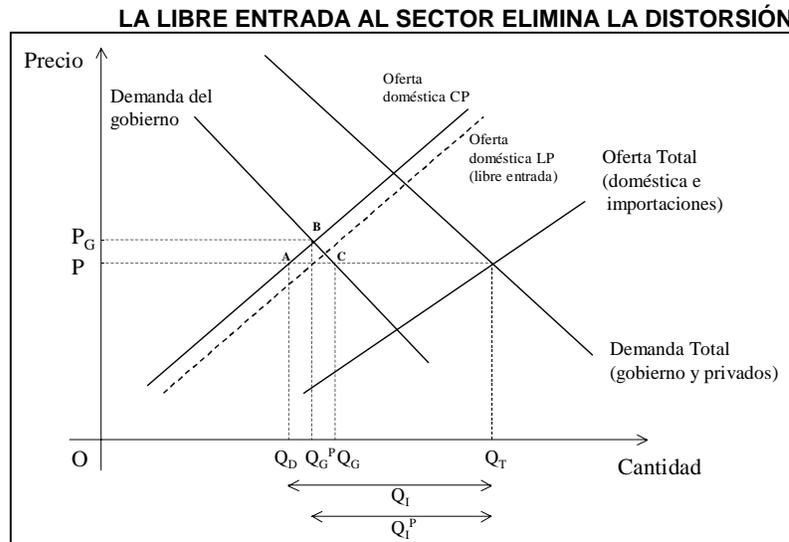
La figura 1 sigue el modelo original de Baldwin y Richardson (1972). El mercado incorpora producción doméstica e importaciones por el lado de la oferta, y la demanda privada y pública. Sin discriminación, el equilibrio se da al precio internacional (P), y la cantidad demandada total (Q_T) se satisface con producción doméstica (Q_D) e importaciones ($Q_I = Q_T - Q_D$). Cuando la demanda pública es menor que la producción doméstica (figura 1.a), se satisface la demanda pública (Q_G) con producción local; mientras la demanda privada adquiere el remanente ($Q_D - Q_G$) y las importaciones (Q_I). Como se discutió, en este caso la discriminación no tiene impacto en el precio o la producción, modificando únicamente la composición de la demanda.

¹² Baldwin (1970, 1984), Breton y Salmon (1996), Trionfetti (2000), Evenett y Hoekman (2005).

En el segundo caso (figura 1.b), al precio internacional (P) la demanda pública (Q_G) supera a la producción doméstica (Q_D), lo que el gobierno suple con importaciones ($Q_G - Q_D$). Cuando se establece la discriminación, obligando al gobierno consumir sólo bienes producidos en el país, se induce un nuevo equilibrio de mayor precio (P_G) y mayor cantidad producida domésticamente (Q_G^P). El alza en el precio (de P a P_G) reduce la cantidad demandada por el gobierno (de Q_G a Q_G^P), aunque su consumo de bienes domésticos aumenta. El gobierno absorbe toda la producción local (i.e., los productores se especializan en venderle al gobierno), mientras que la demanda privada se mantiene consumiendo importaciones a los mismos precios iniciales (P). Puesto que los productores locales aumentan la producción y el precio, el sector incrementa sus utilidades. Como ya dijimos, las importaciones se reducen en el mismo monto en que la producción local aumenta ($Q_G^P - Q_G$). La pérdida de bienestar social equivalente al área ABC. Por último, dependiendo de las elasticidades, es posible que el gobierno consuma menor cantidad pero aumente el gasto, con las adicionales implicancias en el costo de oportunidad de los fondos públicos y eventuales alzas de impuestos para financiarlos.¹³

Los efectos descritos se mantienen si el modelo se amplía a uno de equilibrio general¹⁴ o se considera al gobierno como oligopolio,¹⁵ pero desaparecen en el largo plazo si las empresas domésticas pueden libremente entrar al sector y competir por las rentas.¹⁶ En este caso, las utilidades del sector atraen a otros productores locales, los que entrarán al mercado reduciendo el precio hasta eliminar la distorsión (figura 2). Esto sugiere nuevamente la importancia del análisis específico, pues en un país donde la competencia doméstica y la libre entrada a los mercados se mantengan, el efecto negativo de la protección desaparece. En resumen, el impacto depende del tamaño relativo de la demanda pública en el sector, de la estructura de costos¹⁷ y de la política de competencia del país.

Figura 2



Fuente: Evenett, S. y Hoekman, B. (2005).

¹³ Si la demanda del gobierno tiene elasticidad precio menor que uno, el gasto con “discriminación” será mayor. Esto se obtiene de comparar las áreas $P_G B Q_G^P O$ (gasto total con discriminación) y $P C Q_G O$ (gasto total sin discriminación), y refleja la idea de la “compra eficiente” o “compra inteligente” por parte del gobierno. En la práctica, un porcentaje mayor de la demanda del gobierno es inelástica (o menor que uno), puesto que su consumo está sujeto al presupuesto y a necesidades específicas de compra.

¹⁴ Trionefetti (2000).

¹⁵ Miyagiwa (1991).

¹⁶ Evenett y Hoekman (2005).

¹⁷ Si la estructura de costos se mantiene mientras la industria se expande, la curva de oferta de largo plazo será horizontal al nivel del precio internacional, asumiendo igualdad de costos mínimos doméstica e internacionalmente. Este supuesto se elimina cuando consideremos retornos crecientes a escala en el sector.

La prohibición de comercializar con proveedores internacionales es un caso extremo de discriminación en el mercado público. Como medidas intermedias, el gobierno podría asignar márgenes de preferencia favorables a sus proveedores domésticos, exigir componente local en la producción o incrementar el costo que un proveedor internacional enfrenta al participar en el mercado.

El impacto de los márgenes preferenciales depende también del tamaño de la demanda pública, la estructura de costos y la posibilidad de entrada de firmas al mercado local.¹⁸ Si la producción del sector es mayor a la demanda del gobierno, la preferencia en precios no modificará los patrones de comercio ni de producción y sólo desviaré comercio desde la demanda privada a la demanda pública. Estimando sus efectos, Evenett y Deltas (1997) concluyen que aun aplicando bajos márgenes de preferencia, el mecanismo eleva la probabilidad de que firmas locales ganen el contrato, incrementando las rentas de los proveedores domésticos. Según sus estimaciones, un margen de preferencias del 6% aumenta la rentabilidad esperada de las empresas locales en 12%, pero eleva el gasto público esperado sólo un 0,25%. Esto último se debe a que las firmas extranjeras compensan la menor probabilidad de ganar ofreciendo un precio menor. Aun con altos niveles de preferencia, los proveedores extranjeros tienen una probabilidad del 40% de ganar el contrato, pero en tales casos habrán ganado con precios menores de los que habrían ofrecido de no aplicarse la preferencia. Por este mecanismo, son los proveedores extranjeros y no los contribuyentes quienes financian los gastos “extra” que se requieren para elevar la producción local.

En lugar de diferenciar los ingresos de los proveedores (i.e., el precio que reciben), se puede favorecer al sector doméstico diferenciando los costos. Respecto de los proveedores internacionales, los locales tienen ventajas de localización que se traducen en menores costos de participar en el mercado. Es posible exacerbar esta diferencia manejando discrecionalmente los plazos de los contratos, los requerimientos de información, aplicando requisitos que demanden presencia local, etc. Adicionalmente, cuando los bienes no son homogéneos o traen asociados un componente importante de información (servicios especializados, proyectos de infraestructura, etc.), los costos asociados al monitoreo, y las herramientas del gobierno para asegurar el cumplimiento del contrato le hacen preferir un proveedor local. En este enfoque agente-principal, el gobierno debería reducir las asimetrías de información, los costos de monitoreo o la probabilidad de una falla post-contractual que obligue a renegociar, esto justificaría una política discriminatoria en favor de productores locales.

Estos modelos permiten un análisis diferenciado entre países según niveles de desarrollo. En términos generales, se puede anticipar que en países desarrollados la demanda pública es menor que la oferta local (el caso de la figura 1.a). En cambio, los países subdesarrollados producen mayormente bienes intermedios, recursos naturales y agricultura, sectores en los que la demanda de los gobiernos es prácticamente nula. Así, en países subdesarrollados es de esperar que los principales componentes de la demanda pública (servicios y manufacturas), se produzcan en menor cantidad domésticamente (el caso de la figura 1.b). Esto indica que serían los países subdesarrollados quienes se beneficiarían mayormente del uso de prácticas discriminatorias. Asegurando la libre entrada al sector, la competencia doméstica, y diseñando estratégicamente los márgenes de preferencia, la intervención puede aumentar la producción interna sin crear distorsiones o reducir el bienestar social en el largo plazo.

¹⁸ Esto es práctica habitual en los EE.UU., donde las preferencias permiten que los proveedores locales ganen licitaciones aun presentando precios más altos. Ver Evenett y Hoekman (2005), p. 11-13 y Evenett y Deltas (1997).

ii) La “nueva teoría del comercio” y la “economía geográfica”

La “nueva teoría del comercio internacional” enfatiza los rendimientos crecientes (economías de escala y procesos de aprendizaje¹⁹) y la diferenciación de productos (competencia monopolística²⁰) para explicar las causas del comercio intra-industrial. A diferencia de los sectores con retornos constantes a escala, en la “nueva teoría” el costo promedio decrece mientras el nivel de producción aumenta, por lo que un sesgo doméstico en la demanda pública puede aumentar (eficientemente) la especialización del país en sectores con estas características.

Este argumento, cercano a la “industria naciente”, anticipa que cualquier política preferencial —incluyendo un sesgo local en la demanda pública— aplicada sobre sectores con rendimientos crecientes, elevaría la especialización, aumentando la producción local y reduciendo las importaciones. Debido a las fallas de coordinación que afectan a estos sectores, la demanda privada no sería capaz de generar el efecto “mercado local” necesario y la acción discriminatoria del gobierno es imprescindible. A pesar de la pérdida de bienestar inicial, la naturaleza dinámica del modelo, enmarcado en situaciones de “segundo mejor” hacen que la discriminación aumente el bienestar.²¹ Naturalmente, este efecto positivo depende de la capacidad real de reducir los costos de producción local en el mediano plazo.

Generar el efecto de “demanda local” es distinto que proteger a la industria usando un arancel. En primer lugar, el impacto negativo de la protección no depende de la discreción del gobierno en mantenerla, sino de la capacidad de reacción de las firmas locales para entrar al mercado, aumentar su escala y reducir los costos. Mientras la discriminación se fundamenta en las fallas del mercado, y la competencia doméstica (incluyendo la presencia local de productores extranjeros) sea permitida, el impacto anticipado por los modelos es positivo. Segundo, la protección modifica únicamente el precio que el gobierno paga, pero no el del resto de la economía. Por último, el valor presente del gasto del gobierno dependerá de las elasticidades respectivas y la velocidad de ajuste en el sector.

Siguiendo esta lógica, los modelos de economía geográfica enfatizan el efecto económico de la concentración de mercado (i.e., aglomeración).²² El nivel de producción de un sector con retornos crecientes o diferenciación de producto, depende directamente del tamaño en la demanda local por el producto (sea esta privada o pública); pero la demanda local está a su vez condicionada por el nivel de producción existente. Este ciclo dinámico se mueve por fuerzas opuestas de dispersión o aglomeración, y el dominio de una de ellas determina el patrón de especialización del país (i.e., resulta independiente de las ventajas comparativas estáticas del modelo clásico).

En este contexto, las empresas deciden no sólo su nivel de producción sino también la ubicación geográfica de sus plantas. Cuando comerciar (i.e., importar) es costoso, las fuerzas de aglomeración incentivan la producción local (e.g., en el extremo estarían los bienes no transables). En caso contrario, dominarían las fuerzas de dispersión, reduciendo la producción local. El modelo predice que la reducción de los costos en el comercio internacional llevaría a la especialización extrema en la producción de sectores que serán determinados por las condiciones iniciales, especialmente el tamaño relativo de la demanda local. El país que “pierde” (“atrae”) el sector incurre en una pérdida (ganancia) de bienestar social.²³

¹⁹ Ver Arrow (1962), Fundenberg y Tirole (1983).

²⁰ Ver Dixit y Stiglitz (1977), Krugman (1979), Helpman y Krugman (1996), Krugman y Obstfeld (1997).

²¹ Trionfetti (2001).

²² Para la fundamentación teórica ver Krugman (1996) y Krugman y Venables (1993, 1995); para una revisión exhaustiva de la literatura, ver Ottaviano y Puga (1998); para una revisión de los estudios empíricos ver Brulhart (1998). Para un análisis específico del efecto de los acuerdos comerciales ver Puga y Venables (1998).

²³ En este modelo, la pérdida social incorpora los costos que el consumidor incurre al usar el mercado internacional para consumir bienes que de otra forma se producirían domésticamente con igual nivel de eficiencia. Ignorando los costos sociales del desempleo y

Trionfetti (2001) amplía el modelo básico de aglomeración (Krugman y Venables 1995) para considerar por separado la demanda privada y pública. Mientras la demanda pública tenga un sesgo doméstico —aun si los costos de comerciar son bajos— el efecto dispersor se reduce por la acción del gobierno. Mientras mayor sea la reducción en los costos de comerciar, dada por la globalización y los acuerdos comerciales, mayor impacto tiene la demanda pública en contrarrestar el efecto dispersor y mantener (i.e., aglomerar) la producción local de los sectores con retornos crecientes y diferenciación de producto. A diferencia de los sectores con retornos constantes, en los que la demanda del gobierno debe superar la capacidad doméstica —y generar una pérdida de bienestar, al menos temporal— para afectar el nivel de producción local (el caso de la figura 1.b), la aglomeración tendrá efecto (i.e., aumentará la producción local) aun cuando la demanda pública sea menor a la oferta local. Dado que sólo el sector público incurre en un costo inicial, la pérdida de eficiencia es temporal y se compensa al atraer o mantener el sector.

Nuevamente las implicancias del modelo determinan conclusiones diferenciadas según niveles de desarrollo. Puesto que la eficiencia, el nivel de producción y la localización del sector dependen del tamaño de mercado, es claro que los sectores destinados a abastecer la demanda pública se localizarán en países desarrollados, donde la demanda inicial es mayor. En países desarrollados, el nivel de demanda privado es suficiente para mantener el sector y no hay beneficios asociados a la demanda pública. Por el contrario, los países subdesarrollados deberían usar su demanda pública para incrementar la eficiencia de estos sectores, o evitar que el efecto dispersor los haga desaparecer.

2. Los modelos de economía política

Al reconocer en las políticas públicas una variable endógena —al proceso político y al ciclo económico y a características distintivas de los países— e identificar otros factores de importancia en el crecimiento económico (v.g., instituciones, tecnología, capital humano, etc.), la visión del Estado productor cedió paso a la de un Estado subsidiario y regulador. La reducción en su capacidad productora y la desintegración de su estructura vertical transformó al Estado en simple agente consumidor, lo que a su vez demandó la creación o reestructuración de sus mecanismos de contratación. A la opción de proteger vía aranceles y subsidios, se agregó la demanda pública como un poderoso mecanismo para transferir recursos de los contribuyentes a sectores específicos, bien con objetivos redistributivos o de otra naturaleza.

Esta área de investigación hace una modificación fundamental, no en las condiciones del sector —que mantiene retornos constantes— sino en las preferencias del gobierno. Reconociendo que el gobierno puede tener objetivos distintos que la eficiencia y el bienestar social, estos modelos hacen de las decisiones en política de contratación una variable dependiente. Es decir, el gobierno toma sus decisiones de gasto usando la demanda como una herramienta de política económica o social y como un mecanismo de redistribución (i.e., incorpora en su función de utilidad diversos objetivos de política: redistribución, apoyo social, fallas de mercado u otros criterios). Naturalmente, puede que el uso estratégico del gasto no se justifique socialmente, sino que favorezca a un grupo privado porque el gobierno es corrupto o ha sido capturado por grupos de interés. En la mayoría de estos casos, normas estrictas de transparencia aparecen como la mejor solución.²⁴ Ver Mattoo (1996) para una revisión de la teoría y Lafont y Tirole (1993) para los modelos.

la transición de estos eliminados por la dispersión, sería esta reducción en la capacidad de compra (i.e., ingreso real) la pérdida en que la sociedad incurriría si el gobierno no demanda con sesgo local, Trionfetti (2000), p. 69.

²⁴ En su Reunión Ministerial de Singapur (1996), la OMC creó un Grupo de Trabajo para estudiar la transparencia en las prácticas de contratación pública de todos los países miembros (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gptran_s.htm). Las instituciones financieras internacionales, las agencias de cooperación y los gobiernos que realizan donaciones para el desarrollado han puesto el adecuado énfasis en las normas para limitar estas prácticas.

Independiente de sus motivaciones, el resultado de estas prácticas es que el gobierno transfiere rentas desde los contribuyentes a ciertos grupos beneficiados. Esto significa que la demanda pública se usa en virtud de un grupo social, pero independientemente del producto o sector que dicho grupo se especializa. Adicionalmente, la intención explícita de transferir rentas requiere mantener la distorsión en el largo plazo imponiendo barreras a la entrada y reduciendo la competencia, lo que genera pérdidas de bienestar social permanentes.

El uso de la demanda pública como mecanismo de apoyo es universal. Originados en Inglaterra tras la Primera Guerra Mundial para favorecer a los veteranos, se expandió primero a EE.UU. (1938) cuando el gobierno federal comenzó a privilegiar en sus compras los productos manufacturados por ciegos. Canadá favorece a su población aborigen, Sudáfrica a su población negra, Malasia a su etnia Malay, Irlanda del Norte a los católicos y EE.UU. a los afro-americanos y otros grupos.²⁵ Los contratos públicos también se han utilizado para subsidiar sectores estratégicos, inducir mejores prácticas laborales y ambientales,²⁶ generar investigación y desarrollo²⁷ o financiar innovaciones tecnológicas.²⁸

Desde 1933, el “*Buy American Act*” prohíbe a las agencias federales norteamericanas adquirir productos de un proveedor extranjero. Para exceptuarse de esta prohibición, los países deben firmar un acuerdo bilateral recíprocando el acceso. Sin embargo, aun los países que han firmado tales acuerdos —ya sea en la OMC o bilateralmente— quedan excluidos de un porcentaje de las contrataciones designados explícitamente a favorecer pequeñas y medianas empresas²⁹ o grupos específicos (veteranos, madres solteras, minorías étnicas, etc.). A nivel sub-central, típicamente municipal, los contratos exigen componente local.³⁰ Estos mecanismos afectan por igual a otros proveedores norteamericanos que no califiquen dentro de los criterios establecidos.³¹

Finalmente, los gobiernos pueden emplear su demanda con fines estabilizadores en el corto plazo. Este pilar de la economía keynesiana es ampliamente aceptado y utilizado. Comparando datos pre y post recesión (1990-91 y 1997-99), Evenett y Shingal (2005) reportan que este objetivo llevó al gobierno de Japón a reducir en un cuarto los contratos públicos asignados a proveedores extranjeros.

C. Resumiendo la teoría

Las prácticas discriminatorias en compras públicas tienen impacto diferenciado por sectores y por países. Aplicadas en un país pequeño y un sector que produce menos que la demanda pública, la discriminación reduce las importaciones, aumentando la producción y especialización doméstica. En sectores con retornos constantes, la discriminación genera una pérdida de bienestar social corregible en el largo plazo al permitir libre entrada al sector. En sectores con retornos crecientes, la demanda pública puede contrarrestar el impacto dispersor del libre comercio, generando un proceso dinámico que incrementa la producción local y aumenta el bienestar social. Aunque el mecanismo obliga una discriminación por origen, se fundamenta en las características del sector y no en la nacionalidad del proveedor. Ninguno de estos mecanismos considera el grupo o las características específicas del productor.

²⁵ McCrudden (2004).

²⁶ OECD (2003).

²⁷ *Expert Group Report, Developing procurement practices favourable to R&D and innovation September 2005*, en http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/cave/ec307/edited_final_epp.pdf.

²⁸ Rolfstam (2005).

²⁹ Para un completo análisis del uso de la demanda pública para apoyar a las pequeñas y medianas empresas ver *International Trade Centre/UNCTAD/WTO* (2003).

³⁰ <http://www.sba.gov>.

³¹ Aunque las grandes empresas pueden beneficiarse vía subcontrataciones.

En los modelos de economía política, el tamaño del país o del sector es irrelevante en la decisión del gobierno. En estos casos, la demanda es otra herramienta de transferencia de rentas, menos regulada en su uso que aranceles y subsidios. Ignorando las características sectoriales y reduciendo la competencia, estas prácticas siempre generan pérdidas de eficiencia y afectan la gestión del gobierno. Naturalmente, cualquier práctica discriminatoria como las discutidas en el párrafo anterior puede perder sus criterios iniciales y terminar dominada por otros de economía política. En estos casos, los mecanismos de transparencia recomendados por los organismos multilaterales y por los propios acuerdos comerciales, son un instrumento adecuado.

Mientras un arancel protege cualquier sector, la demanda pública sería efectiva sólo cuando la producción local es menor al consumo del gobierno. En tal caso, el sesgo local es un mecanismo menos distorsionador que el arancel, que afecta únicamente el precio pagado por el gobierno y no el precio relativo del sector privado. Igualmente, la distorsión del arancel es permanente, mientras la otra depende de la competencia local y la velocidad de ajuste de las empresas. El impacto de estas medidas, y por ende el incentivo a su uso, es mayor en países subdesarrollados.³²

Derivar conclusiones de política basadas exclusivamente en estos modelos sería erróneo. Sin embargo, ellos permiten anticipar efectos, especialmente al distinguir por niveles de desarrollo y características sectoriales. En particular, ellos sugieren que el impacto de una política discriminatoria en favor de proveedores locales será mayor en países subdesarrollados (i.e., donde la demanda pública es mayor que la producción doméstica). Ello explicaría porque los países subdesarrollados se han marginado del GPA,³³ evitando renunciar a una herramienta de política económica a cambio de abrir un mercado internacional en el que sus productores tienen pocas posibilidades de competir. En cambio, prefieren firmar acuerdos bilaterales dentro de los que pueden negociar compensaciones en otros sectores. Usando los modelos de economía política, una explicación adicional estaría en la presión que los beneficiados por la discriminación ejercen sobre sus autoridades.

³² Aun cuando los bienes producidos doméstica e internacionalmente no sean idénticos (perfectos sustitutos), las conclusiones se mantienen. Naturalmente que en este caso, habrá un costo asociado en comprar bienes de menor calidad que debería considerarse entre los costos sociales.

³³ Naturalmente que esta no ha sido la explicación al respecto, en general el argumento esgrimido en los países subdesarrollados es que el GPA resulta costoso de implementar y engorroso de aplicar.

II. La internacionalización del mercado público

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947 excluía explícitamente las operaciones de consumo del sector público de sus disciplinas, en especial de su obligación de ‘trato nacional y no discriminatorio’ (GATT, Art. III.8 y XVII.2).³⁴ El mismo articulado excluía también los subsidios, pero a diferencia de estos —cubiertos en la Ronda de Uruguay de 1994— las compras públicas se mantienen al margen de las disciplinas generales del sistema multilateral de comercio.³⁵

A. El Acuerdo de Compras Públicas de la OMC

El tratamiento para los contratos de bienes y servicios en el mercado público acordado en el marco de la Ronda de Uruguay —el GPA—³⁶ se aplica exclusivamente al grupo de países que han adherido (i.e., es un acuerdo plurilateral). La lista total suma 38 miembros, fundamentalmente países industrializados. Son miembros los 25 países

³⁴ Esto se refiere específicamente a las compras destinadas al consumo del gobierno, pero no a se aplicaba a las empresas estatales con fines comerciales, las que estaban obligadas por los principios generales del trato no discriminatorio (GATT Art. XVII).

³⁵ El GATS también excluye las contrataciones públicas de servicios de su ámbito de aplicación (GATS Art. XIII.1).

³⁶ Vea el texto en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm. Siendo parte del Acuerdo de Marrakech (Anexo 4), entró en vigor para los países signatarios el 1 de enero de 1996.

de la Comunidad Europea, Canadá, Corea, Estados Unidos, Hong Kong, Japón, China, Israel, Corea del Sur y otros.³⁷ En América Latina, sólo Panamá ha solicitado formalmente adherir, mientras que Argentina, Chile y Colombia mantienen calidad de observadores. El sesgo en la composición de este grupo se explica fundamentalmente en el origen del texto, su antecesor —un acuerdo menos ambicioso de aplicación exclusiva a bienes y acordado en la Ronda de Tokio³⁸ (1979)— heredó un texto previamente negociado en la OECD.

El GPA detalla derechos y obligaciones de los países adheridos. En particular, en el Art.I se lee que “todas las leyes, reglamentos, procedimientos o prácticas relativos a los contratos que celebren las entidades” públicas estén sujetas al cumplimiento del Acuerdo. En lo fundamental esto implica que las agencias contratantes deben asegurar “de forma inmediata e incondicional a los productos, servicios y proveedores de las demás Partes”, “un trato no menos favorable que el otorgado (a) a los productos, servicios y proveedores nacionales; y (b) a los productos, servicios y proveedores de cualquier otra Parte.” (Art.III). El mismo artículo agrega el principio de no discriminación. En pocas palabras, el GPA intenta remediar la exclusión que los acuerdos del GATT y GATS hicieron respecto de las contrataciones públicas,³⁹ aplicando las mismas disciplinas de “trato nacional” y “no discriminación” que regulan el resto del comercio mundial de bienes y servicios.

En cuanto a su estructura, el Acuerdo define su ámbito de aplicación (Art. I) y cobertura (Art. II), los ya mencionados compromisos del Art. III, cuyas obligaciones son detalladas del Art.VII al Art. XV especificando los procesos de licitación compatibles con tales compromisos. El trato “especial y diferenciado” para países menos desarrollados está recogido en el Art. V, mientras que el Art. XVII contiene los compromisos de transparencia y el Art. XXII detalla el mecanismo de solución de controversias.

Dos características deben ser mencionadas del GPA, pues ellas se han replicado en los acuerdos de libre comercio bilaterales. Primero, su ámbito de aplicación se limita exclusivamente a una lista de entidades, bienes, servicios y servicios de construcción detallados en diversos anexos. Segundo, se definen umbrales mínimos para la aplicación de los compromisos, que difieren según el nivel de gobierno y la clasificación del producto. Así, el umbral para bienes y servicios demandados por el gobierno central es de 130.000 DEG⁴⁰ (unos \$215.000 dólares a diciembre de 2005) mientras que para entidades subcentrales alcanza los 200.000 DEG (unos \$285.000 dólares a diciembre de 2005). Para una comparación en estos indicadores entre EE.UU, Japón y la UE ver Cuadro 1. En resumen, las disciplinas del GPA se aplican exclusivamente entre los países signatarios, en operaciones de las entidades listadas y los productos acordados, por sobre los umbrales correspondientes.

³⁷ Para la lista completa de miembros, observadores y países en proceso de adhesión, ver http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/memobs_s.htm.

³⁸ Vea el texto en www.worldtradelaw.net/tokyoround/procurementcode.pdf. Este código rigió para algunos países industrializados desde 1981, hasta ser reemplazado por el actual GPA en 1996.

³⁹ El GATT las excluye en los artículos III.8.a y XVII.2, mientras que el GATS en el artículo XIII.1.

⁴⁰ Los Derechos Especiales de Giro (DEG) son la unidad de cuenta del FMI. Su valor se modifica diariamente por el FMI, y al 30 de Diciembre del 2005 era: 1 DEG=1.42927 USD (1 USD=0.69966 DEG).

Cuadro 1
ACCESO AL MERCADO PÚBLICO EN EL GPA
(DEG)

Clasificación	EE.UU	UE	Japón
Nivel Central	Gobierno Federal	Gobiernos	Gobierno
Bienes y Servicios	130 000	130 000	130 000
Servicios de Construcción	5 000 000	5 000 000	4.500 000
Nivel Sub-Central	37 Estados	Todas las entidades regionales	El total de las prefecturas (47) y 12 ciudades
Bienes y Servicios	355 000	200 000	200 000
Servicios de Construcción	5 000 000	5 000 000	15 000 000
Empresas Públicas	7 compañías	Trasporte público, energía y agua potable	70 compañías
Bienes y Servicios	400 000	400 000	130 000
Servicios de Construcción	5 000 000	5 000 000	15 000 000

Fuente: OMC⁴¹ y Gobierno de Japón.⁴²

A juzgar por su convocatoria y composición, el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC no ha cumplido su objetivo inicial de crear un mercado público internacional y competitivo. Incluso los países que mantienen abierto su mercado de contrataciones como Australia, Chile y Nueva Zelanda, se han marginado. Su excesiva carga procesal y un evidente sesgo regulatorio, mas parecen impedir que facilitar la creación de un mercado eficiente para los gobiernos y sus proveedores. Adicionalmente, el uso extensivo de preferencias y otras prácticas discriminatorias por parte de EE.UU. limitó su capacidad de convocatoria y redujo el atractivo comercial del GPA.

Hasta el momento, dos de las tres disciplinas fundamentales del comercio internacional —‘trato nacional’ y ‘no discriminación’— probaron ser una barrera infranqueable para la mayoría de los gobiernos de países en vías de desarrollo. Incluso los compromisos para discutir modalidades de negociación en ‘transparencia’, acordados en la Ministerial de Singapur (1996) fracasaron, y tampoco pudieron ser negociados en Cancún (2003) ni incluidos en el llamado ‘paquete de Julio de 2004’.

En particular, ningún país de América Latina ha adherido al GPA. Esto llama la atención considerando que la región tiene en vigor acuerdos en la materia, los que en algunos casos superan en compromisos al GPA. Esto sugiere que no son las disciplinas —comunes entre los acuerdos bilaterales y el GPA— sino los procedimientos, lo que hace perder atractivo al GPA. Adicionalmente, la dificultad para conseguir compensaciones en otros sectores (i.e., rebajas arancelarias en el sector agrícola u otras) reduce el incentivo de los países subdesarrollados en pertenecer a este club, e incrementan el atractivo de los acuerdos bilaterales.

UNCTAD (1999) coincide en las razones que han hecho del GPA un acuerdo poco atractivo. En términos de eficiencia, es preferible liberalizar el mercado de forma unilateral que acogerse a los requisitos del GPA. Adicionalmente, la alternativa regional y bilateral representó una mejor

⁴¹ http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/apend_e.htm#ec.

⁴² <http://www.kantei.go.jp/foreign/procurement/2003/ch/ch2.html>.

oportunidad comercial, dado que el mercado público de países industrializados ofrece en la práctica pocas oportunidades comerciales para la mayoría de los exportadores de países subdesarrollados.

B. Los Acuerdos de Libre Comercio

Reconociendo la limitación de un acuerdo exclusivo de países industrializados, y concientes de las oportunidades de negocios que estaban fuera del ámbito liberalizador, EE.UU. y la UE han incluido compromisos sobre las Compras Públicas en todos sus acuerdos bilaterales. Aunque inspirados en las mismas disciplinas del acuerdo OMC (i.e., trato nacional, no discriminación y transparencia), éstos demandan menor carga normativa y son parte de un paquete más atractivo (i.e., el acuerdo en general) para sus contrapartes, facilitando la negociación doméstica.

América Latina ha estado al centro de esta liberalización. Estados Unidos ha firmado acuerdos de libre comercio con México⁴³ (NAFTA), Chile,⁴⁴ Centro América⁴⁵ y República Dominicana (CAFTA-DR)⁴⁶ y se encuentra en la fase final de negociación con Panamá y con tres países de la Comunidad Andina de Naciones.⁴⁷ Cada uno de estos acuerdos contempla un capítulo de Compras Públicas. Varios acuerdos entre países Latinoamericanos también incluyen disciplinas al respecto (Anexo, Cuadro A.1). El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que incluiría las Compras Públicas entre sus disciplinas, se encuentra suspendido. Acuerdos similares han entrado en vigor regulando la relación comercial de la Unión Europea con México⁴⁸ y Chile.⁴⁹ Las negociaciones para un Área de Libre Comercio entre la UE y Mercosur⁵⁰ avanzan lentamente, pero Centro América y la Comunidad Andina de Naciones han firmado con la Unión Europea un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, considerado la antesala de futuros acuerdos de liberalización comercial.⁵¹ El reciente acuerdo entre Japón y México⁵² incluye un capítulo de Compras Públicas.

En estructura y disciplina, estos acuerdos son similares al GPA. Tras comprometer ‘trato nacional’ y ‘no discriminación’, fijan normas de origen, procedimientos de licitación, compromisos en valoración de contratos, información y otras disposiciones. La determinación de una entidad contratante central y un punto único de información —idealmente en formato electrónico— es la norma. En su espíritu, el texto intenta igualar condiciones de acceso a los proveedores extranjeros respecto de los domésticos, especialmente en los plazos y el acceso a la información. El detalle comercial se encuentra en los anexos, listando los niveles de gobierno y entidades cubiertas (nacionales, federales, subfederales, municipales, empresas públicas, etc.), las exclusiones en materias de bienes (i.e., lista negativa), las inclusiones de servicios y servicios de construcción (i.e., lista positiva),⁵³ y los umbrales. Como en el GPA, los umbrales distinguen según el nivel de gobierno y el sector, y únicamente los contratos valorados por sobre el umbral entran al ámbito de aplicación del acuerdo, por lo que aquellos contratos por valores inferiores al umbral, pueden adjudicarse mediante prácticas discriminatorias. En resumen, todos los contratos públicos de valor superior al umbral, demandados por una entidad cubierta y para productos incluidos, deben regirse por las disciplinas del capítulo.

⁴³ http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s.asp.

⁴⁴ http://www.sice.oas.org/Trade/chiusa_s/chiusa_s.asp.

⁴⁵ El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

⁴⁶ http://www.sice.oas.org/Trade/CAFTA/CAFTADR/CAFTADRin_s.asp.

⁴⁷ Ecuador, Perú y Colombia.

⁴⁸ <http://www.sice.oas.org/Trade/mexeufta/spanish/indice.asp>.

⁴⁹ http://www.sice.oas.org/Trade/chieu_s/chieu_s.asp.

⁵⁰ http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/merco_eu/m_eu_ind.asp.

⁵¹ Ver Francois et. al. 2005.

⁵² http://www.sice.oas.org/Trade/JPN_MEXDraftEPA_s/JPN_MEXind_s.asp.

⁵³ Generalmente replicando los compromisos del país en el GATS o el Capítulo de Servicios del acuerdo.

1. Estados Unidos y América Latina

En 1989, Estados Unidos y Canadá firmaron un Acuerdo de Libre Comercio. El acuerdo incorporaba el mercado público de contrataciones y se inspiraba en las disciplinas del GATT y la Ronda de Tokio en materias de Compras Públicas —del que ambos eran signatarios. Esto implicó modificaciones en la legislación doméstica de ambos países, creando una senda de dependencia en la evolución de su normativa interna y sus futuras negociaciones. En 1994 entró en vigor el NAFTA, que incluyó a México.

En NAFTA, todos los bienes y servicios contratados por las agencias federales de las partes están cubiertos por el capítulo, con algunas exclusiones en listas negativas. En materia de acceso, NAFTA supera los compromisos del GPA, incluyendo por ejemplo los servicios de construcción. Aunque EE.UU. y Canadá habían comprometido las compras de sus agencias sub-federales (i.e., Estados y Provincias respectivamente) en 1989, México excluyó sus Estados y por ello no tiene acceso al nivel sub-federal de sus socios. Igualmente, mientras el acuerdo EE.UU.-Canadá mantiene umbrales de \$25.000 dólares⁵⁴ en bienes y servicios a nivel federal, éste se duplica para “contratos de bienes, servicios o cualquier combinación de los mismos” respecto de las operaciones con México.⁵⁵

En sus negociaciones posteriores, los socios NAFTA mantuvieron este nivel de umbrales. Así por ejemplo, el reciente acuerdo entre México y Japón, definió que el primero aplicaría umbrales y cobertura NAFTA, mientras que el segundo emplearía los del GPA. Los acuerdos de Compras Públicas de E.E.U.U. con Chile, Centroamérica-República Dominicana, Australia e Israel fijan umbrales similares.⁵⁶ Esto significa que, por ejemplo en EE.UU., cualquier contratación pública incluida en las listas de sus bienes y servicios negociados y que supere los \$25.000 dólares debe regirse por la normativa del Capítulo de Compras Públicas del acuerdo con Canadá (ya establecida como legislación doméstica) otorgando ‘trato nacional’ a los proveedores de ambos países. Si la contratación supera el umbral NAFTA (los \$50.000 dólares ajustados a la fecha) el trato se extiende a México, y a los otros socios con acuerdos bilaterales.⁵⁷ Por último, si el contrato supera el umbral GPA, el trato se hará extensivo a todos los socios del acuerdo.

2. Comunidad Económica Europea y América Latina

El Tratado de Roma de 1957, que instituía la Unión Europea, es el primer acuerdo internacional que menciona la liberalización de las compras de los gobiernos. Aunque se legisló en varias directivas durante los 70's, no es sino hasta fines de los 80's que —enfaticando los potenciales ahorros fiscales de mayor competencia y transparencia—⁵⁸ la Unión Europea incorporó el mercado público en su concepto de “mercado único”. Así, desde Enero 1993, el “mercado único” liberalizó el movimiento de personas, bienes, servicios y capital, incluyendo el destinado a los mercados públicos. A corto plazo se esperaba la reducción del gasto por mayor competencia y convergencia en precios. A mediano plazo, la competencia forzaría un proceso dinámico de fusiones y optimización intra-europeo, con mayores beneficios en reducción de precios e

⁵⁴ A menos que otra cosa se especifique, todos los umbrales referidos son tomados de los originales del texto, es decir sin los reajustes inflacionarios durante el período en vigencia.

⁵⁵ Nuevamente, estos aplican para las operaciones que involucran a México, el valor de umbral previo entre EEUU-Canadá sigue aplicándose entre ellos.

⁵⁶ El umbral NAFTA aplica para los EEUU, mientras que para Centroamérica y República Dominicana se fijó un nivel temporal que duplica este número y es válido por los tres primeros años. Canadá aun negocia con Chile y acordó negociaciones futuras con Costa Rica.

⁵⁷ Ver un detallado análisis comparativo de los acuerdos Chile-EE.UU. y CAFTA-DR, disponible en http://www.sice.oas.org/TPCStudies/USCAFTACHl_s/Contents.htm.

⁵⁸ En el famoso Reporte Cecchini de 1988.

incremento en calidad. En el largo plazo, la liberación intra-europea debía forzar la consolidación de grandes actores comunitarios, capaces de competir con EE.UU. y Japón.⁵⁹

Varias directivas regulan las adquisiciones del gobierno central y subcentral en bienes (Directiva 93/36/EEC), servicios (Directiva 93/50/EEC) y obras públicas (Directiva 93/37/EEC, 89/665/EEC); también las de empresas de utilidad pública de agua, transporte, telecomunicaciones y energía (Directiva 93/38/EEC, 92/13/EEC). Todos los países comunitarios deben adherir al GPA en su acceso a la UE, de modo que las directivas replican los principios, procedimientos generales y nivel de umbrales del GPA. Los contratos por valores inferiores no están cubiertas por las Directivas específicas, pero sí por el Tratado de la Comunidad Europea.⁶⁰ Juzgando por la normativa, no existe mercado público más abierto que el de la UE, pero como la sección siguiente demostrará, la práctica lo pone en duda.

En un estudio ordenado por la Comisión Europea, *Euro Strategy* (1997) analizó el sector público en la Europa de los 15 entre 1987 y 1994. Considerado entidades y productos cubiertos,⁶¹ e incluyendo los contratos por debajo del umbral (como los considera el Tratado de la Comunidad), se estimó que el mercado público alcanzaba un 11,5% del PIB comunitario. Entre el 14 y 20% de los proveedores dicen haber encontrado nuevas oportunidades de negocio gracias a las directivas, y entre el 9 y 13% concretó al menos un nuevo negocio. El estudio demostró que las empresas grandes tienen mayores posibilidades como proveedores internacionales, mientras que los *commodities* muestran el mayor impacto sectorial. Los bienes de mayor precio, procesamiento o nivel tecnológico aparecen como menos “transables”, sugiriendo bajos niveles de convergencia en estándares técnicos, un efecto corroborado adicionalmente por la diferencia en precios de bienes comparables.⁶²

En paralelo a la liberalización y expansión comunitaria, la UE adoptó una activa estrategia de acuerdos internacionales.^{63 64} Como se mencionó, en América Latina la UE ha firmado acuerdos comerciales de última generación con México y Chile, se encuentra en proceso de negociación con MERCOSUR y mantiene acuerdos de cooperación con la Comunidad Andina, Centroamérica y CARICOM.⁶⁵ Sólo los acuerdos con México y Chile incluyen capítulos de Compras Públicas, ambos manteniendo umbrales y disciplinas del GPA, aunque simplificando sus procedimientos.

⁵⁹ Euro Strategy 1996.

⁶⁰ Estudio de las Políticas Comerciales, OMC, 2002.

⁶¹ Excluyendo defensa.

⁶² *European Commission* 2004.

⁶³ Ver Maur 2005 y los diversos trabajos allí citados respecto de la expansión comercial europea.

⁶⁴ http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm.

⁶⁵ <http://trade-info.cec.eu.int/doclib/html/117342.htm>.

III. Estimando el tamaño del mercado público

En 1998, el gasto público total en los países de la OECD sumó \$4.733 billones de dólares, para un 20% del PIB respectivo; los no-OECD en tanto, llegaron a \$816 billones de dólares (15% del PIB). Esta cifra equivale a más del 80% del comercio mundial de bienes y servicios de ese año.⁶⁶ Excluyendo de estas cifras los salarios, las compensaciones laborales y el mercado de defensa, exceptuados en los acuerdos internacionales, el promedio (simple) de gasto público en América Latina sería 5,9% del PIB, mientras en EE.UU. y Canadá alcanza el 6,2 y 10,4 respectivamente. El promedio (ponderado) para la OECD y la Unión Europea es de 8%. A pesar de estas exclusiones, los valores representan más del 7% del PIB mundial (i.e., similar al PIB de América Latina) y un al 30% del valor en el comercio mundial.⁶⁷

⁶⁶ OECD, 2002.

⁶⁷ OECD, 2002.

Cuadro 2
GASTO Y CONSUMO DEL GOBIERNO
(Como porcentaje del PIB, 1998)

País	Consumo			Gasto		
	Total	Excl. Comp.	Excl. Comp. y Defensa	Total	Excl. Comp.	Excl. Comp. y Defensa
Bolivia	12,45	1,84				
Brasil	16,46	7,21				
Chile	9,54			11,51		
Colombia	10,27	1,55	1,02	13,48	4,75	4,19
Costa Rica	16,75			18,36		
Rep. Dominicana	4,23					
Ecuador	9,33	4,21	3,63	13,23	8,11	7,53
El Salvador	9,74			11,14		
Guatemala	6,34			8,37		
Honduras	11,12					
Panamá	16,37	3,72				
Paraguay	19,33					
Perú	7,94			9,87		
Uruguay	13,7					
Venezuela	8,6	2,31		10,28	4	
Canadá¹				25,83	11,47	10,4
EE.UU.¹				19,49	8,8	6,18
Promedios						
OECD^{1,2}				19,96	9,17	7,57
Unión Europea^{1,2}				21,48	9,24	8,03
América Latina³	11,48	3,47	2,33	12,03	5,62	5,86

Fuente: OECD, 2002.

1 Incluye Consumo e Inversión Total del Gobierno.

2 Promedio ponderado.

3 Promedio simple.

Comp.= Compensaciones a los empleados del sector público.

Más que ahorros domésticos en términos de presupuesto, son estos miles de millones de dólares los que generan expectación respecto del mercado público internacional. Como dijimos, los proveedores extranjeros no son ‘elegibles’ por las entidades contratantes del gobierno federal en los E.E.U.U. debido al ‘Buy American Act’, y sólo un acuerdo bilateral (o la adhesión al GPA) pueden levantar dicha prohibición. En la práctica ocurre lo mismo con el mercado europeo o japonés. Sin embargo, el potencial exportador hacia este mercado es mucho menor que el sugerido por las cifras.

A. El mercado público americano

Como parte del GPA, los miembros del acuerdo deben reportar a la Secretaría de la OMC una serie detallada de estadísticas respecto de los bienes y servicios ofrecidos en la cobertura del acuerdo.⁶⁸ La última información reportada por EE.UU. corresponde al año 1999.⁶⁹ Lamentablemente, el informe no reporta el origen del país que provee los servicios, sólo el monto y la entidad contratante (el total provisto por extranjeros es menor al 3% del presupuesto federal⁷⁰).

Tres datos relevantes podemos rescatar de esta información.⁷¹ Primero, el valor total de la oferta de bienes y servicios que serían disputables por proveedores internacionales en el contexto del GPA. Dado que el umbral del GPA es superior al de los acuerdos comerciales de EE.UU. con los países latinoamericanos (que emplean el umbral NAFTA), este número subestima el mercado disputable en los acuerdos comerciales, pero es la mejor aproximación. Por otro lado, el rango entre los dos umbrales entrega un espacio a los países que han firmado acuerdos bilaterales, en el que no compiten con los socios GPA. Segundo, podemos estimar con mayor precisión la participación de bienes y servicios en la demanda del gobierno norteamericano. Finalmente, el reporte detalla el valor de los contratos que aun estando por sobre el umbral, fueron adjudicados en procedimientos de “licitación restringida”, el menos competitivo de los que el acuerdo contempla.⁷²

La información está resumida en el cuadro 3. En 154.003 contratos, el gobierno federal gastó en el año fiscal 1999 unos \$215.264.917.000 dólares, adquiriendo bienes y servicios cubiertos por los compromisos del GPA (columna (d)). El 63% del número de contratos (4,6% del valor) se excluyen del ámbito de aplicación porque el monto de los contratos es inferior al umbral acordado. Vale decir, el 37% de los contratos disponibles a proveedores extranjeros absorbieron el 95,4% del total del presupuesto. Esto se explica por la abundancia de micro-compras (contratos de montos inferiores) y resulta particularmente importante a la hora de estimar la capacidad de los productores latinoamericanos de abastecer este mercado. A grosso modo, el promedio de los contratos en bienes y servicios es de \$64.000 dólares por contrato, superando el umbral NAFTA-actualizado (poco menos de \$60.000 dólares) que rige los acuerdos de Compras Públicas de EE.UU. con México, Chile y CAFTA-DR. Este rango de diferencia entre el umbral bilateral y el umbral multilateral favorece la posición competitiva de los proveedores latinoamericanos por sobre los miembros del GPA. También favorece —potencialmente— a las empresas medianas de la región. Sin embargo, y como explicaremos en la sección siguiente, esto puede también impactar negativamente porque el nivel del contrato lo hace poco atractivo dado los costos que implica entrar y operar en el mercado.

En términos de valor, el 95,4% de los contratos superan el umbral GPA. De estos, el 56,2% corresponde a bienes, mientras servicios y servicios de construcción representan el 41,1 y 2,7% respectivamente. Si reconocemos que los bienes son más fáciles de comercializar, estas estadísticas alentarían optimismo en los exportadores. El valor promedio de los contratos en bienes y servicios sería de \$3.500.000 dólares y \$3.800.000 dólares respectivamente. Los servicios de construcción promedian \$18.000.000 dólares. Aunque estos promedios simples no pueden tomarse seriamente, dan una idea del nivel de escala en la producción necesaria para que un proveedor latinoamericano sea capaz de abastecer este mercado.

⁶⁸ GPA Art. XIX.5. Disponibles en http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpstat_e.htm.

⁶⁹ Ver “Estadísticas correspondientes a 1999 proporcionadas en virtud del párrafo 5 del artículo XIX del GPA”. Comunicación de los EE.UU. al Comité de Compras Públicas de la OMC, GPA/40/Add.4, 30 Enero 2002. Disponible en www.wto.org.

⁷⁰ Para estimar esta cifra usamos la ejecución del último presupuesto federal (año fiscal 2003). Apenas un 2,7% del gasto se adjudicó a proveedores extranjeros. Según Evenett y Hoekman, un 95% de estos provienen de países industrializados.

⁷¹ En esta sección no diferencia listas cubiertas entre los diversos acuerdos respecto de las compras públicas. Es decir, la lista de bienes, servicio o entidades puede diferir entre los acuerdos. La sección ignora los contratos de las entidades subfederales y empresas públicas.

⁷² Ver GPA Art. XV.

Por último, la información permite evaluar el impacto de ciertos procedimientos. Cerca de quince mil millones de dólares en nueve mil contratos por sobre el valor de los umbrales, se adjudicaron en procesos de licitación restringida. Estos procesos, contemplados en el GPA (Art. XV) autorizan bajo ciertos requisitos a reducir el grado de competitividad del contrato, dando a la agencia contratante la capacidad de restringir la participación de los proveedores según sus criterios.

Cuadro 3
EL MERCADO PÚBLICO DE LOS EE.UU EN EL GPA (1999)
(Considera sólo el Gobierno Federal, según anexo 1 del GPA)

	Contratos bajo el umbral	Participación en el total	Contratos sobre el umbral	Participación en el total	% respecto de (b)	Art XV	% respecto de (b)	Gran Total	Participación sectorial en el total
	(a)	(a)*100/(d)	(b)	(b)*100/(d)		(c)	(c)*100/(b)	(d)	
Valor de Contratos (USD 000's)									
Bienes	3 796 627	3,2	115 420 341	96,8	56,2	5 154 413	4.5	119 216 968	55,4
Servicios	1 981 554	2,3	84 375 540	97,7	41,1	9 474 924	11.2	86 357 094	40,1
Servicios de Construcción	4 078 991	42,1	5 611 864	57,9	2,7	242 370	4.3	9 690 855	4,5
Total	9 857 172	4,6	205 407 745	95,4	100		20.0	215 264 917	100
Número de Contratos									
Bienes	59 346	63,4	34 220	36,6	60,5	4 242	12,4	93 566	60,8
Servicios	30 270	57,8	22 078	42,2	39,0	4 541	20,6	52 348	34,0
Servicios de Construcción	7 789	96,3	300	3,7	0,5	9	3,0	8 089	5,3
Total	97 405	63,3	56 598	36,8	100		36,0	154 003	100

Fuente: Comunicación de EE.UU. a la Secretaría de la OMC (2002).

El mismo reporte entrega una lista detallada de algunos de los bienes y servicios contratados internacionalmente (i.e., sobre el umbral GPA) por agencias del Gobierno Federal (Cuadro 4). Aunque se reporta sólo el 24,8% de los contratos (un 17,6% en valor) en bienes y un 78,5% de los de servicio (76,3% en valor), la lista es de gran utilidad al evaluar oportunidades de negocio. Salvo por los servicios de telecomunicación (CPC 84), que representan el 9,4% del total de servicios adquiridos por sobre el umbral, el resto de los servicios son difíciles de proveerse transfronterizadamente, exigiendo presencia local de los proveedores. En cuanto a los bienes, y aun reconociendo la escasa información, pueden identificarse algunos sectores interesantes, como las fibras y textiles, los muebles, alimentos, maquinaria básica, papel y otros aquí listados que sobrepasan los siete billones de dólares.

Cuadro 4

**BIENES Y SERVICIOS ADQUIRIDOS POR LAS AGENCIAS CENTRALES DEL
GOBIERNO FEDERAL DE EE.UU. (1999)**

Clasificación de bienes	USD (000's)	contratos
01, 02, 04 - Productos de la agricultura, animales y pesca	830 994	883
03,31 - Productos de la silvicultura y la extracción de madera	6 722	16
11-16,39 & 41 - Minerales	720 723	113
26-29 - Textiles, hilados y cueros	64 857	75
32 - Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	274 127	233
33 - Productos de petróleo refinado; combustibles nucleares	2 158 047	264
34 - Productos químicos básicos	197 325	72
35 - Otros productos químicos; fibras textiles manufacturadas	2 705 184	945
36 - Productos de caucho y productos plásticos	72 279	79
37 - Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos	150 655	27
38 - Muebles; otros bienes transportables	1 018 571	617
42 - Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo	231 245	224
43 - Maquinaria para usos generales	607 147	443
44 - Maquinaria para usos especiales	2 096 998	521
45 - Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	3 456 721	2 407
46 - Maquinaria y aparatos eléctricos	389 862	336
47 - Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	331 729	251
48 - Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión	695 195	560
49 - Equipo de transporte	4 267 487	392
53 - Construcciones	17 015	36
TOTAL INCLUIDO EN BIENES	20 292 883	8 494
Clasificación de servicios	USD (000's)	contratos
61-67 Servicios comerciales de distribución, alojamientos, transporte (al por mayor y menor)	1 655 944	592
69 -Servicios de distribución de electricidad; servicios de distribución de gas y agua por tubería	2 084 314	1 061
72 - Servicios inmobiliarios	18 960 959	1 213
73 - Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra sin operarios	250 616	204
83 - Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	18 636 937	6 653
84 - Servicios de telecomunicaciones; servicios de recuperación y suministro de información	7 948 165	2 753
85 - Servicios auxiliares	1 768 838	1 040
86 - Servicios de producción a comisión o por contrato	311 311	184
87 - Servicios de mantenimiento y reparación	6 608 038	1 572
91 - Administración pública y otros servicios para la comunidad en general y servicios de seguridad social	154 423	196
92 - Servicios de enseñanza	811 748	510
93 - Servicios sociales y de salud	3 064 901	937
94 - Servicios de alcantarillado y eliminación de desperdicios, servicios de saneamiento y otros servicios de protección del medio ambiente	2 154 230	423
Total incluido en servicios	64 410 424	17 338

Fuente: Comunicación de EE.UU. a la Secretaría de la OMC (2002).

B. El mercado público japonés

Siendo Japón miembro del GPA, es de esperar que únicamente sus socios en el acuerdo aparezcan proveyendo su mercado público, lo que excluye a los países latinoamericanos. Sin embargo, un análisis de las estadísticas reportadas por Japón a la OMC sobre la ejecución del presupuesto 2002, nos permiten complementar esta radiografía a las compras del sector público en países industrializados.⁷³ En este caso, el grueso del presupuesto destinado a adquisiciones del

⁷³ Para mayor detalle ver "Estadísticas correspondientes a 2002 proporcionadas en virtud del párrafo 5 del artículo XIX del acuerdo", Comunicación de Japón, Documento GPA/76/Add.3 de 5 Julio 2005. Disponible en www.wto.org. También *Japan Prime Minister's Office* (2003).

gobierno (67,1%) se excluye de los compromisos de acceso al GPA, por ser contratos de valor inferior al umbral. Del total incluido, un 68,3% correspondía a servicios, siendo los de construcción (79,3%), computación (16%), limpieza (1,1%) y publicidad (0,8%) los más importantes. Del total de servicios ofrecidos sobre el umbral, el 98,7% se adjudicó a proveedores japoneses, siendo EE.UU. (77 contratos, 0,9% del valor), la UE (25 contratos, 0,3% del valor) y Corea (1 contrato, 0,1% del valor) los únicos países que proveyeron servicios.

Cuadro 5
COBERTURA EN EL GPA, POR CATEGORÍA Y ORIGEN DEL PROVEEDOR (2002)

(Miles de DEG y %)

	Total	Japón	EE.UU.	UE	Otros				
Bienes	3 677 561	3 105 969	84,5	330 159	9,0	149 113	4,1	92 320	2,5
Servicios	7 909 924	7 808 398	98,7	74 813	0,9	20 909	0,3	5 804	0,1
Total	11 587 485	10 914 367	94,2	404 972	3,5	170 022	1,5	98 124	0,8

Fuente: Comunicación de Japón a la Secretaría de la OMC (2005).

El resto del presupuesto incluido en la oferta (31,7 %), se gastó en bienes. Sobre el total de los bienes adjudicados, un 64,9% correspondió a computadoras, equipos de telecomunicación y sonido, y otros equipos electrónicos, seguido de equipos médicos y veterinarios (8,3%), automóviles (4,5%), material farmacéutico (4,3%). El agregado de bienes que más se acerca al patrón de exportación Latinoamericano⁷⁴ alcanzó el 4,9% del monto abierto a licitación internacional, pero la totalidad de estos se adjudicó a proveedores japoneses. Un 84% del total de bienes licitados internacionalmente se adjudicó a proveedores japoneses, seguidos por los de EE.UU. (9% del valor) y la UE (4,1% del valor).

C. El mercado público comunitario

También atractivo en materia comercial, el mercado público de la UE se estima en 11.5% del PIB comunitario. Lamentablemente, la UE no ha reportado las estadísticas del GPA, aunque podemos anticipar que su patrón de demanda estará cercano al de EE.UU. y Japón. Sin embargo, un dato relevante para medir su apertura sería el valor de contratos públicos asignados a otros socios comunitarios, el que se estima entre 1,8 y 3% del total de las compras. La cifra se eleva al rango entre 7 y 8,5% considerando empresas comunitarias con presencia en el país que origina el contrato.⁷⁵

Un reporte de la Comisión Europea⁷⁶ informó que en 1996 un 30% los contratos publicados no incluía los criterios de selección, otros publicaban en plazos insuficientes y algunos incluso omitían el valor del contrato. La mitad de las empresas que reportó obstáculos en sus operaciones con los gobiernos, creía que los contratos no se adjudicaban por precio o calidad. Otro reporte de la Comisión en 2004 es igual de crítico, pues entre 1995 y 2002 apenas un 16% de los contratos fueron publicados, aun padeciendo las mismas falencias. Si la Unión Europea, tras décadas de

⁷⁴ Esta cifra es el agregado a los sectores que Japón califica del 5 al 9 y que incluyen todos los productos de hierro, acero, plástico o resinas, celulosa, cuero, textil, madera, piedra, vidrio o materiales de construcción.

⁷⁵ *Euro Strategy* y http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf.

⁷⁶ *Commission Sectoral Report* No. 1, 1997.

directivas regulando la transparencia e implementando el mercado único, contabiliza un 97% de los contratos públicos adjudicados a proveedores locales, el sesgo doméstico parece difícil de negar.⁷⁷

D. Barreras de acceso al mercado público

Operar en el mercado público es diferente a hacerlo en el mercado privado. Además de los riesgos asociados a la incertidumbre en los procesos de licitación, establecer una relación contractual con una agencia de gobierno tiene mayores costos de transacción y el mercado presenta costos de entrada. Como norma, los proveedores deben inscribirse en registros, demostrar un historial de contratos que avale su postulación, conseguir la información necesaria (rara vez disponible en castellano), informarse y cumplir los requisitos técnicos, demostrar acceso al sistema financiero y experiencia exportadora, etc. Estos requisitos imponen una barrera a la entrada de pequeñas y medianas empresas, la que se acentúa mientras mayor es el umbral y más específico el bien o servicio demandado. La incertidumbre respecto al proceso de licitación afectaría la decisión de producción, por ejemplo forzando acumular inventarios. Nuevamente, las pequeñas y medianas empresas se verían afectadas y dado que carecen de mecanismos eficientes de seguro, preferirán no entrar al mercado.

El mercado público internacional tiene costos de entrada, costos de transacción e importantes procesos de aprendizaje. Esto limita la capacidad de los proveedores de aprovechar la oportunidad comercial que los acuerdos bilaterales abren y justifica que las agencias de promoción de exportaciones (o bien las asociaciones de exportadores) desarrollen programas específicos para aprovecharlas. Una plataforma de apoyo debería especialmente reducir los costos de información, identificando las oportunidades comerciales reales (e.g., considerando umbrales, inclusión del producto y la agencia en las listas, información de los requisitos técnicos, etc.), agilizando los trámites de registro y asesorando en materias de legislación y normativa local e internacional. Aun considerando este apoyo, las empresas pequeñas y medianas de los países latinoamericanos enfrentarían serios impedimentos de acceso.

Adicionalmente, los gobiernos de países desarrollados demandan principalmente servicios especializados, bienes de valor agregado, manufacturas y tecnología, todos ellos sectores de baja importancia relativa en las exportaciones latinoamericanas. Considerando las ventajas comparativas y la especialización actual, es poco probable que esta creación de mercado se traduzca en creación de comercio para Latinoamérica.

⁷⁷ La cifra comparable en contratos entre privados es un 20%.

IV. Conclusiones

Las últimas décadas de liberalización comercial han creado un enorme mercado mundial en el que los gobiernos son importantes consumidores. Sin embargo, estas operaciones no están cubiertas por las disciplinas comerciales multilaterales y en su mayoría permanecen clausuradas al comercio internacional. Un acuerdo plurilateral en la OMC, que hasta el momento agrupa 38 países (incluyendo los 25 de la UE), intenta expandir las normas de ‘trato nacional’ y ‘no discriminación’, pero a juzgar por la adhesión y las estadísticas disponibles está lejos de lograrlo. Aunque ningún país latinoamericano ha adherido al acuerdo, varios han firmado compromisos de acceso bilateral con EE.UU., la UE y Japón.

A diferencia de otros procesos de apertura, los beneficios comerciales asociados a la liberalización del mercado público parecen distribuirse a favor de los países desarrollados. Para los países en vía de desarrollo, los beneficios estarían dados mayormente por un aumento en la transparencia. Las estadísticas analizadas sugieren que los países desarrollados hacen activo uso de la demanda del gobierno para favorecer a sus productores locales, discriminando incluso contratos incluidos en sus acuerdos internacionales. Se puede anticipar que los países subdesarrollados también lo hacen. En ambos casos, si la discriminación no está fundamentada en fallas de mercado, economías de escala u otras características del sector, la intervención reduce el bienestar social del país. Sin embargo, si el mercado es competitivo para los proveedores domésticos o el sesgo local se aplica en sectores específicos, el uso de la demanda pública podría generar beneficios económicos y sociales, incluso sin elevar el gasto público.

La demanda del Gobierno Federal en Estados Unidos genera un mercado que alcanza varios billones de dólares, pero la legislación americana prohíbe a sus agencias públicas consumir bienes importados, a menos que el otro país recíproque en acceso. Esto es lo que han estado haciendo en América Latina varios países al negociar —dentro de los acuerdos de libre comercio— disciplinas correspondientes a las Compras Públicas. México, Chile, Centro América y la República Dominicana ya han firmado estos acuerdos, mientras Panamá y algunos miembros de la Comunidad Andina de Naciones se encuentran en las fases finales. En la región, la Unión Europea tiene acuerdos con Chile y México, mientras que Japón sólo con México. Sin embargo, un análisis de demanda sugiere que las oportunidades de negocio para productores latinoamericanos en el mercado público de estos países son muy limitadas. Activa discriminación, demanda de bienes y servicios distintos que el patrón de exportación latinoamericano e importantes costos de entrar y operar en el mercado son los principales factores que influyen en ello.

Creación de mercado no es creación de comercio. Desviar al mercado público internacional productos que anteriormente se vendían al mercado privado local, internacional o al sector público doméstico, no tendrá impacto en la economía del país exportador. Desde el punto de vista del gobierno, la apertura de su demanda a proveedores extranjeros le haría perder una herramienta de política, a cambio de potenciales beneficios presupuestales y la creación de nuevas oportunidades comerciales para el sector privado. Los beneficios para el sector privado, a su vez, se distribuirían diferenciadamente entre sectores y niveles.

El valor total del presupuesto y su impacto en los balances fiscales ha recibido la atención mayoritaria de las investigaciones económicas y a pesar de la importancia relativa de la demanda pública en las economías de la región, no existe —a nuestro conocimiento— ningún estudio cuantitativo de sus características, uso o impacto. Tal estudio sería de gran utilidad para estimar la importancia sectorial, diferenciales de precio, sesgo local, origen de los bienes y los efectos de aglomeración que el sector genera en cada país. Esto permitiría evaluar el impacto que los compromisos internacionales en contratación pública tendrían en la región, y la racionalidad económica de los bienes y servicios acordados en materia de acceso. En esa dirección deberían apuntar las investigaciones inmediatas en el tema.

Bibliografía

- Arie, R. (1999), "International public procurement law: the evolution of international regimes on public purchasing". The Hague, Boston. Kluwer Law International.
- Arrow, K. J. (1962), "The economic consequences of learning by doing", *Review of Economic Studies* 29.
- Arrowsmith, S. (2003), "Government procurement in the WTO". The Hague, New York. Kluwer Law International.
- Arrowsmith, S. Linarelli, J. y Wallace, D. (2000), "Regulating public procurement: national and international perspectives". The Hague, Boston. Kluwer Law International.
- Arrowsmith, S. y Trybus, M. (eds) (2003), "Public procurement: the continuing revolution". The Hague, New York. Kluwer Law International.
- Baldwin, R. (1983), "Trade Policies in Developed Countries", en *North-Holland Handbook in International Economics*, R.W. Jones and P.B. Kenen (eds.), Vol. I, North-Holland.
- _____(1970), "Non-Tariff Distortions of International Trade". Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Baldwin, R. y Richardson, D. (1972), "Government Purchasing Policies Other NTB's and the International Monetary Crisis", en E. English y K. Hay (eds) *Obstacles to Trade in the Pacific Area*, proceedings of the Fourth Pacific Conference on Trade and Development, Ottawa.
- Baldwin, Robert y Baldwin, Richard (1996), "Alternate Approaches to the Political economy of endogenous trade liberalization," *European Economic Review*, Elsevier, vol. 40(3-5).
- Breton, A. y Salmon, P., (1996) "Are discriminatory procurement policies motivated by protectionism?" *Kyklos*, Vol. 49 Issue 1.
- Brühlhart, M. (1998), "Economic Geography, Industry Location and Trade: The Evidence", *The World Economy*, 21(6).

- CEPAL (Escritório de Brasil) (2002), "Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil".
- Commission of the European Communities (2004), "A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future". En: http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf.
- _____(1997), "Special Sectoral Report No. 1: Public Procurement", en http://europa.eu.int/comm/internal_market/score/docs/related_docs/1997-11-publicproc-report_en.pdf.
- Dixit, A. y Stiglitz, J. (1977), "Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 67(3).
- EuroStrategy Consultants, (1996), "The Single Market Review Series Subseries III - Dismantling of Barriers: Public Procurement".
- Evenett, S. y Deltas, G. (1997), "Quantitative Estimates of the Effects of Preference Policies", en Bernard Hoekman and Petros Mavroidis (eds) *Law and Policy in Public Purchasing: The WTO Agreement on Government Procurement*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
- Evenett, S. y Hoekman, B. (2005), "Government procurement: market access, transparency, and multilateral trade rules," *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 21(1).
- Evenett, S. y Shingal, A. (2005), "Monitoring Implementation: Japan and the WTO Agreement on Government Procurement". En <http://www.evenett.com/chapters.htm>.
- Francois, J., McQueen, M. y Wignaraja, G. (2005), "European Union—developing country FTAs: overview and analysis" *World Development*, Volume 33, Issue 10.
- Francois, J., Nelson, D., y Palmetier, D. (1997), "Public Procurement in the United States: a Post-Uruguay Round Perspective". En B. Hoekman and P. Mavroidis (eds) *Law and Policy in Public Purchasing: The WTO Agreement on Government Procurement*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Fundenberg, D. y Tirole, J. (1983), "Learning by doing and market performance", *Bell Journal of Economics* 14.
- Grossman, G., y Helpman, E. (1994), "Protection for Sale". *American Economic Review* 84.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A. (2005), "Growth Diagnostics", Harvard University. Cambridge, MA, En: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelona_finalmarch2005.pdf.
- Hoekman, B., y Mavroidis, P. (eds), (1997), "Law and policy in public purchasing: the WTO agreement on government procurement". Ann Arbor, Univ. of Michigan Press.
- International Trade Centre/UNCTAD/WTO, (2003), "SME and export-led growth: are there roles for public procurement programmes? A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programmes to Assist SMEs". En http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/itcdemo3_e.pdf.
- Krugman, P. (1996), "How the Economy Organizes Itself in Space: A Survey of the New Economic Geography" Working Papers 96-04-021, Santa Fe Institute.
- Krugman, P. (1979), "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade", *Journal of International Economics* 9, noviembre.
- Krugman, P. y Helpman, E. (1996), "Market structure and foreign trade". Cambridge, MIT Press.
- Krugman, P., y Venables, A. (1995), "Globalization and the Inequality of Nations," *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 110(4).
- _____(1993), "Integration, Specialization, and the Adjustment," NBER Working Papers 4559, National Bureau of Economic Research.
- Lafont, J. y Tirole, J. (1993), "A Theory of Incentives and Procurement in Regulation". MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Mardas, D. (2005), "The Latest Enlargement of the EU and 'Buy National' Rules". *The World Economy*, Vol. 28, No. 11:1633-1650, November.
- Mattoo, A. (1996), "The Government Procurement Agreement: Implications of Economic Theory", *World Economy*, 19 (6).
- Maur, J. (2005), "Exporting Europe's Trade Policy". *The World Economy*, Vol. 28, No. 11:1565-1590, November.
- McAfee, R.P., y McMillan, J. (1988), "Incentives in Government Contracting". University of Toronto Press, Toronto.
- _____(1987), "Competition for agency contracts". *RAND Journal of Economics* 18.

- McAfee, R.P., y Vincent, D. (1997), "Sequentially optimal auctions". *Games and Economic Behavior* 18.
- _____(1993), "The declining price anomaly". *Journal of Economic Theory* 60.
- McCrudden, C. (2004), "Using public procurement to achieve social outcomes", *Natural Resources Forum*, Volume 28 Issue 4.
- Miyagiwa, K. (1991), "Oligopoly and Discriminatory Government Procurement Policy," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 81(5).
- Nagle, J., (1999), "A History of Government Contracting", The George Washington University Press, Government Contract Program, Washington, DC.
- Octaviano, G y Puga, D. (1998), "Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the 'New Economic Geography'," *The World Economy* 21.
- Oficina del Primer Ministro de Japón, (2003), "Japan's Government Procurement: Policy and Achievements Annual Report (FY 2003 Version)" <http://www.kantei.go.jp/foreign/procurement/2003/>.
- Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo, (2003) "The Environmental Performance of Public Procurement Issues of Policy Coherence A Review and Critical Evaluation of Selected Greener Public Purchasing Programmes and Policies."
- _____(2002), "The Size of Government Procurement Markets". www.oecd.org.
- Organization Mundial de Comercio, Report by the Secretariat, (2004a), "Japan, Trade Policy Review", Ginebra.
- ____ Report by the Secretariat, (2004b), "European Community, Trade Policy Review, Ginebra.
- Puga, D. y Venables, A., (1999), "Agglomeration and economic development: Import substitution vs. trade liberalization". *Economic Journal* 109(455), Abril.
- _____(1998), "Trading arrangements and industrial development". *World Bank Economic Review* 12(2), mayo.
- Rolfstam, M., (2005), "Public Technology Procurement as a Demand-side Innovation Policy Instrument", Division of Innovation, Lund University. En <http://www.druid.dk/ocs/viewabstract.php?id=329&cf=2>.
- Trepte, P., (2004), "Regulating procurement: understanding the ends and means of public procurement regulation". New York, Oxford University Press.
- Trionfetti, F. y Brühlhart, M., (2004), "Public Expenditure, International Specialisation and Agglomeration", *European Economic Review* 48 (4).
- Trionfetti, F., (2001), "Public Procurement, Market Integration and Income Inequalities", *The Review of International Economics* 9 (1).
- _____(2000), "Discriminatory Public Procurement and International trade", *The World Economy* 23 (1).
- UNCTAD, (1999), *Handbook for Trade Negotiators from Least Developed Countries*, United Nations, New York and Geneva.

Anexo

Cuadro 1
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

	Bolivia	Canadá	Chile	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Estados Unidos	Guatemala	Honduras	México	Panamá	Rep. Dominicana	Nicaragua	Uruguay ³	Venezuela
Bolivia										ALC					
Canadá			ALC		ALC		ALC			ALC					
Chile		ALC					ALC			ALC					
Colombia										ALC					ALC
Costa Rica		ALC ¹								ALC					
El Salvador								ALC ¹	ALC ¹	ALC					
Estados Unidos		ALC	ALC							ALC		ALC			
Guatemala						ALC ¹			ALC ¹	ALC					
Honduras						ALC ¹		ALC ¹		ALC					
México	ALC	ALC	ALC	ALC	ALC	ALC	ALC	ALC	ALC				ALC	ALC ²	ALC
Rep. Dominicana							ALC								
Uruguay ³										ALC ²					
Venezuela				ALC						ALC					
CARICOM					ALC							ALC ¹			
Centroamérica			ALC				ALC				ALC	ALC			

Fuente: Sistema de Información Sobre Comercio Exterior (SIECE), disponible en <http://www.sice.oas.org/trades.asp#CACM>.

1 El Acuerdo del Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala), el Acuerdo entre Rep. Dominicana y CARICOM, y el Acuerdo entre Canadá y Costa Rica no incorpora Compras de Gobierno.

2 El Acuerdo entre México y Uruguay acordó dejar las Compras del Sector Público para negociaciones futuras.

3 MERCOSUR contempla disposiciones en materias de Compras Públicas entre sus cuatro socios, pero no en sus acuerdos como Unión Aduanera con otros países.

Nota: Se incluyen solamente países con Acuerdos de Libre Comercio. Los Acuerdos de Complementación Económica no incorporan las Compras de Gobierno entre sus disposiciones.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Comercio internacional

Números publicados

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), Nº de venta S.99.II.G.45 (US\$ 10.00), octubre de 1999. [www](#)
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R. Paasman (LC/L1143-P), Sales Nº E.99.II.63 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P), Nº de venta S.99.II.G.62 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LCL1306-P), Sales Nº E.99.II.20 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura-Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P), Sales Nº E.00.II.G.23 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 6 Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P), Sales Nº E.99.II.G.21 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P), Nº de venta S.00.II.G.65. (US\$ 10.00), junio del 2000. [www](#)
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Vérez, (LC/L.1419-P), Nº de venta S.00.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre del 2000. [www](#)
- 9 Trade and investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P), Sales Nº E.00.II.G.100 (US\$ 10.00), September 2000. [www](#)
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P), Nº de venta S.01.II.G.60 (US\$ 10.00), marzo del 2000. [www](#)
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P), Nº de venta S.01.II.G.94 (US\$ 10.00), junio del 2001. [www](#)
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr., Carla Macario, Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P), Sales Nº E.01.II.G.59 (US\$ 10.00), March 2001. [www](#)
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences 90, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P), Sales Nº E.01.II.G.159 (US\$ 10.00), October 2001. [www](#)
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P), Nº de venta S.01.II.G.171 (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 15 Análisis del comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental durante la segunda mitad de los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P), Nº de venta S.01.II.G.191 (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 16 Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos, (LC/L.1678.-P), Nº de venta S.00.II.G.217 (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 17 The Gender Dimension of Globalization: A review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L.1679-P), Sales Nº E.01.II.G.223 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 18 Tendencias municipales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, (LC/L.1661-P), Nº de venta S.01.II.G.216 (US\$ 10.00), noviembre del 2001. [www](#)
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L.1680-P), Nº de venta S.01.II.G.218 (US\$ 10.00), abril del 2001. [www](#)
- 20 Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comercio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1681-P), Nº de venta S.00.II.G.219. (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 21 La liberación del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, Philippe Ferreira Portela, (LC/L.1682-P), Nº de venta S.01.II.G.220. (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 22 Production sharing in Latin American trade: The contrasting experience of Mexico and Brazil, Vivianne Ventura-Dias and José Durán Lima, (LC/L.1683.-P), Sales Nº E.00.II.G.221 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)

- 23 El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post-Doha), Verónica Silva, (LC/L.1684-P), N° de venta S.01.II.G.224 (US\$ 10.00), diciembre del 2001. [www](#)
- 24 Legal and Economic Interfaces between Antidumping and Competition Policy, José Tavares de Araujo Jr., (LC/L.1685-P), Sales N° E.01.II.G.222 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 25 Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes, Renato Baumann, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Estéban Pérez, (LC/L.1780-P) N° de venta:S.02.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre del 2002. [www](#)
- 26 La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, Mikio Kuwayama, José Durán (LC/L.1897-P), N° de venta: S.03.II.G.56 (US\$ 10.00), mayo del 2003. [www](#)
- 27 What can we say about trade and growth when trade becomes a complex system?, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1898-P), N° de venta: E.03.II.G.57 (US\$ 10.00), July 2003. [www](#)
- 28 Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina, Miguel Izam, (LC/L.1907-P), N° de venta:S.03.II.G.65 (US\$ 10.00) mayo del 2003. [www](#)
- 29 E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiencies, Yasushi Ueki, (LC/L1918-P), Sales N° E.03.II.G.80 (US\$ 10.00), June 2003. [www](#)
- 30 América Latina: el comercio internacional de productos lácteos, Valentine Kouzmine, (LC/L.1950-P), N° de venta: S.03.II.G.108 (US\$ 10.00), agosto del 2003. [www](#)
- 31 Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America (LC/L.1945-P), Sales N° E.03.II.G.103 (US\$ 10.00) August 2003. [www](#)
- 32 Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, Raúl Maldonado (LC/L.1947-P), N° de venta:S.03.II.G.105 (US\$ 10.00), agosto del 2003. [www](#)
- 33 Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX, Valentine Kouzmine (LC/L.1975-P), N° de venta: S.03.II.G.132 (US\$ 10.00), octubre del 2003. [www](#)
- 34 E-business Innovation and Customs Renovation for Secure Supply Chain Management, Yasushi Ueki (LC/L2035-P) Sales N° E.03.II.G.195 (US\$ 10.00), December 2003. [www](#)
- 35 El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa. Alicia Puyana, (LC/L.2036-P), N° de venta: S.03.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 36 La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político, Ignacio Porras, (LC/L.2039-P), N° de venta: S.03.II.G.199 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 37 La cooperación financiera en América Latina y el Caribe: las instituciones financieras subregionales en el fomento de las inversiones y del comercio exterior, Raúl Maldonado (LC/L.LC/L.2040.P), N° de venta: S.03.II.G.200 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 38 Fomento y diversificación de exportaciones de servicios, Francisco Prieto, (LC/L.2041-P), N° de venta: S.03.II.G.201 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 39 El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe, M. Angélica Larach, (LC/L.2045-P) N° de venta: S.03.II.G.206 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 40 La dimensión del desarrollo en la política de competencia, Verónica Silva, (LC/L.2047-P) N° de venta: S.03.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 41 La nueva ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales, Carlos Basco, Iván Buccellato, Valentina Delich, Diane Tussie, (LC/L.2049-P), N° de venta: S.03.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 42 Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe, Hernán Gutiérrez, (LC/L.2050-P), N° de venta: S.03.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 43 Maritime Transport Liberalization and the Challenges to further its Implementation in Chile, José Carlos S. Mattos & María José Acosta, (LC/L.2051-P), Sales N° : S.03.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 44 Comercio intra-firma: concepto, alcance y magnitud, José Durán y Vivianne Ventura-Dias (LC/L.2052-P), N° de venta: S.03.II.G.215 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 45 Ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe, J.E. Durán y Raúl Maldonado, (LC/L.2053) N° de venta: S.03.II.G.216 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 46 Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional, Vivianne Ventura-Dias, María José Acosta, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos, José Durán, (LC/L.2054-P), N° de venta: S.03.II.G.217 (US\$ 10.00), diciembre del 2003. [www](#)
- 47 La verificación de las normas de origen en los principales acuerdos de comercio preferencial de Bolivia, Miguel Izam, (LC/L.2161-P), N° de venta: S.04.II.G.217 (US\$ 10.00), julio del 2004. [www](#)
- 48 Creando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia, Graciela Moguillansky y Verónica Silva (LC/L.2198-P), N° de venta: S.04.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre del 2004. [www](#)

- 49 Cooperación en política de competencia y acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (ALC), Verónica Silva (LC/L.2244-P), N° de venta: S.04.II.G.164 (US\$ 10.00), diciembre del 2004. [www](#)
- 50 Latin American South-South Integration and Cooperation: From a Regional Public Goods Perspectiva, Mikio Kuwayama, (LC/L.2245-P), Sales N° S.04.II.G.165 (US\$ 10.00), February 2005. [www](#)
- 51 Políticas de competencia y acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe: aprendiendo de la experiencia internacional, Iván Valdés (LC/L.2365-P), N° de venta: S.05.II.G.104 (US\$ 10.00), agosto del 2005. [www](#)
- 52 La deslocalización de funciones no esenciales en las empresas: Oportunidades para exportar servicios. El caso de Chile, Joaquín Piña (LC/L.2390-P), N° de venta: S.05.II.G.133 (US\$ 10.00), septiembre del 2005.
- 53 Implicaciones del Término del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestuario (ATV) para el Norte de América Latina, Mikio Kuwayama y Martha Cordero, (LC/L.2399-P), N° de venta S.05.II.G.145 (US\$ 10.00), octubre del 2005. [www](#)
- 54 Implementing Trade Policy in Latin America: The Cases of Chile and Mexico, Sebastián Sáez, (LC/L.2406-P), N° de venta: E.05.II.G.153 (US\$ 10.00), September 2005. [www](#)
- 55 Trade Policy Making in Latin America: A Compared Análisis, Sebastián Sáez, (LC/L.2410-P), Sales N°: E.05.II.G.156 (US\$ 10.00), November 2005. [www](#)
- 56 Export promotion policies in CARICOM: Main issues, effects and implications, Esteban Pérez Caldentey (LC/L.2424-P), Sales N°: S.05.II.G.171 (US\$ 10.00), October 2005.
- 57 Ex-post evaluation of the Employment effects of a PTA: Methodological Issues, Illustrated with a Reference to Chile, Gabriel Gutiérrez, (LC/L.2439-P), Sales N°: E.05.II.G.156 (US\$ 10.00), December 2005. [www](#)
- 58 Bilateralism and Regionalism: Re-establishing the Primacy of Multilateralism a Latin American and Caribbean Perspective, Mikio Kuwayama, José Durán Lima, Verónica Silva, (LC/L.2441-P), Sales N°: E.05.II.G.187 (US\$ 10.00), December 2005. [www](#)
- 59 Acordo sobre aplicação de medidas sanitarias e fitosanitarias: balanço de uma década buscando o equilíbrio entre proteção da saúde dos consumidores, Juliana Salles Almeida, (LC/L.2447-P), Sales N°: P.05.II.G.194 (US\$ 10.00), diciembre del 2005. [www](#)
- 60 El comercio de servicios en el marco del sistema de solución de controversias de la OMC, Sebastián Sáez, (LC/L.2448-P), N° de venta: S.05.II.G.199 (US\$ 10.00), diciembre del 2005. [www](#)
- 61 Trade in Services Negotiations: A Review of the Experience of the U.S. and the E.U. in Latin America, Sebastián Sáez, (LC/L.2453-P), Sales N°: E.05.II.G.199 (US\$ 10.00), December 2005. [www](#)
- 62 América Latina y el Caribe: La integración regional en la hora de las definiciones, José Durán Lima y Raúl Maldonado, (LC/L.2454-P), N° de venta: S.05.II.G.200 (US\$ 10.00), December 2005. [www](#)
- 63 Las controversias en el marco de la OMC: de donde vienen, en donde están, a donde van, Sebastián Sáez, (LC/L.2502-P), N° de venta: E.05.II.G.33 (US\$ 10.00), enero 2006. [www](#)
- 64 Emisión y verificación de origen en los acuerdos de integración económica suscritos entre países de América Latina: Debilidades y fortalezas, Miguel Izam, (LC/L.2510-P), N° de venta: E.05.II.G.35 (US\$ 10.00), marzo 2006. [www](#)
- 65 Una década de funcionamiento del sistema de solución de diferencias comerciales de la OMC: Avances y desafíos, Juliana Salles Almeida, (LC/L.2515-P), N° de venta: S.05.II. G.41 (US\$ 10.00), abril 2006. [www](#)
- 66 Trade and investment rules: Latin American perspectives, Pierre Sauvé, (LC/L.2516-P), Sales N° E.06.II.G.42 (US\$10.00), April 2006. [www](#)
- 67 Las compras públicas en los Acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados, Juan Araya, (LC/L.2517-P), N° de venta: S.06.II. G.43 (US\$ 10.00), marzo 2006. [www](#)
- 68 La solución de controversias en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados, Anabel González, (LC/L.2525-P), N° de venta: S.06.II. G.52 (US\$ 10.00), abril 2006. [www](#)
- 69 El mercado público y los acuerdos comerciales, un análisis económico, Alfie A. Ulloa, (LC/L.2526-P), N° de venta: S.06.II. G.53 (US\$ 10.00), abril 2006. [www](#)

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

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

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