

Crivelli, Agustín. **Liberalización de las compras y contrataciones públicas: freno a las políticas nacionales de desarrollo. El caso argentino.** *Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional.* Programa Regional de Becas CLACSO. 2005

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/alcajov/crivelli.pdf>

<p><a href="http://www.clacso.org">www.clacso.org</a></p>	<p>RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO <a href="http://www.clacso.org.ar/biblioteca">http://www.clacso.org.ar/biblioteca</a> - <a href="mailto:biblioteca@clacso.edu.ar">biblioteca@clacso.edu.ar</a></p>
---	--

**Concurso de proyectos para investigadores de América Latina y el Caribe  
Programa de becas CLACSO-Asdi de promoción de la investigación social  
2003-2005**

**ALCA, procesos de dominación y alternativas de  
integración regional**

**Liberalización de las compras y  
contrataciones públicas: freno a las políticas  
nacionales de desarrollo. El caso argentino**

**Agustín Crivelli**

## Buenos Aires - Octubre 2005

### INDICE

1. Introducción	03
2. América Latina frente a los procesos de integración regional.	04
América Latina frente a los procesos de integración regional: una perspectiva histórica	04
Regionalismo y multilateralismo: de los Acuerdos Marco a los Tratados Reglamenteo	07
3. El rol económico del Estado en el capitalismo contemporáneo.	08
4. Más allá del libre comercio. Compras y contrataciones públicas en negociación.	11
La importancia del Gasto Público y las compras del Estado	11
El concepto de "Compras del Estado" en los acuerdos de libre comercio	12
Las compras del Sector Público en el GATT/OMC.	13
Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública (ACP)	14
Las Compras del Sector Público en el NAFTA	16
Compras, Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público en el ALCA	17
5. El rol del gasto público en la economía	19
6. Regímenes preferenciales de compras y contrataciones del sector	24

---

público: las leyes	
7. Las compras y contrataciones públicas en la Argentina: los hechos	27
8. Consideraciones finales	29
Bibliografía	32
Sitios Web Consultados	34
Notas	35

---

## **1. Introducción**

Tras una serie de vastos, ricos y frustrados intentos latinoamericanos por construir una integración en la región, la década del noventa en América Latina se caracterizó por la proliferación, *vis a vis* con el avance de la doctrina liberal<sup>1</sup>, de una nueva forma de acuerdos comerciales internacionales. La principal característica de los mismos es que ya no se limitan a la liberalización comercial, sino que incluyen además negociaciones y regulaciones de toda la relación económica entre las partes, incorporando temas que atañen a las decisiones de política interna de los Estados.

El resultado de la inclusión de toda una serie de disciplinas que van más allá de lo comercial, supone una importante pérdida de los niveles de autonomía de los Estados involucrados y la situación se torna más grave debido a que se trata de acuerdos en los que las partes involucradas presentan niveles muy disímiles de desarrollo. En definitiva de lo que se trata es de una transferencia de soberanía desde los Estados nacionales a los segmentos más concentrados del capital transnacional.

Estamos frente a un tipo de acuerdos cada vez más intrusivos, que legislan sobre asuntos de política interna e incluso, a veces, ya no sólo en cuestiones referidas al derecho público de los países sino también sobre el derecho privado (como es el caso de los temas referidos a los derechos de propiedad intelectual). Dentro de las disciplinas que se encuentran incluidas en gran parte de esta nueva forma de acuerdos en negociación, y que forman parte de la agenda prioritaria de los países centrales a nivel multilateral, se encuentran las "Compras del Sector Público".

Este trabajo apunta a mostrar que la inclusión de las "Compras del Sector Público" en las negociaciones internacionales constituye una verdadera amenaza para la capacidad de acción estatal sobre la dinámica de funcionamiento de la economía nacional. Esto es así por el rol central que ocupan las compras gubernamentales en la mayoría de las economías capitalistas contemporáneas.

A lo largo del trabajo, nos centraremos en el despliegue de esta problemática. En primer lugar, realizaremos un breve análisis de la experiencia latinoamericana en materia de proyectos de integración regional. Para esto recorreremos el camino desde la ALALC hasta la actual proliferación de acuerdos intrusivos. A continuación, analizaremos el rol del Estado en las economías capitalistas contemporáneas. Luego, nos ocuparemos del tratamiento de las compras del sector público en el ámbito multilateral (OMC) y en diferentes esquemas (NAFTA), y proyectos de esquemas (ALCA) de integración comercial.

En el siguiente apartado nos abocaremos al estudio del gasto público, profundizando en el caso argentino. Se analizarán tanto sus determinantes como la importancia que éste reviste dentro de las economías centrales y periféricas. A continuación se estudiarán las leyes que conforman los regímenes preferenciales de compras del sector público. Si bien se analizarán una serie de países, el centro nuevamente estará puesto en el caso argentino. Luego, examinaremos el rol que el gasto gubernamental, y los regímenes preferenciales, han tenido en la relación entre el Estado y el sector privado en la argentina.

Finalmente, avanzaremos brevemente sobre algunas consideraciones finales dejando planteados los aspectos que deberán evaluarse antes de considerar la inclusión de las compras del sector público en negociaciones comerciales internacionales.

Aunque nuestro análisis se centra principalmente en el caso argentino, debe señalarse que sólo se trata de un caso de estudio, seleccionado a los fines prácticos de realizar la investigación, por lo que los resultados aquí planteados son totalmente extrapolables al resto de los países de América Latina y el Caribe.

## **2. América Latina frente a los procesos de integración regional.**

### **América Latina frente a los procesos de integración regional: una perspectiva histórica**

Hacia fines de la década del 50 diversos acontecimientos llevaron a un replanteo de las relaciones económicas de los países de América Latina.

La creación en marzo de 1957 de la Comunidad Económica Europea se percibió como una amenaza de cierre de sus mercados a los productos latinoamericanos. Por otro lado, se planteaba la renovación y ampliación de los acuerdos preferenciales intrasudamericanos, lo que entraba en conflicto con la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF)<sup>2</sup> del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Tarifas (GATT). Así, la única posibilidad que quedaba abierta era la constitución de una zona de libre comercio, permitida en el artículo XXIV del Acuerdo General.

Tras una breve negociación, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú y México suscribieron el Tratado de Montevideo en 1960<sup>3</sup>, carta fundacional de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)<sup>4</sup>. El objetivo de la ALALC fue la construcción de una zona de libre comercio que debía quedar constituida en un período de 12 años<sup>5</sup>. En este período debían eliminarse gradualmente todos los gravámenes y restricciones que obstaculizaran los flujos comerciales entre las naciones parte.

Con la ALALC se procuraba satisfacer dos objetivos centrales para las economías latinoamericanas: industrialización y reducción del grado de vulnerabilidad externa. Desde este punto de vista, la integración fue concebida como un instrumento para cumplir con esos dos propósitos y los medios serían básicamente la eliminación de las trabas al comercio intrazonal, mientras se sostenía un alto margen de preferencia respecto de los países extraregionales, y la complementación productiva.

Ante la imposibilidad de respetar los compromisos asumidos en 1960, se decidió sustituir a la ALALC firmándose en 1980 un nuevo Tratado de Montevideo que instituyó a la Asociación Latinoamericana e Integración (ALADI). Si bien el nuevo tratado tiene como objetivo final de largo plazo el establecimiento de un mercado común latinoamericano, a diferencia del anterior es más elástico, ya que no pone plazos y deja de lado el principio de la nación más favorecida dentro de la zona, permitiendo celebrar acuerdos entre dos o más países no generalizables al resto.<sup>6</sup>

En este esquema, el rol del Estado trascendía las tradicionales obras de infraestructura. No sólo se preveían formas de compensación para aquéllos miembros que se vieran transitoriamente perjudicados por los ajustes que debiesen efectuar, sino que además se concebía a la planificación pública como elemento direccionador tanto de los proyectos regionales de inversión como de las inversiones extranjeras directas, que habrían de dirigirse hacia sectores que sustituyesen importaciones o bien a los potencialmente exportadores (o sea, hacia los que permitiesen ahorrar divisas). Al margen de ciertos proyectos que involucraban al conjunto del bloque, los principales entendimientos se dieron a través de Acuerdos multilaterales de Complementación

(ACE), que referían al tratamiento comercial de ciertos productos en particular, y en la mayoría de los cuales primaban los vínculos fronterizos.

Paralelamente, tras la crisis del sistema monetario de Bretton Woods y la nueva estrategia de las empresas multinacionales, se iniciaba el camino hacia otra división internacional del trabajo en la cual la planificación privada de la producción se establecería a escala planetaria, en base a las ventajas que cada región presentase en los distintos eslabones de la cadena. Así, en un contexto de deslegitimación de las ideas keynesianas y avance de los enfoques neoliberales, éstos se impusieron en el Cono Sur a partir de la implantación de los gobiernos militares en 1973 en Chile y en 1976 en la Argentina. Sus programas dieron el golpe final al proceso de integración en tanto imponían la apertura unilateral de la cuenta corriente.

A partir del año 1989, termina de tomar forma el inicio de una nueva etapa. Tras el derrumbe soviético, y el consecuente fin de la guerra fría, Estados Unidos ejerce su papel de potencia hegemónica, por la vía militar, a través de la instalación de bases militares permanentes en diferentes países, o política, desde los organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Simultáneamente, se procede al definitivo desmantelamiento del Estado de Bienestar (Esping-Andersen, 1993), marcando la consolidación de la concepción neoclásica del mismo en términos de su participación en la actividad económica: la de distorsionador de asignaciones eficientes de los recursos. De esta manera, la emergencia del Estado mínimo supone el progresivo abandono de su faceta empresarial y su circunscripción al rol de regulador de la actividad privada.

El nuevo impulso del capitalismo occidental porta consigo un sesgo valorativo de las virtudes del libre mercado, manifestado explícitamente en el Consenso de Washington. En este esquema, la apertura unilateral constituyó el instrumento a través del cual se promovía la inserción internacional vía ventajas comparativas, apuntalando el crecimiento económico como consecuencia del potencial aumento de las exportaciones y de las inversiones extranjeras.

Los procesos de integración habrán de adoptar características y horizontes visiblemente disímiles con respecto a lo pregonado en los proyectos de la ALALC y la ALADI. De igual manera, el marco teórico que los sustenta suplanta los planteos de Raúl Prebisch por la matriz neoclásica, en la cual la liberalización comercial a escala regional representa una alternativa de "second best" frente al GATT y su sucesor, la OMC, que se han revelado demasiado lentos, complejos e insuficientes para captar las modalidades económicas "posindustriales", por lo que surge la necesidad de avanzar por etapas hacia el librecomercio (Dornbusch, 1980 y 1989)

En contraposición con sus ideas originales, el regionalismo abierto<sup>7</sup> tal como fue definido por la CEPAL<sup>8</sup>, implica dos procesos: 1) *la integración impulsada por políticas*, que se advierte en la proliferación de acuerdos preferenciales de comercio y en las iniciativas para crear zonas de libre comercio y 2) *la integración de hecho*, generada a partir de la aplicación de políticas comerciales no preferenciales y de coincidencias en la adopción de políticas macroeconómicas nacionales.

Con este paradigma, se corre el problema del desarrollo económico a un segundo plano, se apunta al mejoramiento de las ventajas existentes y, de ese modo, la expansión de las ventas al resto del mundo, como consecuencia del incremento de la productividad, de la reducción de las rentas improductivas resultantes de la falta de competencia y de la caída en los costos de transacción, que conlleva la ampliación de los mercados. De ese modo, contrasta con la estrategia defensiva del modelo basado en el crecimiento hacia

adentro, que intentaba priorizar la complementación industrial y desde ella la diversificación de la oferta exportable, así como la obtención de mayor autonomía y menor vulnerabilidad externa. De similar forma, y como correlato del conjunto de reformas estructurales aplicadas, difiere el papel del Estado. En el nuevo paradigma, a éste le cabe un lugar marginal, lo que genera que la integración no pase de la instancia meramente comercial y que sea conducida por las decisiones de planificación y división intrafirma del trabajo que adoptan las compañías transnacionalizadas.

Así, la integración regional es concebida como parte de un modelo de inserción internacional que complementa el regionalismo abierto desde la perspectiva económica con una percepción en materia de política internacional bautizada como “realismo periférico”. Ambas ideas se conjugan con las políticas neoliberales impuestas en la región y sirven de marco para imponer un proyecto orientado a una incorporación totalmente abierta a la economía mundial, asumiendo un proceso de globalización que no deja lugar a políticas y proyectos nacionales o regionales.

En este contexto, el “realismo periférico” aconseja a un país dependiente y poco estratégico para las potencias hegemónicas (especialmente los EEUU), formular una política orientada por un pretendido cálculo de costos y beneficios materiales. En la práctica, tal cálculo da como resultado una política de alineamiento automático con los EEUU, renunciando a toda ambición de autonomía (Rapoport 2003)<sup>9</sup>.

Es posible analizar los modelos y estrategias de integración económica a partir de la conjunción de dos elementos esenciales: las características de la estructura de las relaciones económicas internacionales y la predominancia de determinados marcos teóricos y paradigmas sobre los cuales se construyen los proyectos. Así, es posible definir cada momento histórico a partir de una particular configuración de estos elementos esenciales (Bernal Meza, 2000:205). El proyecto de constitución del ALCA, las iniciativas para firmar tratados de libre comercio bilaterales o con bloques regionales y las propuestas impulsadas por la OMC, se corresponden a una etapa de regionalización y mundialización de la economía con un marco teórico sustentado en el paradigma de regionalismo abierto.

Siguiendo las consideraciones de los autores que identifican a la globalización como una etapa avanzada en los procesos de conformación del mercado mundial e internacionalización económica que distinguen al capitalismo (Wallerstein 1974, 1980 y 1989; Amin 1997 y 2001, Arrigui 1994, Meikins Wood 2000 y 2001), entendemos como *mundialización* al proceso económico que da cuenta de las nuevas formas que está asumiendo la acumulación capitalista. Se trata de un estadio, el más complejo y avanzado, del proceso histórico de internacionalización y transnacionalización de la economía impulsado por el capitalismo (Ferrer, 1996). La mundialización de la economía capitalista supone una profundización de la interrelación de las economías, a través de las corrientes de comercio de bienes y servicios, flujos de capital e inversión extranjera directa, en un marco de creciente predominio de las corporaciones transnacionales en el control de estas operaciones.

Por *regionalización* de la economía mundial entendemos al fenómeno que acompaña a la mundialización desde un proceso que tiende a fragmentar en núcleos regionales, centrados en torno a un núcleo más dinámico, de carácter nacional, que es el generador clave, estratégico, de los flujos de comercio, inversión y tecnología, en dirección del conjunto de países que componen su entorno de economías integradas. (CEPAL, 1991)

**Regionalismo y multilateralismo: de los Acuerdos Marco a los Tratados Reglamenteo**

Al analizar las relaciones entre el regionalismo y el multilateralismo, es posible identificar la simultaneidad de dos fenómenos: la multiplicación de acuerdos de integración económica a partir de mediados de la década de los '80, y el reforzamiento de las disciplinas GATT/OMC, unido a la gravitación que ha adquirido este organismo en el campo internacional a partir de la culminación, en 1994, de la prolongada Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales.

La simultaneidad de pertenencia al sistema multilateral y a acuerdos comerciales bilaterales o subregionales, queda demostrada con un dato: de los casi 140 miembros de la OMC sólo Japón y Hong Kong, no son signatarios de por lo menos un acuerdo preferencial.<sup>10</sup> (Devlin y Ffrench Davis, 1998:1).

La proliferación de acuerdos de integración celebrados en todo el mundo - en particular en América Latina - así como la ampliación de temas que ha significado la Ronda Uruguay para las disciplinas del GATT y la creación de la OMC, han dado nuevas características al contexto de las relaciones económicas internacionales.

Algunos países que en el pasado sólo promovían la liberalización comercial múltiple, como los Estados Unidos, vienen celebrando en los últimos años un creciente número de acuerdos de preferencias recíprocas. Asimismo, los acuerdos ya no se limitan a países con continuidad geográfica o afinidad cultural. Chile suscribió acuerdos de zona de libre comercio con Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea y el NAFTA fue el primer caso de un tratado celebrado entre países centrales y periféricos.

A partir de Marrakech<sup>11</sup> las normas multilaterales, a las que están obligados los países, no se restringen al comercio de mercancías sino que abarcan aspectos de política interna. Los "nuevos temas" (servicios, propiedad intelectual, inversiones, compras gubernamentales) de las reglas GATT/OMC, están impregnando las negociaciones de los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales. Éstos son cada vez más intrusivos, legislan sobre asuntos de política interna e incluso, a veces, ya no sólo en cuestiones referidas al derecho público de los países sino también sobre el derecho privado, como en el caso de los temas referidos a la propiedad intelectual

La característica sobresaliente de los nuevos esquemas de integración radica en la forma jurídica de los mismos. Éstos han evolucionado desde los "acuerdos marco" a los denominados "acuerdos reglamento".

Hasta la constitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1994, el denominador común ha sido la utilización de acuerdos marco como instrumentos integradores. Éstos instrumentos constitutivos de esquemas de integración se limitan a establecer cronogramas de liberalización de bienes, sin especificar detalladamente las reglas comunes y los compromisos asumidos por las partes, simplemente crean una estructura institucional para la posterior provisión de normas.

Luego de Marrakech, tras la incorporación de diversas disciplinas en la OMC, la creación del NAFTA, la "Iniciativa para las Américas" que impulsaría el ALCA, las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea y la actual proliferación de tratados bilaterales, las formas jurídicas predominantes en los acuerdos de integración han sido los tratados reglamento. Éstos detallan y ponen fechas a compromisos y especifican excepciones. Definen en forma minuciosa las normas o procedimientos que deben cumplirse y los compromisos asumidos por las partes. Ya no se limitan a la liberalización

comercial, sino que además incluyen negociaciones y regulaciones de toda la relación económica entre las partes, incorporando temas como acceso a mercados, procedimientos aduaneros y reglas de origen, inversión, normas y barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, servicios y política de competencia.

Si bien presentan particularidades, el rasgo común de los procesos de integración regional basados en tratados reglamento es el establecimiento del mercado como articulador de todos los procesos de la actividad económica, e incluso social, de los países involucrados. Aunque esto no es nuevo, mediante este tipo de tratados se profundiza y legaliza este proceso, debido a que los mismos legislan directamente sobre normas y regulaciones internas.

### **3. El rol económico del Estado en el capitalismo contemporáneo.**

Una de las principales características del Estado, en el capitalismo contemporáneo, es que éste ha sustituido, parcialmente, al mercado en la coordinación del sistema económico y en la repartición del excedente<sup>12</sup>. De esta manera, el Estado, por un lado tributa y, por el otro distribuye, transformándose en un agente procesador del excedente, substituyendo en cierto modo al mercado.

El Estado no brinda apenas orientaciones básicas al mercado, a través de medidas de política económica (como pretendía Keynes), sino que interfiere directamente en la determinación de un número creciente de precios, salarios, tipo de cambio, tasas de interés, e incluso en las cantidades a ser producidas, importadas y exportadas, en el caso de algunos bienes. Por lo tanto, desde el punto de vista de la asignación de los recursos, el Estado sustituye parcialmente al mercado.

En el capitalismo contemporáneo, el Estado pasa a intervenir directamente en todas las esferas económicas: en la producción, en la repartición y utilización de los bienes, y en la circulación de los mismos. Se trata de una superposición del Estado y el mercado en la coordinación económica. La interrelación entre el Estado y las empresas privadas en la producción de bienes y servicios es de tal magnitud que no depende de la voluntad de un líder político o de un tecnoburócrata, más bien se trata de un fenómeno estructural del capitalismo contemporáneo.

Los economistas neoclásicos parten de un concepto de Estado liberal. En este contexto, no existe (o no debería existir) intervención del Estado en la economía. Cuando ésta ocurre se constituye en una anomalía que debe ser urgentemente eliminada. En la medida en que los economistas neoclásicos se empeñan en construir modelos de optimización de recursos, confunden el ser y el debe ser, subordinando el primero al segundo. Es por esto que no disponen de una teoría sobre la intervención del estado en la economía.

Para la economía neoclásica el Estado es una especie de árbitro por encima de los intereses de clases.<sup>13</sup> Dado que el mercado es incapaz de coordinar perfectamente la economía, le cabe al Estado suplir la acción del mercado a través de las políticas económicas fiscales y monetarias. Se trata de una visión optimista, donde a través de dichas políticas sería posible eliminar – o reducir fuertemente – los ciclos económicos, garantizando una situación próxima al pleno empleo.

Sin dudas un análisis del Estado debería partir de Marx y Engels, los pioneros de la crítica al Estado como mero árbitro entre clases. En este sentido, antes que nada, el Estado se encuentra al servicio de la clase dominante. Sin embargo, las características del sistema económico en el que Marx y Engels se encontraban inmersos correspondían al Estado capitalista clásico, por lo que se limitaron a atribuirle al Estado la función económica de crear las condiciones generales para la reproducción del capital: establecimiento de un sistema legal y represivo que defienda la propiedad privada, construcción de calles y rutas, el establecimiento de servicios públicos monopólicos, la educación y la salud.

Una teoría que procure analizar la intervención estatal en el plano económico, deberá abandonar la idea de que el Estado es una superestructura jurídica separada de la infraestructura económica y pensar al Estado como parte integrante del sistema económico.

Los marxistas neokeynesianos, como Baran y Sweezy, advierten en el capitalismo actual una insuficiencia crónica de demanda, teniendo el Estado el papel de mantener la demanda agregada a través de sus compras y obras públicas. Esta visión se basa en la existencia de una tendencia permanente al aumento de la tasa de plusvalía, la que al incremental la concentración del ingreso, desemboca en una crisis crónica de subconsumo y desproporción entre la producción de bienes de capital y bienes de consumo. (Baran y Sweezy, 1988)

En su forma más pura y más simple, podemos pensar al Estado como una caja negra en la que por un lado ingresan recursos derivados de impuestos y por el otro se realizan gastos. El sistema tributario será regresivo o progresivo según quién pague más impuestos proporcionalmente a sus rendimientos: los trabajadores, la media tecnoburocracia y la media burguesía o la alta tecnoburocracia y la gran burguesía. En este sentido, el efecto del Estado sobre la distribución del ingreso desde el lado del sistema tributario resulta evidente.

Sin embargo, menos obvio resulta el papel distributivo del Estado en la realización de sus gastos. En un Estado Liberal, donde éste solo realiza gastos de administración y represión, no son significativos los efectos distributivos y concentradores que los mismos tienen. Sin embargo, cuando los gastos del Estado pasan a significar entre el 40 y 50% de los gastos totales, como sucede en las economías capitalistas contemporáneas, los mismos adquieren notoria importancia.

Siguiendo a Bresser Pereira, podemos clasificar los gastos del Estado, usando criterios de distribución y acumulación, en cuatro tipos de gastos: 1) gastos en administración y seguridad; 2) gastos en consumo social, subdivididos en gastos en consumo social básico y de lujo; 3) gastos en acumulación estatal; y 4) subsidios a la acumulación privada. (Bresser Pereira, 1982)

El gasto en administración y seguridad se corresponde con el Estado liberal clásico. En la medida en que el Estado es un instrumento al servicio de las clases dominantes, el gasto relacionado con la seguridad es el más importante, dado que la defensa de la propiedad, o más eufemísticamente hablando, el mantenimiento del orden interno, es una función básica del Estado.

Por otro lado, el gasto en seguridad es fundamental en la medida en que los Estados nacionales viven en permanente conflicto, cabiéndole a las fuerzas armadas la función clásica de defensa/ataque contra el enemigo externo. Los gastos militares constituyen, por excelencia, una forma de utilización improductiva del excedente económico. En este

sentido, se trata de una vía de mantenimiento de la demanda agregada en las economías capitalistas modernas, permanentemente amenazadas por crisis de realización.<sup>14</sup>

El gasto en consumo social es aquel a través del cual el Estado suministra servicios, que le interesan a la población, de forma gratuita o subvencionada. Algunos de estos servicios son intrínsecamente estatales (por ejemplo, la construcción y mantenimiento de calles y rutas y la iluminación pública, son los denominados bienes públicos puros), mientras que la mayoría se trata de servicios que podrían adoptar la forma de mercancías y ser prestados de forma privada, pero que sin embargo tienden a ser prestados de forma gratuita, o casi gratuita, por el Estado. Éste es el caso del gasto en educación, salud y seguridad social.

Es posible subdividir los gastos en consumo social en dos categorías: el gasto en consumo social de base, y el gasto en consumo social de lujo, orientado a los estratos medios y altos de tecnoburócratas y capitalistas.

En principio, podríamos suponer que el gasto en consumo social se destina, principalmente, a los estratos más pobres de la población, dado que los más ricos prefieren y pueden pagar por el consumo privado. Sin embargo, esto es parcialmente cierto en el caso de los gastos en educación y salud, mientras que cuando se trata de gastos no sujetos al consumo privado, como saneamiento básico, asfaltado de las calles y servicios públicos, la tendencia es siempre la inversa: los estratos más ricos son los que son atendidos prioritariamente.

El gasto en acumulación estatal se trata, fundamentalmente, de inversiones de las empresas estatales financiadas con fondos públicos. Las empresas públicas tienden a concentrarse en los sectores menos rentables, en los que las inversiones mínimas son muy grandes y/o muy arriesgadas y/o con un plazo de maduración muy largo. Por otro lado, el Estado tiende a asumir actividades del sector privado que anteriormente eran lucrativas y dejaron de serlo. De esta manera, el Estado subsidia al sector privado, impidiendo que la tendencia declinante de la tasa de ganancia se concrete.<sup>15</sup>

Los subsidios a la acumulación privada son el último tipo de los gastos del Estado. Además de realizar su propia acumulación, el Estado capitalista contemporáneo subsidia a la acumulación privada de las formas más variadas. Los subsidios a la acumulación privada son una forma por excelencia a través de la cual el Estado interviene en la economía y orienta la acumulación privada. Los subsidios son una forma a través de la cual los segmentos más concentrados del capital logran incrementar la tasa de ganancia de determinados sectores, estableciendo una jerarquía de tasas de ganancia (a la inversa de la igualación de las tasas presupuesta por el modelo de capitalismo competitivo).

Cada vez que el Estado establece subsidios, alguien tiene que pagarlos. Si un determinado sector es beneficiado, en términos de tasas de ganancia y de acumulación, otros sectores, o más probablemente los trabajadores, serán perjudicados. Sin embargo, tal como afirma Gramsci, bajo el capitalismo moderno, estos sectores de la burguesía pueden mantener su control económico permitiendo que la esfera política satisfaga ciertas demandas de los sindicatos y de los partidos políticos de masas de la sociedad civil. De esta manera, mediante una *revolución pasiva*, los segmentos políticamente hegemónicos de la clase dominante y dirigente procuran meterse "en el bolsillo" (la expresión es de Gramsci) a sus adversarios y opositores políticos incorporando parte de sus reclamos, pero despojados de todo peligro revolucionario. La revolución pasiva es para Gramsci una "revolución-restauración", es decir, una transformación desde arriba por la cual los poderosos modifican lentamente las relaciones de fuerza para neutralizar a sus enemigos

de abajo. Así, cuando un grupo social logra construir y alcanzar la hegemonía, universaliza sus intereses corporativos convirtiéndolos en nacionales.

Es evidente que el Estado nacional dista mucho de ser una forma arcaica, que tenderá a desaparecer frente al inevitable proceso de globalización, como señalan algunos autores (Strange, 1996). Si bien es cierto que en el marco del proceso de mundialización se fue consolidando la dominación imperialista y la sumisión de los capitalismo periféricos, cada vez más incapaces de ejercer un mínimo de control sobre sus procesos económicos domésticos (Borón, 2002:11), no lo es menos que el Estado nacional, en la práctica, está muy lejos de ser una entidad completamente anacrónica u obsoleta en la etapa del capitalismo en la que nos encontramos.

#### **4. Más allá del libre comercio. Compras y contrataciones públicas en negociación.**

##### **La importancia del Gasto Público y las compras del Estado**

Para comprender la importancia de la temática en estudio, no debe perderse de vista que el gasto gubernamental sigue teniendo un lugar central en la economía capitalista contemporánea. A pesar de la preeminencia de un paradigma con un fuerte discurso anti-estado, y de la reducción que efectivamente se ha dado en la acción estatal – principalmente del Estado como productor de bienes y servicios, así como del llamado “Estado Social” o “Estado de Bienestar”– lo cierto es que el gasto público aparece como un componente clave del total de los gastos que permiten realizar la producción, con porcentajes de ese total que en no pocos países superan al 30 o 40%, y que incluso en muchos casos han tendido a aumentar durante las últimas décadas.

Las compras del Estado poseen un carácter estratégico y fundamental para la gran mayoría de los países en el capitalismo contemporáneo. Tal carácter deviene tanto de los intereses en juego y los actores involucrados y, como ya se ha dicho, del volumen de las operaciones comerciales que estas compras implican.

El principal de los intereses en juego es el de la posibilidad que poseen los Estados de utilizar sus compras como una herramienta para la promoción del desarrollo de la industria y/o tecnología local. Por otro lado (y en muchos casos, en el otro extremo), está el interés de grupos económicos locales y empresas transnacionales, que ven en las compras del Estado la posibilidad de concretar importantes y lucrativos acuerdos.

Otro de los intereses en juego, por parte del Estado, es el de asignar lo más eficientemente posible los recursos con los que éste cuenta. En este sentido, los economistas neoclásicos sostienen que la mejor alternativa radica en la liberalización total de los mercados de compras estatales. De esta manera, el incremento en los niveles de competencia permitiría maximizar la asignación de los recursos públicos.

Sin embargo, la utilización de las compras del Estado como una herramienta de política económica (regionales, sectoriales, sociales, anticíclicas, etc.), no será necesariamente compatible con la liberalización del mercado de compras públicas. Aún más, es esperable que en la mayoría de los casos ambos intereses resulten incompatibles, por lo que en este punto los Estados nacionales deberán establecer claramente sus prioridades.

La utilización de las compras del Estado como una herramienta de política económica para la promoción de sectores o regiones deprimidos, supone necesariamente

la aplicación de excepciones al principio de no discriminación<sup>16</sup>, de manera que sea posible favorecer la compra de bienes y servicios de los oferentes nacionales que se desee. De llevarse a cabo adecuadamente, las ganancias en términos de empleo y de desarrollo de sectores productivos estratégicos, es esperable que compensen con creces las pérdidas en términos de eficiencia en la maximización de los recursos del Estado.

A pesar de la importancia que las compras públicas presentan para los Estados, el paradigma dominante –apologético de las bondades de la liberalización económica– ha conseguido introducirlas en una serie de negociaciones comerciales internacionales (Ronda Tokio (1973-1979), Ronda Uruguay (1994) y finalmente en diferentes tratados de libre comercio que los países han venido suscribiendo en la última década). La inclusión de las “Compras del Sector Público” en las negociaciones internacionales constituye un peligro de la mayor importancia para la capacidad de definición estatal –y, más que eso, nacional– del funcionamiento económico interno, amenazando eliminar dicha capacidad y trasladar sus efectos hacia aquellos productores y comerciantes que por su tamaño y capacidad competitiva tendrán todas las ventajas para ganar las licitaciones gubernamentales.

### **El concepto de "Compras del Estado" en los acuerdos de libre comercio**

Si bien no existe un concepto y alcance único de las “compras del Estado” para todos los acuerdos comerciales internacionales en negociación – la definición depende de la definición y cobertura que cada una de las partes que negocian cada tratado –, si se toma como referencia la normativa referida a las compras públicas dentro del marco de la OMC y en los acuerdos comerciales ya suscriptos, es posible extraer algunos elementos de carácter general:

Las compras del Estado son las adquisiciones de bienes y servicios – incluidos los servicios de construcción – hechas por el Estado, a través de licitaciones públicas, con fines gubernamentales y con inclusiones o exclusiones expresamente negociadas por las Partes.<sup>17</sup>

Un punto importante a tener en cuenta es que al referirse a las adquisiciones hechas por el Estado, se hace referencia a todos los niveles del Estado: gobierno central (Estados unitarios) o gobierno federal (Estados Federados); empresas públicas y gobiernos provinciales (o estatales) y municipales.

Por otro lado, se trata de las compras realizadas por licitaciones públicas. Éstas pueden ser: abiertas, selectivas o restringidas. Las licitaciones abiertas son aquellas en las que todos los proveedores interesados pueden presentar sus ofertas. En las licitaciones selectivas pueden presentar sus ofertas los proveedores a quienes la entidad pública interesada invita a hacerlo. Por último, en las licitaciones restringidas la entidad pública se comunica individualmente con los distintos proveedores.

La definición hace referencia a la posibilidad con la que cuentan los Estados de excluir del acuerdo las compras que no deseen que queden cubiertas por el tratado. Ésta exclusión se puede realizar de diversas maneras: a través de inclusiones o exclusiones en el texto del acuerdo; estableciendo umbrales a partir de los cuales el acuerdo será aplicable o estableciendo – a través de un anexo – una lista positiva (por inclusión) o una lista negativa (por exclusión) de las entidades a las cuáles el acuerdo será aplicable.

## **Las compras del Sector Público en el GATT/OMC.**

En marzo de 1994, como resultado de la reunión ministerial de Marrakech, se dotó de entidad jurídica internacional a la OMC<sup>18</sup>. En esta oportunidad se suscribieron una serie de acuerdos, algunos de carácter multilateral y otros plurilaterales.

Cuando hablamos de acuerdos multilaterales de la OMC nos referimos a aquellos cuya adhesión es obligatoria para todos los países miembros de la organización. Algunos de estos acuerdos son el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 94), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMs), el Acuerdo sobre Agricultura (AoA), el Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias y el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual (TRIPs).

La firma de los acuerdos plurilaterales, en cambio, no son una condición necesaria para ser miembro de la OMC. Los acuerdos plurilaterales vigentes son dos: Acuerdo sobre Compras del Sector Público y Acuerdo Sobre el Comercio de Aeronaves Civiles.<sup>19</sup>

El antecedente del acuerdo plurilateral sobre Compras del Sector Público tiene su origen en las negociaciones de la Ronda Tokio del GATT (1974), dando lugar al Acuerdo de Tokio sobre Contratación Pública (ATCP). Este acuerdo establecía los principios generales de transparencia, libre competencia y objetividad en la valoración de las ofertas. El ámbito de aplicación negociado en este acuerdo fue el siguiente:

- Adquisición de bienes (y servicios conexos con el suministro de bienes). Fueron excluidos las adquisiciones de servicios y de bienes de carácter militar.
- El umbral de las adquisiciones se estableció en contratos mayores a 130.000 DEG.20
- Adquisiciones realizadas por las entidades públicas detalladas en un Anexo del Acuerdo (correspondían al nivel de gobierno central, quedando excluidas las entidades públicas territoriales, regionales y locales).

En resumen: el acuerdo establecía compromisos para las compras de bienes por parte de los gobiernos centrales, a partir de un determinado importe.

Durante la Ronda Uruguay de la OMC continuaron las negociaciones dando lugar al Acuerdo Plurilateral de Compras del Sector Público. En este acuerdo se profundizaron los compromisos de liberalización, ampliando tanto las compras públicas comprometidas como las entidades públicas sujetas.

En lo que se refiere al ámbito multilateral de la OMC, si bien no existe un acuerdo sobre las Compras del Sector Público, existen compromisos que se plasmaron en el GATT 94 y el GATS.

Con respecto al GATT 94, en su artículo I contempla el principio del trato general de NMF, sin exceptuar expresamente las compras del sector público. Sin embargo, en su artículo III, donde hace referencia al principio de trato nacional (TN) en materia de tributación y de reglamentaciones internas, las compras del sector público sí son excluidas.<sup>21</sup> Por otro lado, en el artículo XVII, se hace nuevamente una referencia a las compras del sector público en el caso de las empresas comerciales del Estado<sup>22</sup>. En resumen, dentro del marco del GATT, no se hace referencia a las compras del sector público en el artículo I (NMF)<sup>23</sup>, se las excluye expresamente en el artículo III (TN) y en el artículo XVIII (empresas comerciales del Estado) existe una obligación de "trato equitativo".

En lo que refiere al GATS, en marzo de 1995 en el Consejo sobre Comercio de Servicios se conformó el Grupo de Trabajo sobre Reglas del GATS para llevar adelante los mandatos de negociación contenidos en el GATS en materia de medidas de salvaguarda urgentes, contratación pública y subsidios. La Declaración Ministerial de Singapur del 13 de diciembre de 1996, estableció el mandato de trabajar en un futuro acuerdo multilateral sobre compras del Estado.

#### **Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública (ACP)**

Como ya se mencionó, en forma paralela a la Ronda Uruguay, los países que habían adherido al ATCP negociaron extensiones en el alcance y cobertura del mismo. Con la segunda revisión, se amplió el contenido de las compras y las entidades públicas que se encuentran sujetas al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC. La extensión del ACP a las adquisiciones públicas de servicios y la construcción se basó en el principio de reciprocidad<sup>24</sup>. En cuanto a las inclusiones y exclusiones, se establecieron listas positivas (con los servicios comprometidos) y negativas (con las excepciones a los servicios comprometidos que se aplican a cada uno de los Estados que forman parte del ACP, por no haber llegado a establecer un trato recíproco).

El ACP cuenta con catorce Estados miembros (treinta y ocho si consideramos los veinticinco Estados que conforman la Unión Europea), mientras que nueve países se encuentran negociando su adhesión. Ninguno de los países de América Latina y el Caribe (ALC) ha adherido a este acuerdo, mientras que Panamá es uno de los países que negocia su adhesión. Asimismo, el ACP cuenta con veintiún gobiernos y cuatro organizaciones intergubernamentales con la condición de observadores. De los países de América Latina y el Caribe, la Argentina, Chile, Colombia y Panamá se encuentran en esta condición.

No debe perderse de vista que, dado que se trata de un acuerdo plurilateral, el ACP rige únicamente para los países que adhirieron al mismo. De esta manera, tanto en el marco del GATT 94 como en el GATS, sigue vigente la excepción del trato nacional para las compras del sector público.

En el caso de los países que son parte del ACP, el acuerdo se aplica a todas las leyes, reglamentos y procedimientos de:

- gobierno central, incluidos ministerios, secretarías y demás oficinas (Anexo I).
- gobierno y organismos de subdivisiones administrativas, como ser los municipios y demás órganos locales. En el caso de Estados federales se aplica además a departamentos y organismos de gobierno a nivel provincial (Anexo II).
- servicios públicos de abastecimiento de electricidad y agua potable y a las entidades administradoras de aeropuertos, puertos y transportes urbanos (Anexo III).

#### **Países que son parte del ACP**

Canadá	China	Noruega
Comunidades Europeas*	Islandia	Países Bajos respecto de Aruba
Corea	Israel	Singapur
Estados Unidos	Japón	Suiza
Hong Kong	Liechtenstein	

\*Con sus 25 Estados miembros.

### **Países que negocian su adhesión al ACP**

Albania	Jordania	Panamá
Bulgaria	Moldova	República Kirguisa
Georgia	Omán	Taipei Chino

### **Gobiernos observadores del ACP**

Albania	Colombia	Omán
Argentina	Croacia	Panamá
Australia	Eslovenia	República de Armenia
Bulgaria	Georgia	República Kirguisa
Camerún	Jordania	Sri Lanka
Chile	Moldova	Taipei Chino
China	Mongolia	Turquía

### **Organizaciones intergubernamentales con la condición de observador del ACP**

Fondo Monetario Internacional

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

Centro de Comercio Internacional

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

En definitiva, para los países adherentes al ACP, el mismo rige casi todos los contratos referidos a la compra de bienes por parte de todas las instancias del sector público<sup>25</sup>. No obstante, en lo que se refiere a la adquisición de servicios, las reglas del ACP sólo se aplican a los especificados en las listas<sup>26</sup> que figuran en el anexo para cada país miembro del acuerdo (Anexo IV) y a los servicios de construcción (Anexo V).

Concluyendo, si bien no existen normas que regulen las compras del sector público de los países miembros de la OMC que no adhirieron al ACP, como ya se ha mencionado, en la Conferencia Ministerial de Singapur (1996), se estableció la creación de un Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública<sup>27</sup>. Este grupo fue pensado como un paso previo a la negociación en la OMC de un acuerdo provisional, el cual, a diferencia del Acuerdo sobre Contratación Pública, sería de carácter multilateral y vinculante para todos los países miembros. En principio el mismo no impondría obligaciones respecto del trato de nación más favorecida o trato nacional. Se trataría de establecer únicamente disposiciones de transparencia para los procedimientos empleados por los organismos públicos en la adquisición de bienes.

Tal como sucedió en el ámbito plurilateral, donde primero sólo se establecieron regulaciones respecto de la transparencia, para luego avanzar sobre la liberalización casi total de las compras del sector público, la estrategia de los países centrales en la OMC parece ser avanzar sobre un acuerdo multilateral sobre transparencia en las compras del sector público, lo que les allanaría el camino para posteriormente negociar una profundización de los compromisos en el ámbito de un acuerdo multilateral.

## Las Compras del Sector Público en el NAFTA

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA p.s.s.e.i) es el primer tratado – a nivel mundial – en incluir a los servicios y a la construcción dentro de la liberalización de las adquisiciones del sector público.

El ámbito de aplicación del tratado, fijado en el artículo 1001 del acuerdo, comprende la compra<sup>28</sup>, por una entidad de un gobierno federal o una empresa gubernamental; o por una entidad de gobiernos estatales o provinciales, de bienes; de servicios, o de servicios de construcción, que se encuentran incluidas en las listas que figuran en los anexos. De esta manera, al igual que en el caso del ACP-OMC, el método empleado es el de listas positivas por países. Por otro lado, en cuanto a los umbrales, el acuerdo rige las adquisiciones del sector público cuando el valor del contrato a ser adjudicado iguala o supera los siguientes valores:

- para las entidades del gobierno federal, 50,000 dólares estadounidenses para contratos de bienes, servicios o cualquier combinación de los mismos, y 6.5 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción
- para las empresas gubernamentales, 250,000 dólares estadounidenses para contratos de bienes, servicios o cualquier combinación de los mismos, y 8 millones de dólares estadounidenses para contratos de servicios de construcción
- en el caso de las entidades de gobiernos estatales y provinciales, el monto se encuentra sujeto a futuras negociaciones.

En cuanto al principio de trato nacional, cada una de las Partes otorgará a los bienes de otra Parte, a los proveedores de dichos bienes y a los proveedores de servicios de otra Parte, un trato no menos favorable que el más favorable otorgado a sus propios bienes y proveedores. Sin embargo, el Artículo 1005 establece que será posible no aplicar los beneficios derivados de este acuerdo a un prestador de servicios respecto cuya empresa sea propiedad o se encuentre bajo el control de nacionales de cualquier país que no sea Parte. De esta manera se pretende que el ALCA se transforme en un trampolín para que las empresas europeas o japonesas accedan a las licitaciones del sector público de Estados Unidos o Canadá.

En lo referente a las compensaciones, el Artículo 1006 establece que los Estados deben asegurar que sus entidades no tomen en cuenta, soliciten ni impongan condiciones compensatorias especiales en la calificación y selección de proveedores, bienes o servicios, en la evaluación de ofertas o en la adjudicación de contratos.<sup>29</sup>

Respecto de la calificación de proveedores, en el Artículo 1009 se establece que la capacidad financiera, comercial y técnica de un proveedor se determinará sobre la base de su actividad global, incluyendo tanto su actividad ejercida en territorio de la Parte del proveedor, como su actividad en territorio de la Parte de la entidad compradora, si la tiene. Este artículo le asegura a las empresas norteamericanas, dadas sus dimensiones, la absoluta preeminencia en casi todas las adquisiciones que se rigen por el capítulo diez de este acuerdo.

## **Compras, Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público en el ALCA**

En un contexto en el que los Estados Unidos procuran conseguir a través de diversos acuerdos bilaterales o plurilaterales (como es el caso del ALCA) las concesiones en materia de liberalización de las compras del sector público que no consiguen en el ámbito multilateral de la OMC, no sorprende que el ALCA no haga más que reproducir el modelo del ACP-OMC.

En efecto, el Grupo Negociador sobre Compras del Sector Público (GNCSP) del ALCA ha basado el capítulo correspondiente de su borrador mayoritariamente en las disposiciones de adquisición de los acuerdos NAFTA y ACP-OMC. De esta manera, el borrador del ALCA no se limita a procurar mayores niveles de transparencia en las adquisiciones del sector público (lo que se considera deseable para evitar prácticas de favoritismo y corrupción), sino que impide el uso de las compras del Estado con criterios distintos de los comerciales, es decir, como un instrumento de política pública para fomentar el desarrollo industrial y/o regional.

En cuanto al ámbito de aplicación, al igual que en el caso del ACP-OMC, en el Artículo 3 del tercer borrador el acuerdo cubriría cualquier ley, procedimiento o práctica aplicada por los Estados con respecto a la adquisición de bienes y servicios, incluidas las obras públicas.

Uno de los aspectos en los que pareciera no haber un acuerdo es en lo que respecta a las actividades adquisitivas en los niveles estatales (o provinciales) y municipales de gobierno. Al respecto, en el Anexo VII.1 del primer borrador, se propone que los gobiernos regionales y las empresas públicas sean sujetos a reglas de adquisición<sup>30</sup>.

Al igual que en el ACP-OMC, las adquisiciones públicas tendrán que superar un valor para quedar sujetas al acuerdo. Así, en lo que refiere a los umbrales de contratación, el Artículo 3.1.b del tercer borrador señala que el acuerdo se aplicará a las adquisiciones en las que el valor (estimado en conformidad con el Artículo 12), iguale o exceda el umbral correspondiente especificado en el Apéndice XX, el que aún no posee texto. Sucede que los montos a partir de los cuales el ALCA será aplicado aún están siendo objeto de negociación. La intención de los beneficiarios del capítulo, es decir, las empresas estadounidenses, es que dicho monto sea el menor posible.

Asimismo, los países pueden exceptuar ciertas prácticas de adquisición de la cobertura del ALCA. Al respecto, en el Anexo X.1 del primer borrador se enlistaron posibles excepciones específicas por país. Por otro lado, algunos negociadores proponen la inclusión de excepciones generales (válidas para todos los países). En este sentido, en el Artículo 3.2 del tercer texto borrador, entre numerosos corchetes (lo que denota la ausencia de consenso) se propone que el capítulo del acuerdo no sea aplicable a: acuerdos no contractuales o cualquier forma de asistencia; compras financiadas con ayudas, préstamos u otro tipo de asistencia internacional; adquisición de servicios de organismos fiscales; la ejecución de las leyes; servicios de readaptación social; pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social; bienestar social; educación pública; capacitación pública; salud y atención infantil o protección de la niñez; servicios financieros transfronterizos; adquisiciones públicas bajo el régimen de concesiones; adquisiciones realizadas por embajadas y consulados en el extranjero; actividades de contratación de empleados públicos, los préstamos públicos, las relaciones jurídicas derivadas de la prestación de un servicio público para el cual se cobra una tarifa; cualquier medida con respecto a pueblos aborígenes; adquisiciones de empresas mixtas en

las que el sector privado posea más del 50% del capital social y la adquisición de víveres frescos existentes en mercados, bolsas agropecuarias nacionales o a los productores, siempre que estos víveres no se compren con fines de comercialización.

Por otro lado, en el Artículo 27 del tercer borrador, mediante el lenguaje habitual que exige que tales excepciones no sean aplicadas de manera que constituyan un medio de discriminación, existe una lista de las excepciones generales que normalmente son incluidas en la mayoría de los acuerdos comerciales. Éstas excepciones incluyen las medidas necesarias para proteger: la moral, el orden o la seguridad públicas; la salud y la vida humana, animal o vegetal; la propiedad intelectual o relacionadas con bienes o servicios de personas minusválidas, de instituciones de beneficencia o de trabajos penitenciarios. Asimismo, ninguna disposición del capítulo podrá impedir a una Parte establecer cualquier medida o abstenerse de revelar cualquier información que considere necesaria para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad en relación con la compra de armas, o cualquier contratación indispensable para la seguridad nacional y otras emergencias relacionadas con la protección de la salud y el ambiente.

Otro de los aspectos en los que aparentemente no existe consenso es en torno al método de enlistar las entidades que estarán sujetas al acuerdo. El método de la lista positiva requiere que cada país enliste las entidades, a nivel nacional y regional, que quedarán sujetas al acuerdo, mientras que en el método de lista negativa se incluyen automáticamente todas las entidades gubernamentales, a menos que un gobierno las excluya en forma explícita del acuerdo. Si bien en teoría con ambos métodos se podría abarcar el mismo número de entidades, con el método de la lista positiva se obliga a los gobiernos a analizar cuidadosamente que entidades va a incluir en el acuerdo. En el ACP-OMC, al igual que en el NAFTA, se utiliza el método de la lista positiva, por lo que de existir un cambio al método de la lista negativa en el ALCA esto podría significar la inclusión de muchas más prácticas de adquisición al ámbito de las negociaciones internacionales.

El Artículo 5 del tercer borrador del ALCA contiene disposiciones sobre trato nacional y trato de nación más favorecida idénticas a las disposiciones del ACP-OMC y el NAFTA. La regla del trato de nación más favorecida (NMF) garantiza que cada país tenga acceso al mejor trato que reciba cualquier otro país.<sup>31</sup>

Al igual que la NMF, el trato nacional está basado en el principio de la no discriminación. Esta regla garantiza que los proveedores extranjeros obtengan el mejor de los tratos brindados a los proveedores nacionales, incluso si algunas empresas nacionales (por ejemplo las PYMES o empresas de regiones deprimidas) reciben un trato preferencial con propósitos de desarrollo económico. De esta manera, deberían derogarse las denominadas leyes de "compre nacional" que suponen los regímenes preferenciales de compras del sector público. Estos regímenes procuran favorecer la adquisición de proveedores nacionales, al menos para cierto tipo de productos y servicios.

Las reglas sobre especificaciones técnicas van más allá del principio de la no discriminación (que se encuentra en las reglas de trato nacional y de NMF). Con estas reglas se prohíben las especificaciones técnicas que los gobiernos pueden aplicar a los proveedores de bienes y servicios públicos, incluso en situaciones donde los proveedores nacionales y extranjeros sean tratados de igual manera. El Artículo 11.2 establece que las Partes se abstendrán de aplicar procedimientos en forma discriminatoria, tales como fijar plazos o exigir especificaciones técnicas. En el mismo sentido, en el Artículo 19.1 del tercer borrador del ALCA, se establece que una entidad contratante no podrá aplicar una especificación técnica con el propósito de crear obstáculos innecesarios al comercio entre

las partes. El Artículo 19.2, por su parte, afirma que las especificaciones técnicas se formularán en función de las propiedades de uso y empleo del bien y el destino del servicio u obra pública. Asimismo, en el Artículo 19.4 (el cuál no posee corchetes) se sostiene que la entidad contratante no podrá estipular especificaciones técnicas que exijan o hagan referencia a un origen específico. En resumen, de aprobarse el ALCA tal como está, no sería posible mantener formas de especificaciones técnicas de extrema importancia para la promoción del desarrollo económico nacional (tales como estándares de salarios dignos, códigos anti-explotación y requisitos de contenido nacional).

En cuanto a la calificación de los proveedores, el gobierno de Estados Unidos dejó muy en claro su posición en un documento público. En este documento se plantea que "En la evaluación de las calificaciones específicas de los oferentes, las autoridades gubernamentales deberán considerar la actividad global de negocios y la experiencia". (*FTAA negotiating group on government procurement public summary of U.S.*). Al igual que en el NAFTA, lo que se procura es asegurar una posición ventajosa para las empresas norteamericanas.

Por último, en cuanto a la resolución de controversias, si un gobierno viola las reglamentaciones del capítulo, éste quedará sujeto a una resolución de controversias entre naciones bajo el ALCA. Las controversias serán resueltas de acuerdo al capítulo sobre solución de controversias que rige el ALCA en su conjunto. En el segundo borrador del capítulo sobre adquisiciones gubernamentales se detallan garantías de procedimientos que los gobiernos deberán brindar a los proveedores privados a nivel nacional, pero no obliga a los proveedores a agotar estos procedimientos antes de, a través de sus propios gobiernos, llevar el asunto al plano de la resolución de controversias internacionales. El tercer borrador del capítulo, en su Artículo 33 (Solución de controversias) se establece que el GNCSP acordó diferir la discusión del artículo sobre solución de controversias una vez analizados los avances del tema a nivel del Grupo Negociador sobre Solución de Controversias (GNSC).

En resumen, el alcance de la liberalización de las adquisiciones del sector público en el marco del ALCA pretende ser mucho más amplio que las actuales disposiciones de la OMC e incluso, del NAFTA. La principal diferencia radica en la propuesta que impulsan los Estados Unidos respecto del NAFTA, de pasar de listas positivas a listas negativas en el modo de negociación. De esta manera, ya no quedarían sometidas a este acuerdo las entidades expresamente incluidas en el mismo, sino que el principio de trato nacional se aplicaría ahora a todas las entidades y los gobiernos negociarían las que quedarían excluidas, para lo cual se procuraría, a través de las negociaciones, que las mismas revistan una importancia relativa similar y vayan disminuyendo rápidamente en el tiempo.

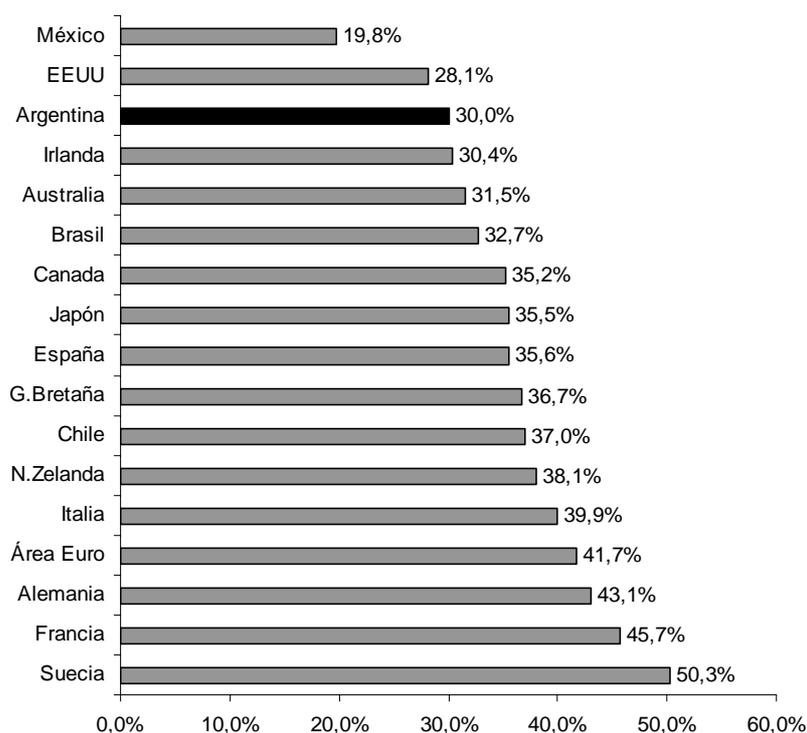
## **5. El rol del gasto público en la economía**

La provisión de bienes públicos, a través del gasto público, es sin dudas la principal función económica del Estado capitalista contemporáneo. Mediante el gasto público, promoviendo el desarrollo económico del país, apoyando la industrialización y la consecuente creación permanente de nuevos puestos de trabajo, que el Estado puede influir en la mejora de las condiciones de vida de la población. Por consiguiente, el tamaño del gasto público incidirá fuertemente en la capacidad del Estado para intervenir en la economía con una función distributiva, transfiriendo (ya sea directa o indirectamente) la riqueza generada por la población.

El primer aspecto a considerar en torno al tamaño del Estado refiere a que tan grande debería ser el mismo. A nivel de la teoría económica, no existe un consenso acerca de cual debería ser el tamaño del sector público (en relación a la economía de un país). Existen posturas extremas que sostienen que el tamaño del Estado debería reducirse a su mínima expresión<sup>32</sup>. Por otro lado, algunos autores como Musgrave (1967), sostienen que lo importante no es el tamaño sino la composición del gasto público.

Las estadísticas denotan una marcada diversidad en lo referido a la participación del gasto público en el producto de los países centrales. Las economías europeas tienen, en promedio un gasto primario<sup>33</sup> en proporción al PBI de alrededor del 42% contra el 28% de EEUU y 35% de Japón.

### Gasto público primario (% PBI). Países seleccionados (Año 2001)



**Fuente:** en base a OECD Statistics, Public Country Reports IMF, Ministério da Fazenda do Brasil, Dirección de Presupuesto de Chile, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México y Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina.

Uno de los primeros en buscar una explicación a los resultados empíricos, en lo referente al crecimiento del Estado, fue Adolph H. G. Wagner, quien formuló una teoría conocida como *Ley de Crecimiento de los Gastos del Estado*, con la que procuró explicar el crecimiento de la actividad estatal en los procesos de industrialización. Wagner sostuvo que en la medida que se incrementa el ingreso per capita, el Estado incrementa su participación en el Producto Bruto. Las razones esgrimidas por Wagner fueron:

- El incremento de las funciones administrativas del Estado (el incremento de la densidad de población y la urbanización daría lugar a la necesidad de una mayor regulación económica).
- El incremento de los gastos culturales y de bienestar, en especial los relativos a educación y redistribución de la renta.

- La aparición de grandes monopolios que requerirían la presencia del Estado para su regulación económica (o para hacerse cargo de ellos).

En definitiva, Wagner creyó en la existencia de una relación funcional entre el crecimiento de una economía y el crecimiento relativo del sector público. El progreso social era la causa básica de ese crecimiento, como una "reacción en cadena". El progreso social conduciría a un crecimiento de las funciones estatales, el cual, a su vez, llevaría a un crecimiento de la actividad económica del sector público, tanto en términos absolutos como relativos.

Si bien no existe un consenso acerca de las razones que explican el tamaño del Estado, la evidencia empírica deja en evidencia la importancia que tiene el sector público en las economías capitalistas contemporáneas. En el caso de los países seleccionados, entre un 20% (en el caso de México) y un 50% (en Suecia) del producto se encuentra constituido por el gasto de los Estados nacionales.

El segundo aspecto a considerar en torno al tamaño del Estado es cómo éste debería ser medido. Si bien pueden hacerse diferentes estimaciones según el punto de vista que se adopte, para todas la base de referencia es el Producto Bruto Interno.

Desde el enfoque de las cuentas nacionales podemos medir el tamaño del Estado de dos maneras distintas. Por un lado podemos medirlo según el valor agregado de los bienes y servicios que produce el gobierno. Si bien en esta cuenta se incluyen las remuneraciones pagadas y sus cargas sociales, debido a la ausencia de estadísticas, la renta del capital no estaría incluida. La otra posibilidad de medición sería a través de los gastos de consumo e inversión del Gobierno. En este caso se mide la utilización que hace el sector público de los bienes y recursos que produce la economía del país. Sin embargo, estos bienes deberían valuarse según su costo de adquisición, debido a la ausencia de un mercado que nos brinde información sobre los precios de los bienes y servicios públicos. De esta manera, la medición del gasto público desde el enfoque de las cuentas nacionales no incluye todos los conceptos que comprenden las erogaciones del gobierno.

Sin embargo, existen otras posibilidades para clasificar el gasto público. Las dos formas más usuales son: la clasificación económica y la clasificación funcional.

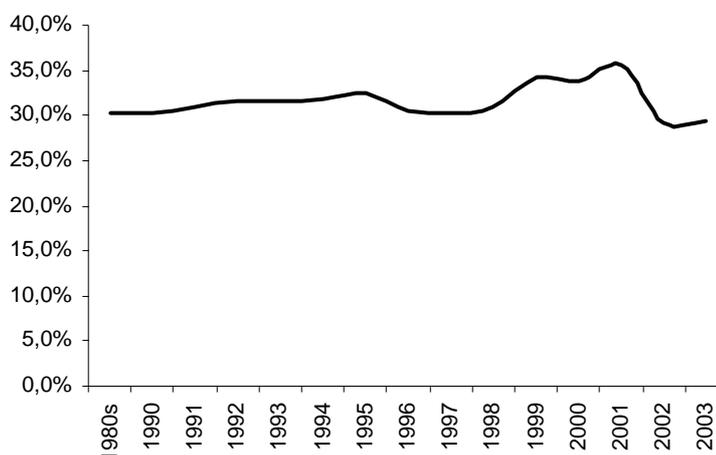
La clasificación económica permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público. Según la misma el gasto público se clasifica en:

- Erogaciones corrientes, se incluyen los gastos en bienes de consumo, que son aquellos que se agotan en una única utilización (remuneraciones y bienes de consumo que adquiere el gobierno como papelería y útiles de escritorio, por ejemplo) y las transferencias.
- Erogaciones de capital, que pueden ordenarse en inversiones en bienes reales o físicas que son aquellas que aumentan el patrimonio de la comunidad (obras públicas en general) y otras inversiones (por ejemplo compra de bienes preexistentes o inversiones financieras).
- Aplicaciones financieras, que incluye los pagos de la deuda pública y disminución de otros pasivos.

La clasificación funcional identifica el gasto según las segun las finalidades perseguidas por la acción del Estado, dividiendo al gasto público en las siguientes categorías:

- Gasto público social, que refiere a los gastos del Estado inherentes a la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos.
- Funcionamiento del Estado, que incluyen la administración general, las erogaciones derivadas del ejercicio de las potestades judiciales y las relacionadas con la defensa y la seguridad
- Servicios de la deuda pública, que comprende los gastos destinados a atender los gastos e intereses de la deuda interna y externa.
- Servicios económicos, que comprenden las actividades relacionadas con el rol del Estado de productor de bienes y servicios y de promoción de la actividad económica.

### Gasto público argentino 1980s-2003 (% del PBI)



**Fuente:** en base a datos del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina.

Una vez solucionado el problema de la medición, pasemos ahora a analizar el caso argentino. Desde comienzo de los ochenta, el gasto público argentino ha venido representando alrededor del 30% del PBI. A lo largo de este período, el Estado argentino ha destinando menos gasto a la oferta de bienes públicos y más a subsidios a algunos grupos económicos. Las privatizaciones y la presión para la reducción del gasto han provocado una inversión pública casi inexistente. Como resultado de la reducción de la oferta de bienes públicos, del incremento de los mencionados subsidios, conjuntamente con la escasa inversión pública, el gasto público no ha cumplido con su función redistributiva.

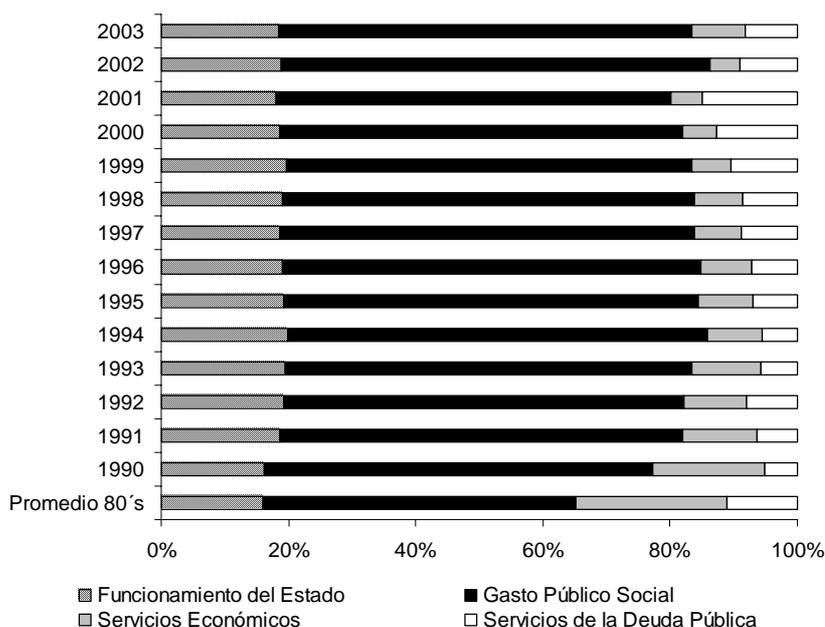
El gasto público de la Argentina creció en términos del PBI hacia fines de la década del noventa. No obstante, este incremento se debió principalmente a dos factores: el mayor peso de los intereses de la deuda y una caída del PBI. Entre 1998 y 2001 el gasto total ascendió de 90 mil millones a casi 95 mil millones de pesos, pero los intereses subieron de 8 mil millones a 14 mil millones.

Al comparar el gasto público argentino con el de otros países del mundo se advierte la existencia de una notable dispersión en el tamaño del Estado (aún entre economías de

similar nivel de desarrollo), variando entre el 50% y algo más del 20% del PBI. Para el año seleccionado (2001), el gasto público primario (excluidos los intereses de la deuda pública) de la Argentina representa el 30% del PBI, bastante mayor que el de México (19,8%), pero en línea con Brasil (32,7%) y Chile (37%), considerando los países Periféricos. Entre los países Centrales observamos la misma dispersión. El gasto primario promedio del Área Euro es 41,7%, más de 10 puntos por encima de Argentina. El de Francia es 45,7% y el de Suecia supera el 50% del PBI. Estados Unidos es uno de los países con menor gasto primario en relación a su producto, de los países seleccionados, con un 28,1%.

Durante gran parte de los años noventa el gasto público argentino se mantuvo relativamente constante en alrededor del 31% del PBI, sólo un punto por encima del promedio de los ochenta. Fue hacia finales de la década cuando se produjo un salto importante. En 1999 el gasto se incrementó 4 puntos respecto al año anterior y, a pesar de la leve reducción de 2000, en 2001 continuó en ascenso. Luego, con la devaluación en 2002 y 2003 caería por debajo del 30% del PBI.

### Gasto público según Finalidad/Función (%) (1980's-2003)



**Fuente:** en base a datos del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina.

Si bien la participación del gasto público en el PBI no sufrió grandes modificaciones, existieron importantes cambios en la composición o estructura del gasto. Contradiciendo los análisis que señalan la necesidad de achicar un creciente gasto "burocrático" del Estado, los gastos relativos al funcionamiento del Estado fue la partida que experimentó menos variaciones en la década del noventa, manteniéndose relativamente estable en alrededor del 19% del gasto público total, es decir, un 2% más que en la década del ochenta.

Al considerar la clasificación por Finalidad/Función del gasto público, en el período analizado cerca del 58% de ese gasto correspondió a Gasto Público Social, alrededor del

18% al Funcionamiento del Estado, un 14% a Servicios Económicos, mientras que el 10% restante se destinó a pagar Servicios de la Deuda Pública.

Los servicios de la deuda pública se mantuvieron por debajo del 10% del gasto total desde 1986 hasta 1998 (en virtud de las continuas negociaciones y renegociaciones de la deuda), llegando a representar el 15% en 2001. Si bien han descendido en los últimos años, la transferencia de riqueza que éstos representan constituye uno de los principales obstáculos a las posibilidades de plena utilización del gasto público como una herramienta para el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales. Asimismo, el marcado descenso en la participación de los servicios económicos en el gasto total, pasando de un 23% en los ochenta a un escaso 5% en 2001, es el claro resultado del proceso de privatizaciones de empresas públicas sufridas por el Estado argentino en la década del noventa.

## **6. Regímenes preferenciales de compras y contrataciones del sector público: las leyes**

Como vimos, es indiscutible el protagonismo que posee el Estado en las economías tanto de países o regiones periféricas como centrales. Las compras del Estado impulsan el circuito económico (a través del efecto multiplicador del gasto público). De esta manera, el Estado juega un importante papel, a través de sus órganos y entes, como demandante de bienes, servicios y obras públicas en general. Por este motivo, no son pocos los gobiernos nacionales que poseen una "política de compras" que promueve la adquisición de la producción y servicios de origen domésticos como una herramienta de estímulo a la economía interna y el bienestar social.

Así, los gobiernos nacionales, provinciales y municipales pueden utilizar las compras del Estado como una herramienta de política económica a través de los regímenes preferenciales de compras públicas. Éstos determinan a quién comprar y qué regiones, sectores o puestos de trabajo deprimidos deben estimularse.

La existencia de regímenes preferenciales de compras públicas se justifica en la necesidad y conveniencia de que los recursos del Estado, que son fruto del trabajo de la sociedad, se encuentren al servicio de potenciar su riqueza. Los recursos que perciben los Estados (o los que son generados a partir de actividades administradas por concesionarios de servicios públicos) deben servir para mejorar las condiciones de vida de la población a través del privilegio del trabajo local.

En la Argentina, a nivel nacional, el marco jurídico básico para las contrataciones de bienes y servicios está regido por el Régimen de Contrataciones del Estado incluido en el Decreto-Ley 23.354/56. En cuanto a los regímenes preferenciales de compras públicas en la Argentina, el comienzo fue establecido por el Decreto Ley 5.340/63, denominado "compre nacional". Mientras que el régimen de "contrate nacional", fue establecido por la ley 18.875/71. Ambas normas fueron diseñadas por el economista Aldo Ferrer. Mediante la Ley 5.340/63 se obliga al Estado nacional, las provincias y las municipalidades de todo el país a comprar exclusivamente mercaderías, materiales y productos de origen nacional, siempre que su precio sea razonable. Mientras que la Ley 18.875/71 se trata de un complemento de la anterior, regulando en el mismo sentido la contratación de obras y servicios. Mediante la misma se reserva una porción de mercado para las empresas nacionales en la ejecución de proyectos consultoría para obras.

Estas leyes estuvieron vigentes hasta que el presidente Menem emitió el Decreto Ley 23.697, denominado de “Emergencia Económica”, por el cual en su artículo 23 se suspendieron los regímenes establecidos por el Decreto Ley 5340/63 y la Ley 18.875/71. En su reglamentación, mediante el Decreto 1224/89, se estableció un margen de 5% de preferencia para la compra de bienes y contrataciones nacionales.

El artículo 23 del Decreto Ley de Emergencia Económica estuvo vigente hasta que, en diciembre de 2001, la Ley 25.551 “Compre Trabajo Argentino”, en su artículo 18, dio por vencida la suspensión de la aplicación del Decreto Ley 5340/63 y la Ley 18.875. Desde ese entonces las mismas están vigentes siempre y cuando no contradigan a la Ley 25.551.

En la Provincia de Buenos Aires, la Ley 12.538/00 modificó los artículos 9 y 13 de la Ley 6.021/59 otorgando un margen de beneficio de entre 5% al 10% a las empresas nacionales, en la comparación del precio de las ofertas Mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se sancionaron las Leyes 590/2001 y 595/2001 en el mismo sentido, otorgando un margen de preferencia del 15% para las empresas nacionales frente a las de origen extranjero y del 5% para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) frente a otras empresas de origen nacional. No obstante, ante un reclamo del entonces embajador norteamericano en la Argentina, James Walsh, el Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra modificó una serie de artículos que éste consideraba lesivos para firmas extranjeras. De esta manera, las firmas extranjeras radicadas en territorio argentino, que paguen tributos y generen puestos de trabajo en el mismo, podrán acoger a sus ventajas, del mismo modo que las firmas extranjeras no domiciliadas en el país que se asocien con empresas locales.<sup>34</sup>

Son varias las provincias del norte argentino que aprobaron durante la década del ochenta, mediante la intervención de sus respectivas legislaturas, un régimen que promociona el contrate regional. Se trata del “Régimen de Contrate Regional”, contenido como Protocolo I del Tratado de Integración del Norte Grande Argentino, firmado en 1987 por las provincias de Salta, Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Santiago del Estero y Tucumán

Sin embargo, dado que tal como señalamos, la importancia del Estado en la economía se verifica en la inmensa mayoría de los países, por lo general todos cuentan con regímenes que apoyan la producción propia, aprovechando el poder de compra del Estado, sus concesionarios y contratistas.

En Inglaterra, ya en 1648 el Lord Protector Cromwell establecía que el 100% de los fletes que partieran del Reino Unido debían ser contratados por buques de bandera británica<sup>35</sup>. Mientras que Australia, Canadá y Nueva Zelanda aplican márgenes del 20%, 10% y 10% respectivamente, tal como señalan McAfee & McMillan (1989), al analizar los márgenes de preferencia que varios países centrales brindan a los productos nacionales en las compras del Estado.

En el caso de Estados Unidos, adentro del paquete de leyes genéricamente conocidas como “New Deal”, el presidente Roosevelt en 1933, incluyó el “Buy American Act” (Acta de Compre Norteamericano). La misma establece que el Estado Federal y el resto de la administración pública, así como sus concesionarios y contratistas deben realizar las compras de bienes y servicios declarados “productos finales nacionales”, a través de una prueba dividida en dos partes, en la que debe establecerse que el artículo ha sido fabricado en los Estados Unidos y que el costo de los componentes nacionales es superior al 50 por ciento del costo de la totalidad de los componentes.

Pueden realizarse excepciones a la "Buy American Act" si la preferencia nacional es contraria al interés público; en caso de no disponerse en los Estados Unidos de un suministro o material; o por no ser razonable el costo. Se considera que el costo de la oferta nacional no es razonable si el costo del mismo producto extranjero, incluyendo los derechos de importación más un margen del 6%<sup>36</sup>, es inferior al de la oferta nacional más barata, en el caso de que esa oferta proceda de una gran empresa. Si la oferta nacional más barata procede de una pequeña empresa, el margen que se añade es del 12% y en el caso de las compras realizadas por el Departamento de Defensa la diferencia de precio debe ser como mínimo del 50%.

En Estados Unidos existen múltiples normas que brindan preferencias a los productores nacionales. Algunos estados norteamericanos conceden preferencia a la compra de productos federales o estatales. En el mismo sentido, en el caso de las compras realizadas por el Departamento de Defensa, existe otro mecanismo de preferencias que es la "Ley de Créditos Presupuestarios para el Departamento de Defensa"<sup>37</sup>. Otro ejemplo de esto es la denominada "Jones Act", la que limita la navegación en aguas territoriales a buques construidos en astilleros estadounidenses. Incluso existen normas que establecen que las comidas servidas en las escuelas norteamericanas sólo pueden contener ingredientes de origen nacional.

En el caso de los países miembros de la Unión Europea, si bien formalmente no poseen regímenes preferenciales de compras públicas, existen diversas maneras en las que éstos favorecen a sus empresas nacionales, mediante quitas de impuestos municipales o regionales, subsidios a la energía eléctrica, etc. Un estudio de la Comisión Europea, que incluye a Bélgica, Francia, Alemania, Italia e Inglaterra, señala que en estos países la participación porcentual de las compras públicas que son abastecidas por proveedores extranjeros varía de 0,3% en Italia hasta 3,8% en Alemania (Branco, 1994).

Volviendo a la Argentina, en la década del noventa los regímenes preferenciales de compras públicas estuvieron vigentes en el país. No obstante, la inmensa mayoría de las concesionarias de servicios públicos ha violado sistemáticamente el artículo 23 del Decreto Ley 23.697, adquiriendo insumos y equipos en el exterior. Gran parte de estas compras se tratan de transacciones intracorporativas, donde es sumamente presumible que existan precios de transferencia<sup>38</sup>. No obstante la ausencia de control y sanciones ha imperado. (Schorr y Azpiazu, 2003)

En el año 2000 la Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital de la República Argentina (CIPIBIC), mediante la presentación de una causa, consiguió que la justicia valide las Leyes 5.340/63 y 18.875/71<sup>39</sup>. Esta causa fue apelada por el poder Ejecutivo Nacional, por lo que el fallo se mantiene en suspenso. En el mismo sentido, han existido diversos fallos judiciales contra concesionarios de servicios públicos privatizados<sup>40</sup>, ante el incumplimiento de la legislación vigente del compra nacional.

Es la ausencia de sanciones, por parte del Estado nacional, lo que en definitiva les permite a las empresas importar insumos y equipos e incumplir con la normativa del compra nacional que las obliga a llamar a licitación pública nacional y comparar las ofertas locales con sus similares del exterior. En este contexto, la fijación de precios de transferencia se ha convertido en una de las principales formas mediante las cuales las empresas concesionarias de servicios públicos privatizados eluden el pago de impuestos a las ganancias, sobredimensionando sus costos a partir de la sobrefacturación de las importaciones intrafirmas. De esta manera, existe un doble perjuicio para el país, tanto por las debidas compras a empresas nacionales no realizadas, como por el efecto negativo en las cuentas fiscales.

## 7. Las compras y contrataciones públicas en la Argentina: los hechos

Tal como mencionamos, los regímenes preferenciales de compras y contrataciones del sector público constituyen una de las más importantes herramientas de política económica que poseen los gobiernos. De ser correctamente utilizados, como principal fin, estos regímenes deberían suscitar una más justa utilización de los recursos públicos, procurando que los mismos sean devueltos a la sociedad promoviendo la generación de empleo.

Una vez definida la generación de empleo como el principal objetivo que los regímenes preferenciales de compras del sector público deben perseguir, deberá evaluarse de qué manera será posible maximizar el objetivo planteado. Dicho de otra forma, cuál será la manera más justa y adecuada de estimular la mayor generación posible de nuevos puestos de trabajo en nuestra economía.

Las mayores generadoras de empleo, en la mayoría de los países del mundo, son las MiPyMEs. La importancia de éstas en la generación de empleo y en el producto de la economía se verifica, en diferentes grados, en todos los países del mundo. En Alemania estas participaciones son del 66% y 35%, en Italia 49% y 41%, en Estados Unidos 54% y 48%, en Japón 74% y 57% y en España 63% y 64%, respectivamente. (Poli, 2004)

### Clasificación de las empresas según ventas totales anuales (en pesos)

Tamaño / Sector	Agropecuario	Industria y Minería	Comercio	Servicios	Construcción
Microempresa	270.000	900.000	1.800.000	450.000	400.000
Pequeña Empresa	1.800.000	5.400.000	10.800.000	3.240.000	2.500.000
Mediana Empresa	10.800.000	43.200.000	86.400.000	21.600.000	20.000.000

**Fuente:** Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación

En el caso de Argentina, según el Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación, Lic. Federico Poli, este tipo de empresas explican el 78 por ciento del empleo y el 62 por ciento del valor bruto de producción, superando a la media mundial que según las estimaciones se ubican en el 60 por ciento en materia de ocupación y en el 50 por ciento en la creación de riqueza<sup>41</sup>.

La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación, según la Resolución 675/02 y Disposición 303/04, clasifica a las empresas según sus ventas totales anuales en Microempresa, Pequeña Empresa y Mediana Empresa.

Dada la importancia del rol fundamental que cumplen las MiPyMEs en la dinámica económica y social de cualquier país, la solidez de este sector empresarial es vital para el fortalecimiento del sistema económico, tanto por su contribución en la generación de riqueza, como por ser una de las fuentes más importantes de captación de mano de obra.

Estas empresas son imprescindibles para la movilidad social y una distribución más equitativa del ingreso, debido a que se trata de un segmento empresarial que está intrínsecamente conexo con la instrucción de capacidades en las capas más pobres de la

población y con la implementación del autoempleo, proveyendo los medios para una disminución de la pobreza y una mejora en términos de inclusión social.

Además, en un contexto de creciente concentración económica, que suele convivir con una concentración geográfica, al constituirse en un elemento central para el desarrollo de las economías regionales, el desarrollo de las MiPyMEs aparece como un elemento fundamental para reducir los desequilibrios entre las distintas regiones del país.

Por lo tanto, las MiPyMEs deberían ser las mayores beneficiarias de las ventajas que suponen los regímenes preferenciales de compras y contrataciones del sector público. Sin embargo, la preferencia nacional, cuando los regímenes han sido utilizados, ha privilegiado sistemáticamente a empresas pertenecientes a los grandes grupos económicos locales. Esto es así debido a que los mismos no han sido utilizados como una herramienta para la generación de empleo, sino como un mecanismo para disminuir la salida de divisas frente a las reiteradas crisis de la balanza de pagos.

En este contexto, las leyes de compra y contrate nacional han funcionado, en la historia argentina, como un mecanismo perverso de confiscación del Estado por los grandes grupos económicos locales, que surgieron y se consolidaron, en su inmensa mayoría, a través del monopolio y la sobrefacturación de las compras y contratos del Estado.

Algunas de las grandes empresas industriales argentinas nacieron como consecuencia de la migración de una fracción del capital nacional al abastecimiento de bienes de consumo para el mercado interno debido al agotamiento del modelo agroexportador. Sin embargo, la regresión estructural y social que produjeron las dictaduras militares en la Argentina, significó la desaparición de la burguesía nacional industrial, para la que el salario era su mercado. En este proceso, la mayoría de las MiPyMEs desaparecieron. En cambio buena parte de las mayores firmas oligopólicas nacionales se expandieron, estos son los casos de FATE-Aluar, Arcor, Laboratorios Bagó, Roggio y capitales italianos, como los de la transnacional Techint y el Grupo Macri.

Las MiPyMEs fueron las más afectadas por las políticas económicas adoptadas durante la última dictadura, mientras que las empresas pertenecientes a los grandes grupos económicos acentuaron su participación y control sobre diversos sectores de la economía. La dictadura militar significó, además de la transferencia de ingresos desde el trabajo hacia el capital, un proceso de concentración del capital en detrimento de las MiPyMEs. Así, el resultado de las políticas económicas implementadas durante este período fue el creciente predominio de las actividades financieras y avance del proceso de desindustrialización. En este contexto un número reducido de grupos económicos locales, empresas extranjeras bancos acreedores fueron concentrando una porción creciente del ingreso nacional.

La vuelta a la democracia, en 1983, no modificó el rol central del Estado en la apropiación del excedente por parte de los grupos más concentrados del poder económico. Durante esta etapa el Estado subsidió al capital concentrado local, entre otras formas, a partir de la estatización de la deuda externa del sector privado, la licuación de pasivos internos, la promoción industrial (que posibilitaron al capital concentrado la instalación de nuevas plantas fabriles con cuantiosos subsidios estatales) y los abultados sobrepagos pagados por el Estado y las empresas públicas a sus proveedores, constituyeron los principales mecanismos a través de los cuales este reducido núcleo de empresas oligopólicas tendió a consolidar su poderío económico.

Como señalamos, entre las grandes compañías beneficiadas por los mecanismos mencionados se encontraban, principalmente, las empresas controladas por los principales grupos económicos nacionales como, por ejemplo, Astra, Macri, Pérez Companc y Soldati, y aquellas vinculadas a algunos conglomerados extranjeros, como es el caso del *holding* Techint, miembros prominentes de lo que daría en llamarse la "patria contratista".

Estos grupos son los que posteriormente, bajo el gobierno del presidente Menem, fueron los principales beneficiarios del proceso de privatizaciones. Se trata de los mismos actores que, como mencionamos, fueron beneficiados, bajo diversas modalidades, a través de la transferencia de recursos desde el Estado hacia el capital concentrado durante la dictadura militar y el gobierno radical. (Basualdo, Aspiazu y otros, 2002)

Las empresas públicas se transfirieron, en la mayoría de los casos, a grupos económicos que, antes del proceso privatizador, ya poseían posiciones dominantes en los sectores respectivos (Techint en las actividades petrolera, gasífera, eléctrica, telefónica y siderúrgica; Pérez Companc en todo el mercado energético y en el de telefonía; y Astra y Soldati en el ámbito energético, por citar algunos ejemplos). Así, las privatizaciones constituyen la finalización de un proceso de concentración del capital, que se había comenzado a construir desde mediados de la década de los años setenta, a través del beneficio de actores económicos que se consolidaron estructuralmente al amparo de las diversas políticas de desguace del aparato estatal.

Además, las empresas públicas fueron siempre, en la lógica del crecimiento, un instrumento central de desarrollo y fortalecimiento de las inversiones. La privatización de las empresas públicas, en la Argentina, significó la pérdida de un instrumento clave de política industrial, a través del menoscabo de las empresas públicas como instrumento de compra nacional.

Mediante el aporte estatal directo, en algunos casos, y a través el endeudamiento con el aval del Estado en otros, se crearon las empresas proveedoras de insumos básicos (hierro primario, acero, aluminio, petroquímica, celulosa y papel para diarios) como Aluar, Papel Prensa, el Polo Petroquímico, Celulosa, etc. Si bien no es posible saber cuánto costaron estos proyectos, se estima que los subsidios de todo tipo representaron entre el 80 y el 100% de la inversión real. (Schvarzer, 1996)

En definitiva, el Estado argentino ha creado (en muchos casos) y fortalecido luego, a través de la sustitución de importaciones, el proteccionismo desarrollista, las "promociones industriales", la estatización de deudas y los "planes de competitividad", a los grandes grupos económicos locales, los que siempre han vivido de las subvenciones del Estado. En el mismo sentido, los regímenes preferenciales de compras y contrataciones públicas, lejos de ser utilizados como una herramienta para el desarrollo económico del país, han funcionado como un instrumento mediante el cual los grandes grupos económicos locales han construido y afianzado su hegemonía sobre el resto de la sociedad.

## **8. Consideraciones finales**

Como resultado del análisis realizado a lo largo de este trabajo, se desprenden una serie de puntos que deberán tenerse presentes a la hora de considerar la inclusión de las compras del sector público en negociaciones comerciales internacionales:

- Las compras gubernamentales no son un aspecto de comercio internacional, por lo que no deberían ser objeto de negociación en acuerdos comerciales (tales como el ALCA o las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea). Las potestades de cada nivel de gobierno, y la fijación de sus poderes, corresponden a la esfera de soberanía de los Estados nacionales. De esta manera, la exigencia de derogar normas nacionales, provinciales y municipales sobre compras y contrataciones gubernamentales es una intromisión en el derecho doméstico de los países y en la efectividad del régimen federal adoptado por Argentina.
- El rol de principal demandante que posee el Estado a través del gasto público, y más específicamente, por intermedio de las compras gubernamentales, coloca al mismo en un lugar protagónico dentro del funcionamiento de la economía. Cabe destacar que esto es así en la mayoría de (sino todos) los países del mundo, tanto centrales como periféricos, donde el Estado representa entre un 20 y 50 por ciento de la economía.
- El centro de las propuestas de liberalización de las compras del sector público contenidas en el acuerdo plurilateral de la OMC, en el NAFTA y en el borrador analizado del ALCA se basan en el trato nacional, a través del principio de no discriminación. De esta manera, los regímenes preferenciales de compras del sector público deberían dejarse sin efecto.
- En el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC en un principio sólo establecía regulaciones respecto de la transparencia, avanzando luego sobre la liberalización casi total de las compras del sector público. En el mismo sentido, la estrategia de los países centrales en la OMC parece ser avanzar sobre un acuerdo multilateral sobre transparencia en las compras del sector público, lo que les allanaría el camino para posteriormente negociar una profundización de los compromisos en el ámbito de un acuerdo multilateral. Mientras tanto, la estrategia de los países centrales (especialmente Estados Unidos y la Unión Europea) parece ser la de negociar en el ámbito bilateral o plurilateral /en el caso del ALCA), donde poseen una arrolladora capacidad de negociación, las disciplinas que no consiguen en el ámbito multilateral. El caso de las compras del sector público no es una excepción.
- El alcance de la liberalización de las compras del sector público que Estados Unidos impulsa en el ALCA sería mucho más amplio que las actuales disposiciones de la OMC e incluso, del NAFTA, principalmente debido al pasaje de listas positivas a listas negativas en el modo de negociación.
- La función central del gasto público es la de proveer bienes públicos a la sociedad, mejorando a través de los mismos las condiciones de vida de la población. Mediante el gasto público el Estado interviene en la economía con una función distributiva, transfiriendo (ya sea directa o indirectamente) la riqueza generada por la población. En el caso argentino, el Estado ha venido destinando menos gastos a

la oferta de bienes públicos, incrementando los subsidios a los segmentos más concentrados del capital. De esta manera, en los últimos 30 años, el gasto público no ha cumplido con su función distributiva en Argentina.

- Todos los países protegen la capacidad de compra de sus Estados mediante regímenes preferenciales de compras del sector público. De esta manera, la mayoría de los países, sobretodo los centrales, posee una "política de compras" que promueve la adquisición de la producción y servicios de origen domésticos como una herramienta de estímulo a la economía interna y el bienestar social y este es el caso de la Argentina. Sin embargo, a pesar de contar con diferentes leyes que promueven la preferencia nacional en las compras del sector público, dada la ausencia de control y sanciones, las mismas no fueron tenidas en cuenta a lo largo de la década del noventa, por lo que las concesionarias de servicios públicos privatizados han adquirido sistemáticamente insumos y equipos en el exterior.
- En la experiencia argentina, desde la última dictadura militar hasta el presente, los regímenes preferenciales de compras del sector público, no han sido utilizados como una herramienta para el desarrollo económico del país, sino que han funcionado como un mecanismo a través del cual los segmentos más concentrados del capital local han construido y afianzado su poderío económico, consolidándose en sus posiciones oligopólicas dentro de la economía nacional.
- Lo regímenes preferenciales de compras y contrataciones del sector público constituyen una de las más importantes herramientas de política económica que poseen los gobiernos. El principal objetivo que estos regímenes deberían perseguir es la generación de empleo, suscitando, de esta manera, una utilización más justa de los recursos públicos. Dado que las MiPyMEs son las mayores generadoras de empleo, es a este segmento de empresas que los regímenes preferenciales deberían apoyar. De esta manera, el Estado no solo cumpliría su función distributiva, sino que además contribuiría a la reducción de las asimetrías regionales, existentes dentro de la inmensa mayoría de nuestros países.

## Bibliografía

- Amin, Samir 1997 *Capitalism in the Age of Globalization* (Londres: Zed Books)
- Amin, Samir 2001 “Capitalismo, imperialismo, mundialización” en Seoane y Taddei *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO)
- Arrighi, Giovanni 1994 *The Long XXth Century* (Londres: Verso)
- Baran, Paul y Sweezy, Paul 1968 *El Capital Monopolista* (México: Ed. Siglo XXI)
- Basualdo, Eduardo, Azpiazu, Daniel y otros 2002 *El proceso de privatización en Argentina*. (Buenos Aires: UNQ/ IDEP/ Página 12)
- Bernal Meza, Raúl 2000 *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano)
- Bresser Pereira, Luiz 1982 “Despesas do Estado, Repartição e Valor”, en *Revista de Economía Política* (Río de Janeiro), Vol. 2, Nº 3.
- Buchanan, James y Musgrave, Richard 1999 *Public Finance and Public Choice, Two Contrasting Visions of the State* (Massachusetts: MIT Press Cambridge)
- CEPAL 1991 *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina* (Santiago: Naciones Unidas, LC/L. 644)
- Claro de la Maza, Jorge y Cambor, Roberto 1999 *Government Procurement and Free Trade in the Americas*. (Buenos Aires: INTAL)
- Devlin, Robert y French Davis, Ricardo 1998 *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s* (Washington: INTAL/ITD), Working Paper 2.
- Dornbush, Rüdiger 1980 *Los costos y beneficios de la integración económica regional* (Buenos Aires: Estudios Fundación Mediterránea)
- Dornbush, Rüdiger 1989 “Policy options for free trade: the case of bilateralism”, en Schott (comp.), *Free trade areas and US trade policy* (Washington: Institute for International Economics)
- Drake, Elizabeth (AFL-CIO/ART) 2003 “Cómo dejar fuera el interés público de las compras del sector público: el borrador del capítulo del ALCA sobre compras del sector público”, en Alianza Social Continental, *El ALCA al desnudo: críticas al texto borrador del Área de Libre Comercio de las Américas de noviembre de 2002* (ASC-HSA)
- Esping-Andersen, Gosta 1993 *Los tres mundos del estado de bienestar* (Madrid: Ediciones Alfons et Magnanimus)
- Gramsci, Antonio 1997 *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. (Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión)
- Meiksins Wodd, Ellen 2000 *Democracia contra capitalismo* (México: Siglo XXI)
- Meiksins Wodd, Ellen 2001 “Trabajo, Clase y Estado en el capitalismo Global” en Seoane y Taddei *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO)
- Musgrave, Richard 1967 *Teoría de la Hacienda Pública*. (Madrid: Ed. Aguilar)
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy 1992 *Hacienda Pública Teórica y Aplicada* (5ta Edición) (Madrid: Mc. Graw Hill)
- Otis Rodner, James 1993 *La Inversión Internacional en Países en Desarrollo*. (Caracas: Editorial Arte)
- Poli, Federico 2004 “Políticas Públicas para las PyMEs” en *Las PyMEs argentinas: mitos y realidades*. (Buenos Aires: ABAPPRA – IdePyME)
- Rapoport, Mario 2003 “Un nuevo rumbo de la política exterior argentina”, en *Diario Clarín*, (Buenos Aires) 27 de junio de 2003
- Schorr, Martín y Azpiazu, Daniel 2003 “Asignaturas pendientes para una nueva administración de gobierno. La regulación de los servicios públicos” en *Realidad Económica* Nº 195. (Buenos Aires: IADE)

Schvarzer, Jorge 1996 *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. (Buenos Aires: Ed. Planeta)

Sosa, Alberto y Mayer, Celia 2002 "El ALCA y su propuesta de derogación de las normativas de compra nacional, provincial y municipal", en Internet, visitado el 08/08/2005. <<http://www.amersur.org.ar/Integ/ALCAcompras.htm>>

Sweezy, Paul y Baran, Paul 1988 (1966) *El Capital Monopolista* (México: Siglo XXI Editores).

Wagner, Adolph 1967 "Three Extracts on Public Finance", en Musgrave-Peacock (ed) *Classics in The Theory of Public Finance* (Londres: Macmillan)

Wallerstein, Immanuel 1974 *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* (New York: Academic Press)

Wallerstein, Immanuel 1981 *The Modern World System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750* (New York: Academic Press)

Wallerstein, Immanuel 1989 *The Modern World System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730-1840s* (New York: Academic Press)

## Sitios Web Consultados

*Alianza Social Continental*

<http://www.asc-hsa.org/>

*Centro de documentación e información del Ministerio de Economía de la República Argentina*

<http://infoleg.mecon.gov.ar/>

*Dirección de Presupuesto de Chile*

<http://www.dipres.cl/>

*Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC)*

<http://www.indec.gov.ar>

*International Monetary Fund (IMF)*

<http://www.imf.org/>

*Ministério da Fazenda do Brasil*

[www.fazenda.gov.br/](http://www.fazenda.gov.br/)

*Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina.*

<http://www.mecon.gov.ar>

*Office Of The Law Revision Counsel*

<http://uscode.house.gov/>

*Oficina Nacional De Contrataciones*

<http://onc.mecon.gov.ar/>

*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*

<http://www.oecd.org/>

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México*

<http://www.shcp.gob.mx/>

*Sitio Oficial del ALCA*

<http://www.ftaa-alca.org/>

*United Nations. Statistical Databases. National Accounts Main Aggregates Database.*

<http://unstats.un.org/unsd/databases.htm>

*World Trade Organization*

<http://www.wto.org>

---

## Notas

<sup>1</sup> Bajo la forma del denominado *neoliberalismo*.

<sup>2</sup> La cláusula de nación más favorecida establece que las ventajas que se acuerden mutuamente dos Estados en un tratado bilateral se extienden automáticamente a los tratados que éstos celebren con otros Estados donde se incluya la cláusula de "nación más favorecida", cláusula que existe en casi todos, sino todos, los tratados bilaterales.

<sup>3</sup> Posteriormente se incorporarían Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

<sup>4</sup> La firma de este Tratado fue compatible con las disposiciones del GATT dado que el artículo XXIV autoriza a las partes contratantes a adoptar acuerdos tendientes al establecimiento de zonas de libre comercio o de uniones aduaneras.

<sup>5</sup> Este plazo fue posteriormente ampliado a 20 años por el Protocolo de Caracas, suscripto el 12 de diciembre de 1969.

<sup>6</sup> La firma de este Tratado por países que además eran, en su mayoría, miembros del GATT, resultó posible gracias a la Cláusula de Habilitación negociada en la Ronda de Tokio, la cuál permite a los países en desarrollo otorgarse recíprocamente tratamientos preferenciales sin estar obligados a extenderlos automáticamente a las demás partes contratantes del Acuerdo.

<sup>7</sup> Para un análisis institucionalista del regionalismo abierto así como para constatar al cambio en la matriz teórica de la propia CEPAL consúltese CEPAL (1998)

<sup>8</sup> El concepto, acuñado por la CEPAL, se define como "un proceso que surge de conciliar (...) la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general" (CEPAL, 1994:12)

<sup>9</sup> Para un análisis crítico del concepto de realismo periférico, Mario Rapoport y colaboradores (2000: 950-952).

<sup>10</sup> Corea del Sur firmó recientemente un Acuerdo de Libre Comercio con Chile.

<sup>11</sup> El Tratado de Marrakech, firmado por 124 países en 1994, dio origen a la Organización Mundial de Comercio.

<sup>12</sup> Siguiendo a Baran y Sweezy, entendemos como excedente económico a la diferencia entre lo que una sociedad produce y los costos de esta producción. Así, la magnitud del excedente es un índice de productividad y de riqueza, de la libertad que tiene una sociedad para alcanzar las metas que se ha fijado a sí misma. La composición del excedente muestra cómo hace uso de esta libertad: cuánto invierte en ampliar su capacidad productiva, cuánto consume en diversas formas, cuánto desperdicia y de qué manera (Baran y Sweezy, 1968).

<sup>13</sup> Esta concepción es compartida por el keynesianismo, bajo la figura del Estado Regulador.

<sup>14</sup> Esto es lo que comúnmente denominamos "keynesianismo militar".

<sup>15</sup> Cabe aclarar que si bien la estatización de las empresas menos rentables constituye una contratendencia, a la tendencia secular declinante de la tasa de ganancia, ésta es de una importancia menor.

<sup>16</sup> El principio de no discriminación tiene dos componentes: la cláusula de la nación más favorecida y el principio del trato nacional. Mientras que la cláusula de nación más favorecida establece que las ventajas que se acuerden mutuamente dos Estados en un tratado bilateral se extienden automáticamente a los tratados que éstos celebren con otros Estados, mientras que el Trato Nacional se expresa como el compromiso de reconocer a otra Parte o a sus nacionales un trato no menos favorable que el otorgado, en circunstancias similares, a los nacionales o residentes o a las actividades preexistentes desarrolladas dentro del territorio nacional.

<sup>17</sup> Si bien los acuerdos internacionales coinciden en incluir los bienes y servicios, las Partes en cada tratado definen específicamente qué servicios y qué bienes entraran dentro de la cobertura del acuerdo.

<sup>18</sup> Compuesta por 148 países, a febrero de 2005.

<sup>19</sup> Además existían el Acuerdo Internacional de Productos Lácteos y el Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino, los que expiraron a fines de 1997.

<sup>20</sup> Unos 173.000 dólares aproximadamente. El DEG es el Derecho Especial de Giro, unidad monetaria utilizada por el Fondo Monetario Internacional y algunos organismos internacionales. Equivale aproximadamente a 1,33 dólares.

<sup>21</sup> El párrafo 8 inciso a) de este artículo señala que "las disposiciones de este artículo no se aplicarán a las leyes, reglamentos y prescripciones que rijan la adquisición, por organismos gubernamentales, de productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos y no para su reventa comercial ni para servir a la producción de mercancías destinadas a la venta comercial".

<sup>22</sup> "Cada parte contratante se compromete a que, si funda o mantiene una empresa del Estado, en cualquier sitio que sea, o si concede a una empresa, de hecho o de derecho, privilegios exclusivos o especiales, dicha

empresa se ajuste, en sus compras o sus ventas que entrañen importaciones o exportaciones, al principio general de no discriminación prescrito en el presente Acuerdo para las medidas de carácter legislativo o administrativo concernientes a las importaciones o a las exportaciones efectuadas por comerciantes privados".

<sup>23</sup> En el reporte del Panel del GATT "Belgian Family Allowances" (BISD 1S/59), de noviembre de 1952, se concluyó que las excepciones a los impuestos de importación para ciertos países en el contexto de las compras por entidades gubernamentales, violaba la cláusula de la nación más favorecida.

<sup>24</sup> Esto significa que los nuevos compromisos se aplican únicamente a los países que efectúen ofertas recíprocas.

<sup>25</sup> Las únicas excepciones son las compras de bienes necesarios para la defensa efectuadas por los ministerios del ramo; en cambio, sí están comprendidas en el Acuerdo las compras efectuadas por esos ministerios de bienes no relacionados con la defensa.

<sup>26</sup> Entre otros servicios, en las listas figuran: servicios de consultores en administración y los servicios conexos; servicios de investigación de mercados; servicios de informática y servicios conexos; servicios de contabilidad y auditoría; servicios de publicidad; servicios de limpieza de edificios; y servicios editoriales y de imprenta.

<sup>27</sup> El mandato específico fue el de "establecer un grupo de trabajo encargado de realizar un estudio sobre la transparencia de las prácticas de contratación pública, que tenga en cuenta las políticas nacionales, y, sobre la base de ese estudio, elaborar elementos para su inclusión en un acuerdo apropiado".

<sup>28</sup> El concepto compras incluye adquisiciones por métodos tales como compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra.

<sup>29</sup> El respecto el capítulo establece que "*Son condiciones compensatorias especiales las condiciones que una entidad imponga o tome en cuenta previamente o durante el procedimiento de compra para fomentar el desarrollo local o mejorar las cuentas de la balanza de pagos, por medio de requisitos de contenido local, concesión de licencias para el uso de tecnología, inversiones, comercio compensatorio o requisitos análogos.*"

<sup>30</sup> Aunque todavía se refiere a estos anexos en el segundo borrador del texto, ningún segundo borrador de los anexos está disponible en el Sitio Oficial del ALCA, por lo que nos basamos en los anexos incluidos en el primer borrador del ALCA.

<sup>31</sup> Mediante esta regla se evita que los gobiernos apliquen reglas de adquisición que, por ejemplo, prohíban comprar bienes y servicios a compañías que hacen negocios en países con niveles atroces de violación a derechos humanos o laborales.

<sup>32</sup> Esta es la postura defendida por J.M. Buchanan, quien sostiene que los bienes públicos (que fundamentan el gasto público) representan aproximadamente un 10% del PBI. El gasto por encima de este porcentaje existe porque los impuestos recaudados son de propiedad común y tienden a beneficiar a grupos particulares.

<sup>33</sup> El gasto primario no incluye los servicios de la deuda pública.

<sup>34</sup> "Ciudad de Buenos Aires. Modifican el compre nacional porteño" Diario Clarín, 23/05/2001, página 20.

<sup>35</sup> (Sosa y Mayer, 2002)

<sup>36</sup> El beneficio del 6% puede elevarse hasta el 40% si el oferente estadounidense está radicado en un área de alto desempleo, más varios 5% acumulables por empresas de minorías, discapacitados o mujeres.

<sup>37</sup> Sancionada en 1992

<sup>38</sup> Por "precio de transferencia" se entiende la práctica de fijar el precio de los bienes y servicios que se transfieren entre varios países para los efectos de trasladar (junto con el bien o servicio) utilidades o pérdidas entre dos o más sociedades. (OTIS RODNER, 1993)

<sup>39</sup> El Juez Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Guillermo Rossi resolvió hacer lugar a la demanda promovida por la CIPIBIC contra el Estado Nacional en la que se solicitó se despeje la incertidumbre acerca de la suspensión determinada por el Art. 23 de la Ley 23.697 de los regímenes del Decreto Ley 5340/63 -Compre Argentino y por la Ley 18.875 -Poder de Compra- y por toda otra norma que estableciera regímenes asimilables. En la resolución dictada por el Dr. Guillermo Rossi en este proceso correspondiente a una acción declarativa de certeza se señala que en los términos del Art. 322 del CPCC, se declara que se encuentra vigente el sistema de compre nacional con la obligación de contratar con el proveedor de bienes o servicios locales, a igualdad de precio, pudiendo los oferentes de productos nacionales ser llamados a igualar la oferta del proveedor de bienes o servicios importados, si su precio no supera en más de un 5% la mejor oferta. Esta resolución del Dr. Guillermo Rossi fue dictada el día 23 de Octubre de 2000 en el Expte. 44.432/99.

<sup>40</sup> Metrovías S.A., Autopistas del Sol S.A., Autopistas del Oeste S.A. y Tren de la Costa S.A. son algunas de las concesionarias que han tenido fallos contrarios por incumplimiento de las legislación vigente del compre nacional. (Schorr y Azpiazu, 2003)

<sup>41</sup>Exposición del subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación, Lic. Federico Poli, en la Segunda Conferencia Ministerial de la OCDE sobre Pymes - Estambul, 3 al 5 de junio de 2004.