

EL PERÚ Y EL ACUERDO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

José Céspedes Bustamante
Especialista en la Gerencia de Investigación y Desarrollo
Servicio de Administración Tributaria

I. INTRODUCCIÓN

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

Sin embargo, ningún país subdesarrollado, incluyendo Perú, es miembro del acuerdo; y, aún algunos países industrializados, como Australia y Nueva Zelanda y países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) se mantienen fuera del mismo.

Por tanto, cabe preguntarse qué aspectos debería considerar un país subdesarrollado, como Perú, para decidir si le conviene unirse al GPA. Este tema tiene actualidad para el país considerando que las compras gubernamentales es un tema de negociación para el Tratado de Libre Comercio con EEUU (TLC Perú-EEUU).

Al respecto, existen dos fuentes potenciales de beneficios para los signatarios del GPA:

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

Asimismo, el acuerdo tiene costos de tipo administrativo, económico y social.

En cuanto a la primera fuente de beneficios, la teoría económica no da respuestas únicas al problema de la discriminación de los proveedores externos. En algunos casos se muestra que la discriminación aumenta el bienestar de la economía y en otros se muestra lo contrario. Además, el segundo beneficio podría ser pequeño para un país subdesarrollado, como Perú; y, finalmente, los beneficios del acuerdo podrían ser superados por sus costos.

Al parecer, la posición del Gobierno Peruano respecto al GPA no sería desfavorable, considerando que las reglas para el tema de las contrataciones públicas en las negociaciones para el TLC Perú-EEUU se refieren a la no discriminación, transparencia y debido proceso, que son similares a las del GPA. Sin embargo, según nuestro conocimiento, aún no se ha realizado una estimación de los beneficios y costos para el Perú de una posible suscripción del GPA.

En ese sentido, el objetivo de este documento es contribuir a llenar este vacío, haciendo una primera aproximación a la estimación de los beneficios y costos que traería al Perú la unión a este acuerdo.

La hipótesis que se plantea es que la suscripción del GPA sería beneficiosa para el Perú, debido a que los costos para el país derivados de una posible suscripción del acuerdo son relativamente bajos en comparación con los beneficios para el país generados de la misma.

En la segunda sección se revisa las características del GPA; en la tercera, se revisa los aspectos teóricos relacionados a los costos y beneficios de acceder al mismo; en la cuarta sección se describe brevemente los procedimientos para las compras públicas en Perú, comparándolos con los requerimientos del GPA; en la quinta, se describe la posición del Perú respecto al GPA; en la sexta sección se estima los gastos del Sector Público peruano potencialmente afectos al GPA; en la séptima sección se estima los beneficios y se evalúa los costos potenciales del GPA para el Perú; y la última sección presenta las conclusiones.

II. EL ACUERDO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA (GPA)

El GPA fue concluido en el marco del GATT, durante la Ronda de Tokyo, en 1979, siendo suscrito por 19 países.¹ Fue renegociado durante la Ronda de Uruguay, para ampliar su alcance a servicios y entidades gubernamentales adicionales, siendo finalmente firmado en Marrakesh el 15/04/94, entrando en vigencia en 1996. (La relación actual de países miembros se muestra en el Anexo I)

Es uno de los acuerdos plurilaterales del Anexo IV del acuerdo que estableció la OMC. Sólo compromete a sus signatarios, y éstos son libres de discriminar a los no signatarios.

2.1. OBJETIVO, ALCANCE Y ESTRUCTURA

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

El GPA se aplica a cualquier "ley, regulación, procedimiento o práctica respecto a cualquier adquisición de las entidades cubiertas en este acuerdo, como se especifica en el Apéndice I" (Artículo I).

¹ Los 19 miembros originales fueron Austria, Canadá, 9 de los 12 miembros de la Comunidad Europea (excepto Grecia, Portugal y España), Finlandia, Hong Kong, Japón, Noruega, Singapur, Suecia, Suiza y EEUU.

El concepto de adquisición cubre bienes y servicios (incluyendo servicios de construcción), y cubre todas las opciones contractuales, incluyendo compra, leasing, alquiler y compras a plazo.

Existe un Apéndice I para cada país signatario, que contiene 3 anexos, donde se detalla las entidades cubiertas por el acuerdo:

Anexo 1: Entidades del gobierno central

Anexo 2: Entidades del gobierno sub-central

Anexo 3: Otras entidades que adquieren, de acuerdo con las disposiciones del acuerdo

El Anexo 3 es un “cajón de sastre”, donde se incluye entidades como empresas de servicios públicos. Las entidades de este anexo pueden ser parcial o totalmente privadas.

En principio, todos los bienes están cubiertos, con algunas excepciones especificadas en los anexos del Apéndice I de cada país. Sin embargo, sólo están cubiertos los servicios especificados en los anexos 4 y 5, con las calificaciones o limitaciones que pudieran indicar los anexos.

El acuerdo se aplica sólo a contratos de adquisición de valor mayor o igual a los límites especificados en el Apéndice I de cada país. En el Cuadro N° 1 se muestra un resumen de dichos límites:

Cuadro N° 1
LÍMITES DEL GPA PARA LA COBERTURA DE CONTRATOS DE
ADQUISICIÓN
En SDRs a/

Categoría de adquisición	Límite
Entidades del Gobierno Central	
Bienes	130,000
Servicios, excepto servicios de construcción	130,000
Servicios de construcción	1/ 5'000,000
Agencias del Gobierno Sub-central	
Bienes	2/ 200,000
Servicios, excepto servicios de construcción	2/ 200,000
Servicios de construcción	3/ 5'000,000
Otras entidades que compran, según el acuerdo	
Bienes	b/ 4/ 400,000
Servicios, excepto servicios de construcción	4/ 400,000
Servicios de construcción	5/ 5'000,000

a/ El SDR (Special Drawing Right) es un activo de reserva internacional, que sirve como unidad contable del FMI y otras organizaciones internacionales. Su valor está basado en una canasta de monedas internacionales.

b/ En general, empresas públicas o autoridades públicas

1/ Israel: 8'500,000; Japón: 4'500,000 (Servicios de arquitectura: 450,000)

2/ Canadá y EEUU: 355,000; Israel: 250,000; Holanda-Aruba: n.a.

3/ Israel: 8'500,000; Japón: 15'000,000 (Servicios de arquitectura: 1'500,000); Corea: 15'000,000; Holanda-Aruba: n.a.

4/ Canadá e Israel: 355,000; Japón: 130,000; Corea: 450,000; EEUU: En algunos casos: 250,000

5/ Israel: 8'500,000; Japón: 15'000,000 (Servicios de arquitectura: 450,000); Corea: 15'000,000

Fuente: WTO, Agreement on Government Procurement

2.2. NO DISCRIMINACIÓN, TRANSPARENCIA Y PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN

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

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

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

El GPA contiene un conjunto de reglas respecto a especificaciones técnicas, procedimientos de licitación, calificación de proveedores, invitación a concurso, procedimientos de selección, límites de tiempo, requisitos de documentación, procedimientos de adjudicación y negociación, licitación restringida, transparencia y publicación de adjudicaciones y de razones por las que los postores fueron rechazados.

Se permite tres formas de licitación, abierta, selectiva y restringida, en orden de preferencia. En la licitación abierta, cualquier proveedor interesado puede plantear una oferta en respuesta a la convocatoria a licitación. La licitación selectiva involucra una pre-selección de proveedores potenciales, y usualmente busca acelerar el proceso de licitación. En la licitación restringida, el comprador contacta proveedores específicos individualmente. Esta forma sólo se permite en circunstancias especiales, y no se puede usar para reducir la competencia, discriminar entre proveedores o dar protección a empresas domésticas.

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

Cabe señalar que el acuerdo da entera libertad a los países signatarios para tomar cualquier acción o resguardar cualquier información que consideren necesarias para proteger sus intereses relativos a la compra de armas, municiones o material de guerra o relativos a las compras indispensables para la seguridad nacional o para fines de defensa nacional.

2.3. PROCEDIMIENTO DE CONTROVERSIA

El procedimiento de controversia es independiente del mecanismo de solución de disputas de la OMC. Este procedimiento permite a las firmas protestar durante y después de terminado el proceso de licitación. Los países miembros deben tener un procedimiento de revisión mediante una corte o tribunal independiente. Los proveedores que sientan que alguna entidad compradora no ha cumplido las reglas, pueden reclamar ante ese tribunal. Los procedimientos deben permitir la toma de medidas transitorias rápidas, incluyendo la suspensión del proceso de licitación si es necesario. Los signatarios deben corregir las fallas del proceso o compensar por daños y perjuicios. El

monitoreo multilateral y la amenaza de aplicar los procedimientos de solución de disputas de la OMC presionan a las entidades compradoras para cumplir las disciplinas del acuerdo.

2.4. TRATAMIENTO ESPECIAL PARA PAÍSES EN DESARROLLO

El acuerdo reconoce las necesidades de económicas, financieras y comerciales de los países en desarrollo, y considera un tratamiento especial para éstos, cuyos principales alcances son los siguientes.

- 1) Un país en desarrollo puede negociar, con otros participantes en negociaciones bajo el acuerdo, exclusiones mutuamente aceptables a las reglas de tratamiento nacional con respecto a ciertas entidades, productos o servicios incluidos en sus listas.
- 2) Un país en desarrollo que esté participando en acuerdos regionales o globales con otros países en desarrollo, puede negociar exclusiones a sus listas, considerando las circunstancias particulares de cada caso y las indicaciones sobre adquisiciones gubernamentales en dichos acuerdos.
- 3) Después de la entrada en vigencia del acuerdo, un país miembro en desarrollo puede modificar sus listas de cobertura con una cierta mayor flexibilidad que los países desarrollados.

Por tanto, existe cierto margen para mantener políticas de preferencia en precios, aunque está limitado a ciertas entidades, productos y servicios, y depende del poder de negociación relativo del país.

Asimismo, el acuerdo señala que, a pedido de un país subdesarrollado, los países miembros desarrollados deben brindarle asistencia técnica, para resolver sus problemas en el campo de las adquisiciones gubernamentales.

Finalmente, el acuerdo señala que, al momento de acceder a éste, un país en desarrollo puede negociar condiciones para el uso de compensaciones, tales como requisitos para la incorporación de contenido doméstico. Estos requisitos sólo deben usarse para calificar a los postulantes al proceso de adquisición, y no como criterio de adjudicación de contratos.

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

3.1. BENEFICIOS POTENCIALES DEL GPA

Como se indicó en la Introducción, el GPA tiene dos fuentes potenciales de beneficios para sus signatarios:

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

En cuanto a la primera fuente, el acceso al mercado y la transparencia tienen dos beneficios potenciales:

- 1) De acuerdo a la Teoría Clásica del Comercio Internacional, cualquier restricción al libre comercio reduce el bienestar. Por tanto, la eliminación de los tratamientos preferenciales del sector público a las firmas domésticas aumentaría el bienestar. La no discriminación debería aumentar la competencia y minimizar los costos de las compras gubernamentales, con lo que se ganaría eficiencia asignativa.
- 2) La presencia de transparencia en las compras reduciría la corrupción y la búsqueda de rentas privadas, que genera distorsiones en la asignación de recursos y problemas sociales.

En cuanto a la segunda fuente potencial de beneficios, sería necesario estimar la magnitud del aumento de mercado para los países subdesarrollados, como Perú.

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

Así, algunos autores afirman que la discriminación no restringe el comercio de manera significativa y, por tanto, los beneficios de la no discriminación son pequeños. Baldwin (1970) y Baldwin y Richardson² señalan que, en presencia de competencia perfecta, si los bienes domésticos y extranjeros son buenos sustitutos y la demanda del gobierno es menor que la oferta doméstica, un tratamiento preferencial para la industria doméstica no tendrá mayor efecto. La mayor demanda del gobierno por producción doméstica se compensará exactamente con una mayor importación del sector privado, de modo que dicha política no afectará el nivel de importaciones, los precios domésticos de equilibrio, la producción ni el empleo.

Este resultado sigue siendo válido cuando hay competencia imperfecta (oligopolio), si los bienes son sustitutos perfectos.³ Inclusive, las importaciones podrían aumentar como resultado de la política discriminatoria si las firmas domésticas reducen ventas al sector privado en un intento de elevar los precios.

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

² Baldwin y Richardson (1972)
Government Purchasing Policies, other NTBs and the International Monetary Crisis
En: English y Kay (eds.) Obstacles to Trade in the Pacific Area

³ Miyagiwa (1991)
Oligopoly and Discriminatory Government Procurement Policy
American Economic Review, 81

3.2. COSTOS DEL GPA

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

3.2.1. Costos administrativos

Los costos administrativos comprenden los costos del proceso de obtener acceso al GPA y los costos de cumplir con los procedimientos requeridos por éste.

1) Costos del proceso de obtener acceso al GPA:

Estos son el costo de preparar la negociación (conseguir información sobre el GPA, estudiar el impacto del acceso sobre la economía doméstica y el marco institucional, y entrenar al personal necesario), el costo de iniciar las negociaciones (viajes, tasas, etc.) y el costo de adecuar el marco institucional a los requerimientos del GPA (cambios normativos).

En general, estos costos dependen de la divergencia que exista entre las políticas de compras gubernamentales vigentes en el país y las políticas requeridas por el GPA, así como de la cantidad de entidades públicas involucradas. Para el Perú, los costos podrían ser relativamente altos, debido a la estructura de tres niveles del gobierno: Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales.

2) Costos de cumplir con los procedimientos requeridos por el GPA

Estos son los costos administrativos de mantener los diversos procedimientos requeridos para asegurar la transparencia y el debido proceso y la recolección y procesamiento de datos estadísticos sobre contrataciones y adquisiciones del sector público.

3.2.2. Costos económicos

Los costos económicos son los costos de posibles reducciones en la oferta doméstica dirigida al sector público, con la consecuente reducción en el empleo.

Al respecto, existen varios argumentos teóricos a favor del tratamiento preferencial a los productores domésticos; y, de acuerdo a éstos, la eliminación de los tratamientos preferenciales podría generar un costo para la economía doméstica.

La Nueva Teoría del Comercio Internacional, en los años 80, mostró que, en presencia de competencia imperfecta y retornos crecientes a escala, las intervenciones en el comercio podían desviar ganancias a las firmas domésticas o generar externalidades positivas. Algunos de estos argumentos pueden extenderse al caso de las compras gubernamentales. Así, Branco (1994) muestra que, en ausencia de ventajas comparativas, el regulador debería discriminar a favor de las firmas domésticas, porque las ganancias de las firmas extranjeras no entran en el bienestar doméstico.

Asimismo, otros autores notan que la asimetría de la información da una racionalidad económica potencial a la discriminación. McAfee y McMillan (1989) encuentran que, en una licitación en condiciones de competencia imperfecta, asimetría de información, costos de las firmas domésticas mayores que los de las extranjeras, y cantidad limitada

de firmas postoras, el gobierno puede minimizar su costo esperado de compra en una licitación aplicando una política de preferencia en precios, y no necesariamente comprando al menor postor. (Esto ocurre porque las firmas extranjeras son inducidas a bajar sus propuestas.)

Además, Hoekman y Kostecki (2001) señalan que, si los productos comprados son intangibles (servicios) o hay problemas para el monitoreo del cumplimiento del contrato, el gobierno podría evitar problemas de ejecución contractual aplicando políticas de preferencia al productor doméstico en las licitaciones.

Por otro lado, Chen (1995) encuentra que el gobierno puede inducir a las firmas domésticas a producir en el nivel socialmente óptimo, expandiendo la producción doméstica, aplicando una política que asocia las compras gubernamentales a cada firma doméstica a sus ventas a los consumidores.

Sin embargo, probablemente las ganancias de bienestar son pequeñas, como sugiere el estudio de simulación de Deltas y Evenett⁴, que encuentran que las mayores ganancias de las firmas domésticas o el ahorro de costos de las entidades públicas tienden a compensarse con unos mayores precios.

Además, hay argumentos en contra de estas políticas discriminatorias, como que, en la mayoría de los casos, es difícil determinar la política óptima, que ésta dependerá de la situación específica, que en muchas situaciones no se tendrá la información necesaria para determinar si la discriminación es beneficiosa. Por tanto, algunos autores sugieren que, en la práctica, el favoritismo es más costoso que una política de no discriminación; por ejemplo, Hoekman y Kostecki (2001).

Finalmente, un costo potencial del GPA es que, al reducirse el campo para las políticas de tratamiento preferencial a los productores domésticos, el gobierno pierde fuerza para el uso de la política fiscal como herramienta de estabilización de la economía.

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

4.1. ASPECTOS GENERALES

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

⁴ Deltas y Evenett (1997)
Quantitative Estimates of the Effects of Preference Policies
En: Hoekman y Mavroidis (eds.)
Law and Policy in Public Purchasing

fFuente de corrupci3n.⁵ Sin embargo, es difi3cil estimar la divergencia entre la pr3ctica real y las reglas formales.

El Estado Peruano est3 conformado por tres niveles de gobierno: Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. A su vez, el Gobierno Nacional est3 conformado por tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y un conjunto de 10 organismos constitucionales aut3nomos.

Cada uno de estos niveles y poderes tiene su propia estructura; pero la estructura m3s compleja corresponde al Poder Ejecutivo, que est3 compuesto por la Presidencia de la Rep3blica, Presidencia del Consejo de Ministros, 16 ministerios, 73 organismos p3blicos descentralizados, 34 programas y proyectos y 43 empresas estatales.

4.1.1. Normativa principal

Las principales normas del sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado son la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (LCAE), Ley 26850, y su reglamento (DS 084-2004-PCM), que regulan los procesos de adquisici3n y contrataci3n de bienes, servicios u obras de las entidades del Sector P3blico nacional.

Estas normas alcanzan a las siguientes entidades p3blicas:

- a) El Gobierno Nacional, sus dependencias y reparticiones y sus instituciones y organismos p3blicos descentralizados;
- b) Los gobiernos regionales, sus dependencias y reparticiones;
- c) Los gobiernos locales, sus dependencias y reparticiones;
- d) Los organismos constitucionales aut3nomos;
- e) Las universidades p3blicas;
- f) Las sociedades de beneficencia y las juntas de participaci3n social;
- g) Los institutos armados y la Polic3a Nacional del Per3;
- h) Los fondos de salud, de vivienda, de bienestar y dem3s de naturaleza an3loga de las Fuerzas Armadas y de la Polic3a Nacional del Per3;
- i) Las empresas del Estado de derecho p3blico o privado, ya sean de propiedad del Gobierno Nacional, Regional o Local; las empresas mixtas donde el control de las decisiones de los3rganos de gesti3n est3 en manos del Estado;
- j) Los proyectos, programas,3rganos desconcentrados y dem3s unidades org3nicas, funcionales, ejecutoras y/u operativas de los poderes del estado y los organismos p3blicos descentralizados;
- k) Todas las dependencias, como organismos p3blicos descentralizados, unidades org3nicas, proyectos, programas, empresas, fondos pertenecientes o adscritos a los niveles de gobierno central, regional o local, as3 como los organismos a los que alude la Constituci3n Pol3tica y dem3s que son creados y reconocidos por el ordenamiento jur3dico nacional.

Asimismo, estas normas regulan todos los contratos mediante los cuales el Estado requiere ser provisto de bienes, servicios u obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones, asumiendo el pago del precio o de la retribuci3n correspondiente.

Sin embargo, dichas normas no se aplican a las adquisiciones y contrataciones cuyos montos sean menor o igual a una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente al momento de la transacci3n, as3 como a las siguientes adquisiciones y contrataciones (entre otras):

⁵ Seg3n Boza (2005), ni siquiera el 40% de las compras estatales son transparentes.

- a) La contratación de trabajadores, servidores o funcionarios públicos sujetos a los regímenes de la carrera administrativa o laboral de la actividad privada;
- b) Las operaciones de endeudamiento interno o externo;
- c) Los contratos bancarios y financieros celebrados por las entidades;
- d) La concesión de recursos naturales y obras públicas de infraestructura, bienes y servicios públicos;
- e) La transferencia al sector privado de acciones y activos de propiedad del Estado, en el marco del proceso de privatización;
- f) Los contratos internacionales.

Los procesos de contratación y adquisición regulados por estas normas se rigen por los siguientes principios:

- a) Moralidad: Honradez, veracidad, intangibilidad, justicia y probidad.
- b) Libre competencia: Se debe fomentar la más amplia, objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de postores potenciales.
- c) Imparcialidad: Los acuerdos y resoluciones de los funcionarios y dependencias responsables de las adquisiciones y contrataciones de la entidad se deben adoptar en estricta aplicación de las normas y en atención a criterios técnicos que permitan objetividad en el tratamiento a los postores y contratistas.
- d) Eficiencia: Los bienes, servicios o ejecución de obras que se adquieran o contraten deben reunir los requisitos de calidad, precio, plazo de ejecución y entrega, y deberán efectuarse en las mejores condiciones en su uso final.
- e) Transparencia: Toda adquisición o contratación debe realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Durante el proceso de selección, los postores deben tener acceso a la documentación de las adquisiciones y contrataciones. Salvo las excepciones previstas en las normas, la convocatoria, el otorgamiento de buena pro y resultados deben ser de público conocimiento.
- f) Economía: En toda adquisición o contratación se debe aplicar los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos, debiéndose evitar en las bases y en los contratos exigencias y formalidades costosas e innecesarias.
- g) Vigencia tecnológica: Los bienes, servicios o ejecución de obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos.
- h) Trato justo e igualitario: Todo postor de bienes, servicios o ejecución de obras debe tener participación y acceso para contratar con las entidades en condiciones semejantes a las de los demás, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones de ley.

Cada entidad debe elaborar un plan anual de adquisiciones y contrataciones, que debe prever los bienes, servicios y obras que se requerirá durante el ejercicio presupuestal y el monto del presupuesto requerido.

4.1.2. Normativa paralela

Aparte de la LCAE, existe una normativa paralela.

1) Ley de Evaluación Internacional de Procesos (DL 25565, 1992)⁶

Esta ley estableció el sistema de licitaciones y concursos, mediante el cual, en los casos aprobados por resolución suprema, los organismos del sector público y las empresas estatales pueden encargar a ciertas entidades especializadas autorizadas la realización de sus procesos de licitación pública para la adquisición de bienes y servicios y la ejecución de obras, así como los concursos de méritos para la contratación de consultoría, supervisiones, peritajes, estudios, asesorías e inspecciones.

Las entidades especializadas que pueden brindar estos servicios son autorizadas por decreto supremo, y, en principio, pueden ser las siguientes:

- a) Organizaciones internacionales con dependencias especializadas en brindar tales servicios;
- b) Organismos multilaterales de crédito o agencias de gobiernos que cuenten con dependencias u órganos especializados en brindar tales servicios;
- c) Entidades consultoras o asesoras, públicas o privadas de ámbito internacional especializadas en brindar el servicio.

Los procesos de licitación pública o concurso sometidos a este sistema se rigen por sus respectivas bases, elaboradas por los organismos comitentes en coordinación con la entidad especializada, de conformidad a la legislación aplicable y bajo los criterios de eficiencia y competitividad; y no les son aplicables la LCAE.

La UNOPS (United Nations Office for Project Services) es una de estas entidades especializadas, que ha conducido licitaciones para 45 agencias gubernamentales peruanas, por más de USD 1,300 millones, que representa cerca de 12.5% del total de adquisiciones gubernamentales.⁷

2) Legislación para entidades específicas

Las siguientes entidades públicas están exceptuadas de aplicar la LCAE a sus adquisiciones y contrataciones, correspondiéndoles utilizar sus propios lineamientos generales:

- Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú (PROINVERSIÓN)
- Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)
- Registro Predial Urbano (RPU)

Asimismo, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), si bien está afecto a la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, está sujeto a otras normas que regulan sus adquisiciones:

⁶ Al parecer, esta norma habría sido derogada por el Congreso; pero el Ejecutivo habría observado la derogación, y el Congreso estaría evaluando insistencia.

⁷ Según la UNOPS, comparando con los estimados presupuestales del gobierno, para una muestra de proyectos, ésta ha logrado un ahorro de costo promedio de 16.5%.

- La Ley 27060 (1999) le permite adquirir directamente productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, sin los requisitos de la LCAE, para realizar sus actividades de apoyo y de seguridad alimentaria.
- La Ley 27767 (2002) establece que los programas sociales de apoyo y seguridad alimentaria estatales, como el PRONAA, deben obligatoriamente adquirir productos alimenticios nacionales de origen agropecuario e hidrobiológico. Los productos alimenticios nacionales agropecuarios deben ser adquiridos directamente a los campesinos, pequeños productores locales, microempresas agroindustriales de la región que utilizan insumos producidos en la zona. Asimismo, PRONAA puede adquirir estos productos sin los requisitos de la LCAE.

También existen normas específicas aplicables al Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y a las contrataciones y adquisiciones de carácter militar y de orden interno.

3) Convenios internacionales

Las adquisiciones y contrataciones realizadas en el marco de convenios internacionales, donde los procesos y contratos son financiados por la entidad cooperante en 60% o más con recursos provenientes de la entidad con la que el Estado Peruano ha celebrado el convenio, se sujetan a las disposiciones establecidas en dichos compromisos, cuando son normas uniformes aplicadas a nivel internacional y cumplen con los principios de la LCAE.

4.2. PROCESOS DE SELECCIÓN

Existe un Registro Nacional de Proveedores, donde deben inscribirse los postores que desean contratar con el Estado. El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) lo administra y actualiza, en su web-site, facilitando el acceso a las entidades y proveedores.

Los procesos de selección que contempla la LCAE son:

- 1) Licitación pública: Se convoca para la contratación de obras y la adquisición de bienes y suministros dentro de los márgenes que establece la Ley Anual de Presupuesto.
- 2) Concurso público: Se convoca para la contratación de servicios de toda naturaleza, incluyendo consultorías y arrendamientos, dentro de los márgenes que establece la Ley Anual de Presupuesto.
- 3) Adjudicación directa: Se aplica para las adquisiciones y contrataciones, dentro de los márgenes que establece la Ley Anual de Presupuesto. Este proceso exige la convocatoria a por lo menos 3 proveedores. La adjudicación directa puede ser pública o selectiva.
- 4) Adjudicación de menor cuantía: Se aplica para las adquisiciones y contrataciones cuyo monto es menor que un décimo del límite mínimo establecido por la Ley Anual de Presupuesto para la licitación o concurso público, según corresponda. Para el

otorgamiento de la buena pro, basta la evaluación favorable del proveedor o postor seleccionado, cuya propuesta debe cumplir con las especificaciones técnicas o términos de referencia establecidos.

Los avisos de licitaciones y concursos públicos son publicados en el Diario Oficial El Peruano y otros diarios nacionales.

Existe el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE), que permite el intercambio y difusión de información de las adquisiciones y contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas, y es administrado por CONSUCODE. Las entidades bajo el ámbito de la LCAE deben utilizar el SEACE.

Las bases para las licitaciones o concursos públicos contienen mecanismos que fomentan la mayor participación de postores y la obtención de la propuesta más favorable, detallan las características de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar, el lugar de entrega, elaboración o construcción, según el caso, así como otras características técnicas standard del proceso.

4.3. TRATO PREFERENCIAL

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

4.3.1. Micro y pequeña empresa nacional

Las micro y pequeñas empresas (MYPE) se caracterizan por ciertos parámetros en cuanto a la cantidad de trabajadores y montos de ventas anuales, establecidos en la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (Ley 28015, publicada el 03/07/03).

De acuerdo a la LCAE, las entidades estatales, cuando realicen adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios y obras, con recursos públicos, para fines de reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales, en condiciones de similar precio, calidad y capacidad de suministro, deben preferir aquellos producidos o brindados por la micro y pequeña empresa nacional.

De acuerdo a la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, las entidades estatales, en sus contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios, deben preferir a los ofertados por las MYPE siempre que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas. Asimismo, las entidades estatales deben separar no menos del 40% de sus compras para ser atendidas por las MYPE, en aquellos bienes y servicios que éstas puedan suministrar. Estas preferencias deben darse a las MYPE regionales y locales del lugar donde se realizan las compras estatales.

4.3.2. Pequeños productores locales de productos alimenticios nacionales

El PRONAA, para realizar sus actividades de apoyo y seguridad alimentaria, puede adquirir directamente productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, sin los requisitos de la LCAE.

Asimismo, todos los programas sociales de apoyo y seguridad alimentaria estatales, en general, deben obligatoriamente adquirir productos alimenticios nacionales agropecuarios e hidrobiológicos. Los productos alimenticios nacionales agropecuarios deben ser adquiridos directamente a los campesinos, pequeños productores locales y microempresas agroindustriales de la región que utilizan insumos producidos en la zona. El PRONAA puede adquirir estos productos sin los requisitos de la LCAE.

4.3.3. Firmas nacionales

Hasta julio 2005 el Perú aplicaba una política de preferencia a las firmas nacionales en los procesos de selección para adquisiciones gubernamentales.

De acuerdo a la Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional (Ley 27143, junio 1999), las entidades públicas sujetas a la LCAE, en los procesos de selección para la adquisición de bienes, durante la fase de evaluación y calificación de propuestas, debían aumentar en 10% la calificación total (técnica y económica) de las posturas de bienes elaborados en el país.

Esta preferencia se extendió a los servicios, y el margen se elevó a 15%, en agosto 2000 (DU 064-2000, agosto 2000), aumentando luego a 20% (Ley 27633, enero 2002). Esta preferencia estuvo vigente hasta julio 2005.

4.4. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS E IMPUGNACIONES

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

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

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

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

4.5. POLÍTICA DE ADQUISICIONES PERUANA Y EL GPA: COMPARACIÓN

En general, se puede afirmar que las diferencias con respecto a las disposiciones del GPA son relativamente menores, y la principal diferencia se refiere al tratamiento nacional.

A pesar de que el Perú ha eliminado la política de preferencia a las firmas nacionales que venía aplicando en los procesos de selección para adquisiciones gubernamentales, aún

subsisten políticas nacionales de preferencias de compra para pequeños productores locales de productos alimenticios nacionales y para MYPE, que son contrarias al GPA.

Sin embargo, el GPA da cierta flexibilidad a los países en desarrollo, lo que podría permitirle al Perú negociar este tema.⁸ No obstante, el objetivo de largo plazo del GPA es eliminar todo tipo de trato preferencial en las compras.

En el tema de transparencia, se puede afirmar que el Perú ha tenido un avance notable, tanto en la normativa como en el desarrollo de herramientas y mecanismos que aseguran el libre flujo de información sobre las contrataciones públicas, en lo que CONSUCODE viene jugando un papel muy importante. Por tanto, no habría mayores diferencias con los requerimientos del GPA.

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

V. EL PERÚ Y EL GPA

Como todos los países en desarrollo, el Perú no es miembro del GPA. Sin embargo, como se señaló en la sección anterior, la política nacional de contrataciones públicas no se diferencia demasiado de las disposiciones del GPA.

Por otro lado, en el marco multilateral, el Perú ya ha asumido algunos compromisos en relación la apertura en la contratación pública. Como miembro de la OMC, el Perú forma parte de dos grupos de trabajo multilaterales (en el que participan todos los miembros de la OMC), en relación con la contratación pública:

- El Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública: Establecido para estudiar la transparencia en la contratación pública con la posibilidad de concluir un acuerdo en el futuro.
- El Grupo de Trabajo sobre las Normas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS): Establecido, entre otros fines, para ocuparse de las negociaciones sobre la contratación pública de servicios, cómo se establece en el AGCS.

Asimismo, el Perú viene negociando con Estados Unidos el TLC Perú-EEUU, cuyas reglas para las contrataciones públicas son similares a las del GPA:

- No discriminación: Trato nacional para bienes, servicios y proveedores de la otra parte
- Transparencia: Obligación de proveer información relevante, por medios electrónicos o impresos de fácil acceso al público
- Debido proceso: Reglas de juego claras

⁸ Cabe señalar que en las negociaciones del TLC Perú-EEUU, en lo referente a contrataciones públicas, el Perú ha obtenido una excepción general para las MYPES y los programas sociales. (Zegarra, Mario (2005))

Asimismo, la cobertura del proyecto del TLC Perú-EEUU para el tema de las contrataciones públicas es similar a la del GPA:

- Existe una lista positiva de entidades públicas:
 - Gobierno Central / Federal
 - Gobierno Subcentral / Subfederal (Regional / Estadual)
 - Gobierno Local / Condados / Ciudades / Otras entidades
 - Empresas públicas
- Existe una lista de negativa de bienes, servicios y obras (construcción y concesión)
- Existe una tabla de valores límites de las contrataciones para la aplicación del tratado, que se muestra en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2
LÍMITES DEL TLC PERÚ-EEUU PARA LA
COBERTURA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
En US \$

Categoría de adquisición	Límite
Gobierno Central / Federal	
Bienes y servicios	100,000
Obras	6'725,000
Gobierno Sub-central / Sub-federal	
Bienes y servicios	477,000
Obras	6'725,000
Empresas	
Bienes y servicios	250,000
Obras	6'725,000

Fuente: Zegarra, Mario (2005)

Al respecto, cabe señalar que, para las entidades del Gobierno Central, estos límites son menores que los límites del GPA, mostrados en el Cuadro N° 1: Bienes y Servicios: SDR 130,000 = US \$ 185,006; Servicios de construcción: SDR 5'000,000 = US \$ 7'115,625⁹, lo que es señal de que, en la práctica, el Perú estaría dispuesto a aceptar los límites del GPA.

Considerando todo esto, puede concluirse que la posición peruana respecto al GPA no sería desfavorable.

⁹ A un tipo de cambio de SDR 0.7026790000 / US \$

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

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

No incluimos a los gobiernos locales, al Sector Público Financiero (Banco Central de Reserva del Perú y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones) ni a las entidades públicas cuyas operaciones no son financiadas por el Tesoro Público¹⁰, debido a que la información de las adquisiciones de estas entidades se encuentra dispersa y no tiene el grado de desagregación requerido para nuestro análisis.

Con la exclusión de estas entidades se pierde alguna precisión, ya que el gasto de éstas no es tan insignificante en comparación con el gasto del Gobierno Nacional y gobiernos regionales. Por ejemplo, la ejecución presupuestal de gastos para 2004 de las principales entidades excluidas es: Gobiernos locales, S/. 3,744 millones; BCRP, S/. 777; SUNAT, S/. 926 millones; OSIPTEL, S/. 51 millones; OSINERG, S/. 83 millones; OSITRAN, S/. 8 millones; que en conjunto suman S/. 5,589 millones, que representan 13% de la ejecución presupuestal de gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales (S/. 42,277 millones).

En el Cuadro N° 3 se muestra la información de la ejecución presupuestal de gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales para el año 2004, a nivel de grupos de gasto.

¹⁰ SUNAT, SUNASS, OSIPTEL, OSINERG, OSITRAN, CONASEV, CONAFRAN, fondos creados por dispositivo legal expreso que cuenten con personería jurídica y las entidades que los administran (siempre que éstas no reciban transferencias de la fuente de financiamiento "Recursos Ordinarios"), así como entidades sujetas al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), es decir, empresas públicas y EsSalud.

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

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

Incluye actividades y proyectos.
 El monto de ejecución corresponde a la fase devengado.
 La información se encuentra actualizada a noviembre 2005.

Fuente: MEF - SIAF-FP

Claramente, los siguientes grupos de gasto corresponden a los bienes y servicios cubiertos por el GPA:

- BIENES Y SERVICIOS
- INVERSIONES
- OTROS GASTOS CORRIENTES
- OTROS GASTOS DE CAPITAL

A su vez, estos grupos de gasto comprenden diferentes elementos de gasto, que se muestran en el Cuadro N° 4.

**Cuadro N° 4
ELEMENTOS DE GASTO**

Nombre	Correspondiente al GPA
RESERVA DE CONTINGENCIA	
RETRIBUCIONES Y COMPLEMENTOS-LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	
RETRIBUCIONES Y COMPLEMENTOS-LEY DEL PROFESORADO Y SU MODIFICATORIA	
RETRIBUCIONES Y COMPLEMENTOS-CONTRATO A PLAZO INDETERMINADO (REGIMEN LABORAL PRIVADO)	
RETRIBUCIONES Y COMPLEMENTOS-CONTRATOS A PLAZO FIJO(REGIMENES LABORALES PUBLICO Y PRIVADO)	
OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR	
OTROS BENEFICIOS	
GASTOS VARIABLES Y OCASIONALES	
RETRIBUCIONES Y COMPLEMENTOS - CONTRATOS A PLAZO FIJO / LEY DEL PROFESORADO Y SU MODIFICATORIA	
ESCOLARIDAD, AGUINALDOS Y GRATIFICACIONES	
VIATICOS Y ASIGNACIONES	
VIATICOS Y FLETES (CAMBIO DE COLOCACION)	
VESTUARIO	1
COMBUSTIBLE Y LUBRICANTES	1
ALIMENTOS DE PERSONAS	1
MATERIALES EXPLOSIVOS Y MUNICIONES	
SERVICIOS NO PERSONALES	
PROPINAS	
MATERIALES DE CONSTRUCCION	1
BIENES DE CONSUMO	1
BIENES DE DISTRIBUCION GRATUITA	1
PASAJES Y GASTOS DE TRANSPORTE	
SERVICIO DE CONSULTORIA	1
CONTRATACION CON EMPRESAS DE SERVICIOS	1
ARRENDAMIENTO FINANCIERO	
TARIFAS DE SERVICIOS GENERALES	
ALQUILER DE BIENES	1
SEGUROS	
OTROS SERVICIOS DE TERCEROS	1
SUBVENCIONES SOCIALES	
SUBVENCIONES ECONOMICAS	
CUOTAS	
AYUDA FINANCIERA A ESTUDIANTES Y A LA INVESTIGACION UNIVERSITARIA	
IMPUESTOS, MULTAS Y CONTRIBUCIONES	
SERVICIOS DE TERCEROS-OBRAS POR CONTRATO (TITULO ONEROSO) O CONVENIO (TITULO GRATUITO)	1
EQUIPAMIENTO Y BIENES DURADEROS	1
ADQUISICION DE INMUEBLES	
CONCESION DE PRESTAMOS	
SENTENCIAS JUDICIALES Y LAUDOS ARBITRALES	
GASTOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	
INDEMNIZACIONES Y COMPENSACIONES	
REGIMEN DE EJECUCION ESPECIAL	
GASTOS POR SERVICIOS EN EL EXTERIOR	

Fuente: MEF - SIAF-FP

En este cuadro hemos seleccionado los elementos de gasto que, en general, corresponden a los bienes y servicios cubiertos por el GPA, que se encuentran marcados con el dígito "1". Dicha selección se ha hecho considerando los ítems que contienen los anexos del Apéndice I de cada país signatario del GPA.

A partir de la información de la ejecución presupuestal de gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales para el año 2004, y considerando sólo los grupos de gasto correspondientes a los bienes y servicios cubiertos por el GPA, y, dentro de éstos, considerando sólo los elementos de gasto correspondientes a los bienes y servicios cubiertos por el GPA, hemos estimado los gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales para el año 2004 en bienes y servicios correspondientes al GPA, que se muestra en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS
REGIONALES EN 2004 EN BIENES Y SERVICIOS
CORRESPONDIENTES AL GPA
POR GRUPOS DE GASTO
En Nuevos Soles

Grupo de gasto	Gasto
BIENES Y SERVICIOS	3,724'074,461
INVERSIONES	2,358'150,482
OTROS GASTOS CORRIENTES	15'962,716
OTROS GASTOS DE CAPITAL	390'671,575
Total	6,488'859,234

Incluye actividades y proyectos.

Fuente: MEF - SIAF-FP
 Elaboración propia

Sin embargo, para hacer más aproximada la estimación de los gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales para el año 2004 en bienes y servicios correspondientes al GPA, es necesario restar de los gastos del cuadro anterior los gastos del Sector Defensa para el año 2004 en bienes y servicios correspondientes al GPA, debido a que, como vimos en la Sección 2.2, el GPA exonera a las compras de armas, municiones, material de guerra y otras vinculadas a la seguridad o defensa nacional.

Los gastos del Sector Defensa para el año 2004 en bienes y servicios correspondientes al GPA se muestran en el Cuadro N° 6, calculado de manera similar al Cuadro N° 5.

Cuadro N° 6
GASTOS DEL SECTOR DEFENSA EN 2004 EN BIENES Y
SERVICIOS CORRESPONDIENTES AL GPA
POR GRUPOS DE GASTO
En Nuevos Soles

Grupo de gasto	Gasto
BIENES Y SERVICIOS	773'659,097
INVERSIONES	9'587,574
OTROS GASTOS CORRIENTES	65,400
OTROS GASTOS DE CAPITAL	89'005,545
Total	872'317,616

Incluye actividades y proyectos.

Fuente: MEF - SIAF-FP
 Elaboración propia

En el Cuadro N° 7 se muestra la estimación de los gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales, excluyendo al Sector Defensa, para el año 2004 en bienes y

servicios correspondientes al GPA, que se obtiene de restar la información del Cuadro N° 6 de la información del Cuadro N° 5.

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

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

Incluye actividades y proyectos.

Fuente: MEF - SIAF-FP
Elaboración propia

Esta es nuestra estimación final de los gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales para el año 2004 en bienes y servicios correspondientes al GPA.

Para determinar los gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales potencialmente afectos al GPA para el año 2004, el siguiente paso es estimar qué parte de los gastos del Cuadro N° 7 podría superar los límites del GPA (expresados en moneda nacional). Para esto, necesitaríamos tener información de los montos de cada una de las contrataciones involucradas en dichos gastos, para seleccionar aquellas que sobrepasan estos límites. Sin embargo, esta información no se encuentra disponible. En su defecto, consideramos la posibilidad de usar la información de los planes anuales de contrataciones y adquisiciones informados a CONSUCODE por las entidades públicas¹¹, para, en base a dicha información, estimar los montos promedio por contratación del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales para el año 2004, y tomar estos montos promedio como referencia para el análisis. Sin embargo, esta información no se encuentra suficientemente desagregada, por lo que no es posible separar la información correspondiente al Gobierno Nacional y los gobiernos regionales.¹²

Dadas estas dificultades, como solución práctica, optamos por hacer dos supuestos respecto a la proporción de los gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales en bienes y servicios correspondientes al GPA que superan los límites del acuerdo:¹³

- Se supone que 40% de dichos gastos está sobre los límites del GPA.
- Se supone que 60% de dichos gastos está sobre los límites del GPA.

¹¹ Dicha información se encuentra en el SEACE.

¹² Si se toma como referencia los montos promedio por contratación de las entidades públicas en conjunto (que incluyen a los gobiernos locales), se introduce un sesgo en contra del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales, porque dichos montos promedio son "jalados hacia abajo" por los montos de las contrataciones de los gobiernos locales, que son grandes en cantidad pero pequeñas en montos.

¹³ Estos supuestos son similares a los que hace Srivastava, Vivek (2003).

En base a estos supuestos, a partir de la información del Cuadro N° 7, hacemos dos estimaciones para los gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales potencialmente afectos al GPA para el año 2004, que se muestran en el Cuadro N° 8.

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

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

Fuente: MEF - SIAF-FP
Elaboración propia

VII. ESTIMACIÓN DE BENEFICIOS DEL GPA PARA EL PERÚ

En esta sección analizamos los beneficios y costos potenciales de ser signatario del GPA, y realizamos una estimación de los beneficios y una evaluación de los costos para el Perú.

Como señalamos en la Sección 3.1, existen potencialmente dos fuentes de beneficio para los signatarios del GPA. Primero, el aumento de la transparencia y la competencia en los procesos de contrataciones y adquisiciones públicas. Segundo, el acceso a mayores mercados de exportación correspondientes a las compras de los gobiernos de los demás países miembros.

Por otro lado, están los costos potenciales del GPA, administrativos y económicos.

En ese sentido, el problema es si el beneficio neto de acceder al GPA es positivo o negativo. Sin embargo, en la práctica, es casi imposible medir el beneficio neto. Por tanto, nuestra estimación se concentra en los beneficios del GPA derivados del aumento de la transparencia y la competencia en los procesos de contrataciones y adquisiciones públicas.

Como vimos en la Sección 3.1, dicha fuente de beneficios genera dos beneficios potenciales. Primero, el sector privado podría obtener un mayor valor por los gastos en compras del gobierno, debido a la transparencia, competencia y disciplina inducidas por el GPA. Segundo, se reduciría la corrupción y la búsqueda de rentas privadas, debido a la presencia de transparencia en las compras.

Si todos los individuos y firmas tienen la misma ponderación en la función de bienestar social, entonces el pago de mayores precios por las compras hechas con fondos públicos, o la obtención/pago de sobornos, no tiene ningún efecto en el bienestar social agregado (a menos que haya ganancias extranjeras), aunque hay un efecto en la distribución.

Claro está, la corrupción tiene otros efectos adversos sobre el bienestar social, como reducción del crecimiento económico, freno del desarrollo y socavamiento de la legitimidad política, que deberían ser tomados en cuenta. Sin embargo, la corrupción en la adjudicación de contratos públicos es sólo una de las muchas formas de corrupción, por lo que es imposible separar su efecto del efecto de la corrupción en general.

Por tal motivo, nos concentramos en los beneficios generados por la reducción de los costos de las compras públicas derivados de las disciplinas inducidas por el GPA.

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

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

Si ignoramos las externalidades asociadas a la corrupción, el límite superior de esta pérdida es el valor total de las compras gubernamentales afectas al GPA.

7.1. ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS

Para estimar el beneficio social potencial del GPA correspondiente a los gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales en 2004, usamos las dos estimaciones de dichos gastos potencialmente afectos al GPA (supuestos del 40% y 60%, respectivamente), y hacemos diferentes supuestos respecto a la magnitud del ahorro de fondos públicos que podría generarse y las ponderaciones relativas asignadas a los ganadores. Específicamente, suponemos que el ahorro de fondos públicos podría ser de 20%, 30% o 50%, y que la ponderación relativa asignada a los ganadores es de 50%, 75% y 100%.

En base a la información del Cuadro N° 8 y para las diferentes combinaciones de los supuestos señalados, hacemos diferentes estimaciones del beneficio social potencial del GPA correspondiente a los gastos del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales en 2004, que se muestran en el Cuadro N° 9.

Cuadro N° 9
ESTIMACION DEL BENEFICIO SOCIAL POTENCIAL DEL
GPA CORRESPONDIENTE A LOS GASTOS DEL
GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS
REGIONALES EN 2004

En millones de Nuevos Soles

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

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

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

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

Elaboración propia

En el Cuadro N° 10 se muestra estas estimaciones como porcentajes del PBI del año 2004.

Cuadro N° 10
ESTIMACION DEL BENEFICIO SOCIAL POTENCIAL DEL
GPA CORRESPONDIENTE A LOS GASTOS DEL
GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS
REGIONALES EN 2004

Como porcentaje del PBI

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

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

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

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

PBI 2004 = S/. 234,300 millones

Las estimaciones varían entre S/. 225 millones y S/. 1,685 millones o entre 0.1% y 0.7% del PBI.

7.2. EVALUACIÓN DE LOS COSTOS

Los beneficios estimados en la sección anterior deberían ser comparados con los costos del GPA, que, como vimos en la Sección 3.2 son de tipo administrativo y económico.

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

En cuanto a los costos económicos, probablemente éstos tampoco sean muy altos, dado que las políticas gubernamentales peruanas de preferencia de compra a los productores nacionales son limitadas (pequeños productores locales de productos alimenticios y MYPE), y, además, cabe esperar alguna flexibilidad para el Perú respecto a estos temas en una eventual negociación de acceso al GPA, considerando el tratamiento especial que da el GPA a los países en desarrollo y considerando, además, que en la negociación del TLC Perú-EEUU el país ha obtenido una excepción general en el tema de las compras públicas a las MYPES y los programas sociales.

VIII. CONCLUSIONES

Los principales requerimientos del GPA son no discriminación, licitación competitiva y transparencia, así como un mecanismo de revisión doméstica y el mecanismo de solución de disputas de la OMC. Las posibles fuentes de beneficio de este acuerdo son: i) Aumento de la transparencia y la competencia en los procesos de contratación y adquisición pública; ii) Mayor acceso a los mercados de compras de los gobiernos y entidades públicas de los países miembros. De otro lado, la discriminación en las compras públicas también genera algunos beneficios.

El Perú no ha firmado el GPA, pero parece tener una posición favorable a dicho acuerdo.

Hemos realizado una estimación preliminar y parcial de los beneficios para el Perú de acceder al GPA, concentrándonos en los beneficios del GPA derivados del aumento de la transparencia y la competencia en los procesos de contrataciones y adquisiciones públicas.

De acuerdo a nuestras estimaciones, el beneficio social potencial máximo del GPA correspondiente a las compras del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales es de S/. 1,685 millones (0.7% del PBI). Este beneficio social potencial podría ser mayor si consideramos las ganancias potenciales derivadas de la reducción de la corrupción (que no hemos considerado en nuestra estimación).

Para estimar el beneficio neto de acceder al GPA, se debería comparar estos beneficios con los costos potenciales del GPA, que son de tipo administrativo y económico. Sin embargo, dada la extrema dificultad de esta tarea, hemos realizado un análisis preliminar, encontrando que probablemente estos costos sean bajos.

Si bien no se ha llegado a demostrar de manera completa la hipótesis planteada, que la suscripción del GPA sería beneficiosa para el Perú, debido a que los costos para el país derivados de una posible suscripción del acuerdo son relativamente bajos en comparación con los beneficios para el país generados de la misma, hemos avanzado en la demostración, y nuestros resultados preliminares y parciales nos permiten afirmar que la hipótesis planteada podría tener sustento.

ANEXO I

1. Países miembros del GPA

Canadá	Hong Kong, China	Noruega
Comunidades Europeas (incluyendo sus 25 estados miembros 1/)	Islandia	Singapur
Corea	Israel	Suiza
Estados Unidos	Japón	
Holanda respecto de Aruba	Liechtenstein	

1/ Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Latvia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Reino Unido, Suecia

2. Países negociando acceso

Albania	Jordania	Omán
Bulgaria	República Kirguisa	Panamá
Georgia	Moldova	Taipei Chino

3. Gobiernos con la condición de observador

(algunos de los cuales están negociando su adhesión al Acuerdo)

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

Fuente: OMC

BIBLIOGRAFÍA

Baldwin, R. E. (1984)

Trade Policies in Developed Countries
En: Ronald Jones, Peter Kenen (eds.)
Handbook of international economics, vol. I
Amsterdam: North Holland

Boza, Beatriz (2005)

Gobernabilidad, Democracia, Estado y Globalización: Un enfoque ciudadano
Documento presentado en el Aula Magna PUCP: El Perú que debemos ganar: 2006-2011
noviembre 2005

Branco, Fernando (1994)

Favoring domestic firms in procurement contracts
Journal of International Economics, vol. 37, agosto 1994

Chen, Xiangqun (1995)

Directing Government Procurement as an Incentive of Production
Journal of Economic Integration, vol. 10, Nº 1, marzo 1995

Choi, Inbom (1999)

Long and Winding Road to the Government Procurement Agreement: Korea's Accession
Experience (30 p.)
Paper preparado para el Seminario del *World Bank – PECC Trade Policy Forum* sobre
East Asia and Options for WTO 2000 Negotiations, realizado en Manila en Julio 1999

Evenett, Simon (2002)

Multilateral Disciplines and Government Procurement
En: Hoekman, Mattoo y English (eds.)
Development Trade and the WTO: A Handbook
The World Bank

Hoekman y Kostecky (2001)

The Political Economy of the World Trade System: The WTO and Beyond
2nd ed.; New York: Oxford University Press

Mattoo (1996)

The Government Procurement Agreement - Implications of Economic Theory
Staff Working Paper, WTO, octubre 1996

McAfee y McMillan (1989)

Government procurement and international trade
Journal of International Economics, vol. 26, mayo 1989

Salazar Chávez, Ricardo (2005)

Avances de la Contratación Pública en el Perú
CONSUCODE
Presentación preparada para la Conferencia Internacional "Modernización y retos de la
Contratación Pública en el Perú ante los Procesos de Integración", Lima, 2005

Srivastava, Vivek (2003)

India's Accession to the Government Procurement Agreement: Identifying Costs and Benefits

Zegarra, Mario (2005)

Implicancias del TLC Perú-EEUU en la Normativa Peruana sobre Contratación Pública
CONSUCODE

Presentación preparada para la Conferencia Internacional "Modernización y retos de la Contratación Pública en el Perú ante los Procesos de Integración", Lima, 2005

Acuerdos internacionales:

- Organización Mundial de Comercio
Agreement on Government Procurement

Normas legales peruanas:

- Ley de Evaluación Internacional de Procesos (DL 25565, 1992)
- Ley que establece la adquisición directa de productos alimenticios del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, a los productores locales (Ley 27060, 1999)
- Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional (Ley 27143, junio 1999)
- Decreto de urgencia que modifica la Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional (DU 064-2000, agosto 2000)
- Ley que modifica la Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional (Ley 27633, enero 2002)
- Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria (Ley 27767, 2002)
- Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (Ley 28015, 03/07/03)
- Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (DS 083-2004-PCM, noviembre 2004)
- Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (DS 084-2004-PCM, noviembre 2004)

Sitios web:

- **Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN)**
www.proinversion.gob.pe
- **Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)**
www.bcrp.gob.pe

- **Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)**
www.cofopri.gob.pe
- **Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE)**
www.consucode.gob.pe
- **Fondo Monetario Internacional (FMI)**
www.imf.org
- **Ministerio de Economía y Finanzas**
www.mef.gob.pe
- **Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG)**
www.osinerg.gob.pe
- **Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)**
www.ositran.gob.pe
- **Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)**
www.osiptel.gob.pe
- **Organización Mundial de Comercio (OMC)**
www.wto.org
- **Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)**
www.pronaa.gob.pe
- **Registro Predial Urbano**
www.rpu.gob.pe
- **Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)**
www.sunat.gob.pe
- **Tribunal Constitucional del Perú**
www.tc.gob.pe
- **United Nations Office for Project Services (UNOPS)**
www.unops.dk