Curso virtual:

Compras públicas para la soberanía alimentaria en Bolivia

UNIDAD 1:

Políticas internacionales, compras públicas y soberanía alimentaria

Docente: Marc Devisscher

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica
Foto : Frairiver Carbajal

© Marc Devisscher (2016). Unidad 1. Políticas internacionales, compras públicas y soberanía alimentaria. En: Curso virtual – Compras públicas para la soberanía alimentaria en Bolivia . La Paz: IPDRS -Interaprendizaje. Campo virtual por la tierra y el desarrollo rural.

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica
www.sudamericarural.org
www.interaprendizaje.ipdrs.org
interaprendizaje@ipdrs.org

Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas
Edif. María Haydee. Piso 12
Telf. 591-2-2115952
Casilla Nº 9052

INDICE

1. El Acuerdo sobre Agricultura y la Organización Mundial de Comercio
2. El Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
    2. 1. El ámbito Multilateral
    2. 2. El ámbito regional
3. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
    3. 1. El ámbito multilateral
    3. 2. En el ámbito regional
4. Las Contrataciones Públicas
    4. 1. En el ámbito plurilateral
        OMC: El Acuerdo sobre Contrataciones Públicas
        CNUDMI: La Ley Modelo sobre Contratación Pública
    4. 2. En el ámbito regional
        Las contrataciones públicas en los Acuerdos Regionales de Comercio
        La Red Interamericana de Compras Gubernamentales
        Las Compras Públicas Sustentables
        La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
    4. 3. Estado de situación de los países de la región
        Compras públicas y MIPYMES
        Compras públicas y agricultura familiar
5. Conclusiones

El comercio agroalimentario -incluidas las compras públicas de alimentos- está supeditado a acuerdos internacionales firmados por los países sobre inocuidad y calidad. Antes de pasar a desarrollar la temática de compras públicas propiamente dichas, conviene desarrollar al menos estos dos aspectos.

1. El Acuerdo sobre Agricultura (AsA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC)

Durante la primera mitad del siglo pasado, se dieron coyunturas mundiales que indujeron los países a crear organismos especializados para dinamizar la economía. En 1944, a partir del "Acuerdo de Bretton Woods" (Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas) nacen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En 1947, poco después de terminada la segunda guerra mundial, se firma el "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" (GATT por su sigla en inglés) entre 23 países. El GATT trataba básicamente aspectos relacionados con aranceles aduaneros con miras a facilitar el comercio internacional de mercancías. No obstante, a diferencia de lo ocurrido con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el GATT no se llegó a plasmar en una organización a la cual estuvieran adheridos los países firmantes: no funcionó como una organización multilateral sino como un acuerdo plurilateral entre "países contratantes". El mecanismo que permitía al GATT evolucionar en el tiempo consistía en "rondas" de negociación que podían, a veces, durar varios años. Cabe mencionar en particular, la "Ronda Kennedy"[1] (1964-1967) que logró articular 67 países al GATT ampliando el enfoque arancelario al de acuerdos anti-dumping. La "Ronda de Tokio"[2] (1973-1979) ya involucró 102 países y empezó a tratar temáticas no arancelarias.

Los productos agropecuarios estaban contemplados en el GATT, pero gozaban de un tratamiento de excepción que contemplaba la exención de aplicación de ciertas normas; diferenciándolos de las otras "mercancías". La razón es que, desde antes del GATT, estaba vigente en EEUU, una "ley de ordenación agrícola" que consideraba derechos arancelarios, contingentes a la importación y subvenciones a las exportaciones para estabilizar precios internos a los productores.

[1] La "Ronda Kennedy" fue la sexta ronda del GATT.
[2] La "Ronda de Tokio" fue la séptima ronda del GATT.

De igual manera, Europa salía de la segunda guerra mundial y enfrentaba problemas de seguridad alimentaria y de dinamización de su economía que justificaban la aplicación de medidas proteccionistas a la producción agropecuaria.

En 1986, arrancó una octava ronda de negociaciones -"Ronda de Uruguay"- que se prolongó hasta 1994. Los 123 países involucrados incorporaron elementos nuevos a las negociaciones:

- Un primer elemento fue la incorporación de los productos agrícolas. Con esta ronda, los productos agrícolas empezaron a ser considerados como "mercancías".
- Un segundo elemento es que, aparte de los aspectos arancelarios en el comercio de bienes, fueron tratados otros temas denominados "para-arancelarios": Temas relacionados con la inocuidad de los alimentos, con las trabas técnicas al comercio, etc.
- Un tercer elemento nuevo es que fueron incorporados otros rubros que no son mercaderías ni productos agrícolas: los servicios y los derechos intelectuales.

Lo que, además, diferenció esta ronda de las anteriores es que desembocó en la creación de un organismo multilateral: la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde el primero de enero de 1995, los países ya no son solamente "países contratantes", sino "países miembros" de una organización, con derechos y con deberes.

Bolivia es miembro de la OMC desde su nacimiento en 1994, al igual que todos los países sudamericanos; salvo Ecuador que recién se adhirió en 1996.

En el "nuevo GATT" [3], la agricultura aparece como un acuerdo específico (desde la página 49 hasta la 77), bajo la denominación de "Acuerdo sobre Agricultura" (AsA). El AsA cuenta con 21 artículos y cinco anexos. Las normas y compromisos del AsA giran básicamente en torno a una mayor apertura del comercio mediante el mejoramiento de condiciones en tres aspectos principales:

- El acceso a mercados: aranceles a la importación, contingentes (cuotas de importación a tasas preferenciales), salvaguardias (suspensión temporal de obligaciones con la OMC bajo circunstancias específicas)
- Las ayudas internas (subvenciones a la agricultura)
- Las competencias de las exportaciones (subvenciones a las exportaciones)

[3] Se suele llamar "nuevo GATT" a los "Acuerdos Multilaterales sobre Comercio de Mercancías" que se firmaron en Marrakech/Marruecos al finalizar la "Ronda de Uruguay".

En términos de Trato Especial y Diferenciado para países en desarrollo, cabe mencionar dos aspectos relevantes para la temática que nos ocupa:

- En cuanto a ayudas internas, el AsA permite a los países en desarrollo aplicar algunas subvenciones no sujetas a rebajas para fomentar el desarrollo agrícola/rural. Esas subvenciones se refieren a insumos agrícolas de disponibilidad general para "agricultores de ingresos bajos o pobres en recursos", a subvenciones a la inversión de disponibilidad general, y a estímulos a diversificación de cultivos en el marco de la lucha contra la droga (sustitución de coca por ejemplo).
- En cuanto a competencias de las exportaciones, se reconoce a los países en desarrollo el derecho a subvencionar sin compromiso de reducción costos de comercialización de productos de exportación y tarifas de transporte y fletes internos.

Posteriormente a la "Ronda de Uruguay", las negociaciones prosiguieron entre los países miembros (actualmente 164); más particularmente en torno al acceso a mercados y a las ayudas internas.

Otro de los acuerdos del "nuevo GATT" que también concierne directamente la agricultura es el "Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias" (desde la página 79 hasta la 93) que cuenta con 14 artículos y tres anexos. Aparte de estos dos acuerdos explícitamente relacionados con la agricultura, cabe destacar otros que tienen también implicancias para la agricultura, pese a no mencionarla explícitamente: por ejemplo acuerdos sobre obstáculos técnicos al comercio (normas de productos), sobre normas de origen, sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, sobre servicios, sobre derechos de propiedad (plantas Vs obtenciones vegetales), sobre contrataciones públicas, etc[4].

En el marco de la temática de "compras públicas para la soberanía alimentaria en Bolivia" que nos ocupa ahora, abarcaremos: el "Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias" (MSF), el "Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio" (OTC) y el "Acuerdo sobre Contrataciones Públicas" (ACP).

[4] Aparte del "nuevo GATT", otros dos acuerdos multilaterales fueron firmados al finalizar la "Ronda de Uruguay": el "Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS por su sigla en inglés) y el "Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio" (TRIPS por su sigla en inglés). Asimismo, fueron firmados algunos acuerdos plurilaterales: e.o. el "acuerdo internacional sobre productos lácteos", el "acuerdo internacional de la carne bovina", y el "acuerdo sobre contratación pública".

2. El "Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias" (Acuerdo MSF)

2.1. El ámbito Multilateral

La "Ronda de Tokio" (1973-1979) ya establecía algunos requisitos técnicos relacionados a la inocuidad de alimentos, a la sanidad animal/vegetal, y a límites para residuos de pesticidas; entre otros requisitos de inspección y de etiquetado. En aras de una mayor armonización, los países contratantes del GATT participantes de esa ronda acordaron utilizar normas internacionales pertinentes. Con miras a una mayor transparencia, acordaron además la obligación de los países de notificar a la secretaría del GATT la aplicación de cualquier reglamento técnico que no estuviera basada en dichas normas. No obstante, al iniciar las negociaciones de la "Ronda Uruguay" (1986-1994), ya era evidente que las MSF nacionales se habían convertidas paulatinamente en barreras no-arancelarias al comercio de los productos agrícolas. Es en una perspectiva de mayor regulación que los países miembros de la OMC firman un acuerdo específico dentro del "nuevo GATT": El "Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF)".

El "Acuerdo MSF" abarca ámbitos de fauna/flora, pesca y bosques. Las temáticas cubiertas contemplan las cuarentenas, las exigencias de origen, la inspección/certificación, las muestras/análisis, los límites máximos de residuos de pesticidas, el etiquetado relacionado con la salud, los aditivos permitidos, etc. No cubre aspectos relacionados al medioambiente o a intereses de los consumidores, tales como etiquetado no relacionado con la salud, normas de calidad, maduración de frutas/hortalizas, calibrado de frutas, métodos de procesamiento y producción...; los cuales son tratados en otro acuerdo (el "Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio").

El "Acuerdo MSF" reconoce expresamente el derecho soberano de los países miembros a adoptar normas propias para garantizar la inocuidad de los alimentos, para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o preservar los vegetales, o para proteger su territorio de plagas o enfermedades. Sin embargo, las medidas adoptadas deben basarse en criterios/estudios científicos y no deben aplicarse de manera que constituyan discriminación arbitraria o injustificable entre países miembros de la OMC en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, o restricción encubierta del comercio internacional. Los gobiernos han de notificar a los demás países todas las prescripciones sanitarias y fitosanitarias nuevas o modificadas cuya aplicación afecte al comercio y establecer oficinas específicas para atender las peticiones de información complementaria sobre las medidas nuevas o en vigor.

Son los gobiernos quienes determinan los niveles de inocuidad de los alimentos y de protección sanitaria de los animales y los vegetales que consideran apropiados en sus países: no es la OMC ni ningún otro organismo internacional quien lo haga. El "Acuerdo MSF" alienta empero a los gobiernos a que armonicen sus medidas nacionales con normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por los gobiernos miembros de la OMC en otros organismos internacionales, o las basen en ellas: la Comisión Mixta FAO/OMS del "Codex Alimentarius" [5] en lo que concierne la inocuidad de los alimentos; la "Oficina Internacional de Epizootias (OIE)" [6] en lo que concierne el control sanitario de los animales; y la "Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)" de la FAO[7] en lo que concierne el control sanitario de los vegetales. El Acuerdo insta a los países en desarrollo a participar lo más activamente posible en esas organizaciones para estar en condiciones de contribuir a la elaboración de normas internacionales que respondan a sus necesidades y de favorecer la adopción de las mismas.

En muchos casos, las normas elaboradas por la Comisión del "Codex Alimentarius" son más estrictas que las prescripciones nacionales aplicadas en muchos países. El "Acuerdo MSF" reconoce expresamente el derecho de los gobiernos a no utilizarlas, y las normas nacionales no infringen el "Acuerdo MSF" por el mero hecho de diferir de las internacionales. El fomento de la utilización de normas internacionales contenido en el "Acuerdo MSF" no significa que éstas signifiquen un umbral mínimo o un umbral máximo para las normas nacionales. En realidad, los gobiernos pueden incluso optar por utilizar normas más rigurosas que las internacionales si estas últimas no satisfacen sus requerimientos de protección sanitaria. Sin embargo, cuando las prescripciones de un país representan una mayor restricción al comercio, podrá pedírsele que justifique el mayor rigor de sus normas si esa diferencia da lugar a una controversia comercial. En efecto, una restricción sanitaria o fitosanitaria que no esté

[5] El "Codex Alimentarius" es un programa llevado desde 1962 de forma conjunta entre la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y la OMS (Organización Mundial de la Salud) para el establecimiento de normas de calidad e inocuidad de alimentos con miras a proteger los consumidores y facilitar el comercio de alimentos. www.codexalimentarius.net/index_es.stm

[6] La OIE es un organismo intergubernamental creado en 1924 cuyas funciones son básicamente de control/vigilancia de enfermedades animales pero, como es además referente frente a la OMC para MSF, también busca armonizar reglamentaciones para facilitar el comercio de animales y productos animales. En este sentido, cuenta con un "código zoosanitario internacional" que todos los miembros de la OMC deben cumplir para comerciar con ganado y/o productos ganaderos. www.oie.int/esp/es_index.htm

[7] La CIPF es un tratado multilateral vigente desde 1952. Desde 1992, el tratado es depositado ante el Director General de la FAO y administrado por una secretaría específica dentro del Servicio de Protección Vegetal de la FAO. En 1997, la Convención es revisada para adecuarla a los requerimientos del Acuerdo MSF de la OMC. A la fecha, la Convención arrojó varias "normas internacionales para medidas fitosanitarias"; e.o. los "principios de cuarentena fitosanitaria", las "directrices para el análisis del riesgo de plagas", los "requisitos para el establecimiento de áreas libres de plagas". www.ippc.int/IPP/Es/index.html

justificada por motivos pertinentes puede ser un instrumento proteccionista muy eficaz y, debido a su complejidad técnica, un obstáculo difícil de impugnar.

Con todo, muchos países en desarrollo -incluyendo Bolivia- han optado por basar sus prescripciones nacionales en normas internacionales aprobadas; con lo que han evitado la necesidad de dedicar recursos a lo que sería una duplicación de la labor llevada ya a cabo por expertos internacionales.

El sitio web de la OMC menciona 44 casos elevados formalmente a consulta por países miembros en el marco del Acuerdo MSF desde abril 1995 hasta la fecha. Entre estos, se encuentran países de la región en calidad de reclamantes; especialmente Brasil (demandando Indonesia), Argentina (demandando EEUU o la UE) y Ecuador (demandando Turquía).

Ejemplo: *En septiembre 2012, Argentina demanda a los EEUU por la aplicación de "medidas que afectan a la importación de limones frescos".*

La Argentina dio un paso adelante esta semana (marzo 2014) para que los limones tucumanos vuelvan a ingresar al mercado estadounidense. Hace 13 años que las exportaciones están frenadas por restricciones sanitarias. La última vez que se pudieron comercializar a ese país fue en el año 2000, cuando productores del Estado de California rechazaron la mercadería con el argumento de ser presuntos transmisores de una bacteria. Desde entonces, autoridades argentinas del más alto nivel defendieron la inocuidad sanitaria del producto ante los foros internacionales. En 2012, la protesta motivó una presentación en la OMC; la cual denunciaba las trabas de Estados Unidos al comercio de limones.

Sin embargo, el país avanzó estos días con el reclamo. Un trabajo científico demostró que el limón argentino no hospeda la bacteria Clorosis Variegada de los Citrus (CVC), y asegura que las semillas de cualquier especie cítrica del país no transmite verticalmente el organismo que lo ocasiona. El trabajo fue realizado por expertos del Instituto Agronómico del Paraná de la República Federativa del Brasil (IAPAR, por sus siglas en portugués), y la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres (EEAOC) de la Argentina. Los avances se discutieron en una teleconferencia entre autoridades del SENASA y del Servicio de Inspección de Sanidad Animal y Vegetal del Departamento de Agricultura estadounidense (USDA-APHIS).

De acuerdo el SENASA, la novedad "permitiría avanzar en el proceso de aprobación de la exportación de limones desde el Noroeste Argentino hacia EE.UU. y, consecuentemente, repercutirá positivamente en las negociaciones para la apertura del mercado de cítricos dulces argentinos".

Extracto de: http://www.infobae.com/2014/03/20/1551487-limones-for-export-mas-cerca-regresar-los-estados-unidos

A solicitud de los gobiernos y la industria agropecuaria de los países de las Américas, el IICA emite las siguientes orientaciones/recomendaciones para que puedan responder más acertadamente a los compromisos contraídos en el "Acuerdo MSF":

- Para asegurar que todas las MSF que apliquen se basen en estudios de análisis de riesgo, los países deberán establecer *unidades de análisis de riesgo con profesionales capacitados* en esa materia. De lo contrario, no podrán sustentar científica y técnicamente la aplicación de sus medidas sanitarias y fitosanitarias de importación, ni la declaración de sus zonas libres o de baja prevalencia de enfermedades y plagas. En igual forma, no contarán con la capacidad para analizar los estudios de evaluación de riesgo de otros países solicitando el reconocimiento de zonas libres o de baja prevalencia de enfermedades y plagas; o para argumentar las medidas de importación impuestas por otros países que pudieran obstaculizar operaciones de comercio agropecuario.
- Tanto para cumplir con el compromiso de una certificación de exportación sustentada técnicamente, como para cumplir eficientemente con los procedimientos de inspección y cuarentena de importación, se requiere del *apoyo de un servicio de laboratorios* muy completo para el correcto diagnóstico de enfermedades y plagas, para la determinación de residuos tóxicos y para el análisis y constatación de calidad de agroquímicos y productos veterinarios. De lo contrario, los países correrán el riesgo de perder mercados por no poder sustentar con pruebas y análisis de laboratorio, las certificaciones de exportación exigidas por los países importadores.
- El *servicio de información, vigilancia y alerta de enfermedades y plagas* de animales y plantas, así como de monitoreo de presencia de residuos tóxicos o nocivos en animales y productos agropecuarios es vital para detectar oportunamente cualquier problema de ese tipo que pudiera poner en riesgo la situación sanitaria y fitosanitaria de un país. El establecimiento y desarrollo eficiente de este servicio es un compromiso del "Acuerdo MSF" ya que es mandatorio para los países miembros la notificación de cualquier problema sanitario o fitosanitario que pueda poner en riesgo la salud pública o la sanidad agropecuaria. Además, al no contar con un servicio eficiente de vigilancia y monitoreo, el país no podrá sustentar científica y técnicamente sus zonas libres o de baja prevalencia de enfermedades y plagas.
- Existe un importante número de enfermedades y plagas de animales y plantas, que por su capacidad de difusión y por las pérdidas económicas que ocasionan se consideran de alto riesgo. El control y erradicación de este tipo de enfermedades y plagas es esencial para elevar la situación de agrosanidad de los países y evitar sean segregados del círculo comercial de

países libres de las mismas. La falta de programas debidamente planificados y organizados para el control y erradicación de esas enfermedades y plagas, ocasionará que los países importadores limitarán la entrada de animales y productos agropecuarios de los países exportadores que las padecen, se incrementarán los costos de las operaciones por la instrumentación de medidas más estrictas de diagnóstico, inspección, certificación y tratamientos; y a la larga puede conducir a la pérdida de mercados de exportación.

Finalmente, cabe mencionar que el "Acuerdo MSF" contiene una disposición según la cual los países miembros de la OMC se comprometen a facilitar la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo mediante las organizaciones internacionales competentes o de forma bilateral. Desde ya, la FAO, la OIE y la OMS llevan adelante importantes programas de asistencia a los países en desarrollo en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de los animales y los vegetales.

2.2. El ámbito regional

La integración económica latinoamericana comienza a tomar cuerpo a mediados del siglo pasado, con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. La ALALC, constituida en 1959, entró en vigencia en 1961. Sus miembros eran Argentina, Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Chile y México. Veinte años más tarde, en 1980, la ALALC es sustituida por laAsociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sus integrantes son los mismos; salvo Chile que dejó el proceso, pero se incorporó Uruguay. El Tratado determina que los Estados-Miembros se otorgarán una "preferencia aduanera regional", así como la conclusión de "acuerdos de alcance parcial". Establece asimismo un "sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo" (Bolivia, Ecuador y Paraguay).

El tratamiento de las MSF en los Acuerdos suscritos al amparo de la ALADI se enmarca dentro del Acuerdo MSF de la OMC. El mayor grado de convergencia se da con los ACE[8] 58 (2005) y 59 (2004) suscritos entre los países integrantes del

[8] Acuerdo de Complementación Económica. El ACE 58 se firma con el Perú; mientras el ACE59 se firma con las Repúblicas de Colombia, Ecuador y Venezuela.

MERCOSUR y los países de la CAN (salvo Bolivia), en los que las partes signatarias se rigen expresamente por lo establecido en el Acuerdo de MSF de la OMC y sus principios. Las partes signatarias han convenido, además, proporcionarse cooperación y asistencia técnica entre sí y promover su prestación a través de las organizaciones internacionales o regionales competentes. Esta convergencia se da en menor grado con el ACE 36 (1996) firmado entre los países integrantes del MERCOSUR y Bolivia ya que el tema sanitario y fitosanitario es tratado de manera muy general en dicho acuerdo.

Los acuerdos de alcance parcial suscritos por Chile con los países andinos hacen también referencia a los principios de transparencia, equivalencia, cooperación, asistencia técnica, prevención de riesgos sanitarios, establecimiento de sistemas de armonización para métodos de muestreo, diagnóstico e inspección de animales, vegetales y sus productos. Asimismo, el ACE35 (1996) suscrito por Chile con los países integrantes del MERCOSUR menciona explícitamente que las partes signatarias se atenderán a las obligaciones contraídas en el "Acuerdo MSF" de la OMC.

Lo que hacen los acuerdos regionales de comercio es adoptar el marco jurídico MSF de la OMC, pero poniendo énfasis en institucionalizar relaciones e iniciativas que contribuyan a precisar y reglamentar con mayor flexibilidad y agilidad las medidas y los procedimientos operativos. Desde ya, los acuerdos establecen la creación de Comités de MSF que refuerzan relaciones de confianza y representan una ventaja competitiva respecto a otros países que carecen de canales similares de facilitación sanitaria del comercio. Algunos de los Comités de MSF dejan abierta la creación de subcomités más especializados en los que concurren las autoridades sanitarias de los países signatarios como mecanismo de consultas permanentes y para canalizar iniciativas: comités de armonización; de precisión en cuanto a hacer valer la equivalencia de trato; de agilización y de creación de procedimientos institucionales en la entrega oportuna de información pública; de cooperación, capacitación e intercambio de información técnica; de coordinación de políticas sanitarias; de solución de problemas o controversias; y, en general, para comprender las medidas de la contraparte y darle seguimiento a la aplicación de los acuerdos.

No obstante, para lograr una mayor convergencia a nivel sudamericano, la ALADI estima que se requiere promover una mayor armonización de las normativas para el establecimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios comunes en productos específicos, y el reconocimiento de los certificados sanitarios y fitosanitarios entre las partes signatarias. Asimismo, desarrollar mecanismos y procedimientos armonizados para realizar las labores de inspección y control cuarentenario, promover actividades de capacitación y formación de personal técnico especializado, promover el fortalecimiento institucional de los Servicios de Sanidad Agropecuaria de las partes signatarias, etc.

3. El "Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio" (Acuerdo OTC)

3.1. El ámbito multilateral

Los obstáculos técnicos al comercio se abordaron formalmente en la "Ronda de Tokio" (1973 -1979). El "Código de Normas", como se lo denominó en este entonces, entró en vigencia en 1980. Se trataba de un acuerdo plurilateral al que sólo se adhirieron 46 países. El "Acuerdo OTC" aprobado en la "Ronda de Uruguay" (1986-1994) entró en aplicación en 1995 y es vinculante para todos los países miembros de la OMC.

Los ámbitos de aplicación del "Acuerdo OTC" son:

- *la protección de la seguridad de las personas:* por ejemplo, la legislación de EEUU contra el bioterrorismo, cuyo objetivo de seguridad nacional incide en los procedimientos de comercio.
- *la protección de la salud de las personas:* por ejemplo la normativa con que la UE exige etiquetar, advirtiendo el consumidor cuando se trata de alimentos originados en una manipulación genética (transgénicos).
- *la protección de la salud y la vida de los animales y los vegetales:* por ejemplo, la prohibición de captura de peces de especies amenazadas antes de que hayan alcanzado determinado tamaño. Otro ejemplo, las normas en defensa del bienestar de los animales.
- *la protección del medio ambiente:* por ejemplo, las reglamentaciones relativas al reciclado del papel y de productos plásticos, a los niveles de emisión de gases de los vehículos a motor o a dispositivos ahorradores de energía.
- *la prevención de prácticas que induzcan a error:* trata, por ejemplo, de prescripciones en materia de etiquetado para información del consumidor, o de prescripciones en materia de clasificación y definición, embalaje y medidas (tamaño, volumen, peso, grados alcohólicos, etc.), instructivos de uso o modo de manipulación para impedir prácticas que induzcan a riesgos de daño por exposición a temperaturas o a condiciones ambientales determinadas de humedad o de exposición solar.

Otros ámbitos de aplicación son la calidad o la armonización técnica. Los reglamentos relativos a la calidad -por ejemplo, los "*marketing orders*" que exigen que las frutas, legumbres y hortalizas alcancen determinadas características (color, tamaño, etc) para poder ser objeto de comercio- son muy corrientes en países como los EEUU, la UE o el Japón. Los encaminados a la armonización técnica de ciertos sectores -por ejemplo los de las telecomunicaciones, entre equipos electrónicos y su compatibilización con módulos periféricos - están muy extendidos en regiones integradas económicamente, como la UE.

En breve, el "Acuerdo OTC" puede comprender medidas relacionadas con prácticamente cualquier asunto; exceptuadas las MSF. En el caso de los alimentos, por regla general, las prescripciones en materia de etiquetado, exigencias y consideraciones acerca del valor nutritivo de los mismos, normas de calidad, reglamentación de embalaje, etc. quedan sujetas a disposiciones del "Acuerdo OTC". En cambio, por definición, los reglamentos que se refieren a la contaminación microbiológica de los alimentos o en que se establecen niveles autorizados de residuos de plaguicidas o medicamentos veterinarios o en que se identifican los aditivos alimentarios autorizados quedan sujetos al "Acuerdo MSF". Este último también se hace extensivo a ciertas prescripciones en materia de embalaje y etiquetado si estas guardan relación directa con la inocuidad de los alimentos. En el marco de esta distinción de ámbitos corresponde entender entonces que la certificación de Buenas Prácticas -sean éstas agrícolas, manufactureras, de transporte, de almacenamiento, ambientales, o laborales- y del HACCP como método de prevención y monitoreo permanente de la inocuidad de alimentos, no son MSF y representan más bien OTC que forman parte de los sistemas de trazabilidad de los alimentos, con miras a garantizar al consumidor alimentos seguros y sostenibilidad ambiental y social de los productos.

En la práctica, los reglamentos técnicos que elaboran los gobiernos no siempre tratan separadamente las cuestiones relacionadas con ambos. Por ejemplo, un reglamento relativo al etiquetado puede referirse a la vez a cuestiones de inocuidad y de información sobre el contenido, cuando, en esencia, debería notificarse en relación a cada acuerdo por separado: el elemento de inocuidad correspondería al "Acuerdo MSF" y el de información sobre el contenido al "Acuerdo OTC". En realidad, la distinción entre ambos acuerdos es de orden jurídico y entraña derechos y obligaciones muy diferentes; tales que, cuando se plantea una diferencia comercial, la aplicación de un acuerdo u otro puede tener una influencia determinante. En efecto, el "Acuerdo MSF" concierne una gama limitada de medidas sometidas a requisitos muy estrictos basados en principios científicos. En cambio, el "Acuerdo OTC" reconoce la posibilidad de que los gobiernos impongan prescripciones técnicas por una amplia gama de razones donde uno de los elementos pertinentes que pueden tomarse en consideración para evaluar los riesgos, es la información científica disponible. Acepta que la información científica puede resultar menos importante para evaluar riesgos que, por ejemplo, la tecnología de elaboración o los usos finales previstos.

Desde la entrada en vigencia de ambos acuerdos en 1995, varias diferencias han surgido en relación con MSF que han empezado a generar una jurisprudencia, pero todavía no existe jurisprudencia sobre el Acuerdo OTC.

El sitio web de la OMC menciona 52 casos elevados formalmente a consulta por países miembros en el marco del Acuerdo MSF desde abril 1995 hasta la fecha. Entre estos, se encuentran países de la región en calidad de reclamantes, demandando especialmente a EEUU (Brasil y Venezuela), la UE (Argentina, Perú y Chile) e Indonesia (Brasil). Argentina aparece entre los demandados (por EEUU, la UE y México).

Ejemplo: *En agosto 2012, los EEUU denuncian Argentina por "limitaciones a las importaciones".*

"La Argentina aplica mecanismos poco transparentes", sostuvo el gobierno de Barack Obama, al iniciar formalmente el recurso de queja contra las "limitaciones a la importación" de la Argentina ante la OMC. Firmado por el titular de la USTR, Ron Kirk, el texto denuncia "el perjuicio que la Argentina provoca a los productores norteamericanos" al exigirles que importen por el mismo valor que exportan. "Esas son medidas proteccionistas que afectan a un amplio rango de actividades", sostiene. "Lo que el gobierno de Obama pide es que sus socios comerciales respeten las normas internacionales. Ha creado, para ello, una unidad especial de inteligencia destinada a detectar los casos en los que eso no ocurre", sostiene el texto de la USTR. "Desde 2008 en adelante, la Argentina ha venido ampliando el rango de bienes "a los que somete bajo un 'sistema poco trasparente' para la obtención de permisos de importación", añade.

Extractado de: http://www.lanacion.com.ar/1501325-eeuu-y-japon-denunciaron-al-pais-por-las-trabas-para-importar

El "Acuerdo OTC dispone que toda norma y reglamento debe ser notificada o comunicada oportunamente para garantizar la debida transparencia y crear un entorno comercial previsible. Asimismo, exige que dichas prescripciones no supongan obstáculos innecesarios al comercio. A tales fines, el "Acuerdo OTC" recomienda que los países miembros de la OMC basen sus prescripciones en normas internacionales existentes, o las partes pertinentes de ellas. De igual manera, les insta a utilizar las orientaciones o recomendaciones formuladas por instituciones internacionales con actividades de normalización[9], en los procedimientos nacionales de evaluación de la conformidad.

Con todo, el "Acuerdo OTC" insta a los países miembros a participar, dentro de los límites de sus recursos, en la labor de las instituciones internacionales, de elaboración de normas y de orientaciones o recomendaciones referentes a los procedimientos de evaluación de la conformidad. La participación en las instituciones internacionales con actividades de normalización puede servir para que las normas

[9] El organismo que más se esforzó en contribuir a una mayor disciplina, ordenamiento y armonización internacional de las normas y reglamentos nacionales es, sin duda, la Organización Internacional de Normalización (ISO por su sigla en inglés).

internacionales reflejen intereses en materia de producción o comercio de países específicos.

3.2. En el ámbito regional

Ya en 1997, los países de Sudamérica, junto con México firmaron el Acuerdo Marco para la Promoción del Comercio mediante la superación de los OTC[10]. Con el tiempo, se ha generado en la región, una institucionalidad en torno a la gestión de los OTC que ha generado un alto grado de convergencia: la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT), el Sistema Interamericano de Metrología (SIM) y la Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC), la Asociación MERCOSUR de Normalización (AMN), las Redes Andinas de Normalización, Acreditación, Ensayos, Certificación, y Reglamentos Técnicos, el Sistema de Información de Notificación y Reglamentos Técnicos (SIRT), la Red de organismos de evaluación de conformidad acreditados, etc.

El proceso mundial de eliminación de barreras arancelarias está trayendo consigo el incremento de una serie de medidas no arancelarias, que están empezando a cobrar cada vez mayor relevancia, incluso a nivel regional. Según encuestas realizadas a exportadores bolivianos[11], los países signatarios de la ALADI en los cuales se detectaron las mayores frecuencias de restricciones no arancelarias a productos agroalimentarios de origen boliviano fueron Perú (25% de las afectaciones), Chile (15% de las afectaciones), Colombia (13%), Argentina (12%) y Brasil (12%). Las barreras no arancelarias más recurridas resultaron ser:

- *certificaciones y registros sanitarios (26% de los casos): E*n Perú, la certificación sanitaria es exigida para todos los productos de origen vegetal, debiendo estos obtener un certificado sanitario en Bolivia, emitido por el SENASAG. Entre los productos que se encuentran sujetos a estas disposiciones se puede mencionar el grano de soya y los productos derivados de soya, el sorgo y el maíz. La certificación emitida debe cumplir con los requisitos sanitarios establecidos por el SENASA del Perú. De modo parecido, todas las importaciones de productos de origen vegetal por Brasil deberán cumplir con los requisitos fitosanitarios establecidos por el Análisis de Riesgo de Plagas de dicho país. Brasil solo permite el ingreso de estos productos cuando son

[10] La República Oriental del Uruguay firmó el Protocolo de Adhesión en 1999 recién y, en el 2001, hizo lo propio la República de Cuba; con lo cual el Acuerdo Marco inicial se convirtió en Acuerdo Regional.
[11] Estudio "Identificación de las restricciones a las exportaciones de Bolivia hacia la región y análisis de su impacto en el comercio", elaborado por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) en el 2005 para la ALADI, en el marco del Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER).

provenientes de países donde no existen enfermedades o plagas que representen un riesgo fitosanitario para su agricultura nacional. Por lo tanto, los productos vegetales de Bolivia deberán venir acompañados de un Certificado Fitosanitario expedido por el SENASAG. El principal producto sujeto a esta disposición es el fréjol.

- *inspección previa al embarque (20% de los casos):* Las exportaciones de carnes de vacuno y sus productos de Bolivia a Brasil están sometidas a una inspección de la fábrica a cargo del Departamento de Inspección de Productos de Origen Animal (DIPOA) de la Secretaría de Defensa Agropecuaria brasileña, a efectos de otorgarles la habilitación como establecimientos autorizados a exportar a Brasil. Los establecimientos deberán cumplir requisitos previstos en la legislación y reglamentos específicos brasileños. Algo similar ocurre con las exportaciones de palmito en conserva sujetas a inspecciones previas por técnicos brasileños en los locales de producción de Bolivia.
- *otras exigencias sanitarias (10% de los casos):* Las autoridades sanitarias de la República Argentina ponen condiciones a los centros de empaque y carga en tránsito a puertos de Buenos Aires, susceptibles a contaminación a la "mosca de la fruta".

4. Las Contrataciones Públicas

4.1. En el ámbito plurilateral

OMC: El "Acuerdo sobre Contrataciones Públicas" (ACP)

El GATT de 1947 excluía explícitamente las compras gubernamentales. El tema terminó incluido recién en las negociaciones de la "Ronda de Tokio" (1973-1979). Fruto de ello, el "Código sobre Compras del Sector Público" que abarcaba solamente las compras por parte de los gobiernos centrales entró en vigencia en enero de 1981. En 1994, al terminarse la "Ronda de Uruguay", se lo reemplazó por un "Acuerdo sobre Contrataciones Públicas" (ACP) en el marco de la OMC, que no sólo incluía a los gobiernos centrales y sub-nacionales sino también a las empresas públicas y a los sectores de servicios en general y de construcción en particular. El ACP entró en vigencia en enero de 1996, y un año más tarde, comenzó el trabajo preparatorio para las negociaciones de un nuevo texto. Esa negociación derivó en un "Acuerdo ACP Revisado" que entró en vigencia en el 2014 luego de su tratamiento en la IX Conferencia Ministerial de la OMC (Bali/Indonesia - 2013). En esta nueva versión del ACP figura un anexo específico dedicado a las adquisiciones públicas de bienes.

En la I Conferencia Ministerial (Singapur - 1996) se estableció un grupo de trabajo para realizar un estudio sobre la transparencia en la contratación pública, que vendría a complementar el ACP y cuyos resultados serían la base para encarar une negociación multilateral en la materia. En la IV Conferencia Ministerial (Doha/Qatar - 2001) se acordó negociar un acuerdo multilateral en este sentido pero, al no lograrse consenso en torno a modalidades básicas durante la V Conferencia Ministerial (Cancún/México - 2003), el tema quedó excluido de las negociaciones.

Con todo, el ACP es un acuerdo plurilateral que tan solo abarca a 18[12] países miembros de la OMC; entre los cuales no se encuentra ningún país sudamericano. Otros 29 países -entre ellos cuatro latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia y Panamá)- participan en calidad de observadores. La condición de miembro observador del ACP permite participar en las deliberaciones del Comité de Contratación Pública de la OMC y recibir información pertinente, sin asumir a cambio ninguna obligación. Asimismo, es posible participar en actividades de asistencia técnica relacionadas con el ACP.

El objetivo fundamental del ACP está expresado en términos de apertura mutua de los mercados de contratación pública entre los países contratantes. El texto circunscribe los aspectos en los que podrían comprometerse cada país en listas específicas[13] y establece las bases para la realización de las compras a través de procesos de licitación. Queda claro, desde ya, que los países que deciden suscribir al Acuerdo deben realizar cambios en su legislación doméstica sobre contratación pública; las cuales dependen de las características específicas de la normativa nacional preexistente. Estas características han motivado la participación de pocos países en el sistema plurilateral. De hecho, muchas economías -entre ellas, varias latinoamericanas- parecen haber optado por negociar el tema solamente en el ámbito de Acuerdos Regionales de Comercio. Nos referiremos a ello más a detalle en el próximo capítulo.

El sitio web de la OMC menciona tan solamente 3 casos elevados a consulta por países signatarios desde abril 1995 hasta la fecha.

[12] Se cuenta como una sola Parte a la Unión Europea y sus 28 Estados miembros, todos los cuales se han adherido al Acuerdo. En realidad, serían 46 países miembros de la OMC.
[13] Las listas específicas explicitan: (a) las entidades públicas o producto/servicio incluidos en las obligaciones del contrato; (b) los umbrales mínimos según nivel de gobierno y clasificación del producto; (c) los procedimientos de rectificación y enmienda; y (d) las publicaciones de anuncios.

CNUDMI: La "Ley Modelo sobre Contratación Pública"

En 1966, las NNUU establecieron la "Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional" (CNUDMI) con el propósito de promover la armonización y unificación progresivas del derecho mercantil internacional. En 1994, la CNUDMI publica un documento denominado "Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios". En 2011, considerando que dicho documento "se ha convertido en una importante referencia internacional a la hora de reformar el régimen de la contratación pública", la comisión advierte que han surgido, desde su aprobación, cuestiones y prácticas nuevas -en particular las resultantes del uso de las comunicaciones electrónicas en las operaciones de contratación pública- que justifican actualización de su texto. El nuevo documento es denominado "Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública" [14].

La Ley Modelo no es vinculante y su principal propósito es proporcionar directrices para la formulación de un marco jurídico de compras públicas que promueva la economía, la eficiencia y la competencia en la contratación y que, al mismo tiempo, fomente la integridad, la confianza, la equidad y la transparencia en el proceso de adjudicación. Contiene 57 disposiciones y aboga por procedimientos basados en el principio de la competencia mediante licitaciones abiertas. Establece 10 métodos de licitación -incluyendo la subasta inversa electrónica-, promueve la disposición de un modo de publicación centralizada de fácil acceso y la promulgación de un código de conducta para el personal encargado de las compras públicas.

4.2. En el ámbito regional

Las contrataciones públicas en los Acuerdos Regionales de Comercio

El primer acuerdo suscrito por un país latinoamericano que incluyó la contratación pública fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre México, Canadá y EEUU, que se firmó a fines de 1992 y entró en vigor en 1994, antes de la entrada en vigencia del ACP. En la CAN, Perú y Colombia son los únicos países

[14] http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-s.pdf

que tienen firmados acuerdos comerciales con terceras partes[15] con impacto en los sectores nacionales de compras públicas. En el MERCOSUR, ningún país -salvo Uruguay[16]- ha firmado acuerdos comerciales con este tipo de cláusulas. El único acuerdo firmado con terceros por Bolivia que contemple un capítulo sobre contrataciones públicas es el ACE31 firmado con México en 1994. En este panorama regional, Chile adquiere una figura particular ya que la mayoría de sus acuerdos comerciales contemplan referencia a compras gubernamentales[17].

A nivel intra-regional sudamericano, la CAN posee una disposición sobre compras públicas en el marco de la Decisión 43946 (1998) que dispone que la adquisición de servicios por parte de organismos gubernamentales o de entidades públicas de los países miembros está sujeta al principio de trato nacional entre los países miembros. En el MERCOSUR se negoció y se acordó un Protocolo de Compras Públicas en el Consejo Mercado Común (2006); el cual a la fecha sólo ha sido ratificado por Argentina. El objetivo del Protocolo consiste en proporcionar un tratamiento no discriminatorio en el proceso de contrataciones efectuadas por entidades públicas a los proveedores y prestadores establecidos en los países miembros.

Trato nacional: igual trato para nacionales y extranjeros

Las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato, al menos después de que las mercancías extranjeras hayan entrado en el mercado. Lo mismo debe ocurrir con los servicios extranjeros y los nacionales, y con las marcas de fábrica o de comercio, los derechos de autor y las patentes extranjeras y nacionales.

Con todo, los acuerdos o instrumentos sobre Regímenes de Compras Públicas no son frecuentes entre países de la región sudamericana (o entre países sudamericanos y terceras partes). Mayormente llevan una mención general que expresa la voluntad de aplicar la regla de trato nacional e invoca la creación de un programa futuro con ese propósito (artículo general de intención). Los pocos establecidos tienen características similares al ACP: aseguran no discriminación y trato nacional entre proveedores, y contemplan un valor de contrato a partir del cual debe licitarse una compra del sector público. El rango del umbral va desde US$ 50 mil (ACE31) hasta US$ 200 mil (casos de Paraguay y Uruguay) para las compras de bienes y servicios a nivel central y sub-nacional; y entre US$ 75 mil (caso de Brasil) y 250 mil (ACE31) en el

[15] Ambos firmaron acuerdos comerciales con Canadá, EEUU y la UE. Perú firmó, además, con Japón, Corea, Panamá y Costa Rica.
[16] Uruguay tiene un Acuerdo de Asociación Estratégica firmado con Chile desde el 2008. El TLC entre México y Uruguay (2003) postergó la negociación sobre compras públicas para un futuro (falta listas), y aún no se ha realizado a la fecha.
[17] Los acuerdos comerciales con Canadá, EEUU y UE, más también con Japón, Corea, Australia, México, Costa Rica, Centroamérica, Colombia y Uruguay.

ámbito de las empresas estatales. En los acuerdos firmados por Chile con terceras partes no-latinoamericanas, estos umbrales suelen ser mayores[18].

En forma general, la modalidad de contratación pública señalada en los acuerdos es la licitación abierta en la que debe prevalecer la transparencia. Cabe precisar empero que algunos de estos acuerdos contemplan licitaciones restringidas o selectivas; en las cuales solamente pueden participar proveedores invitados por la entidad gubernamental correspondiente o aquellos con los que la entidad se comunica individualmente. También algunos incluyen la contratación directa en casos específicos reglamentados -excluyendo así la licitación- pero con la condición de que no se evite la competencia.

Cabe mencionar que disposiciones relativas a procedimientos de impugnación del resultado de la licitación y solución de controversias no se encuentran presentes en todos los acuerdos.

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)

En el 2004, se creó la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), integrada por las instituciones gubernamentales de los países americanos -a excepción de Cuba- que tienen la máxima responsabilidad en materia de regulación, gestión y modernización de las contrataciones públicas. La RICG es un mecanismo de cooperación técnica que cuenta con la participación de diversos organismos[19] que la apoyan institucional y financieramente.

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

[18] Por ejemplo, en el acuerdo Chile-UE firmado en el 2002, se sitúa en US$ 140 mil para las compras del nivel central, en US$ 200 mil para las del nivel sub-nacional y en US$ 400 mil para las empresas estatales.
[19] Participan la OEA (secretaría técnica de la red), el BID, y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC por su sigla en inglés).

Entre las actividades que desarrolla se encuentran, un foro anual de alto nivel, talleres y seminarios temáticos entre los miembros de la red; cursos de capacitación en línea para funcionarios públicos; sesiones web para facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas, entre otras.

Las Compras Públicas Sustentables (CPS)

Las Compras Públicas Sustentables (CPS) se entienden como "(…) el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas de tal forma que alcanzan un alto rendimiento basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, reduciendo los daños al medio ambiente". (Fuente: Procuring the Future - the report of the UK Sustainable Procurement Task Force - June 2006)

Las CPS fueron identificadas como uno de los medios para lograr la sostenibilidad, en la "Agenda 21"[20] (1992) y en el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable de Johannesburgo (2002). El proceso -conocido como "Proceso de Marrakech"- generó una serie de grupos internacionales de trabajo. En el 2005, se conformó el "Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech sobre CPS". Como representantes de la región participaron Argentina, el Estado de Sao Pablo, Brasil, y México, al lado de países de otras regiones y organismos internacionales[21].

Latinoamérica ha contribuido fuertemente en la implementación del concepto; más particularmente a partir de iniciativas como la del MERCOSUR que ha sido uno de los pioneros en el tema al aprobar su "Política Regional de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles" (2007) y del plan de acción correspondiente (2008) [22], incentivando la adopción de prácticas de producción y consumo sostenibles, buscando aumentar la competitividad y reducir los riesgos para la salud humana y el ambiente. Desde 2009, el Programa de las NNUU para el Medio Ambiente (PNUMA) y el "Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech sobre CPS" se han involucrado en el proyecto "Fortalecimiento de las capacidades para las

[20] La "Agenda 21" se gestó en la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible organizada el año 1992 por las NNUU en Río de Janeiro (Brasil); también conocida como Cumbre de la Tierra. Se trataba de apoyar iniciativas que construyeran un modelo de desarrollo sostenible para el siglo XXI. La "Agenda 21" fue suscrita por 172 países miembro de NNUU; los cuales se comprometieron a aplicar políticas ambientales, económicas y sociales en el ámbito local encaminadas a lograr un desarrollo sostenible.
[21] La Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IISD) y la agrupación internacional de gobiernos locales para la sustentabilidad (ICLEI).
[22] Ambos documentos están disponibles en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/Reunin Conjunta CyMA y Bs.Svs. Amb/nuevonplande accionvfinal.pdf

Compras Públicas Sustentables", destinado a asistir a siete países[23] -entre ellos cuatro latinoamericanos- en términos de experiencia-piloto.

Actualmente, la mayor parte de los países de la OCDE[24] -incluyendo EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón- implementan algún tipo de iniciativa o política sobre CPS; las cuales tienen como justificativo el aporte de este tipo de compras públicas a la consecución de objetivos estratégicos de gobierno, apoyando y apalancando políticas de inclusión social, igualdad de oportunidades, empleo, desarrollo local, protección ambiental, desarrollo sostenible y mejora de los servicios públicos. En América Latina, varios países han emprendido programas e iniciativas en esta dirección. Ejemplo de ello es el "manual de procedimiento único de catalogación y sustentabilidad" de Argentina, la creación de un Consejo Consultivo sobre CPS en Chile, el Manual de CPS de Panamá, la política de CPS de Paraguay, Planes Nacionales de CPS de Costa Rica y de Uruguay, entre otros. Se observa que la mayor parte de las iniciativas existentes sobre CPS en la región se enmarcan en gobiernos locales o municipales.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

En 2013, el Grupo de Trabajo de Finanzas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) [25] se propone analizar los sistemas de compras públicas de la región y establecer posibles mecanismos de cooperación interinstitucional; al reconocer que, "en los últimos años, las compras públicas han pasado a ser una parte integral de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional de los países de la región, ya que permiten garantizar el derecho a la alimentación, mejorar la vida de los más vulnerables y promover el desarrollo local" (FAO: 2015-XI). El grupo rescata, en particular, los programas de compras públicas de alimentos y productos a la agricultura familiar (AF) que "permiten crear un círculo virtuoso entre la AF, los mercados locales, los programas de asistencia del gobierno y los consumidores, generando beneficios para todos".

En 2015, la CELAC adopta su "Plan para la de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre", la culminación de un proceso de compromiso político

[23] Uruguay, Chile, Colombia, Costa Rica, Líbano, Mauricio y Túnez.
[24] La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se crea en 1961 con el objetivo de promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Actualmente, agrupa a 34 países miembros.
[25] La CELAC es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política. Su membrecía incluye a los 33 países de América Latina y el Caribe. Desde su puesta en marcha, en diciembre de 2011, ha contribuido a profundizar el diálogo en temas como el desarrollo social, la educación, el desarme nuclear, la agricultura familiar, la cultura, las finanzas, la energía y el medio ambiente.

que busca canalizar todos los esfuerzos regionales para acabar con el hambre antes del año 2025. El plan integra varias actividades y temas que son parte de las políticas de compras públicas en los países de la región, entre ellas: promover el desarrollo rural sostenible y la AF; promover la transparencia gubernamental basada en el libre acceso de los ciudadanos a la información pública e iniciativas de gobierno abierto; promover el aprovechamiento de los recursos y áreas de oportunidad de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe; e incentivar las políticas públicas en armonía con la naturaleza.

4.3. Estado de situación de los países de la región

El Estado suele ser el mayor demandante de bienes y servicios en la economía. La OMC estima la participación de las compras públicas entre el 10% y el 15% del PIB mundial; siendo los sectores más relevantes la salud, la educación, la agrícola y la infraestructura. En Sudamérica, los países pueden ser categorizados en tres grupos según la participación de las compras públicas en su PIB. En un primer grupo -con cifras mayores al 20%- se ubican Cuba, Brasil y Surinam. En un segundo grupo -con cifras entre el 15 y el 20%- Argentina y Colombia. Los otros países se sitúan en el tercer grupo, con participaciones de entre 10% y 15%.

En los últimos 20 años, los países de la región implementaron reformas significativas para modernizar el proceso de compras e incrementar la transparencia y eficiencia de sus regímenes públicos de contratación. En todos los casos, las reformas fueron encaradas a través de legislaciones nuevas. Hoy en día, existe cierta uniformidad en el funcionamiento de instancias autónomas con competencia en la administración de las compras públicas.

Las compras públicas y la forma en que se llevan pueden ser utilizadas como herramienta de política para promover diversos objetivos en materia económica (estimulando determinados tipos de empresas y sectores considerados estratégicos, así como el desarrollo de economías regionales y locales), ambiental (facilitando procesos productivos consistentes con la sostenibilidad ambiental) y social (desincentivando el trabajo informal o facilitando la inserción laboral de grupos desfavorecidos). En el marco de los Acuerdos Regionales de Comercio, el margen de maniobra para mantener políticas de desarrollo y fomento a sectores o programas específicos viene dado por el alcance que se negocie en cada acuerdo, así como por los umbrales que se determinen, las entidades alcanzadas y las reservas que cada país realice. Cuando se trata de programas específicos para MIPYMES, por ejemplo, la experiencia muestra que es frecuente su exclusión. Tal es así, que en el caso del TLC Perú-EEUU, el Perú excluyó del alcance del capítulo sobre contratación pública a las PYMES que cuentan con beneficios especiales en la

materia; en tanto que EEUU determinó que el acuerdo no se aplica a las pequeñas empresas y empresas de las minorías.

Compras públicas y MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas)

Dada su importancia relativa en la economía y su rol dinamizador, la mayoría de los países sudamericanos busca alentar y promover permanentemente la industria nacional en general y las MIPYMES nacionales en particular, con diversas baterías de políticas, programas, instrumentos económicos, financieros, de capacitación, etc. Desde ya, utilizan las compras públicas como instrumento de fomento y desarrollo. Una de las estrategias de asignación de recursos públicos para la promoción de la industria nacional es la ejecución de programas denominadas comúnmente "compre nacional". En la región, existe una serie de programas nacionales de fomento a la producción nacional que podrían tener impacto en las compras públicas; tal el caso del "Programa de Promoción del Mercado Interno" (Colombia), del programa "Compras a MYPErú" (Perú) o del "Compre Trabajo Argentino" (Argentina). Este tipo de políticas ha sido aplicada desde hace mucho tiempo por países desarrollados -como es el caso en los EEUU con el programa "*Buy American*"[26]- pero es de relativamente reciente aplicación en la región; por lo que aún hay pocas estadísticas al respecto.

El tipo de instrumento utilizado y la intensidad con que las compras públicas son utilizadas como herramienta de apoyo a la industria nacional y las MIPYMES varía mucho según las estrategias económicas de cada país -más de mercado o más intervencionista- y de las particularidades de cada uno: el peso y las características de sus MIPYMES, los sectores en los que se desempeñan, los rasgos institucionales y hasta culturales. Básicamente, las distintas herramientas utilizadas se enmarcan en dos enfoques no necesariamente incompatibles entre sí: el enfoque de "*fallas de mercado*" y el enfoque "*de preferencias*". Según el enfoque de "*fallas de mercado*", los precios no siempre reflejan adecuadamente todos los beneficios y costos asociados a las transacciones entre los agentes; por lo que se justifica la intervención del Estado a través de políticas horizontales, disponibles para todos los sectores o actividades económicas. Bajo el enfoque de "*preferencias*", el Estado se propone deliberadamente promover un sector o una actividad específica a través de la implementación de políticas verticales disponibles tan solamente para este sector o esta actividad. Bajo el primer enfoque, el Estado no otorga preferencias directas a las MIPYMES en sus compras públicas, pero sí genera herramientas para incentivar su participación.

[26] Este programa fue creado en 1933 y sigue vigente hasta la fecha.

En Sudamérica, los países aplican una combinación de ambos enfoques. Según la cantidad de herramientas de tipo vertical (enfoque de "*preferencias*") aplicados para fomentar la industria nacional en general y las MIPYMES en particular, se muestra:

- un grupo de países integrado por Argentina, Brasil y Venezuela que aplican una gran cantidad de instrumentos que discriminan entre el proveedor nacional y el extranjero: establecen modalidades de contratación pública de bienes y servicios donde exclusivamente pueden participar los nacionales y el mercado de contratación pública se mantiene parcialmente cerrado a la competencia internacional. Brasil, en particular, se destaca por su utilización intensiva de herramientas preferenciales. Existen acciones múltiples relacionadas con la mejora de la posición competitiva de las MIPYMES y la legislación obliga a prácticas que las favorecen explícitamente: contratación exclusiva a MIPYMES para montos pequeños, preferencias de precios, etc. En el caso de Venezuela, se observa incluso gran discrecionalidad en la redacción de los pliegos en cuanto a origen de productos, servicios o proveedores.
- un segundo grupo de países está integrado por Colombia y Uruguay (y Bolivia) que, si bien utilizan las compras gubernamentales como política de fomento a la industria nacional y en apoyo a las MIPYMES, no llegan a acumular la utilización de tantas medidas como los anteriores, concentrándose más en un trato discriminatorio del tipo "prioridad de la oferta nacional" en el proceso en lugar de aludir a formatos generales de contratación que excluyan *ex ante* la participación del extranjero.
- un tercer grupo estaría integrado únicamente por Perú que no utiliza medidas particulares de apoyo a la industria nacional pero sí una gran cantidad de medidas de apoyo a las MIPYMES; aunque no especifican sectores o programas específicos; dejando un margen de acción bastante abierto.

En estos tres grupos, las herramientas de incentivo de mayor utilización son la preferencia en el precio, la reserva de mercado y los umbrales.

• *Preferencia en el precio:* ante diferencias establecidas en el precio, se otorgará preferencia al producto de las MIPYMES.

• *Reserva de mercado:* consiste en reservar exclusivamente para MIPYMES cierto porcentaje de las adquisiciones del Estado.

• *Umbrales:* son los montos mínimos establecidos en los Acuerdos Comerciales entre dos países por encima de los cuales rigen las cláusulas. Las compras públicas por montos

inferiores al umbral pueden preservarse para las empresas nacionales.

Extractado de: ROSENWURCEL g & BEZCHINSKY G. (2011 – 117)

Chile sería la única excepción que basa su accionar casi exclusivamente bajo el enfoque de *"fallas de mercado"* (herramientas de tipo horizontal) y no utiliza las compras gubernamentales como instrumento de política industrial o de apoyo al desarrollo de MIPYMES. No otorga preferencias directas pero utiliza mecanismos de promoción que facilitan el acceso de todos los proveedores: programas de capacitación, centros públicos para la presentación de ofertas por medios electrónicos, etc. Cabe destacar que la capacitación como buena práctica es utilizada en todos los países, tanto en normativa de contratación pública como en el uso de los portales web vinculados a contrataciones públicas.

Acorde a referencias de la RICG, las MIPYMES sudamericanas tienen una participación de entre el 20 y el 50% en las compras y contrataciones públicas[27]. Chile indica incluso una proporción de participación mayor al 50% pese a no contar con normativa o instrumentos específicos de preferencia para ellas como el resto de los países. La participación de las MIPYMES en las compras públicas plantea una serie de dificultades y barreras adicionales a las dificultades de desarrollo y sostenibilidad que le son propias. Se pueden identificar las siguientes:

- *la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales:* acceso (costos, restricciones) y disponibilidad de información; procesos administrativos demasiado complejos; deficiente calidad y comprensibilidad de la información, etc.
- *capacidades:* capacidades administrativas; capacidades técnicas para poder abastecer demandas de cierta envergadura, dificultades relacionadas al suministro por el tamaño de las ofertas, dificultades para participar (requisitos exigentes, plazos cortos, preparación de las ofertas, etc)
- *gestión:* procedimientos administrativos demasiado complejos, falta de transparencia, bajo nivel de sistematización, carga impositiva, etc
- *limitantes financieras:* disponibilidad de recursos para financiar el proceso de producción, plazos de pago demasiado extendidos, costo de preparación de las ofertas, etc.

[27] A título de comparación, acorde a la misma fuente, en la UE del 2005, las PYMES tienen una participación limitada en los grandes contratos arriba de 2 millones de euros (33%), pero representan el 73% de las compras públicas con contratos individuales por debajo de 100,000 euros. http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Documento de Trabajo N° 7.pdf

- *incumplimiento de los plazos de pago por parte de los adjudicadores:* atrasos en pagos de compradores públicos por contratos ejecutados afectan negativamente a las MIPYMES con menor solidez financiera
- *exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos:* obstaculiza la participación de las MIPYMES que no disponen de tales instrumentos
- *y la informalidad:* las exigencias de documentación, demoras y costos involucrados en la creación de una MIPYME pueden resultar ser elevados.

Más allá de estas dificultades que motivan políticas dedicadas a nivelar la competencia y mejorar el acceso de las MIPYMES al mercado público, está el relativo atraso en la gestión ambiental que presenta en general el sector productivo en Sudamérica. Sin embargo, la existencia en varios países de la región de programas e iniciativas que buscan la convergencia de políticas y programas de acceso a mercados y mejora de la gestión socio-ambiental del sector resulta clave para que políticas de CPS representen oportunidades y no barreras a la MIPYMES.

Compras públicas y agricultura familiar (AF)

En mayo del 2014[28], el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las NNUU instaba a los países del mundo a privilegiar a los agricultores de pequeña escala en las compras públicas: "Los gobiernos tienen una rara oportunidad de apoyar al mismo tiempo dietas más nutritivas y sistemas alimentarios sostenibles", señalaba en este entonces[29]. En esta línea, la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM) opina empero que políticas de compras públicas diferenciadas en favor de la Agricultura Familiar (AF) implican el cumplimiento de ciertos elementos y condiciones por parte de los actores involucrados: los demandantes de los productos de la AF, las instituciones públicas que promueven la AF y las organizaciones de productores (MILA F.: 2015-14).

A nivel de los demandantes de productos de la AF:

- Simplificar los trámites (eliminación de algunos y/o creación de una ventanilla única), ya que el exceso en la solicitud de documentación podría desincentivar a las organizaciones más pequeñas a participar
- Modificar algunas condiciones de compra, por ejemplo el requerimiento de cuantiosos fondos de garantía para la presentación a una licitación.

[28] El año 2014 fue declarado por la FAO como "Año Internacional de la Agricultura Familiar".
[29] http://www.chirapaq.org.pe/noticias/onu-recomienda-que-programas-de-alimentacion-fomenten-la-agricultura-familiar.

A nivel de las instituciones públicas que promueven la AF:

- Sensibilizar a los compradores sobre las implicancias de cada régimen de compra pública hacia la AF.
- Implementar instrumentos de apoyo que hagan al fortalecimiento organizacional y capacitación de cuadros directivos.
- Mejorar la capacidad de articulación entre los distintos organismos del Estado respecto a las compras.
- Identificar y cuantificar la demanda en relación a volumen y/o dinero.
- Trabajar en la conformación de organizaciones de productores de cierta escala para que sean proveedores de interés de las instituciones públicas.
- Reconocer las limitaciones de la normativa existente y promover cambios en consecuencia.
- Trabajar coordinadamente con otras instituciones encargadas de los siguientes temas:
  - Cumplimiento de las obligaciones tributarias.
  - Aumento del registro y búsqueda de soluciones al endeudamiento de los productores con la Seguridad Social.
  - Posibilidad de financiamiento a tasas de interés acordes, con el sistema financiero u otras alternativas como por ejemplo los fondos rotatorios.
  - Habilitaciones higiénico/sanitarias de las instalaciones de las organizaciones que pretendan proveer al Estado con los servicios sanitarios oficiales.

A nivel de las organizaciones de productores de la AF:

- Mejorar las capacidades productivas, financieras, organizativas, comerciales y logísticas, esta última más que ninguna.
- Mejorar en cuestiones de calidad y presentación de los productos de las organizaciones que pretendan proveer al Estado para que estén a la altura de los demás proveedores.
- Avanzar en la planificación de la producción.
- Fidelizar a los compradores, a través de calidad, cumplimiento, condiciones de entrega, etc.
- Adecuar la infraestructura de cada Organización.
- Lograr compromiso, los productores deben cumplir con lo pactado en los contratos más allá de los cambios que se den en el mercado.

A título ilustrativo, un estado de situación de las compras públicas de alimentos en algunos países emblemáticos de la región sudamericana se expone a grandes rasgos en anexo.

5. Conclusiones

Los países sudamericanos se han obligado ante la Organización Mundial de Comercio a cumplir compromisos de orden multilateral en materia de comercio de productos agrícolas y de inocuidad que atañen al comercio de alimentos. Todos han firmado el "Acuerdo sobre Agricultura" y el "Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias". Asimismo, todos son signatarios del "Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio". Las estrategias de compras públicas que implementan quedan supeditadas a dichos compromisos que no pueden ser eludidos. Para Bolivia, la adhesión a la OMC y el cumplimiento de estos acuerdos implicó el reforzamiento de organismos específicamente dedicados; como ser el SENASAG (inocuidad) y el IBNORCA (calidad).

Los Acuerdos Regionales de Comercio inscritos en la Asociación Latinoamericana de Integración independientemente de la Organización Mundial de Comercio han facilitado la coordinación y la cooperación entre los países signatarios para regular de mejor manera obstáculos técnicos al comercio intra-regional. Esos mismos Acuerdos están considerando espacios para que los países puedan implementar políticas propias de compras públicas de alimentos. Muchos de ellos -entre ellos Bolivia- han decidido establecer preferencias para MIPYMES y productores de la Agricultura Familiar en aras de lucha contra la pobreza y seguridad alimentaria con soberanía. El MERCOSUR en particular, ha optado por Compras Públicas Sostenibles en la línea de la Agenda 21 integrando además criterios de sostenibilidad socio-ambiental. En esta misma línea va también el plan adoptado el año pasado por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe con miras a acabar con el hambre antes del año 2025.

Las compras públicas de alimentos están ocupando un lugar creciente en la agenda del desarrollo de la región por sus alcances en aspectos de educación y alimentación más también por su importancia en la apertura de un mercado interno, el fomento al sector productivo y de transformación, la búsqueda de desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria con soberanía y otros aspectos más como una mayor participación social, ejercicio del derecho humano a la alimentación y educación, entre otros. Por ejemplo, los programas de alimentación escolar han existido en la región desde hace décadas con mayor o menor éxito y profundidad, pero, en años recientes, muchos de estos programas han direccionado o priorizado su compras hacia la Agricultura Familiar.

La modalidad de intervención del Estado a través de los Gobiernos locales podría constituir una manera de dinamizar las economías locales y desarrollar la soberanía alimentaria. Pone en todo caso de manifiesto que existe un mercado potencial con capacidad para incrementar las compras directas a asociaciones de pequeños productores. Pone empero en discusión los obstáculos que enfrentan y la capacidad que tienen para mejorar su oferta de productos; aspectos que justifican la consecución de estrategias y políticas adicionales. Se requiere además un marco legal adecuado y seguridad jurídica tanto para la institución pública como para los pequeños productores.

En estas cuantas páginas, se ha tratado de dibujar el marco complejo de las compras públicas de alimentos en Sudamérica dando ejemplos concretos de algunos países que han encarado dinámicamente la cuestión. Es en este mismo marco de creatividad, construcción y de flexibilidad que Bolivia toma decisiones y desarrolla políticas que le permiten agilizar su propia búsqueda soberana de seguridad alimentaria.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACP - Acuerdo sobre Contrataciones Públicas
AF - Agricultura Familiar
ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC - Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
AsA - Acuerdo sobre la Agricultura
BID - Banco Interamericano de Desarrollo
CAN - Comunidad Andina de Naciones
CELAC - Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CNUDMI - Comisión de las NNUU para el Derecho Mercantil Internacional
COPROFAM - Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur
CPS - Compras Públicas Sustentables
EEUU - Estados Unidos de América
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (sigla en inglés)
GATT - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" (sigla en inglés)
HACCP - Análisis Aleatorio sobre Puntos de Control Críticos (sigla en inglés)
IICA - Instituto Inter-Americano de Cooperación para la Agricultura
MERCOSUR - Mercado Común del Sur
MIPYMES - micro, pequeñas y medianas empresas
MSF - Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
MYPES – Micro y pequeñas empresas
PYMES - Pequeñas y Medianas empresas
NNUU - Naciones Unidas
OCDE - *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*
OEA - Organización de los Estados Americanos
OMC - Organización Mundial del Comercio
OMS - Organización Mundial de la Salud
OTC - Obstáculos Técnicos al Comercio
RICG - Red Interamericana de Compras Gubernamentales
TLC - Tratado de Libre Comercio
TLCAN - Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE - Unión Europea

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALADI – 2006 - Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Obstáculos Técnicos de Comercio; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Compras del Sector Público.

http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia7- Obstaculos tecnicos al comercio.pdf
http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia8- Medidas sanitarias y fitosanitarias.pdf
http://www.comunidadandina.org/unasur/Convergencia13- Compras del sector publico.pdf

CNUMDI – 2014 - Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública – Nueva York / EEUU.
http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-s.pdf

DEVISSCHER Marc – 2003 - Agricultura y acuerdos multilaterales de comercio – CLAES – Montevideo / Uruguay.
http://agropecuaria.org/2003/09/agricultura-y-acuerdos-multilaterales-de-comercio/

FAO – 2015 - Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas y experiencias - Santiago / Chile.
www.fao.org/3/a-i4902s.pdf

MILA Fabián – 2015 - La Agricultura Familiar como proveedora de las Compras Públicas de productos agrícolas y alimentos - Documento de trabajo / Seminario Taller 11 y 12 de noviembre de 2015 / CNFR – COPROFAM – Montevideo / Uruguay.
http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2015/Documentos/La Agricultura Familiar como proveedora de las Compras Pblicas de productos agrcolas y alimentos .pdf

OMC/OMS – 2002 – Los acuerdos de la OMC y la salud pública: un estudio conjunto de la OMS y la secretaría de la OMC
http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s19072es/s19072es.pdf

REAF / MERCOSUR – 2015 - Compras públicas a la agricultura familiar
http://www.reafmercosul.org/index.php/comunicacion-y-media/noticias/item/305-compras-publicas-a-la-agricultura-familiar

ROZENWURCEL Guillermo & BEZCHINSKY Gabriel – 2011 - Compras públicas: costos y beneficios de los procesos de integración regional en el marco de los tratados de libre comercio - Universidad Nacional de San Martin – Buenos Aires / Argentina. www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/tomoII.pdf

SELA – 2015 - Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe – Quito / Ecuador http://www.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf

Sitios WEB de interés:

- Organización Mundial de Comercio: www.wto.org/spanish/tratop_s/tratop_s.htm
- Universidad Nacional San Martin / programa ICT4GP de la RICG: http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/documentos.asp

ANEXO: <u>Estado de situación de las compras públicas de alimentos en algunos países de la región sudamericana</u>

Existen en la región sudamericana, diferentes experiencias y grados de desarrollo en materia de compras públicas de alimentos a las MIPYMES y la agricultura familiar (AF) con enfoque socio-ambiental. Algunos países del MERCOSUR tienen probablemente mayor avance en materia jurídica con sus respectivas leyes reglamentadas, pero existen otros casos que cabe destacar también. A continuación, se exponen a grandes rasgos las experiencias de Brasil, Uruguay, Argentina, Chile, Ecuador y Perú.

<u>La experiencia brasileña:</u>

Brasil tiene la Ley más antigua de compras públicas a la AF en la región: el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) es un programa con más de 50 años de existencia. Con el tiempo, el programa ha sufrido sucesivas modificaciones. La Ley Nº 11.947 del 2009 introdujo importantes cambios; estableciendo entre otros que por lo menos el 30% de los recursos recibidos debe ser usado en compras a la AF, con mecanismos de garantía de precios y procesos facilitados de adquisición (llamados públicos, licitaciones).

La Ley 10.696 del 2003 instituye el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) - una de las acciones estructurales del Programa Hambre Cero- como un instrumento de estímulo a las organizaciones de productores, combate a la extrema pobreza y desarrollo local. Como innovación en materia de norma jurídica, se encuentra dispensado de la Ley 8,666/03 de licitaciones para compras públicas. Articula a varios Ministerios y entidades de gobierno, también los gobiernos provinciales y municipales, la sociedad civil organizada a través de sus cooperativas, asociaciones y sindicatos de trabajadores. Es conducido por un comité de gestión integrado por los Ministerios de Agricultura y Ganadería; Desarrollo Agrario; Desarrollo Social y Combate al Hambre; Economía; Planificación; Presupuesto y Gestión. Sus recursos tienen origen en el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. El PAA tiene un doble propósito: por un lado brinda alimentos a las poblaciones socialmente más vulnerables (escuelas, guarderías, asilos, etc.), y por otro, es un programa de apoyo a la AF en forma tanto individual como colectiva, que garantiza un canal comercial a un precio justo, promoviendo la organización de los productores. En el 2013, aproximadamente US$ 500 millones fueron destinados a la compra de productos de unos 400.000 productores de la agricultura familiar, significando un ingreso de alta relevancia para el sector.

Finalmente, cabe mencionar la Ley 123 del 2006, que establece las siguientes preferencias generales respecto a las MYPES:

- *Reserva de mercado*. Las compras inferiores a U$S 43.000 son exclusivamente para MYPES. Se establece una cuota de hasta el 25% para la adquisición a MYPES en todas las compras de naturaleza divisible.
- *Preferencia de precios*. Se otorga a las MYPES una preferencia de 10% sobre precios de venta en licitaciones.
- *Licitación exclusiva*. En base a razones de promoción y desarrollo económico social en los ámbitos local y regional, eficiencia en políticas públicas, incentivo e innovación tecnológica, la Ley autoriza a realizar un llamado con trato preferencial y simplificado para las MYPES.
- *Subcontratación*. Puede exigirse a los licitantes que subcontraten con MYPES un porcentaje de hasta el 30% del valor solicitado.

La experiencia uruguaya:

En Uruguay existe una preferencia en el precio para los productos nacionales, denominada Preferencia a la Industria Nacional (PIN): en todas las contrataciones y adquisiciones del Estado se otorgará un margen de preferencia del 8% en el precio de los bienes, servicios y obras públicas que califiquen como nacionales.

En el 2008, la Ley 18.362,2 instituye el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, que contempla como uno de sus principales objetivos el desarrollo de proveedores nacionales; más particularmente de MIPYMES (y pequeños productores agropecuarios). Las principales medidas que contempla dicho programa refieren a la creación de regímenes especiales de contratación pública (reserva de mercado, preferencias de precios, etc. [30]) así como a otras herramientas que faciliten el desarrollo de MIPYMES como proveedoras del Estado. Para formar parte del Programa de Fortalecimiento a las MIPYMES proveedoras del Estado correspondiente, estas deberán, en una primera instancia, pasar por una etapa de diagnóstico de gestión. A partir de ello, se elabora un Plan de Fortalecimiento y Mejora que las MIPYMES deberán implementar. Dentro del mencionado programa, está contemplado el Sub-programa de de Contratación Pública para el Desarrollo de Productores Familiares bajo coordinación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, pero aún le falta reglamentación.

[30] El Decreto 371/010,3 regula las preferencias de precios y establece el 10% bajo mecanismo de reserva de mercado para MIPYMES.

A fines del 2014, se aprueba la Ley Nº 19.292[31] que declara de interés general a la AF y la pesca artesanal, y establece regímenes preferenciales a la compra pública de bienes alimenticios provistos en forma colectiva a través de Organizaciones Habilitadas (OH) integradas por al menos cinco miembros y con un mínimo de 70% de productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales. Dichas organizaciones deben registrarse en el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH) llevado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. La Ley prevé un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30 % para las compras centralizadas de alimentos provenientes de OH. Las compras de alimentos que no se realicen en forma centralizada se realizarán al 100% a las OH. Los bienes alimenticios alcanzados por la reserva mínima de mercado serán los productos agropecuarios en su estado natural, los productos agropecuarios artesanales y productos de pesca artesanal.

La experiencia argentina:

En el 2000, se promulga la Ley Nº 25300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa que establece disposiciones destinadas a facilitar el acceso a compras públicas de MIPYMES. La preferencia concedida se denomina "Compre MIPYME" y otorga un derecho de preferencia del 5% para igualar la mejor oferta. Complementariamente, establece un porcentaje de al menos 10% en las licitaciones y concursos relativos a la adquisición de bienes y servicios donde solamente compitan empresas MIPYMES. Aquellas que ofrezcan precios con una diferencia que no supere en más del 5% la mejor oferta presentada por una "no MIPYME", deberán ser invitadas para que puedan igualar la mejor oferta. A partir del 2001, el Ministerio de Producción empieza a aplicar un régimen denominado "Compre trabajo argentino". Este régimen, sancionado por Ley 25.551, establece preferencias en las compras y contrataciones públicas, para la adquisición de bienes de origen nacional y la contratación de obras y servicios con proveedores locales. Estos gozan de una preferencia del 7% en caso de que la oferta la realice una PYME o del 5% si la oferta la realiza otro tipo de empresa.

Más particularmente, en relación a la compra pública de alimentos, existen desde hace algún tiempo importantes experiencias a nivel provincial; tal los casos del Programa Verduras Para Todos y Frutas Para Todos o del Programa Copa de Leche, pero no existía una Ley de Compras Públicas a nivel nacional. La Ley Nº 27.118 de Reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina, emitida en el 2014, promueve la compra de bienes y servicios a la AF por parte del Estado. Dicha Ley hasta el momento no ha sido

[31] Ley conocida como de *Reserva de Mercado para la Agricultura Familiar y la Pesca Artesanal*.

efectiva; por lo que, en julio del 2015, ingresó al Parlamento un proyecto de Ley "Régimen de Compra a la Agricultura familiar, para Fortalecimiento del Sector" que busca promover un régimen de aplicación nacional de compras de bienes y servicios a la AF campesina e indígena, y AF de zonas urbanas y periurbanas, a través de la creación de un fideicomiso. Así como mejorar la situación financiera y económica de los agricultores y agricultoras familiares y sus organizaciones en los procesos de comercialización. El proyecto plantea una reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas de bienes alimenticios que provengan de unidades productivas registradas en el Registro Nacional de Agricultura Familiar y Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar , siempre que exista oferta y se "*cumplan con las especificaciones técnicas del pliego de bases y condiciones particulares que rija el llamado, y el precio ofrecido no supere en más de un 20 % (veinte por ciento) al primero en orden de mérito.*" (Art 8 y 9.)

La experiencia chilena:

En Chile, no existen mecanismos de preferencias como la reserva de mercado, la preferencia en el precio, umbrales, etc. La estrategia de Chile es claramente lo que se denomina enfoque de mercado o de *fallas de mercado*. El Estado aplica políticas que promueven la competencia sin aplicar herramientas a favor de algún tipo de empresa. Sin embargo, desde el 2003, con la Ley Nº 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, se intenta remover obstáculos y crear un clima de negocios favorable a la participación de las MIPYMES en el mercado de compras públicas. La Ley ha creado la "Dirección ChileCompra", un servicio público descentralizado dependiente del Ministerio de Hacienda, que administra el Sistema de Compras Públicas del país. Entre los servicios que brinda está el de fortalecer el acceso al mercado público de toda persona o empresa que pueda representar un buen proveedor de bienes o servicios para el Estado -entre otros, las MIPYMES- homologando capacidades para competir y eliminando barreras de entrada generadas por desinformación, conocimientos tecnológicos, reglas discriminatorias o acceso a internet. Además, la "Dirección ChileCompra" lleva una política de desarrollo de proveedores que, en conjunto con otras entidades (públicas o privadas), define y realiza capacitaciones orientadas a aumentar las competencias de las MIPYMES.

Acorde al principio de libre concurrencia de proveedores e igualdad y no discriminación arbitraria entre ellos, el país no desarrolla políticas ni programas específicos que fomenten la incorporación de la AF como un proveedor particular dentro de las compras públicas. No obstante, considerando que la AF ha demostrado ser un elemento clave para avanzar hacia sistemas alimentarios

más sustentables y saludables, el Instituto de Desarrollo Agropecuario ha propuesto recientemente como uno de sus ejes estratégicos promover su inclusión en los procesos de compras públicas de alimentos ya sea a través de la participación directa de los pequeños agricultores en procesos de compras, o en forma indirecta mediante su relación con proveedores de servicios de alimentación. Las estrategias seguidas contemplan la utilización de las excepciones del sistema asignando mayores puntajes y ponderaciones a aquellos factores en los cuales la AF presenta ventajas comparativas, y la realización de experiencias pilotos; entre otros, en empresas concesionarias del Programa de Alimentación Escolar.

La experiencia ecuatoriana:

Desde 2008, el nuevo marco de la Constitución de la República plantea un desarrollo endógeno del país, privilegiando la economía social y solidaria , y declarando como objetivo estratégico alcanzar la soberanía alimentaria. En esta coyuntura, La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) establece el Sistema Nacional de Contratación Pública (SERCOP) bajo tuición del Ministerio de Industrias y Competitividad (MIC) con el objetivo de administrar los procesos de contratación pública del Estado. El SERCOP implementa la "Compra de Inclusión" como una herramienta de diferenciación en la compra pública mediante procesos homologados, focalizada en artesanos, micro y pequeñas empresas locales. La metodología de diferenciación utilizada no está definida mediante una ley sino que se encuentra bajo la dirección y supervisión de la Subsecretaría de Innovación Tecnológica y Compras Públicas, perteneciente al MIC.

En el 2009, se crea *el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES),* para organizar, aplicar y ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con la economía popular y solidaria. El IEPS apoyará más específicamente el funcionamiento de dicha economía para la participación en los mercados, propiciando relaciones directas entre productores y consumidores.

Al mismo tiempo, se emite la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA) y se lanza el Programa de Provisión de Alimentos (PPA), un programa adscrito y ejecutado por el MIES, de compras públicas a los pequeños agricultores locales. El PPA aplica mecanismos de contratación que permiten realizar compras de la AF y generar inclusión económica y social, mediante estrategia de reserva de mercado: las "ferias inclusivas". Las "ferias inclusivas" son procedimientos previstos en la LOSNCP que desarrollan las entidades

contratantes, sin consideración de montos de contratación, para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios. En la actualidad, las compras públicas de alimentos adquiridos por esta vía superan los US$ 12 millones al año.

Para completar el panorama, cabe mencionar que, dado que el manejo y transporte de la leche cruda podía generar patologías, el gobierno buscó cuidar la salud de los beneficiarios transformando la leche cruda en leche en polvo. Para ello específicamente, diseñó el programa "Nutriendo el Desarrollo" que empezó a operar a fines del 2010. Se firmó un acuerdo entre el MIES y el Ministerio de Salud, y se creó la "Reserva Estratégica de Leche en Polvo", a fin de aprovisionar de materia prima a las industrias que elaboran productos que contengan leche en polvo. La reserva es administrada por el Banco Nacional de Fomento en convenio con la Asociación de Ganaderos de la Sierra & el Oriente.

Más recientemente, el Programa del Buen Vivir (2013-2017) promueve la producción nacional de alimentos como una estrategia para la sustitución de importaciones en relación a los alimentos que consume la población ecuatoriana.

La experiencia peruana:

Las compras públicas están reguladas por la Ley de Contrataciones del Estado emitida en el 2008 mediante D.L. N° 1,017 y su reglamento, que establece los procedimientos para que las instituciones del Estado convoquen a procesos de selección de contratistas para la adquisición de bienes, servicios y obras. No obstante, algunos programas de asistencia alimentaria poseen sistemas específicos de compras. En efecto, leyes especiales permiten a las municipalidades locales y a instituciones encargadas de programas sociales - como el Programa del Vaso de Leche y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)- comprar productos agropecuarios con trato preferencial a ciertos sectores productivos como las MIPYMES y el sector agropecuario, debido a características peculiares.

El Programa del Vaso de Leche fue creado en 1984 por Ley Nº 24059 para proveer raciones diarias de leche o alimento equivalente a niños de 0 a 6 años de edad y madres gestantes o en período de lactancia. El procedimiento para la compra de insumos para el abastecimiento del programa se rige por los procesos de contratación de la Ley de Contrataciones del Estado, pero la Ley Nº 27470 (2001) establece que, en cada Municipalidad Provincial o distrital, debe conformarse un Comité de Administración del programa; el mismo que debe ser reconocido

mediante Acuerdo Municipal. El comité deberá estar conformado por el alcalde, un funcionario municipal, un representante del Ministerio de Salud (por lo general un nutricionista o experto en nutrición), tres representantes de la organización local del Programa del Vaso de Leche, y un representante de la Asociación de Productores Agropecuarios de la región o zona, acreditado por el Ministerio de Agricultura. Los proveedores a quienes se adquieran los productos para el Programa del Vaso de Leche, deben emitir obligatoriamente una declaración jurada que especifique la procedencia u origen de sus productos y de los insumos utilizados.

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) fue creado en 1992 mediante DS N° 020-92-PCM para "contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de pobreza extrema, ejecutando acciones de apoyo y seguridad alimentaria dirigidas preferentemente a la atención de los grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional". También establece que "el PRONAA adquiere productos alimenticios, agroindustriales y pecuarios, dando preferencia a los de origen local, a fin de contribuir a mejorar la producción nacional y la generación de ingresos, como política de superación de la pobreza en el campo". Las normas establecen que las compras del PRONAA deben ser efectuadas obligatoriamente a los campesinos y pequeños productores locales. El Reglamento establece la conformación de Comisiones de Adquisición y permite sean parte de las mismas en calidad de observadores un representante de los productores agrarios, acreditado por el Director de la Región o Subregión de Agricultura, un representante de los productores pesqueros artesanales integrados en organizaciones sociales inscritas en el Ministerio de la Producción, un representante de la organización nacional de empresas pesqueras artesanales.

Desde el 2012, la alimentación escolar tiene al Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE Qali Warma) como programa principal encargado de brindar un servicio alimentario de calidad a niños del nivel inicial (a partir de los 3 años de edad) y primario de las instituciones educativas públicas en todo el territorio nacional. La norma exonera al programa de comprar a través de los procesos establecidos a la Ley de Contrataciones del Estado. Esta exoneración se sustenta en el modelo de cogestión que establece que las adquisiciones se realizan de manera desconcentrada a través de comités de compra; teniendo éstos capacidad jurídica para realizar la adquisición de raciones preparadas y canastas de productos perecederos y no perecederos. Debido a que el programa establece sus propios lineamientos, los proveedores para la prestación del servicio de alimentación escolar no necesitan de inscripción en el registro de proveedores del Estado. Estos son personas naturales o jurídicas tales como:

- Empresas consorciadas con pequeños productores del distrito, provincia o departamento en los que se proveerá el servicio alimentario.
- Empresas consorciadas con comedores populares, restaurantes o empresas locales de alimentación colectiva o similar que cuenten con domicilio en el distrito, provincia o departamento donde se brinden los servicios.
- Asociación o consorcio de pequeños productores que incluyan a productores del distrito, provincia o departamento en los que se proveerá el servicio alimentario.