

EL PERÚ Y EL ACUERDO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

José Céspedes B.

Lima, marzo de 2006

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL ACUERDO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA (GPA)
3. ASPECTOS TEÓRICOS RELACIONADOS A LOS BENEFICIOS Y COSTOS DEL GPA
4. LOS PROCEDIMIENTOS Y LA PRÁCTICA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN PERÚ
5. EL PERÚ Y EL GPA
6. ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL PERÚ POTENCIALMENTE AFECTOS AL GPA
7. ESTIMACIÓN DE BENEFICIOS DEL GPA PARA EL PERÚ
8. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo sobre Contratación Pública (Government Procurement Agreement, GPA) es un acuerdo plurilateral suscrito por varios países desarrollados en el marco de la OMC, con el fin de establecer reglas multilaterales para la realización de las compras gubernamentales de bienes y servicios. El acuerdo favorece la transparencia y competencia (a nivel internacional) en los procesos de contrataciones y adquisiciones del sector público doméstico; y prohíbe la discriminación de las empresas extranjeras en el abastecimiento de dicho sector.

El objetivo de este documento es hacer una primera aproximación a la estimación de los beneficios y costos que traería al Perú una posible unión a este acuerdo.

II. EL ACUERDO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA (GPA)

II. EL ACUERDO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA (GPA)

El GPA fue concluido en el marco del GATT en 1979, siendo suscrito por 19 países. Fue renegociado durante la Ronda de Uruguay, y fue finalmente firmado en Marrakesh en 1994, entrando en vigencia en 1996.

Países miembros del GPA:

Canadá	Israel
Comunidad Europea	Japón
Corea	Liechtenstein
Estados Unidos	Noruega
Holanda (respecto de Aruba)	Singapur
Hong Kong, China	Suiza
Islandia	

Es un acuerdo plurilateral. Sólo compromete a sus signatarios, y éstos son libres de discriminar a los no signatarios.

2.1. OBJETIVO, ALCANCE Y ESTRUCTURA

El objetivo del GPA es contribuir a la liberalización y expansión del comercio mundial, eliminando la discriminación contra y entre productos, servicios y proveedores extranjeros, mejorando la transparencia de las leyes y prácticas, y asegurando el cumplimiento justo, rápido y efectivo de las disposiciones internacionales sobre adquisiciones gubernamentales.

El GPA se aplica a las adquisiciones de bienes y servicios de las entidades incluidas en éste, incluyéndose todas las opciones contractuales.

Cada país signatario ha definido las entidades incluidas en el acuerdo, agrupadas en:

Anexo 1: Entidades del gobierno central

Anexo 2: Entidades del gobierno sub-central

Anexo 3: Otras entidades que adquieren

Todos los bienes están cubiertos, con algunas excepciones, según el país. Sin embargo, sólo están cubiertos los servicios especificados en los anexos 4 y 5 de cada país.

2.1. OBJETIVO, ALCANCE Y ESTRUCTURA

El acuerdo sólo se aplica a los contratos de adquisición de valor mayor o igual a los límites especificados para cada país.

Resumen de límites del GPA

Cuadro N° 1 LÍMITES DEL GPA PARA LA COBERTURA DE CONTRATOS DE ADQUISICIÓN En SDRs a/		
Categoría de adquisición		Límite
Entidades del Gobierno Central		
Bienes		130,000
Servicios, excepto servicios de construcción		130,000
Servicios de construcción	1/	5'000,000
Agencias del Gobierno Sub-central		
Bienes	2/	200,000
Servicios, excepto servicios de construcción	2/	200,000
Servicios de construcción	3/	5'000,000
Otras entidades que compran, según el acuerdo		
Bienes	4/	400,000
Servicios, excepto servicios de construcción	4/	400,000
Servicios de construcción	5/	5'000,000

Fuente: WTO, Agreement on Government Procurement

2.2. NO DISCRIMINACIÓN, TRANSPARENCIA Y PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN

Las principales obligaciones impuestas por el GPA a las entidades de los países signatarios son no discriminación y transparencia.

El principio de no discriminación garantiza que las entidades no traten a los proveedores inequitativamente, sobre la base de propiedad, afiliación u origen extranjero de los bienes y servicios ofrecidos. En las adquisiciones gubernamentales cubiertas por el acuerdo, los signatarios deben dar el trato de la nación más favorecida (NMF) y trato nacional a los productos y servicios de los otros signatarios. En principio, las políticas de preferencia en precio y compensaciones están prohibidas.

Debe existir transparencia en los procedimientos de adquisiciones públicas, para garantizar una competencia justa y abierta entre los proveedores. Las entidades estatales deben difundir la información, de forma transparente, a través de todo el proceso de adquisición.

2.2. NO DISCRIMINACIÓN, TRANSPARENCIA Y PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN

Se permite 3 formas de licitación, en orden de preferencia:

- 1) **Abierta:** Cualquier proveedor interesado puede plantear una oferta en respuesta a la convocatoria a licitación.
- 2) **Selectiva:** Involucra una preselección de proveedores potenciales.
- 3) **Restringida:** El comprador contacta proveedores específicos individualmente. Esta forma sólo se permite en circunstancias especiales, y no se puede usar para reducir la competencia, discriminar entre proveedores o dar protección a empresas domésticas.

Las entidades licitadoras deben adjudicar los contratos al postor determinado como plenamente capaz de cumplir el contrato y que es el menor postor o el postor más ventajoso en términos de los criterios de evaluación establecidos en las bases de la licitación.

2.3. PROCEDIMIENTO DE CONTROVERSIA

El procedimiento de controversia es independiente del mecanismo de solución de disputas de la OMC, y permite a las firmas protestar durante y después de terminado el proceso de licitación, ante una corte o tribunal independiente, que los países miembros deben tener para tales efectos.

Los proveedores que sientan que alguna entidad compradora no ha cumplido las reglas pueden reclamar ante este tribunal. Además, los procedimientos deben permitir la toma de medidas transitorias rápidas.

Los signatarios deben corregir las fallas del proceso o compensar por daños y perjuicios. Las entidades compradoras son motivadas a cumplir las disciplinas del acuerdo debido al monitoreo multilateral y la amenaza de aplicar los procedimientos de solución de disputas de la OMC.

2.4. TRATAMIENTO ESPECIAL PARA PAÍSES EN DESARROLLO

El acuerdo considera un tratamiento especial para los países en desarrollo, con mayor flexibilidad en la negociación. Por tanto, existe cierto margen para mantener políticas de preferencia en precios, aunque está limitado a ciertas entidades, productos y servicios, y depende del poder de negociación relativo del país.

III. ASPECTOS TEÓRICOS RELACIONADOS A LOS BENEFICIOS Y COSTOS DEL GPA

3.1. BENEFICIOS POTENCIALES DEL GPA

El GPA tiene 2 fuentes potenciales de beneficios para sus signatarios:

- 1) El aumento de la competencia y transparencia en los procesos de contratación y adquisición pública;
- 2) El acceso a los mercados de compras de los gobiernos y entidades públicas de otros países miembros.

En cuanto a la primera fuente, existen 2 beneficios potenciales:

- 1) La no discriminación aumentaría la competencia y minimizaría los costos de las compras gubernamentales, ganándose eficiencia asignativa y aumentando el bienestar.
- 2) La transparencia en las compras públicas reduciría la corrupción y la búsqueda de rentas privadas.

En cuanto a la segunda fuente potencial de beneficios, sería necesario estimar la magnitud del aumento de mercado para el país.

3.1. BENEFICIOS POTENCIALES DEL GPA

Sin embargo, algunos argumentos teóricos sugieren que algunos de estos beneficios no serían tan significativos.

Según algunos autores, la discriminación no restringe el comercio de manera significativa, y, por tanto, los beneficios de la no discriminación son pequeños. Baldwin (1970) y Baldwin y Richardson señalan que, en competencia perfecta, si los bienes domésticos y extranjeros son buenos sustitutos y la demanda del gobierno es menor que la oferta doméstica, un tratamiento preferencial para la industria doméstica no tendrá mayor efecto. La mayor demanda del gobierno por producción doméstica se compensará exactamente con una mayor importación del sector privado, de modo que dicha política no afectará el nivel de importaciones, los precios domésticos de equilibrio, la producción ni el empleo.

Sin embargo, contra este argumento, Mattoo (1996) señala que los beneficios de la no discriminación pueden ser significativos, si la demanda del gobierno excede la oferta doméstica, si los bienes y servicios domésticos y extranjeros no son sustitutos perfectos y si hay competencia imperfecta.

3.2. COSTOS DEL GPA

Los posibles costos del GPA son de 2 tipos: administrativos y económicos.

- 1) **Costos administrativos:** Costos del proceso de obtener acceso al GPA y costos de cumplir con los procedimientos requeridos por éste
- 2) **Costos económicos:** Costos de posibles reducciones en la oferta doméstica dirigida al sector público, con la consecuente reducción en el empleo

Respecto a los costos de posibles reducciones en la oferta doméstica dirigida al sector público, existen varios argumentos teóricos a favor del tratamiento preferencial a los productores domésticos. Por tanto, de acuerdo a éstos, la eliminación de los tratamientos preferenciales podría generar un costo para la economía doméstica.

Por ejemplo, la Nueva Teoría del Comercio Internacional, en los años 80, mostró que, en presencia de competencia imperfecta y retornos crecientes a escala, las intervenciones en el comercio podían desviar ganancias a las firmas domésticas o generar externalidades positivas. Algunos de estos argumentos pueden extenderse al caso de las compras gubernamentales.

3.2. COSTOS DEL GPA

Sin embargo, hay argumentos en contra de las políticas discriminatorias, como que, en la mayoría de los casos, es difícil determinar la política óptima, que ésta dependerá de la situación específica, que en muchas situaciones no se tendrá la información necesaria para determinar si la discriminación es beneficiosa. Por tanto, algunos autores sugieren que, en la práctica, el favoritismo es más costoso que una política de no discriminación.

IV. LOS PROCEDIMIENTOS Y LA PRÁCTICA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN PERÚ

4.1. ASPECTOS GENERALES

El sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado busca asegurar la eficiencia en el gasto, rapidez en la obtención de los recursos requeridos y transparencia y equidad en el desarrollo de los procesos de selección. Sin embargo, a pesar de esta política, las adquisiciones del gobierno frecuentemente son objeto de controversia y se les considera fuente de corrupción.

1) Normativa principal

Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE), Ley 26850, y su reglamento (DS 084-2004-PCM)

2) Normativa paralela

Ley de Evaluación Internacional de Procesos (DL 25565, 1992)

Legislación para entidades específicas

Convenios internacionales

4.2. PROCESOS DE SELECCIÓN

Existe un Registro Nacional de Proveedores, donde deben inscribirse los postores que desean contratar con el Estado. El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) lo administra y actualiza.

Procesos de selección que contempla la LCAE:

- 1) Licitación pública
- 2) Concurso público
- 3) Adjudicación directa
- 4) Adjudicación de menor cuantía

Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE):
Administrado por CONSUCODE

4.3. TRATO PREFERENCIAL

De acuerdo a los principios generales de la LCAE, todos los postores, domésticos o extranjeros, deben ser tratados similarmente. Sin embargo, el gobierno tiene un trato preferencial hacia algunos segmentos productivos domésticos.

- 1) Micro y pequeña empresa nacional (MYPE)
- 2) Pequeños productores locales de productos alimenticios nacionales

4.4. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS E IMPUGNACIONES

Durante el proceso de selección, las entidades estatales están obligadas a resolver las solicitudes y reclamaciones que formulen los participantes y postores.

Las controversias que surjan entre las partes, desde la suscripción del contrato, sobre su ejecución, interpretación, resolución o invalidez, deben resolverse mediante conciliación y/o arbitraje, según el acuerdo de las partes.

Las discrepancias que surjan entre la entidad estatal y los participantes de un proceso de selección puede dar lugar a la interposición de recursos de revisión y apelación.

El Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado es la última instancia administrativa, y sus resoluciones son de cumplimiento obligatorio.

4.5. POLÍTICA DE ADQUISICIONES PERUANA Y EL GPA: COMPARACIÓN

Las diferencias con respecto a las disposiciones del GPA son relativamente menores. La principal diferencia se refiere al tratamiento nacional.

El Perú mantiene políticas de preferencias de compra para MYPEs y pequeños productores locales de productos alimenticios nacionales, que son contrarias al GPA.

Sin embargo, el GPA da cierta flexibilidad a los países en desarrollo, lo que podría permitirle al Perú negociar este tema.

En el tema de transparencia, el Perú ha avanzado en la normativa y en el desarrollo de mecanismos que aseguran el libre flujo de información sobre las contrataciones públicas. Por tanto, no habría mayores diferencias con los requerimientos del GPA.

Sin embargo, para seguir avanzando en ese sentido, sería necesario revisar las posibles barreras burocráticas y consolidar y armonizar las normas de contratación.

V. EL PERÚ Y EL GPA

5. EL PERÚ Y EL GPA

El Perú no es miembro del GPA, y no se conoce la posición del gobierno al respecto.

Sin embargo, la política nacional de contrataciones públicas no se diferencia demasiado de las disposiciones del GPA.

Por otro lado, en el marco multilateral, el Perú ya ha asumido algunos compromisos en relación la apertura en la contratación pública. Como miembro de la OMC, el Perú forma parte de 2 grupos de trabajo multilaterales en relación a la contratación pública.

Además, en el TLC Perú – Estados Unidos, las reglas para las contrataciones públicas y la cobertura para el tema de contrataciones públicas son similares a las del GPA.

Considerando todo esto, se concluye que la posición peruana respecto al GPA no sería desfavorable.

VI. ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL PERÚ POTENCIALMENTE AFECTOS AL GPA

6.1. ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL PERÚ POTENCIALMENTE AFECTOS AL GPA

Estimamos los gastos del Gobierno Nacional y gobiernos regionales potencialmente afectos al GPA para 2004, en el supuesto de que el Perú fuera miembro de dicho acuerdo.

No incluimos a los gobiernos locales, al Sector Público Financiero ni a las entidades públicas no financiadas por el Tesoro Público, debido a la dispersión e insuficiente grado de desagregación de la información de las adquisiciones de dichas entidades.

6.1. ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL PERÚ POTENCIALMENTE AFECTOS AL GPA

Cuadro N° 3
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS 2004:
GOBIERNO NACIONAL Y GOBIERNOS REGIONALES
POR GRUPOS DE GASTO
En Nuevos Soles

Grupo de gasto	Ejecución
Total	42,277'135,374
AMORTIZACION DE LA DEUDA	6,153'443,719
BIENES Y SERVICIOS	5,775'090,229
INTERESES Y CARGOS DE LA DEUDA	4,318'086,957
INVERSIONES	3,492'728,684
INVERSIONES FINANCIERAS	291'571,859
OBLIGACIONES PREVISIONALES	7,029'483,613
OTROS GASTOS CORRIENTES	3,126'640,535
OTROS GASTOS DE CAPITAL	673'120,746
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	11,416'969,032

Incluye actividades y proyectos.

El monto de ejecución corresponde a la fase devengado.

La información se encuentra actualizada a noviembre 2005.

Fuente: MEF - SIAF-FP

Cada grupo de gasto comprende diferentes ítems.

6.1. ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL PERÚ POTENCIALMENTE AFECTOS AL GPA

Del cuadro anterior, seleccionamos los grupos de gasto y, dentro de éstos, los ítems, correspondientes estrictamente a los bienes y servicios cubiertos por el GPA, tal como aparecen en los anexos de cada país signatario del acuerdo.

Además, excluimos los gastos del Sector Defensa para 2004 en bienes y servicios correspondientes al GPA, debido a que éste exonera a las adquisiciones vinculadas a la seguridad o defensa nacional.

En base a esta información, estimamos los gastos del Gobierno Nacional y gobiernos regionales para 2004 en bienes y servicios cubiertos por el GPA.

6.1. ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL PERÚ POTENCIALMENTE AFECTOS AL GPA

Cuadro N° 7
GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS
REGIONALES, EXCLUYENDO AL SECTOR DEFENSA, EN
2004 EN BIENES Y SERVICIOS CORRESPONDIENTES AL
GPA
POR GRUPOS DE GASTO
En Nuevos Soles

Grupo de gasto	Gasto
BIENES Y SERVICIOS	2'950,415,364
INVERSIONES	2'348,562,908
OTROS GASTOS CORRIENTES	15'897,316
OTROS GASTOS DE CAPITAL	301'666,030
Total	5'616,541,617

Incluye actividades y proyectos.

Fuente: MEF - SIAF-FP
Elaboración propia

6.1. ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL PERÚ POTENCIALMENTE AFECTOS AL GPA

Para determinar los gastos del Gobierno Nacional y gobiernos regionales potencialmente afectados al GPA para 2004, se debe estimar qué parte de los gastos del Cuadro 7 podría superar los límites del GPA.

Sin embargo, no disponemos de la información necesaria. Por tanto, hacemos 2 supuestos al respecto:

- 1) 40% de estos gastos está sobre los límites del GPA.
- 2) 60% de estos gastos está sobre los límites del GPA.

Cuadro N° 8
GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS
REGIONALES EN 2004 POTENCIALMENTE AFECTOS AL GPA
En Nuevos Soles

Supuesto	Gasto potencialmente afecto
40% de los gastos está sobre los límites del GPA	2,246,616,647
60% de los gastos está sobre los límites del GPA	3,369,924,970

Fuente: MEF - SIAF-FP
Elaboración propia

VII. ESTIMACIÓN DE BENEFICIOS DEL GPA PARA EL PERÚ

7. ESTIMACIÓN DE BENEFICIOS DEL GPA PARA EL PERÚ

Existen potencialmente 2 fuentes de beneficio para los signatarios del GPA:

- 1) Aumento de transparencia y competencia en las contrataciones y adquisiciones públicas
- 2) Acceso a mayores mercados de exportación correspondientes a las compras de los gobiernos de los demás países miembros

Por otro lado, están los costos potenciales del GPA.

Por tanto, el problema es estimar el beneficio neto de acceder al GPA.

Nuestra estimación se concentra en los beneficios del GPA derivados del aumento de la transparencia y la competencia en las contrataciones y adquisiciones públicas. Esta fuente de beneficios genera 2 beneficios potenciales:

- 1) El sector privado podría obtener un mayor valor por los gastos en compras del gobierno.
- 2) Se reduciría la corrupción y la búsqueda de rentas privadas.

7. ESTIMACIÓN DE BENEFICIOS DEL GPA PARA EL PERÚ

Nos concentramos en los beneficios de la reducción de los costos de las compras públicas derivados de las disciplinas inducidas por el GPA.

Suponemos que, si el gasto público compra menos bienes y servicios (y/o bienes y servicios de menor calidad) de lo que es posible, disminuye el bienestar social, aún cuando esta diferencia de bienestar pudiera compensarse con ganancias privadas de políticos, burócratas, productores u otros agentes económicos.

Por tanto, la magnitud de la pérdida social depende del monto total de fondos públicos usados, del ahorro total que podría generarse y de las ponderaciones relativas asignadas a los ganadores y perdedores.

7.1. ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS

Para estimar el beneficio social potencial del GPA correspondiente a los gastos del Gobierno Nacional y gobiernos regionales en 2004, usamos las 2 estimaciones de estos gastos potencialmente afectos al GPA (supuestos del 40% y 60%), y hacemos diferentes supuestos respecto a la magnitud del ahorro de fondos públicos que podría generarse y las ponderaciones relativas asignadas a los ganadores (los que ganan con el ahorro):

Suponemos que:

- 1) El ahorro de fondos públicos es de 20%, 30% o 50%.
- 2) La ponderación relativa asignada a los ganadores es de 50%, 75% y 100%.

7.1. ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS

Cuadro N° 9

ESTIMACION DEL BENEFICIO SOCIAL POTENCIAL DEL GPA CORRESPONDIENTE A LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS REGIONALES EN 2004

En millones de Nuevos Soles

En base a la estimación mínima del gasto potencialmente afecto al GPA (Supuesto del 40%)

Peso relativo de los que ganan	Ahorro de fondos públicos supuesto		
	20%	30%	50%
50%	225	337	562
75%	337	505	842
100%	449	674	1,123

En base a la estimación máxima del gasto potencialmente afecto al GPA (Supuesto del 60%)

Peso relativo de los que ganan	Ahorro de fondos públicos supuesto		
	20%	30%	50%
50%	337	505	842
75%	505	758	1,264
100%	674	1,011	1,685

Elaboración propia

7.1. ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS

Cuadro N° 10

ESTIMACION DEL BENEFICIO SOCIAL POTENCIAL DEL GPA CORRESPONDIENTE A LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS REGIONALES EN 2004

Como porcentaje del PBI

En base a la estimación mínima del gasto potencialmente afecto al GPA (Supuesto del 40%)

Peso relativo de los que ganan	Ahorro de fondos públicos supuesto		
	20%	30%	50%
50%	0.1%	0.1%	0.2%
75%	0.1%	0.2%	0.4%
100%	0.2%	0.3%	0.5%

En base a la estimación máxima del gasto potencialmente afecto al GPA (Supuesto del 60%)

Peso relativo de los que ganan	Ahorro de fondos públicos supuesto		
	20%	30%	50%
50%	0.1%	0.2%	0.4%
75%	0.2%	0.3%	0.5%
100%	0.3%	0.4%	0.7%

PBI 2004 = S/. 234,300 millones

7.2. EVALUACIÓN DE LOS COSTOS

Se debería comparar los beneficios estimados con los costos del GPA.

Es probable que los costos administrativos sean bajos, ya que éstos comprenderían básicamente los costos del proceso de obtener acceso al GPA, dado que los procedimientos del Sector Público peruano se aproximan bastante a los procedimientos requeridos por este acuerdo.

En cuanto a los costos económicos, probablemente éstos tampoco sean muy altos, dado que las políticas gubernamentales peruanas de preferencia de compra a los productores nacionales son limitadas, y, además, cabe esperar alguna flexibilidad para el Perú respecto a estos temas en una eventual negociación de acceso al GPA, considerando el tratamiento especial que da el GPA a los países en desarrollo.

VIII. CONCLUSIONES

8. CONCLUSIONES

- 1) El beneficio social potencial máximo del GPA correspondiente a las compras del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales es de S/. 1,685 millones (0.7% del PBI). Este beneficio podría ser mayor si consideramos las ganancias potenciales derivadas de la reducción de la corrupción.
- 2) Para estimar el beneficio neto de acceder al GPA, se debería comparar estos beneficios con los costos potenciales del GPA. Sin embargo, dada la dificultad de esta tarea, hemos realizado un análisis preliminar, encontrando que probablemente estos costos sean bajos.

EL PERÚ Y EL ACUERDO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

José Céspedes B.

Lima, marzo de 2006