



73
20
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA IMPORTANCIA DE LA APERTURA COMERCIAL
DE MÉXICO EN EL SECTOR DE LAS COMPRAS
GUBERNAMENTALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

MARIA EDELMIRA VAZQUEZ GARCIA

MEXICO, D. F.

JULIO, 1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y muy especialmente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

A la SECOFI y al Dr. Héctor Olea por la confianza y el apoyo que se me ha brindado al formar parte del equipo de trabajo. Lo cual ha contribuido a mi enriquecimiento como persona y profesionalista.

A mi director de tesis Dr. Andrés Ventosa del Campo y con todo respeto a los miembros del sínodo Lic. Alfredo Córdoba Kuthy, Lic. Roberto Corona Guzmán, Lic. Ignacio Martínez Cortes y Lic. Arturo Ortiz Wadgyr quienes juzgarán la calidad de mis conocimientos.

A mis amigas María Ahumada, Lucero Barbes, Patricia Canto y Adabel May por haber compartido conmigo la elaboración del presente trabajo a través de sus comentarios, observaciones; y especialmente, por compartir conmigo la creencia de la aceptación plena y completa de nuestras personalidades, sin tratar de cambiar la esencia pero sí dándole brillo a lo que se llevamos en el interior.

!!!GRACIAS!!!

Doy gracias al Sr, Dios por esta vida que me ha permitido vivir y porque día a día desde el cielo me brinda felicidad... FELICIDAD que puedo compartir aquí en la tierra con ustedes...

A mis padres Dr. Aquilino Vázquez Castro y Sra. Edelmira García de Vázquez. Por mi existencia misma; por enseñarme a conocerme y a sentirme; y por enseñarme a conocer y sentir el mundo que me rodea... mi amor más intenso, nutrido y limpio pero antes gracias y después gracias.

A mis hermanos Quily y Liz, cuya presencia, apoyo, cariño y creencia en mi persona ha llenado cada momento de mi vida de forma muy especial.

Al Dr. Carlos Alberto Patarroyo González quien me ha enseñado a pensar en voz alta, a levantarme después de las caídas, a cantar con mis manos todo lo que ha tocado mi corazón, y que el límite del ser humano está en el cielo.

A mis amigas y amigos con quienes comparto proyectos e ideales.

Y a todos ustedes... quienes de una u otra forma me han brindado su tiempo y cariño, que para mi ha significado parte sustancial de sus vidas...

INDICE

INTRODUCCION	i
1. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA APERTURA COMERCIAL: EL GATT	
1.1. ANTECEDENTES	1
1.1.1. Negociación de la Carta de la Habana	4
1.1.2. Negociación del GATT	7
1.2. EL GATT	14
1.2.1. Propósitos y Objetivos	14
1.2.2. Principios Fundamentales	17
1.2.3. Marco Jurídico	21
1.2.4. Organos y Estructura del GATT	26
1.3. RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY	28
2. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO	
2.1. DEFINICION	31
2.2. EL GOBIERNO MEXICANO	31
2.2.1. El Sistema de Gobierno en México	31
2.2.2. Orientación de la Política Económica	41
2.3. EL MARCO REGULADOR	45
2.3.1. Las Entidades Responsables de las Compras Gubernamentales	46
2.3.2. Marco Jurídico de las Compras del Sector Público	51
2.3.3. Recurso de Inconformidad	59
2.4. NUEVO MARCO JURIDICO DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES EN MEXICO	61

3. LEGISLACION INTERNACIONAL EN MATERIA DE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO

3.1. REGULACION DE LAS COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO EN EL GATT	67
3.1.1. Excepción del Trato Nacional	67
3.1.2. Otras Excepciones	68
3.2. CODIGO DE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO DEL GATT	68
3.2.1. Antecedentes (Ronda Tokio)	68
3.2.1.1. Negociaciones arancelarias	71
3.2.1.2. Negociaciones de medidas no arancelarias	72
3.2.2. Descripción y Análisis del Código de Compras	76
3.3. NEGOCIACIONES DEL COMITE DE COMPRAS PARA MODIFICAR EL CODIGO	89
3.3.1. Primera Etapa de Negociación (Protocolo de Modificación - 1988)	90
3.3.2. Segunda Etapa de Negociación	92
3.4. LA RONDA URUGUAY	99
3.4.1. Lanzamiento de la Ronda Uruguay y la Declaración Ministerial de Punta del Este	99
3.4.2. Negociación de las Compras del Sector Público en el Contexto de la Ronda Uruguay	101
3.4.2.1. Principales propuestas	102
3.4.2.2. Proyecto de texto final de la Ronda Uruguay para las compras gubernamentales	106
3.5. EL ACUERDO SOBRE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO Y LA CONCLUSION DE LA RONDA URUGUAY	107

4. LA APERTURA COMERCIAL DE MEXICO EN EL SECTOR DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES EN EL MARCO DEL TLC

4.1. COMPATIBILIDAD ENTRE REGIONALISMO Y GLOBALIZACION	110
4.1.1. Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio	111
4.1.2. El TLC (Descripción general)	113

4.2.	EL SISTEMA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES EN EEUU Y CANADA	115
4.2.1.	Legislación Estadounidense en Materia de Compras del Sector Público	115
4.2.2.	Legislación Canadiense en Materia de Compras del Sector Público	119
4.3.	ANALISIS DEL CAPITULO X "COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO" DEL TLC	122
4.3.1.	Ambito de Aplicación	124
4.3.1.1.	Entidades	124
4.3.1.2.	Actividades	127
4.3.1.3.	Valor de los umbrales	129
4.3.2.	Trato Nacional	130
4.3.3.	Disciplinas para las Licitaciones	131
4.3.3.1.	Tipos de licitación	131
4.3.3.2.	Calificación de proveedores	133
4.3.3.3.	Invitación a participar	133
4.3.3.4.	Bases de licitación	134
4.3.3.5.	Plazos para la presentación de ofertas	135
4.3.3.6.	Recepción y apertura de las ofertas	135
4.3.4.	Procedimientos de Impugnación	136
4.3.5.	Excepciones	137
4.3.5.1.	Excepciones generales	137
4.3.5.2.	Excepciones específicas	138
4.3.6.	Otras Disposiciones	140
4.3.6.1.	Modificaciones a la cobertura	141
4.3.6.2.	Enajenación de entidades públicas	142
4.3.6.3.	Negociaciones futuras	143
4.3.6.4.	Disposiciones generales	144
4.3.7.	Relación con Otros Capítulos del TLC	147
4.3.7.1.	Reglas de origen	147
4.3.7.2.	Servicios	147
4.3.7.3.	Solución de controversias	147
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	149
	BIBLIOGRAFIA	159

INTRODUCCION

El Sector Público, en cualquier país, es el principal comprador de bienes y servicios. Por la magnitud de sus compras, en muchas ocasiones, esta capacidad ha sido utilizada por los gobiernos como un instrumento para promover el desarrollo de ciertas regiones o industrias nacionales aislando a los proveedores domésticos de la competencia internacional mediante la aplicación de diversas formas de trato preferencial como son márgenes de precios¹ o condiciones más favorables de compra. La discriminación en favor de los proveedores nacionales, o entre proveedores extranjeros, crea importantes obstáculos al comercio y al desarrollo. Con frecuencia dicho trato está impuesto por la legislación nacional, y en otros casos resulta de decisiones de la Administración o de prácticas y usos muy arraigados. Para evitar que estos obstáculos impidan el comercio legítimo de bienes y servicios en las adquisiciones del sector público, algunos países han decidido realizar negociaciones internacionales que garanticen el acceso recíproco a sus mercados nacionales.

México inicia la apertura comercial en este sector a partir de su integración en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Cuando México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, consolidó la totalidad de su tarifa arancelaria de importación a un arancel máximo de 50% *ad valorem*; eliminó gran parte de los requisitos previos de importación; presentó una lista de 658 productos², los cuales consolidó por debajo del

¹Ante ofertas similares en todo excepto en precio, el gobierno otorgará el contrato al proveedor doméstico aún cuando su precio de oferta sea mayor, siempre y cuando éste no exceda en cierto porcentaje al precio del oferente extranjero.

²Lista LXXVII de México ante el GATT.

arancel de 50% *ad valorem* y signó varios de los Códigos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) de la Ronda Tokio (i.e. Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, Valoración en Aduanas, Antidumping y Obstáculos Técnicos). Sin embargo, el Código de Compras del Sector Público no fue firmado por México debido a que en aquella época se argumentó que:

"Las leyes y reglamentos mexicanos vigentes que norman las compras de las empresas paraestatales, son plenamente compatibles con las obligaciones del artículo XVII, incluidas la no discriminación y la aplicación de criterios comerciales en las transacciones comerciales. El Gobierno de México velará porque las compras realizadas por las empresas paraestatales se hagan de conformidad con el artículo XVII, incluidas la notificación y otros procedimientos.

El artículo XVII regula la participación de las empresas comerciales del estado en el comercio internacional. De acuerdo con esta disposición las empresas del Estado deberán ajustarse, en sus compras o sus ventas que entrañen importaciones o exportaciones, al principio general de no discriminación previsto en el Acuerdo General para las medidas de carácter legislativo o administrativo concernientes a las importaciones o exportaciones efectuadas por comerciantes privados. El Artículo 134 de la Constitución Política Mexicana y la Ley de Adquisiciones del Sector Público obligan a la licitación y a la aplicación de criterios de honestidad y transparencia en las adquisiciones, razón por la cual es compatible con el citado artículo XVII".³

En este punto es importante hacer una distinción entre lo que se entiende por comercio de Estado y lo que son las compras gubernamentales (o compras del sector público). En el comercio de Estado, la Administración Pública o sus agentes intervienen en funciones económicas de producción y comercialización. En las compras gubernamentales, en cambio, el gobierno participa únicamente como consumidor de bienes o servicios necesarios para satisfacer sus propias necesidades y no con fines de reventa comercial.

³El Proceso de Adhesión de México al GATT. Página 17.

De esta diferencia, encontramos que lo establecido por México cuando ingresó al GATT se refiere a la actividad comercial de las empresas de Estado -reglamentada por el artículo XVII del GATT- y no a las compras del sector público -las cuales son excluidas de las disposiciones del Acuerdo General-. Por lo que podemos concluir que las compras gubernamentales han permanecido al margen de cualquier acuerdo internacional que México ha suscrito.

En el ámbito de la legislación nacional, la Constitución establece que las compras gubernamentales deben someterse a un proceso de licitación pública, mediante convocatoria, con objeto de garantizar al estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y financiamiento (Artículo 134) y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, recomienda a las entidades públicas, que preferentemente, utilicen bienes y servicios de procedencia nacional (Artículo 13).

En base a lo anterior, es claro que el sistema mexicano de licitaciones está abierto a los proveedores de todos los países, miembros o no del GATT⁴. Por su parte, Estados Unidos (EEUU)⁵ impone una política discriminatoria a todos los países que no son signatarios del Código de Compras del GATT. Es decir, los proveedores mexicanos no participan en las compras del sector público de EEUU y Canadá, al estar limitados por la legislación de estos países.

⁴Sin embargo, encontramos que las actuales disposiciones de México no imponen ningún tipo de disciplina que obligue a invitar a proveedores extranjeros para que participen en licitaciones para la adjudicación de contratos, lo que permite que las compras gubernamentales se realicen a discreción de las autoridades encargadas de llevar a cabo las adquisiciones.

⁵Principal socio comercial de México.

La ausencia de obligaciones de carácter internacional en la esfera de las compras gubernamentales ha permitido la discriminación generalizada contra proveedores extranjeros, cerrando así importantes oportunidades para las entidades compradoras (v.g. mayor variedad de bienes, mejores precios, menores tiempos para entregar los pedidos y mejor calidad, entre otros). Además, también ha propiciado que los productores nacionales no tengan acceso a los mercados de otros países, limitando sus oportunidades de competencia y desarrollo.

México no había liberalizado este sector porque la industria nacional no estaba en condiciones de hacer frente a la competencia internacional. Ahora, si bien no está totalmente en condiciones de enfrentar esta competencia, si ha gozado de años de gracia para modernizarse y poder ser competitiva o cuando menos no tan vulnerable.

A la luz de estas conclusiones, el Gobierno Mexicano acordó incluir en el TLC un capítulo relativo a esta materia el cual en teoría, establece los lineamientos e imprime los principios básicos de transparencia, no discriminación e igualdad de trato a proveedores nacionales y extranjeros (estadounidenses y canadienses) en lo concerniente a las leyes, procedimientos y prácticas relativas a las compras gubernamentales. La eficiencia de aplicación de esta disposición dependerá del buen funcionamiento, justo y equitativo de los mecanismos de vigilancia y solución de diferencias.

La apertura comercial de México en el sector de las compras gubernamentales en el marco del TLC es necesaria para ser congruente con la política comercial y de desarrollo emprendida por nuestro país desde hace varios años y, además, porque se estima que las oportunidades de expansión de la apertura comercial así como la competencia en este sector pueden promover una asignación más eficiente de los ingresos

fiscales destinados a las compras del sector público⁶, al mismo tiempo en el texto del TLC se establecen mayores oportunidades de acceso para la industria nacional a las compras del sector público de Canadá y EEUU, las cuales se estiman en 13.1 y 58.0 miles de millones de dólares, respectivamente.⁷ Corresponderá a los empresarios y al gobierno mexicano que estas oportunidades puedan ser aprovechadas de acuerdo a su competencia en calidad, precio y estrategia de comercialización.

En este contexto, deberá ajustarse el marco normativo vigente en materia de compras del sector público, se deberán proponer las reformas y/o modificaciones que se consideren necesarias tanto a la Ley de Adquisiciones como a la de Obras Públicas y sus respectivos reglamentos a fin de cumplir con los compromisos contraídos en el contexto internacional.

Al respecto, las recientes administraciones ya han efectuado cambios en la política económica del país, llevando a la economía mexicana de un proteccionismo hacia el liberalismo. Se considera, desde un particular punto de vista, que la apertura comercial que México ha desarrollado a partir de los ochentas, se fundamenta en la teoría neo-liberal. Con objeto de hallar la relación que existe entre la actitud de las autoridades mexicanas y la teoría neo-liberal, es necesario analizar los orígenes de ésta, sus principales exponentes así como los principios fundamentales en los que se basa.

La teoría neo-liberal, tiene como principal postulado el libre mercado. Esta corriente teórica retoma a los principales economistas clásicos (Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill y Frank Taussing) que consideraron los principios

⁶Dentro del TLC se estableció el compromiso de intercambio de información estadística en lo relativo al valor y volumen de las adquisiciones que los tres gobiernos realizan en este sector.

⁷Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Datos estadísticos para la negociación del Capítulo X "Compras del Sector Público" del TLC.

fundamentales de libertad personal; necesidad de la riqueza; libertad de mercado; libertad de precios; y libertad de consumo⁸, las cuales son estables y equilibradas constantemente por las fuerzas autorreguladoras del mercado que restablecerán los cambios en el nivel de los precios. Esta teoría Clásica surge en el siglo XIX como reacción a las dificultades existentes dentro del mercantilismo de los siglos XVI y XVII, que propugnaba por la intervención del Estado como rector de la economía y por un nacionalismo arraigado.

Dado que la acumulación de bienes y metales del mercantilismo no logró favorecer el progreso del Estado, se desarrolló la teoría Clásica del comercio la cual está basada en el libre cambio; es decir, en el intercambio comercial sin barreras arancelarias verdaderamente importantes.

Dentro de la teoría clásica, Adam Smith propone los cinco principios fundamentales del neo-liberalismo que tienden a un equilibrio natural con ocupación plena, mediante la intervención de una "mano invisible" considerada como el libre juego de la oferta y la demanda sin la intervención del Estado, es la fuerza suprema y eje central por lo que el Estado es únicamente un supervisor en el libre mecanismo de intercambio del mercado.

David Ricardo a través del concepto de la ventaja comparativa establece que "cuando un país se especializa en la producción de un bien en el cual tiene una ventaja comparativa, la producción total mundial de cada bien necesariamente se incrementa (potencialmente), con el resultado de que todos los países obtienen un beneficio"⁹. También introduce el concepto de la división internacional del trabajo especializando a un grupo dado en la producción de cierto bien; debido a la dotación natural de factores. A su

⁸Adam Smith. La Causa y el Origen de la Riqueza de las Naciones. Página 395.

⁹Miltiades Chalchoiades. Economía Internacional. Página 21.

vez, incluye que la desigualdad en la distribución de los recursos naturales de la tierra promueve el intercambio de bienes, compensando la desigualdad existente en la distribución de factores productivos, dando pauta a lo que hoy se conoce como interdependencia.

En un principio, el patrón oro fue la divisa internacional para permitir la fluidez en los mecanismos de pagos internacionales y movimientos de capital; después de la gran depresión de los treintas, surge la idea de tomar divisas altamente fuertes (dólar americano) para este propósito. Lo que se intenta lograr es un comercio de pocas "trabas"¹⁰; es decir reducción arancelaria, supresión de restricciones a la importación y autorización de listas de géneros prohibidos. Creando con esto una relación favorable de intercambio. Es importante destacar que la participación del Estado queda minimizada; es decir, el Estado funge sólo como orientador de la política económica.

En la teoría neo-liberal se estudia la movilidad internacional de los factores, principalmente el capital y el trabajo. Se analiza la inversión extranjera directa y la inversión extranjera financiera, concluyendo que el país receptor de la inversión extranjera directa tiende a tener un mayor rendimiento de capital que en el país de origen. Es decir, el país receptor dentro de la teoría neo-liberal, se beneficia porque la inversión genera un mercado competitivo que obliga a las empresas locales a utilizar métodos más eficientes de tecnología, administración, capacitación, entre otros. Sin embargo, en la práctica este efecto podría ser negativo sobre todo si la inversión se localiza en un mercado como empresa monopólica.

¹⁰Ramón Tamames. Estructura Económica Internacional. Página 17.

En base a lo anterior, podemos concluir que la política económica-comercial de México se enmarca dentro de las teorías neo-liberales del comercio internacional, toda vez que la política económica de México se caracteriza actualmente por:

- El Estado tiene una menor participación en la economía.

Esto es, a partir de 1992 se inició un proceso de privatización y desincorporación de las empresas paraestatales (alrededor de mil empresas). De esta manera, el Estado únicamente desempeña un papel de supervisor y orientador de la política económica.

- Mayor porcentaje de inversión extranjera.

Con la modificación que se hizo al reglamento de la Ley de Inversión Extranjera en México (1989) y la nueva Ley de Inversiones (1993) se han abierto nuevas oportunidades de inversión en el país.

- Distribución de recursos naturales y la ventaja comparativa de cada país.

De acuerdo a esta premisa, la tendencia en México es la especialización en aquellos sectores en los que es altamente competitivo frente a sus socios comerciales (i.e. industrias con uso intensivo de mano de obra).

México al igual que otros países del mundo, busca un incremento de su comercio en el ámbito internacional a través de la obtención de un mayor acceso a otros mercados; de la promoción de reducciones arancelarias en el contexto multilateral y regional; y pugnando por la implementación de mecanismos transparentes para el desarrollo del comercio internacional. Finalmente, podemos agregar que el TLC representa para México la consolidación del giro neo-liberal de su política comercial; es decir, el cambio definitivo hacia la apertura comercial.

En base a lo anteriormente expuesto, el presente trabajo tiene como finalidad:

- Contribuir al conocimiento del Sistema de Compras del Sector Público, tema que ha sido objeto de pocos estudios y análisis a partir de que este sector ha permanecido al margen de cualquier acuerdo internacional suscrito por México.
- Cooperar en la motivación para el estudio de este tema, resaltando la importancia, las ventajas y desventajas que tiene la apertura de México en el sector de las compras gubernamentales a partir de los resultados que puedan obtenerse del TLC dado que es la primera vez que México contrae compromisos internacionales en esta materia.
- resaltar la importancia de este tema en la estrategia de un país al negociar acuerdos regionales.
- presentar una fuente de información y estudio sobre las compras del sector público, teniendo en cuenta que son pocos los recursos disponibles para el estudio de esta materia.

Las principales proposiciones de la presente investigación son las siguientes:

La ausencia de compromisos y obligaciones internacionales dadas las características del mercado de las compras gubernamentales, en donde se tiene que negociar acuerdos recíprocos de apertura por parte de los países, ha traído consigo dos problemas principales:

1. Que los productores nacionales no tengan acceso a los mercados de otros países, limitando así sus posibles oportunidades de competencia y desarrollo; y
2. Una discriminación generalizada contra proveedores extranjeros, cerrando importantes oportunidades para las entidades compradoras (v.g. mayor variedad de bienes, mejores precios, menores tiempos de entrega de los pedidos y mejor calidad, entre otros).

Para remediar estos problemas y otros que se derivan de los mismos, surge la necesidad de que México abra el mercado de las compras del sector público a la luz de un reglamento que busque lograr un acuerdo para que los proveedores de los tres países se rijan por los principios de trato nacional y no discriminación. Lo que significa, tratar a los proveedores de la región como nacionales, eliminando cualquier elemento de discriminación.

Se considera que con la apertura del sector de las compras gubernamentales en el contexto del TLC, se abren oportunidades de acceso en los mercados de EEUU y Canadá para los proveedores mexicanos de bienes, servicios y obra pública, bajo procedimientos competitivos, transparentes y predecibles; los cuales son garantizados por los principios de trato nacional y no discriminación contenidos en el Capítulo X "Compras del Sector Público" del TLC. Lo cual impulsará la productividad y competitividad de las empresas mexicanas proveedoras del gobierno al bajar los costos, aumentar la calidad, mejorar los tiempos de entrega, brindar mejores servicios de preventa y mantenimiento de equipos, a fin de enfrentar de mejor forma la competencia internacional y contribuyendo a la creación de empleos y a la diversificación y el crecimiento económico.

Asimismo, al abrir las compras del sector público a la competencia internacional, se aseguran mejores condiciones de compra para las entidades del gobierno federal, tanto en calidad como en precio, brindando mayor racionalidad al gasto público.

Cabe aclarar que el presente trabajo fue realizado antes de que concluyeran las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y antes de que entrara en vigor el TLC. Es por ello que en los siguientes capítulos no se realiza un análisis exhaustivo¹¹ de lo que es la nueva Organización Internacional del Comercio (OMC)¹², del nuevo status jurídico del Código de Compras del Sector Público en el marco de la OMC, así como de la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que entró en vigor el 1º de enero de 1994 con la finalidad de hacer frente a los compromisos que México ha contraído en el TLC.

El trabajo ha sido elaborado mediante la aplicación del método Deductivo de Aproximaciones Sucesivas. Este método consiste en avanzar paso a paso de lo más abstracto a lo más concreto, eliminando suposiciones simplificantes en las etapas sucesivas de la investigación, de modo que la teoría pueda tomar en cuenta y explicar una esfera cada vez más vasta de fenómenos reales. La conjunción lógica se basa en la mancuerna abstracto-deductivo.

La construcción metodológica utilizada distingue entre la falsa conciencia y la comprensión real de las cosas, creando así la siguiente comprensión conceptual de la realidad:

¹¹Se hace una descripción de los cambios que han correspondido al GATT, al Código de compras así como a la legislación mexicana en esta materia.

¹²Organismo que va a sustituir al GATT del 48.

Fenómeno	===== >	Esencia
Mundo de la apariencia	===== >	Mundo real
Apariencia externa del fenómeno	===== >	Ley del fenómeno
Representación	===== >	Concepto
Sistematización doctrinaria de las representaciones	===== >	Teoría y ciencia

Esta metodología ha permitido la interpretación de casos generales (las Compras del Sector Público) con el fin de concretar los estudios a casos específicos (Importancia de la Apertura Comercial de México en el Sector de las Compras Gubernamentales).

Con la intención de hacer más explícitos los aspectos jurídicos y comerciales de las compras gubernamentales tanto en el contexto internacional como en México, el trabajo se ha desarrollado de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se realiza un estudio del GATT (orígenes, propósitos, objetivos, principios fundamentales, marco jurídico, órganos y estructura) a fin de brindar una idea general de los principios básicos del comercio, toda vez que este Acuerdo es considerado como el instrumento rector del sistema abierto y multilateral del comercio internacional.

En el capítulo segundo, se analiza el marco jurídico del sistema de compras del sector público en México con el objeto de conocer y analizar la legislación mexicana al respecto, así como los procedimientos por medio de los cuales el gobierno adquiere los bienes y servicios necesarios para realizar sus funciones.

En el capítulo tercero, se trata la legislación internacional en materia de compras gubernamentales (Código de Compras del Sector Público del GATT). Se analiza el por qué fue necesario crear un instrumento internacional para regular las compras gubernamentales, ya que las compras gubernamentales se excluyen de forma específica del marco del GATT. También se establecen las modificaciones que ha sufrido dicho Código a fin adaptarlo a la realidad y necesidades actuales.

En el capítulo cuarto, se establece el crecimiento del comercio mundial a través de la regionalización y la globalización; así como los ordenamientos jurídicos del GATT que permiten el establecimiento de acuerdos regionales. Se realiza un análisis del sistema de compras gubernamentales de Canadá y EEUU, a fin de conocer y comprender cuáles serán los posibles beneficios que en teoría México conseguirá en los mercados de dichos países con la firma del TLC. Finalmente se brinda un panorama general de los derechos y obligaciones establecidos en el capítulo X del TLC a los que México estará sujeto así como una evaluación de los posibles beneficios que nuestro país podrá obtener del mismo.

CAPITULO PRIMERO

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA APERTURA COMERCIAL: EL GATT

1. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA APERTURA COMERCIAL: EL GATT

1.1. ANTECEDENTES

Los efectos de la Segunda Guerra Mundial fueron mucho más graves que los de la primera. La guerra perturbó totalmente la vida económica y dejó a las grandes potencias industriales (Alemania, Japón, Reino Unido y Francia) completamente agotadas y muy debilitadas. La posición de Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) fue muy particular: su producción alcanzó niveles sin precedentes mientras que las de los otros países descendió. Este fenómeno repercute en el comercio estadounidense, situándolo como el principal país exportador.

Casi todos los países, exceptuando a EEUU, se vieron en la necesidad de aplicar un régimen de control de cambios para proteger sus escasos recursos en dólares y oro. El comercio exterior fue sometido al control directo de los poderes públicos. La práctica de la contingentación¹ se hizo de nuevo corriente. Europa se vio cubierta por una red compleja de acuerdos bilaterales a corto plazo que prevenían mecanismos de compensación bilateral.

Todo esto explica la importancia de la función desempeñada por EEUU, durante la guerra y después de ella. Con una balanza de pagos equilibrada, era el único país capaz de ponerse a la vanguardia de una iniciativa destinada a poner en orden el comercio mundial. A este respecto, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), al igual que la Carta de la Habana, lleva las huellas de esas circunstancias.

¹Sistema de control de cuotas a través de licencias de importación que se utiliza para restringir la entrada libre de determinado producto, con objeto de brindar protección temporal a la industria nacional mientras se adecúa a la competencia.

El Primer paso se dio durante la propia guerra cuando, en agosto de 1941, el Presidente Roosevelt y el Primer Ministro británico Winston Churchill redactaron de común acuerdo la Carta del Atlántico. Esta declaración recogía ocho principios, en particular, en el cuarto se estipula la igualdad de los Estados en materia comercial²; es decir, que los gobiernos tratarían respetando debidamente sus obligaciones, de favorecer para todos los Estados, grandes o pequeños, el acceso en pie de igualdad al comercio y a las materias primas del mundo necesarias para su prosperidad económica.

Algunos meses más tarde, EEUU entró en guerra. El 1º de enero de 1942, los representantes de 26 naciones aliadas³ se reúnen en Washington y aceptan la Carta del Atlántico. En su declaración, se utilizan por primera vez las palabras "Naciones Unidas". Durante los tres años siguientes, el Gobierno de EEUU elabora cierto número de planes, y se inician conversaciones con otros gobiernos para crear una organización internacional encargada de mantener la paz. Esta organización nace oficialmente con la firma de la Carta de las Naciones Unidas, en San Francisco el 26 de junio de 1945 y entró en vigor el 24 de octubre de 1945.⁴ Al mismo tiempo, se preparaba la creación de algunas instituciones internacionales especializadas, cada una de las cuales debería tener su propia competencia: agricultura y alimentación, estabilización de las monedas, aporte de créditos para la reconstrucción y el desarrollo (Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), entre otras. En este contexto general, se estudiaron propuestas tendientes a la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC). El punto de partida fue el Artículo VII del Acuerdo de Asistencia

²Searn Vázquez Modesto. Tratado General de la Organización Internacional. Página 83.

³EEUU, Reino Unido, URSS, China, Australia, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, El Salvador, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Luxemburgo, los Países Bajos, Nueva Zelandia, Nicaragua, Noruega, Panamá, Polonia, la Unión Sudáfricana y Yugoslavia.

⁴Searn Vázquez Modesto. Tratado General de la Organización Internacional. Páginas 89 y 90.

Mutua, firmado entre EEUU y el Reino Unido en 1942; el cual trata de los principios en materia de relaciones comerciales.⁵

Después de estas conversaciones, el Gobierno de EEUU redactó finalmente sus "Propuestas para la Expansión del Comercio Internacional y del Empleo". En este documento, figuraban en esbozo, compromisos en materia de política comercial destinados a su incorporación en una Carta Mundial del Comercio, que sería aplicada después por una Organización Internacional de Comercio subsidiaria del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y parte integrante de la Organización de las Naciones Unidas.

El proyecto definitivo de tales propuestas quedó finalizado cuando EEUU y el Reino Unido entablaron negociaciones financieras. Dichas negociaciones dieron a EEUU la oportunidad de presentar sus propuestas en primer lugar al Reino Unido. Los ingleses, prudentes, no se comprometieron. Sin embargo dijeron que en principio estaban de acuerdo en todos los puntos importantes de las propuestas, y las aceptaron como base para intercambios de puntos de vista en el plano internacional. Sin desalentarse, el gobierno norteamericano presentó sus propuestas a otros países, de los cuales, varios aprobaron los objetivos definidos en éstas y convinieron en no emprender nada que pudiera perjudicar el resultado de las negociaciones previstas sobre la OIC.

Poco después, EEUU invitó a 15 países (el Reino Unido, la URSS, Francia, China, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, India, los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Checoslovaquia, Brasil y Cuba)⁶, a participar en negociaciones sobre la

⁵73º Curso de Política Comercial del GATT. Enero-Mayo de 1990. Ginebra, Suiza.

⁶Ibid.

reducción de los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio.⁷ Con excepción de la URSS, todos los países aceptaron esta invitación.

Se desarrollaron entonces paralelamente dos negociaciones distintas: la primera para crear una organización internacional de comercio, la segunda, más técnica, tendiente a reducir lo antes posible los obstáculos arancelarios contrarios al comercio.

1.1.1. Negociación de la Carta de la Habana

En la primera reunión del ECOSOC, celebrada en Londres durante los primeros meses de 1946, los EEUU presentaron un proyecto de resolución por el que se pedía la convocatoria de una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo y la constitución de una Comisión Preparatoria encargada de redactar el orden del día para esa Conferencia.

En el plano jurídico e institucional, es interesante señalar que esta decisión del ECOSOC, tomada en Londres en 1946, marca en este proceso la primera intervención directa de la Comunidad Internacional. Efectivamente, hasta entonces se había llegado a la redacción, de manera autónoma por parte de EEUU, de cierto número de propuestas; a negociaciones entabladas por iniciativa de los gobiernos, con los ingleses primero y con otros 15 países después, pero la Comunidad Internacional, personificada por las Naciones Unidas, no había intervenido directamente. Esta reunión del ECOSOC marca pues un hito sumamente importante. Después de la reunión del ECOSOC el gobierno

⁷EEUU tenía razones para desear negociaciones arancelarias en aquel momento. Esto debido a que, la "Ley de Acuerdos Comerciales", que otorga al Presidente las facultades necesarias para negociar reducciones arancelarias, acababa de ser prorrogada por tres años y el gobierno estadounidense tenía deseos, de hacer el mayor uso posible de esas facultades antes de su expiración. Además, estimaba que si Europa necesitaba ayuda financiera, EEUU tenían necesidad de mercados para su producción que había llegado a ser considerable. Esto lo interpretaban en el sentido de que había llegado el momento de que los distintos países abrieran sus fronteras y se adhirieran a un código de conducta comercial.

norteamericano, una vez más de manera independiente, hizo que sus servicios competentes redactaran un Proyecto de Carta para una Organización Internacional de Comercio. Es de señalar que el texto del documento provino exclusivamente de EEUU y ningún otro país participó en su preparación.

Posteriormente, el texto se presentó al Comité Preparatoria establecido por el ECOSOC. La Comisión Preparatoria celebró dos reuniones, una en Londres del 15 de octubre al 26 de noviembre de 1946, y la otra en Ginebra del 19 de abril a finales de agosto de 1947.⁸

Desde el comienzo de los trabajos de la Comisión Preparatoria, se pusieron de manifiesto las principales cuestiones que iban a plantearse:

- i. Restricciones cuantitativas.⁹ La Carta proponía que éstas se prohibieran por principio y sólo se autorizaran en circunstancias excepcionales, a reserva de la aprobación de la Comunidad Internacional y a condición de que se aplicaran sin discriminación. Todos aceptaron el principio. Sin embargo, la naturaleza y alcance de las excepciones a este principio fueron objeto de prolongados debates. Se propusieron cláusulas de salvaguardia más estrictas en tres casos: para permitir a los países resolver sus dificultades de balanza de pagos, para mantener el pleno empleo y para fomentar el desarrollo económico.
- ii. Problemas de la balanza de pagos. Se planteaban con mayor gravedad para el Reino Unido y Francia. Estos dos países, presionados por graves dificultades de

⁸73° Curso de Política Comercial del GATT. Enero-Mayo de 1990. Ginebra, Suiza.

⁹ Límites explícitos o cuotas sobre las cantidades de productos en particular que pueden ser importadas o exportadas durante un período específico, generalmente medidas en volumen y a veces en valor. La cuota puede ser aplicada en forma selectiva, con límites variables fijados según el país de origen, o sobre una base mundial que sólo especifica el límite total y, por lo mismo, tiende a beneficiar a los proveedores más eficientes...". El Lenguaje del Comercio, preparado por el Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, John J. Harter (compilador y director).

esta índole y en un intento desesperado de procurarse dólares, lucharon por conseguir una mayor amplitud en la administración discriminatoria de los contingentes aplicados por motivos de balanza de pagos. Consiguieron lo que se proponían gracias a un nuevo texto que autorizaba tal discriminación en determinadas condiciones. En contrapartida, los EEUU hicieron adoptar una modificación que obligaba a la OIC a aceptar las decisiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) cuando se tratara de decidir si se autorizaría a un país a beneficiarse de la excepción a la regla relativa a las restricciones cuantitativas.

- iii. Problema del empleo. Se disponía que todo país miembro de la OIC debería estar facultado para reducir sus importaciones, según las modalidades que prefiriera, en caso de que la demanda de sus productos en otro país miembro se contrajera sensiblemente, o cada vez que otro país miembro comprara en el extranjero, durante un período largo, mucho menos de lo que vendía.
- iv. Problema de la industrialización. Los países menos desarrollados sostenían la tesis de que se les debía autorizar la aplicación de restricciones cuantitativas encaminadas a fomentar su industrialización.
- v. Productos básicos. Se rechazó una iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) tendiente a disociar los problemas de los productos agrícolas de los problemas de los demás productos y a integrarlos en un sistema internacional completo que abarcaba las existencias reguladoras, dispositivos de colocación de excedentes y medidas de asistencia, sistema que sería administrado por el Consejo Mundial de la Alimentación.
- vi. Preferencias. Las preferencias imperiales terminaron por autorizarse explícitamente, lo que significaba una concesión mayor de parte de EEUU, pero el Reino Unido se comprometía a no subir jamás los márgenes de preferencia. El mantenimiento de las preferencias se consideró en EEUU como un fracaso y tuvo mucho que ver en el hecho de que el Congreso rechazara la Carta de la Habana.

El proyecto de la carta tropezó con una fuerte oposición. Desde el inicio, los representantes de los países menos adelantados hicieron oír sus protestas argumentando que el proyecto de Ginebra era de sentido único y servía exclusivamente a los intereses de las grandes potencia industriales, no ofreciendo ninguna esperanza de desarrollo a los Estados menos desarrollados.

Se presentaron varias enmiendas al proyecto de la Carta y cada una de las cláusulas fue impugnada. En numerosas propuestas se prevenían amplias excepciones de las reglas proyectadas y algunos trataron de imponer a la Organización Internacional de Comercio una función puramente consultiva.

El Acta final de la Conferencia fue firmada en marzo de 1948. Conviene señalar sin embargo, que esta Acta se limitaba a convalidar el texto de la Carta de la Habana. Es decir, los gobiernos no se comprometían en ella a ratificar la Carta.

Con todo, en espera de las ratificaciones, se creó una Comisión Interina de la Organización Internacional del Comercio (ICITO), a la que se le encargó preparar el camino para la nueva Organización.

La Carta jamás fue ratificada por los países que tan activamente habían participado en su negociación, comenzando por EEUU.

1.1.2. Negociación del GATT

Como mencionamos antes, EEUU además de la reunión de una Comisión Preparatoria encargada de redactar un proyecto de carta para la creación de la OIC, había

sugerido que se celebrara una negociación arancelaria inmediata. Consecuentemente, en la Conferencia de Londres la delegación de EEUU presentó una moción en ese sentido, y se convino en que la negociación tendría lugar durante la reunión siguiente de la Comisión Preparatoria en Ginebra. Se estableció un reglamento para el desarrollo de las negociaciones. De hecho, este reglamento era sólo uno de los elementos del proyecto de Carta.¹⁰ Las negociaciones arancelarias se llevaron a cabo de manera paralela a los trabajos de redacción de la Carta de la Habana, y en ellas participaron todos los miembros de la Comisión Preparatoria, con excepción de Rusia.

Las negociaciones se desarrollaron producto por producto y por parejas de países, limitándose a los productos en el caso de los cuales una de las partes era el principal proveedor de la otra. Sin embargo, se mantuvo al corriente de la evolución de las negociaciones a todos los participantes de manera que cuando el país A, por ejemplo, ofrecía una concesión al país B, el país A podía, en su reunión siguiente con el país C, invitar a éste a ofrecer a su vez concesiones a cambio de las ventajas que este país (C) obtendría de las concesiones que A había hecho inicialmente a B. Ninguna concesión era definitiva antes del fin de la conferencia, lo que daba a cada participante tiempo para evaluar el conjunto de las concesiones de todas las otras partes en la negociación. Cada una de las concesiones estaría sujeta a la Cláusula de la Nación más Favorecida (NMF)¹¹ en el momento de su entrada en vigor.

Los resultados definitivos de las negociaciones se consignaron en un documento único, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, cuya redacción definitiva se terminó el 30 de octubre de 1947. Se previeron en el importantes reducciones de los derechos aplicados a determinados productos, la consolidación, es decir, el

¹⁰ Artículo XVII de la Carta de la Habana.

¹¹ Ver punto 1.2.2. inciso A) del presente Capítulo.

bloqueo, de tipos de derechos poco elevados aplicados a otros productos y, finalmente, la consolidación de la franquicia arancelaria para cierto número de otros productos. Además, el Acuerdo reducía la incidencia de las preferencias, estableciendo que no podría otorgarse ninguna nueva preferencia y que las que ya existían debían quedar bloqueadas.

Todas estas concesiones estaban garantizadas por disposiciones cuyo objetivo era el de impedir que los países participantes las anularan recurriendo a otras formas de restricción o de discriminación. Estas disposiciones, paralelas a las reglas previstas en la Carta, se refieren a los métodos restrictivos utilizados por las administraciones aduaneras, la discriminación en la imposición fiscal y en la reglamentación interior de cada país, los contingentes, el control de cambios y la actividad de las empresas de comercio de Estado. Cabe señalar, al menos en teoría, que el GATT es un acuerdo comercial concertado entre Estado soberanos, totalmente independiente de la Carta y fuera de la competencia del ECOSOC (a pesar de haber sido éste quien convocó a la Comisión Preparatoria). Sucede sencillamente que este acuerdo arancelario multilateral e independiente estipula determinado número de disposiciones que figuraban ya, en el proyecto de Carta. Se trata de a Parte II del Acuerdo General que corresponde al Capítulo IV del proyecto de Carta.

Es preciso entender que al final de las negociaciones arancelarias, en octubre de 1947, nadie sabía todavía qué forma adoptaría el proyecto de carta al final de la conferencia que se iniciaría en la Habana un mes más tarde. Varias de las partes en el Acuerdo General habían formulado graves reservas sobre determinadas disposiciones del proyecto, y estaban resueltas a hacer modificar esas disposiciones en la Habana. Además, varias de las disposiciones generales del GATT hacían necesario modificar las legislaciones de los diversos países y hubiera sido difícil someterlas a un parlamento en

vísperas de una conferencia en que iba a negociarse una carta relativa a las mismas cuestiones, carta que también debería presentarse a los parlamentos para su ratificación.

Y sin embargo, para que el Acuerdo General surtiera verdaderamente efectos era necesario ponerlo en vigor a la mayor brevedad y en una esfera lo más amplia posible. La gran mayoría de las partes deseaban aplicar rápidamente las concesiones arancelarias para evitar la desorganización del mercado y la especulación, así como una oposición política que hubiera podido manifestarse si se divulgaba información sobre las concesiones antes de que el Acuerdo hubiera entrado en vigor.

Se encontró una solución en la forma de la "aplicación provisional" del Acuerdo mediante un Protocolo de Aplicación Provisional que precisa que ocho gobiernos (Australia, Bélgica, Canadá, EEUU, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, y el Reino Unido) "se comprometan, a condición de que el presente protocolo haya sido firmado en nombre de todos los citados Gobiernos el 15 de noviembre de 1947 lo más tarde, a aplicar provisionalmente a partir del 1º de enero de 1948:

- a) Las Partes I y III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; y
- b) la Parte II de dicho Acuerdo en toda la medida que sea compatible con la legislación vigente".¹²

El GATT entró en vigor el 1º de enero de 1948¹³ contando con 23 Estados signatarios¹⁴; en el Protocolo se estipula que todo país puede denunciarlo al expirar un

¹²GATT. Texto del Acuerdo General. "Protocolo de Aplicación Provisional". Página 85.

¹³Prefacio del Texto del Acuerdo General. Ginebra, Julio de 1986. Página III.

¹⁴Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, EEUU, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, los Países Bajos, Paquistán, Gran Bretaña, Rodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

plazo de 60 días (mientras que en el propio Acuerdo este plazo es de 6 meses). Así pues, i) el plazo de denuncia es más corto y ii) una gran parte de las obligaciones prescritas por el GATT sólo tiene vigencia "en toda la medida que sea compatible con la legislación vigente". Por consiguiente, desde un punto de vista técnico el Acuerdo General jamás ha entrado en vigor de manera definitiva. Esto explica que determinados países han podido conservar durante años una legislación contraria a las reglas del GATT.

ORIGENES DEL GATT¹⁵

NACIONES UNIDAS
(1945)

ASAMBLEA GENERAL

ECOSOC
(1946)

COMITE
PREPARATORIO

Reunión de Londres (1946)
Texto O.I.C.

Reunión de Ginebra (1947)
Texto O.I.C. + negociación arancelaria y
del GATT / PAP¹⁶
(finalizada en 1947, entrada en vigor en
1948)

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE COMERCIO Y EMPLEO
(La Habana, CUBA, 1947/1948)

Resultados:

La Carta de la Habana para una Organización Internacional de Comercio

ICITO-Interim Commission for an International Trade Organization
Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio

ICITO/GATT

La no ratificación de la Carta de la Habana llevó a la decisión de que la ICITO
sirviese al GATT como secretaría del único instrumento en vigor rigiendo las
relaciones comerciales internacionales

¹⁵3^{er} Curso de Política Comercial del GATT. Enero-Mayo de 1990. Ginebra, Suiza.

¹⁶Protocolo de Aplicación Provisional

**EVOLUCION DE LA CODIFICACION DE LOS PRINCIPIOS DESTINADOS A
REGIR LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES DESPUES DE LA
SEGUNDA GUERRA MUNDIAL¹⁷**

CARTA DEL ATLANTICO (1941)
Concluida entre EEUU y el Reino Unido
Aceptada por 26 naciones aliadas (1942)

ACUERDO DE ASISTENCIA MUTUA (1942)
Firmado entre EEUU y el Reino Unido
El Artículo VII del Acuerdo trata de los principios en materia de relaciones
comerciales

PROPUESTAS PARA LA EXPANSION DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y
DEL EMPLEO (1945)
Iniciativa de parte de EEUU

SUGERENCIAS PARA UNA CARTA PARA UNA ORGANIZACION
INTERNACIONAL DE COMERCIO (1946)
Texto redactado y presentado por EEUU después de la primera reunión del
ECOSOC

PROYECTO DE CARTA PARA UNA ORGANIZACION INTERNACIONAL DE
COMERCIO (1947)
Versión elaborada del texto sugerido, a nivel internacional, en las reuniones
del Comité Preparatorio celebradas en Londres y Ginebra. Este documento ha
sido el objeto de la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo (La
Habana, Cuba)

CARTA DE LA HABANA PARA UNA ORGANIZACION INTERNACIONAL DE
COMERCIO (1948)
Texto final; la Acta final ha sido firmada el 24 de marzo de 1948 por 56
países

ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO
(1947)
Este Acuerdo se negoció entre 23 países miembros del Comité Preparatorio
en su reunión en Ginebra. Contiene disposiciones que corresponden a las del
Capítulo IV (Política Comercial) de la Carta de la Habana. Está en vigor desde
el 1º de enero de 1948 mediante Protocolo de Aplicación Provisional

¹⁷3º Curso de Política Comercial del GATT. Enero-Mayo de 1990. Ginebra, Suiza.

1.2. EL GATT

1.2.1. Propósitos y Objetivos

En 1948, los 23 Estados signatarios del Acuerdo General establecieron que éste debería cumplir con los siguientes propósitos¹⁸:

- A. Que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos;
- B. a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva;
- C. a la utilización completa de los recursos mundiales; y
- D. al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos.

Estos propósitos siguen siendo válidos aún después de 45 años de haber entrado en vigor el GATT; y se han venido realizando mediante la celebración de acuerdos basados en la reciprocidad y las ventajas mutuas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como en la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

El GATT tiene dos grandes objetivos, el primero es el de servir de centro de conciliación y solución de diferencias y el segundo, es el de ser foro de discusión y negociación.

¹⁸ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Página 1.

- A. Mecanismo de Solución de Controversias¹⁹: Mediante este mecanismo se persigue resolver los conflictos que surjan entre las partes, ya sea para eliminar la práctica comercial ilícita o para eliminar el efecto perjudicial que esa práctica cause. En casi todos los casos en que la disputa es exitosamente resuelta, la solución viene a través de planteamientos bilaterales entre los países bajo controversia. La contribución del GATT a estos procedimientos conciliatorios está formulada primeramente en base a calificar al país que incurre en la práctica ilícita antes de autorizar que se introduzcan sanciones en contra de ese país. El GATT carece de medios coercitivos para tomar medidas directas en contra de los infractores, por lo que se recurre al procedimiento de carácter voluntario.

Sin embargo, el GATT tiene un procedimiento semiformal sobre conciliación que consiste en las siguientes cuatro etapas:

- i. Una parte contratante emite una queja en contra de otra parte con motivo de una práctica específica;
- ii. el GATT designa un grupo de trabajo (panel) para investigar el caso con el fin de establecer si esa práctica específica es contraria a las normas del Acuerdo;
- iii. el panel notifica sus conclusiones al GATT y éste las examina; y
- iv. en el caso de que las conclusiones concuerden con la queja, el GATT señala al país que ha violado las normas e indica la fórmula propuesta por el grupo de trabajo para solucionar el conflicto. En caso extremo, el GATT puede autorizar al país que presentó la queja para tomar represalias

¹⁹El Mecanismo de Solución de Controversias está consagrado en los Artículos XXII "Consultas" y XXIII "Protección de las concesiones y de las ventajas" del Acuerdo General.

en contra del otro país. La represalia toma la forma de suspensión de las concesiones hechas dentro del GATT o de las obligaciones en su seno respectivo del país que efectúa esa violación.

- B. Foro de Discusión y Negociación²⁰: El GATT cumple sus propósitos de eliminar las barreras al comercio internacional mediante la celebración de Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) también conocidas como Rondas; las negociaciones son un esfuerzo para alcanzar un verdadero equilibrio en el ámbito del comercio mundial, en las cuales, cada país se beneficia de las concesiones arancelarias que son otorgadas por otros países a cambio de las que recíprocamente ofrece. A la fecha, se han efectuado ocho rondas de negociación:

RONDA	AÑO	TEMAS DE NEGOCIACIÓN	PARTICIPANTES
Ginebra, Suiza	1947	Reducción de aranceles	23 países
Annecy, Francia	1949	Reducción de aranceles	13 países
Torquay, Inglaterra	1951	Reducción de aranceles	38 países
Ginebra	1956	Reducción de aranceles	26 países
Dillon, Ginebra	1960-1962	Reducción de aranceles	26 países
Ginebra (Ronda Kennedy)	1964-1967	Reducción de aranceles + Trato especial a los PED's (Introducción de la Parte IV del Acuerdo)	62 países
Ronda Tokio	1973-1979	Reducción de aranceles + Medidas no arancelarias	99 países
Ronda Uruguay	1986-1994 ²¹	Creación de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC) + Reducción de aranceles + Medidas no arancelarias + establecer nuevas reglas en agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, textiles y vestido, servicios, propiedad intelectual e inversión, entre otros	118 países

²⁰Las Negociaciones Comerciales Multilaterales están estipuladas en el Artículo XXVIII bis "Negociaciones arancelarias" del Acuerdo General.

²¹Las negociaciones de la Ronda Uruguay concluyeron formalmente el 15 de diciembre de 1993; sin embargo, en la reunión Ministerial de Marrakech (15 de abril de 1994) los Ministros de 125 países firmaron el documento del Acta Final de la Ronda. En el *inter* del 15 de diciembre de 1993 al 15 de abril

El GATT, durante sus primeros 25 años de existencia dirigió las Rondas de negociación a la reducción de los aranceles, lo cual provocó que el aumento de las barreras no arancelarias pasaran a constituir el principal obstáculo del comercio.

Las negociaciones se apoyan en el principio de reciprocidad que no está definido ni incorporado al GATT en términos formales, ya que se trata de un mecanismo pragmático, en que los países establecen el programa de concesiones que desean obtener. Cada país busca la obtención de rebajas arancelaria más profundas de los países importadores principales en los productos de su interés comercial, en tanto que ofrece rebajas menores a sus productos sensibles a las importaciones. Desafortunadamente, el concepto de reciprocidad entra en conflicto con la cláusula de NMF, la cual persigue la no discriminación.

1.2.2. Principios Fundamentales

Son tres los principios básicos que orientan la actividad del GATT:

- A) Cláusula de Nación más Favorecida (NMF).- Esta cláusula está contenida en el artículo primero del Acuerdo General y consiste en que cada signatario se compromete a conceder a los otros países un trato igual y no discriminatorio. "...cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediatamente e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado". Lo cual

de 1994, se realizaron negociaciones informales en las cuales los países partes contratantes del GATT podían mejorar sus listas de ofertas en aranceles y en servicios pero en ningún caso podían retirar las concesiones que habían consolidado en diciembre de 1993.

significa que cualquiera que fuera el origen de la petición y su destino preconcebido, la presencia de esta cláusula provoca el efecto de la multilateralización de las concesiones; es decir, de su aplicación a todas las partes contratantes sin excepción. En la práctica, esta cláusula presenta dos variantes en su aplicación:

- a. Cláusula incondicional, la cual reconoce al contratante automáticamente las facilidades que se concedan a un tercer país, el Acuerdo General la aplica bajo esta modalidad; y
- b. Cláusula condicional (americana), en la cual el beneficio está supeditado a determinados requisitos o concesiones que se deben cumplir previamente a que se concreten.

Este principio tiene ciertas excepciones, de las más importantes cabe señalar:

- i. Uniones aduaneras y zonas de libre comercio.- El artículo XXIV del GATT permite a los miembros que sean parte de éstas, no hacer extensivas sus concesiones que se otorguen entre ellos a los otros miembros del GATT que no son parte del grupo de integración; y
- ii. Cláusula de habilitación.- En noviembre de 1979 las PARTES CONTRATANTES del GATT adoptaron cuatro acuerdos resultantes de la Ronda Tokio. Uno de éstos fue el "Trato diferenciado y más favorable reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo". Es decir, esta cláusula legalizó la concesión de preferencias por las Partes Contratantes desarrolladas del GATT a los países en desarrollo (PED's).

B) - El arancel aduanero. - El Acuerdo General lo acepta como un mecanismo de política comercial y como único instrumento de protección para las industrias nacionales. Así, la aplicación de otras medidas comerciales son contrarias a las disciplinas y objetivos del GATT. Para dar permanencia y certidumbre al proceso de liberalización comercial, en el GATT se "consolidan" los aranceles. Esto significa que cada miembro se compromete a no elevar los aranceles por encima de ciertos niveles máximos. Los aranceles consolidados pueden renegociarse otorgando a cambio una compensación.

Las excepciones a este segundo principio son:

- i. Establecimiento de salvaguardias bajo el amparo del artículo XIX²²;
- ii. Imposición de restricciones cuantitativas. No obstante a que el Acuerdo General en el párrafo primero del artículo XI prohíbe el establecimiento de las restricciones cuantitativas "Ninguna Parte Contratante impondrá o mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas-, prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de la otra Parte Contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra Parte Contratante, ya sean aplicados mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o por medio de otras medidas", en el mismo Acuerdo existen tres excepciones a este principio:
 - a) se permite el uso de cuotas por países que enfrenten dificultades en su balanza de pagos, consignado por el artículo XII para el caso de los países desarrollados (PD 's) y por el XVIII para los PED 's;

²²Una salvaguardia es impuesta cuando la importación de un producto en cantidades mayores y en condiciones tales cause o amenace causar un perjuicio grave a la producción nacional.

- b) cuando este tipo de restricciones estén encaminadas a proteger la agricultura y el consumo de productos agrícolas ²³; y
 - c) las disposiciones que están destinadas a favorecer el desarrollo económico²⁴;
- iii. Exenciones. El artículo XXV en el párrafo 5º, establece que en circunstancias excepcionales las PARTES CONTRATANTES "podrán eximir a una parte contratante de algunas obligaciones impuestas por el Acuerdo...";
- iv. Reservas que invoca cada país en su protocolo de adhesión cuando ingresa al GATT; y
- v. Además de estas exclusiones establecidas en el GATT, existe el Acuerdo Multifibras, por medio del cual, los países cuyos mercados en textiles y ropa son distorsionados por las importaciones, pueden negociar Convenios Regulatorios de Mercado con países exportadores seleccionados, para que en adelante el país exportador limite sus exportaciones al país importador.
- C) Trato Nacional en materia de impuestos y reglamentaciones internas.- Este mecanismo fundamental esta contenido en el artículo III del GATT, el cual reconoce que las Naciones soberanas tienen el derecho legítimo de establecer normas para proteger la salud, la seguridad y el medio ambiente, las cuales no serán especificadas o administradas en términos tales que signifiquen discriminación en contra de los productos extranjeros. El trato nacional es violado sólo cuando la intención de estas normas es favorecer a los productos nacionales. Es decir, las partes contratantes se comprometen a otorgar a los productos

²³Artículo XI párrafo 2º del Acuerdo General.

²⁴Artículo XVIII del Acuerdo General.

originarios de las demás partes un trato no menos favorable que el otorgado a los productos nacionales.

Existen excepciones a este mecanismo en el área de la participación de los Gobiernos en el comercio²⁵ y respecto del comercio estatal, y se configura una excepción, asimismo, respecto de los países que constituyen un bloque comercial, además el otorgamiento de un trato preferencial a los PED's.

1.2.3. Marco Jurídico

El GATT no es una organización internacional; solamente es un acuerdo. No ha habido institucionalización porque no se quería correr el riesgo de un nuevo fracaso, como después de la Conferencia de la Habana.

Cuando el tratado se refiere a las PARTES CONTRATANTES, en mayúsculas, quiere decir, con arreglo al párrafo 1 del artículo XXV, las PARTES CONTRATANTES "obrando colectivamente". En cuanto organización, debe su existencia a tres breves líneas del artículo XXV, que constituyen su fundamento jurídico. En esas tres líneas, se dice que las PARTES CONTRATANTES se reunirán periódicamente para asegurar la ejecución de las disposiciones que requieren una acción colectiva y, en general, para que se puedan alcanzar los objetivos del Acuerdo.

Por mediación de la ICITO, el GATT se encuentra involucrado aunque de manera muy flexible e indirecta, en el sistema global mundial de las Naciones Unidas. Por lo demás, en la Conferencia de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada a finales

²⁵En el Capítulo 3 punto 3.1. del presente trabajo, se desarrolla un análisis a este respecto.

de 1960, se reconoció al GATT la condición de institución especializada *de facto* aunque no *de jure*.²⁶

Esta flexibilidad del sistema jurídico que representa el GATT, el hecho de que se trata de un simple acuerdo y no de un tratado por el que se crea una organización, ha permitido en realidad una adaptación relativamente fácil de los propios textos que constituyen el Acuerdo General. De esta manera, en el decenio de 1960 pudo añadirse al Acuerdo General una Parte IV que se refiere concretamente a los problemas de los PED's. Además de estas modificaciones del propio Acuerdo, es también preciso señalar una ampliación de su alcance o de sus competencias por medio de algunos otros acuerdos, que podrían ser calificados como de paralelos, negociados y concertados bajo los auspicios del GATT, por ejemplo: el Acuerdo de los Textiles, el Acuerdo sobre Medidas Antidumping, y los numerosos acuerdos resultantes de la Ronda Tokio²⁷ relativos a cuestiones que no se trataban en absoluto en el Acuerdo General o se trataban de manera sumamente concisa y en cuyo caso se quiso desarrollar y elaborar con mayor precisión las reglas aplicables.

El texto del Acuerdo General está dividido en cuatro partes desarrolladas en 38 artículos²⁸:

²⁶Se reconoció que por carecer de "fuerza legal", el GATT no es técnicamente hablando una organización de la que se vuelven miembros los países, sino un Acuerdo con partes contratantes. Sin embargo, se ha convertido de "hecho" en una "organización internacional", asumiendo el papel que en la política comercial se había planteado para la OIC.

²⁷Código de Valoración Aduanera; Licencias de Importación; Antidumping; Subsidios y Medidas Compensatorias; Obstáculos Técnicos al Comercio; Compras del Sector Público; Acuerdo de la Carne de Bovino; Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos; y Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles.

²⁸GATT, What it is? What it does?. Páginas 18-19. Reprinted in Switzerland, 1987.

PARTE I

Artículo I Contiene la cláusula fundamental que garantiza a todos los países miembros el trato de Nación más Favorecida.

Artículo II Prevé las reducciones arancelarias acordadas en el GATT: las reducciones se enumeran en las listas anexas al Acuerdo General y por lo tanto quedan consolidadas. Es decir, forman parte del propio Acuerdo.

PARTE II El Acuerdo General es aplicado "provisionalmente". Se requiere que cada miembro aplique las reglas de la parte II en la medida de lo posible y no siendo inconsistente con su legislación existente cuando éste ingrese al GATT.

Artículo III Plasma el principio de Trato nacional y prohíbe los impuestos interiores que discriminen contra las importaciones.

Los artículos técnicos tienen el objetivo de prevenir o limitar la adopción de medidas que sustituyan a los aranceles y por tanto, que causen obstáculos al comercio:

Artículo IV Películas cinematográficas.

Artículo V Libertad de tránsito.

Artículo VI Derechos antidumping y derechos compensatorios.

Artículo VII Aforo aduanero.

Artículo VIII Derechos y formalidades.

Artículo IX Marcas de origen.

Artículo X Disposiciones comerciales.

Los artículos XI al XIV contienen las disposiciones relativas a las restricciones cuantitativas:

- Artículo XI** Contiene la prohibición general de estas restricciones.
- Artículo XII** Especifica como pueden utilizarse las restricciones cuantitativas por razones de balanza de pagos.
- Artículo XIII** Exige que las restricciones cuantitativas se apliquen sin discriminación.
- Artículo XIV** Especifica las excepciones a la regla del Artículo XIII.
- Artículo XV** Se refiere a la colaboración del GATT con el Fondo Monetario Internacional.
- Artículo XVI** Habla de la eliminación de subsidios a la exportación.
- Artículo XVII** Exige que las empresas comerciales del Estado no discriminen en sus actividades de comercio exterior.
- Artículo XVIII** Reconoce que los países en desarrollo pueden necesitar flexibilidad arancelaria así como flexibilidad para aplicar algunas restricciones cuantitativas a fin de conservar sus reservas de divisas.
- Artículo XIX** Fija las medidas de urgencia que pueden adoptarse contra las importaciones que causen daño a los productores nacionales.
- Artículos XX y XXI** Especifican las excepciones del Acuerdo, admitidas por razones generales o de seguridad, respectivamente, (i.e. para proteger la salud pública).
- Artículo XXII** Trata de las consultas.
- Artículo XXIII** Trata de la resolución de conflictos.

PARTE III

- Artículo XXIV** Regula las condiciones en que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio pueden constituir excepciones al principio de Nación más Favorecida.
- Artículo XXV** Prevé la acción colectiva de las partes contratantes (las exenciones se conceden en virtud de este artículo).

Los artículos XXVI a XXXV contienen disposiciones sobre la aplicación del Acuerdo General:

- Artículo XXVI** Aceptación y entrada en vigor.
- Artículo XXVII** Retiro de concesiones arancelarias de los que dejan de ser miembros.
- Artículo XXVIII** Negociaciones arancelarias y la modificación de las listas.
- Artículo XXIX** Relación entre el GATT y la Carta de la Habana.
- Artículo XXX** Enmiendas al Acuerdo General.
- Artículo XXXI** Retiro.
- Artículo XXXII** Definición de "Partes Contratantes" (miembros).
- Artículo XXXIII** Adhesión al GATT.
- Artículo XXXIV** Anexos del Acuerdo General.
- Artículo XXXV** No aplicación de las disposiciones del GATT entre determinadas partes contratantes.

PARTE IV Está constituida por los artículos XXXVI, XXXVII y XXXVIII y es relativa a las necesidades especiales de los Países en Desarrollo.

- Artículo XXXVI** Fija los principios y objetivos del GATT en lo relativo a satisfacer estas necesidades.

Artículo XXXVII Expone los compromisos que con este fin contraen los países miembros.

Artículo XXXVIII Prevé la acción colectiva de estos países.

1.2.4. Organos y Estructura del GATT

Para entender mejor el sistema del GATT es necesario hacer un repaso de los órganos que lo componen, así como de su estructura orgánica.

Podemos decir que los órganos del GATT se agrupan en dos grandes universos: 1) los permanentes, que operan de forma regular y que responden a asuntos o temas ya existentes en esta organización; y 2) los temporales, creados para ocuparse de las NCM.

En el primer grupo encontramos numerosos órganos de diversa índole o ámbito de autoridad:

1. Organos Supremos, cuya responsabilidad es la existencia misma del GATT. Ellos pueden crear, anular, modificar normas o cualquier disposición del Acuerdo General. Vigilan el cumplimiento del funcionamiento del GATT y constituyen, en esencia, la autoridad suprema de esta organización.²⁹
2. Organos Permanentes constituyen la esencia operativa del Acuerdo General. Vigilan el cumplimiento de sus disposiciones y procuran que, como "organización internacional de comercio", el GATT cumpla con el cometido por el cual fue

²⁹Las Partes Contratantes; El Consejo; El Comité de Comercio y Desarrollo; El Subcomité de Comercio de los Países menos Adelantados y el El Subcomité de Medidas de Protección.

creado. La vinculación con otras organizaciones se realiza por conducto de algunos de estos órganos.³⁰

3. Comités creados en virtud de los acuerdos son los órganos surgidos de las NCM, que se encargan de vigilar que se cumplan las disposiciones de los acuerdos parciales (se les llama así, por ser sectoriales o limitativos a un número específico de países).³¹

4. Consejos y Comités creados en virtud de los Códigos de las NCM. Están encargados de vigilar el cumplimiento u observancia de las disposiciones de los llamados Códigos. Los Códigos han creado un grado de obligatoriedad contractual diferenciada entre las distintas Partes Contratantes que pone en cierta desventaja a los países no signatarios. Ellos son de carácter sectorial, relativos a ciertos productos o sectores económicos y de carácter operativo de prácticas o políticas comerciales específicas.³²

5. Grupos de Trabajo instituidos al amparo del Artículo XXIV, son los que se ocupan de supervisar que los acuerdos de asociación, de libre cambio, de unión aduanera; es decir, cualquier acuerdo regional que cree excepciones del Acuerdo General a sus miembros cumpla con las disposiciones del GATT.

³⁰El Grupo Consultivo de los 18; El Comité de Restricciones a la Importación; El Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos; El Comité de Concesiones Arancelarias; El Grupo Técnico de Restricciones Cuantitativas y Otras Medidas no Arancelarias; y El Grupo Consultivo Común de Comercio Internacional UNCTAD-GATT.

³¹El Comité de Países Participantes (Protocolo relativo a las negociaciones comerciales de los PED's), El Comité de los Textiles, El Organos de Vigilancia de los Textiles.

³²El Comité de Prácticas Antidumping; El Comité de Valoración en Aduana; El Comité de Compras del Sector Público; El Comité de Licencias de Importación; El Consejo Internacional de Productos Lácteos; El Consejo Internacional de la Carne; El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias; El Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio.

En el segundo gran universo encontramos actualmente a los Grupo encargados de llevar a cabo las negociaciones de la Ronda Uruguay. Aquí también podríamos hacer algunas distinciones en cuanto a la naturaleza del contenido y nivel de autoridad.

Los Grupos creados para la Ronda Uruguay de NCM se agrupan en 18 generales de los cuales 1 es supremo, el Comité de Negociaciones Comerciales, 2 generales, el Grupo de Negociación de Mercancías y el Grupo de Negociaciones del Comercio de Servicios y 14 que pudiéramos llamar temáticos o sectoriales.³³

1.3. RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY

Las negociaciones de la Ronda Uruguay concluyeron con la Reunión Ministerial de Marrakech el 15 de abril de 1994. En dicha reunión, los Ministros de más de 125 gobiernos firmaron dos documentos básicos: El Acta Final de la Ronda Uruguay³⁴ y el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin duda, de todos los acuerdos emanados de la Ronda Uruguay, la propuesta más valiosa y la más difícil de alcanzar, es la relativa a la creación de la OMC que se espera entre en vigor el 1^o de enero de 1995.

La OMC será la encargada de administrar todos los acuerdos concluidos en el marco de la Ronda Uruguay. Buscará elevar los niveles de vida e ingreso, lograr el pleno

³³Aranceles; medidas no arancelarias; productos obtenidos de la explotación de los recursos naturales; textiles y vestido; agricultura; productos tropicales; artículos del Acuerdo General; Acuerdos y Convenios de las NCM; Salvaguardias; Subvenciones y Medidas Compensatorias; aspectos relacionados con el comercio de los derechos de propiedad intelectual incluyendo las mercancías falsificadas; medidas relacionadas con el comercio en las inversiones extranjeras; solución de controversias; funcionamiento del sistema del GATT; y negociaciones del comercio de servicios.

³⁴Incorpora 16 acuerdos multilaterales; 4 acuerdos plurilaterales anexas a la OMC que deben ser ratificados para que surtan efecto; además, comprende varios entendimientos, decisiones y declaraciones así como listas específicas de aranceles, medidas no arancelarias y servicios que cada país presentó.

empleo, aumentar la producción y el comercio y utilizar de forma óptima los recursos mundiales.

La nueva organización de comercio tendrá como objetivo principal acordar políticas de comercio a escala mundial, mediante un marco regulador transparente y eliminando las barreras que distorsionan el intercambio comercial.

La OMC supone la creación de nuevas reglas para regular el comercio internacional, basadas en sistemas de vigilancia, normatividad y de solución de diferencias con carácter obligatorio para todas las partes que se acojan a su protocolo de creación.

Introduce la idea de "desarrollo sostenible" en relación a la utilización de los recursos mundiales y protección del medio ambiente, de manera compatible con los distintos niveles de desarrollo económico. Reconoce la necesidad de que los países en vías de desarrollo, y en especial los menos adelantados, participen más en el comercio mundial.

El pilar de la OMC se encuentra, sin duda, en el establecimiento de un sistema integral de solución de diferencias comerciales. Tal sistema lleva implícita la aceptación, por parte de las partes contratantes, de una serie de mecanismos de carácter obligatorio que las comprometen a apearse a las decisiones emitidas por un panel internacional de expertos, tanto para la determinación de la existencia de prácticas desleales o daños causados a la industria como para la aplicación de medidas compensatorias que resultarían en el caso de la demostración de las primeras. Este mecanismo de solución de diferencias representa uno de los más importantes logros de la Ronda Uruguay, que tratará de impedir la adopción de sanciones unilaterales o bien la transgresión de las resoluciones

que emita el panel de expertos sobre disputas comerciales, tal como ha venido sucediendo en el GATT del 48.

Otro de los avances significativos para la OMC, es el mecanismo de examen de las políticas comerciales, que consiste en examinar periódicamente las políticas comerciales de cada miembro del GATT y evaluar su repercusión sobre el sistema multilateral de comercio. De hecho, el GATT ha elaborado diversos informes y recomendaciones sobre las políticas comerciales de sus miembros, pero en la OMC este mecanismo tendrá un carácter más amplio.

La nueva organización del comercio prevé el establecimiento de un marco institucional que abarcará al GATT del 48, con todas las modificaciones emprendidas en la Ronda Uruguay, así como todos los acuerdos e instrumentos concluidos bajo sus auspicios y los resultados integrales de la Ronda.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO

2. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO

2.1. DEFINICION

Es importante distinguir entre lo que se entiende por comercio de Estado y lo que son las compras gubernamentales (o compras del sector público). En el comercio de Estado, la Administración Pública o sus agentes intervienen en funciones económicas de producción y comercialización. En las compras gubernamentales, en cambio, el gobierno participa únicamente como consumidor de bienes o servicios necesarios para satisfacer sus propias necesidades y no con fines de reventa comercial.

2.2. EL GOBIERNO MEXICANO

2.2.1. El Sistema de Gobierno en México

México es una República Representativa, Democrática y Federal³⁵, dividida en 31 Estados y un Distrito Federal.³⁶ El Supremo Poder de la Federación se divide en tres poderes³⁷:

1. El Poder Ejecutivo que está encabezado por el Presidente³⁸;
2. El Poder Legislativo que se deposita en un Congreso³⁹; y

³⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Segundo, Capítulo I De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. Artículo 40.

³⁶Ibid. Capítulo II De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional. Artículo 43.

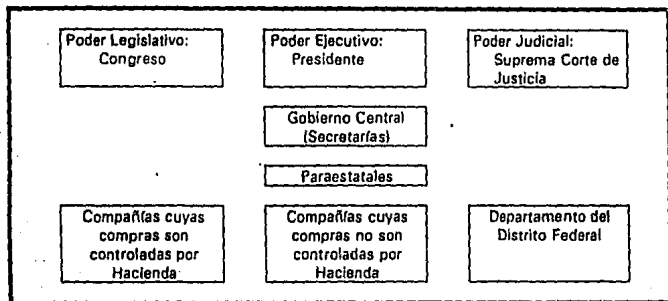
³⁷Ibid. Título Tercero, Capítulo I De la división de los Poderes. Artículo 49.

³⁸Ibid. Capítulo III Del Poder Ejecutivo. Artículo 80.

³⁹Ibid. Capítulo II Del Poder Legislativo. Artículo 50.

3. El Poder Judicial que cae dentro de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.⁴⁰

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL



La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases para la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.⁴¹

- A. La Administración Pública Federal Centralizada, está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.⁴²

Las Secretarías. El Gobierno Central está compuesto por 17 Secretarías que están organizadas sobre una base funcional o sectorial.⁴³

⁴⁰Ibid. Capítulo IV Del Poder Judicial. Artículo 94.

⁴¹Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Título Primero. Capítulo Único De la Administración Pública Federal. Artículo 1.

⁴²Ibid.

⁴³Ibid. Título Segundo. Capítulo II De la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Artículo 26.

Secretaría de Gobernación, presenta ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo; publica las leyes y decretos del Congreso de la Unión y del Presidente de la República; publica el Diario Oficial de la Federación; vigila el cumplimiento de las garantías individuales; fomenta el desarrollo político e interviene en las funciones electorales; maneja el Archivo General de la Nación, y organiza la defensa y prevención social contra la delincuencia.⁴⁴

Secretaría de Relaciones Exteriores, conduce la política exterior; coordina las acciones en el exterior de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; dirige el servicio exterior en aspectos diplomáticos y consular según la ley del Servicio Exterior Mexicano; vela por el buen nombre de México en el extranjero; brinda protección a los mexicanos que se encuentran en el extranjero; adquiere y administra las propiedades de la Nación en el Extranjero; interviene en funciones relacionadas con límites territoriales del país y aguas internacionales, en las cuestiones relacionadas con la nacionalidad, naturalización y extradición conforme a la ley o tratados.⁴⁵

Secretaría de la Defensa Nacional, organiza y administra al Ejército y Fuerza Aérea; organiza y prepara el Servicio Militar Nacional; lleva a cabo la movilización del país en caso de guerra; asesora militarmente la construcción de vías de comunicación terrestre y aéreas; administra la justicia militar; interviene en la expedición de permisos para portar armas de fuego; adquiere y fabrica armamento y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea; interviene en la importación y exportación de toda clase de armas y material estratégico, así como en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en territorio nacional.⁴⁶

Secretaría de Marina, organiza, administra y prepara la Armada; ejerce la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; organiza, administra y opera el servicio de aeronáutica naval militar; construye, reconstruye y conserva las obras portuarias que requiere la Armada; interviene en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; asesora militarmente los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua; programa y ejecuta los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal.⁴⁷

⁴⁴Ibid. Artículo 27.

⁴⁵Ibid. Artículo 28.

⁴⁶Ibid. Artículo 29.

⁴⁷Ibid. Artículo 30.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estudia y formula proyectos de leyes de ingreso federal; cobra impuestos, derechos y aprovechamientos federales en los términos legales; define los estímulos fiscales y estima sus efectos en los ingresos de la Federación; dirige los servicios aduanales y de la policía fiscal de la Federación; calcula los ingresos de la federación; supervisa el sistema bancario del país; asegura el cumplimiento de las disposiciones fiscales; autoriza operaciones en qué se hace uso de crédito público; maneja la deuda pública y dirige la política monetaria y crediticia.⁴⁸

Secretaría de Desarrollo Social, integra las políticas del Ejecutivo Federal en materia social. Concentra la responsabilidad de los programas que tiendan a la consolidación, ampliación e incremento de los servicios básicos; coordina las acciones del gabinete de desarrollo social y es la encargada de aplicar el Programa de Solidaridad. En lo que toca a aspectos de ecología, se encarga de vigilar las cuestiones relacionadas con el ambiente y el equilibrio ecológico.⁴⁹

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, desarrolla el sistema de control y evaluación gubernamental; inspecciona el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos; expide normas que regulen el funcionamiento de instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal; informa anualmente al Presidente sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que son objeto fiscalización; recibe y registra declaraciones patrimoniales que presentan los servidores públicos e investiga actos, omisiones y conductas de los mismos.⁵⁰

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, administra los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común; ordena las normas que rigen las concesiones para la explotación de los bienes y recursos; lleva el catastro petrolero y minero; regula la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear; promueve y organiza la investigación técnico-industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes, etc; regula y promueve las industrias extractivas, impulsa el desarrollo de los energéticos de la industria básica o estratégica de la industria naviera.⁵¹

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, desarrolla las políticas generales de industria, comercio exterior e interior, abasto y precios del país; establece la política de industrialización, distribución y consumo de

⁴⁸Ibid. Artículo 31.

⁴⁹Ibid. Artículo 32.

⁵⁰Ibid. Artículo 32 bis.

⁵¹Ibid. Artículo 33.

productos agrícolas, ganaderos, forestales, mineros y pesqueros; fomenta el comercio exterior del país; define los aranceles y fija los precios oficiales; estudia y determina los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, comercio exterior y el abasto; y vigila su cumplimiento.⁵²

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, supervisa la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal; encauza el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero; cuida la conservación de los suelos; opera el sistema meteorológico nacional; regula el aprovechamiento de los recursos forestales y realiza programas de reforestación; vigila el cumplimiento de la Ley Federal del Agua y maneja el sistema hidrológico del Valle de México.⁵³

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, supervisa las políticas de desarrollo del transporte y las comunicaciones; supervisa los servicios públicos de los diversos tipos de comunicaciones; otorga concesiones y permisos para establecer y explotar servicios de comunicación; supervisa la administración de los aeropuertos nacionales, construye aeropuertos federales y concede permisos para la construcción de aeropuertos particulares; regula la administración del sistema ferroviario; otorga concesiones para la explotación de servicios de autotransporte; regula las comunicaciones y transportes por agua; construye y conserva caminos y puentes.⁵⁴

Secretaría de Educación Pública, organiza, vigila y desarrolla en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas todo tipo de enseñanza; ejerce la supervisión y vigilancia del artículo 3º Constitucional; promueve a institutos de investigación científica y técnica, organiza y controla el registro de propiedad literaria y artística.⁵⁵

Secretaría de Salud, establece y conduce la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad en general; organiza y vigila las instituciones de beneficencia privadas; administra los bienes y fondos que el Gobierno Federal asigne para los servicios de asistencia pública; supervisa el Sistema Nacional de Salud; organiza y administra servicios sanitarios generales en toda la República; dirige la política sanitaria; lleva a cabo el control higiénico e inspección de importación o exportación y circulación de comestibles y bebidas; y vigila el cumplimiento de la Ley General de Salud.⁵⁶

⁵²Ibid. Artículo 34.

⁵³Ibid. Artículo 35.

⁵⁴Ibid. Artículo 36.

⁵⁵Ibid. Artículo 38.

⁵⁶Ibid. Artículo 39.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, vigila la observancia y aplicación del artículo 123 de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo; procura el equilibrio entre los factores de producción; interviene en los contratos de trabajo de los nacionales que prestan servicios al extranjero; promueve el incremento de la productividad del trabajo; promueve el desarrollo de la capacitación, adiestramiento, cultura y recreación; dirige el servicio nacional de empleo; promueve la organización de todas las clases de sociedades cooperativas y demás formas de la organización social para el trabajo; lleva estadísticas en materia de trabajo y dirige la Procuraduría General de la Defensa del Trabajo.⁵⁷

Secretaría de la Reforma Agraria, aplica las leyes agrarias; concede o amplía las dotaciones o restituciones de tierra y agua a los núcleos de población rural; interviene en la titulación y parcelamiento ejidal; mantiene el Registro Agrario Nacional; resuelve problemas ejidales y de bienes comunales; proyecta los programas generales y concretos de colonización ejidal; ejecuta las resoluciones y acuerdos que dicte el ejecutivo en materia agraria.⁵⁸

Secretaría de Turismo, formula y conduce la política de desarrollo de la actividad turística nacional; promueve en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional; autoriza precios y tarifas en los servicios turísticos; vigila con el apoyo de las autoridades estatales y municipales la correcta aplicación de estos precios; regula, orienta y estimula las medidas de protección al turismo; promueve y facilita el intercambio y desarrollo turístico internacional; promueve la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de turismo; promueve, coordina y en su caso organiza espectáculos, congresos, excursiones y otros eventos tradicionales y folklóricos que fomenten el turismo.⁵⁹

Secretaría de Pesca, formula y conduce la política pesquera del país; otorga contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la flora y fauna acuática; determina las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas; organiza y fomenta la investigación sobre la actividad pesquera; estudia y difunde métodos y procedimientos técnicos sobre la explotación de la piscicultura; realiza, activa y actualiza lo referente a acuacultura; promueve la industrialización y consumo humano de productos pesqueros y apoya a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) en las importaciones y exportaciones de la flora y fauna acuática.⁶⁰

⁵⁷Ibid. Artículo 40.

⁵⁸Ibid. Artículo 41.

⁵⁹Ibid. Artículo 42.

⁶⁰Ibid. Artículo 43.

- B. La Administración Pública Federal Paraestatal, está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.⁶¹

Las Entidades Paraestatales. El Gobierno Federal Mexicano tiene bajo su responsabilidad la operación de numerosas Empresas Públicas. Tales empresas son mejor conocidas como Empresas Paraestatales.

Estas empresas pueden ser de participación estatal mayoritaria cuando el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, de forma conjunta o separada, aportan o son propietarios del 50% o más del capital social.⁶²

En algunos casos, las paraestatales también pueden ser consideradas como empresas de participación estatal mayoritaria cuando el gobierno tiene la facultad para nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien para designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.⁶³

Las empresas paraestatales se dedican a la producción de bienes y servicios destinados al consumo público. La producción de bienes y servicios de estas empresas está organizada por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades. Estas empresas gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de sus objetivos y metas señalados en sus programas.⁶⁴ Las

⁶¹Ibid. Título Primero. Capítulo Único De la Administración Pública Federal. Artículo 1.

⁶²Ibid. Título Tercero. Capítulo Único. De la Administración Pública Paraestatal. Artículo 46, párrafo 1 inciso a).

⁶³Ibid. Artículo 46, párrafo 1 inciso c).

⁶⁴ Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Capítulo I De las disposiciones generales. Artículo 11.

empresas paraestatales, financian una parte de sus actividades con ingresos de las ventas que realizan ya que generalmente no están en posición de cubrir la totalidad de sus costos de producción y por lo tanto, reciben fondos, transferencia de pagos o subsidios del gobierno. Las empresas paraestatales que son consideradas como las más importantes tanto económica como estratégicamente para el país son Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), las cuales son controladas directamente por el Gobierno Central.

La relación entre el Ejecutivo Federal y las empresas paraestatales se lleva a cabo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).⁶⁵ Las empresas paraestatales se pueden dividir en dos categorías dependiendo del grado de control que la SHCP tiene sobre las adquisiciones que la empresa realiza:

- i) Empresas Paraestatales que sus adquisiciones son totalmente controladas por Hacienda⁶⁶; y
- ii) Empresas cuyas adquisiciones no son controladas por Hacienda.⁶⁷

⁶⁵Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Título Tercero. Capítulo Único. De la Administración Pública Paraestatal. Artículo 50.

⁶⁶Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Compañía de Luz y Fuerzas del Centro (CLYFC), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Ferrocarriles Nacionales (FERRONALES), Caminos y Puentes Federales y Servicios Conexos (CAPUFE), Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Lotería Nacional (LOTENAL), Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

⁶⁷Sistema de Transporte Colectivo (Ruta-100), CAPFCE, Instituto Mexicano del Pequeño Comercio (IMPEC), Sistema de Transporte Colectivo (METRO), Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), Azúcar Panamericana, Telecomunicaciones de México (TELECOM), Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Comisión de Fomento Minero, Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), Leche Industrializada Conasupo (LICONSA), Maíz Industrializado Conasupo, Pronósticos Deportivos, Fideicomiso de Fomento Minero.

El Presidente de la República tiene autoridad para determinar qué Secretaría de Estado fungirá como coordinadora del sector de las empresas paraestatales. Cada Secretaría coordinadora de sector es la responsable de coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.⁶⁸ La relación de las Secretarías de Estado con cada una de las empresas paraestatales es la siguiente⁶⁹:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Banco de México
- Banco Nacional de Comercio Exterior
- Banco Nacional de Crédito Rural
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- Banco Nacional del Pequeño Comercio
- Comisión Nacional Bancaria
- Comisión Nacional de Seguros y Finanzas
- Comisión Nacional de Valores
- Financiera Nacional Azucarera
- Instituto para el Depósito de Valores
Nacional Financiera
- Tribunal Fiscal de la Federación

Secretaría de Trabajo y Previsión Social

- Comisión Nacional de Salarios Mínicos
- Comité Nacional Mixto de Protección al Salario
- Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
- Procuraduría Local de la Defensa del Trabajo

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

- Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- Impulsora y Exportadora Nacional
- Procuraduría Federal del Consumidor

⁶⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Título Tercero. Capítulo Único. De la Administración Pública Paraestatal. Artículo 49.

⁶⁹ SHCP. Documento de apoyo para la negociación del Capítulo X "Compras del Sector Público" del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC).

Secretaría de Desarrollo Social
Procuraduría del Medio Ambiente
Procuraduría Nacional de Solidaridad
Instituto Nacional de Ecología

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Comisión Nacional del Agua
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias

Secretaría de Gobernación
Agencia Mexicana de Noticias
Instituto Mexicano de la Radio

Secretaría de Salud
Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social
Centro de Obras y Equipamiento en Salud
Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social
Instituto Nacional de la Comunicación Humana

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Aeropuertos y Servicios Auxiliares
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
Ferrocarriles Nacionales de México
Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios
Instituto Mexicano de Comunicaciones
Instituto Mexicano del Transporte
Puertos Mexicanos (en proceso de privatización)
Servicios a la Navegación en Espacio Aéreo Mexicano
Servicio Postal Mexicano
Telecomunicaciones de México
Transportación Marítima Mexicana

Secretaría de Turismo
Centro de Estudios Superiores de Turismo

Secretaría de Educación Pública
Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C.
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Fondo de Cultura Económica

Secretaría de Pesca
Instituto Nacional de la Pesca

Secretaría de la Reforma Agraria
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Altos Hornos de México, S.A.
Comisión de Fomento Minero
Comisión Federal de Electricidad
Fertilizantes de México
Instituto Mexicano del Petróleo
Instituto de Investigaciones Eléctricas
Petróleos Mexicanos

Secretaría de Programación y Presupuesto (Fusionada a Hacienda)
Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática

Departamento del Distrito Federal
Industrial de Abasto
Junta de Conciliación y Arbitraje
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

2.2.2. Orientación de la Política Económica

- A. El Plan Nacional de Desarrollo. Cuando Carlos Salinas de Gortari tomó posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de diciembre de 1988, el país atravesaba tiempos particularmente difíciles. Con el fin de responder a los retos que enfrentaba la nación, puso en marcha un programa integral. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 constituye el instrumento que define tanto los objetivos básicos del gobierno como las estrategias necesarias para alcanzarlos. De esta forma, las acciones emprendidas por el actual gobierno pueden dividirse en tres ámbitos generales: la política, la economía y la sociedad.

En el ámbito de la política, se procedió a replantear el papel que debía jugar el Estado ante la nueva realidad. Esto implicó toda una modernización de la gestión pública que mediante una serie de medidas de fiscalización y auditoría, ha permitido depurar y simplificar los procesos administrativos, así como garantizar el uso transparente de los recursos públicos. Se instó a los distintos partidos políticos a realizar un diálogo franco con el fin de concertar una Reforma Electoral que contribuyera al perfeccionamiento de la vida democrática de México. Con respecto a la política exterior, se ha promovido la presencia de México en el extranjero. En este sentido, se ha renovado la relación con los países de América Latina, la Comunidad Europea (CE), los países de la Cuenca del Pacífico y en particular con EEUU y Canadá.

En cuanto al aspecto económico, el presidente señaló que su principal compromiso era restablecer el crecimiento económico con estabilidad de precios. De tal manera, se procedió a tomar acciones en las siguientes áreas: Para lograr una reducción significativa de la tasa de inflación, se puso en práctica un esfuerzo de concertación entre obreros, campesinos, empresarios y el gobierno que culminó con la firma del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Se renegoció la deuda externa para eliminar la carga excesiva que ésta representaba y que inhibía el crecimiento. Se decidió continuar con el esfuerzo de abrir el país a los flujos comerciales internacionales con el objeto de estimular la competitividad de la economía mexicana, alentando las exportaciones. Se han tomado acciones para atraer mayores flujos de inversión extranjera. El sector paraestatal ha sido reducido de 1,555 empresas en 1982 a sólo 239 en 1991⁷⁰, el resultado de la política de privatización ha tenido un significativo impacto en el

⁷⁰Banco de México, La Economía Mexicana 1992. Junio de 1992, Página 116.

volumen y la composición de las compras gubernamentales así como en la naturaleza de las inversiones realizadas por las dependencias y de las empresas paraestatales en lo relativo a trabajos públicos.

En el ámbito social el presidente asumió el compromiso de aliviar de inmediato la carga económica que pesa sobre los mexicanos de más bajos recursos. Para este efecto, se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). De especial importancia para la actual administración han sido los sectores de educación, salud pública, lucha contra el narcotráfico, derechos humanos y protección del medio ambiente.

- B. México y el GATT. Durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, México mantuvo una posición lejana a los movimientos multilaterales de comercio que se estaban desarrollando; es decir, México no se adhirió al GATT. Sin embargo, estableció un activo programa de industrialización a través de la política de sustitución de importaciones.

El cambio de política en México se inició durante la década de los 70's cuando la nación empezó a mirar hacia afuera. Basado en la producción de petróleo y reservas efectivas, México se endeudó fuertemente en los mercados internacionales para financiar el desarrollo económico interno. Durante el período presidencial de López Portillo (1976-1982), México empezó a orientar más sus políticas hacia el comercio internacional y la adhesión al GATT vino a ser parte de la estrategia de política internacional y económica del país. La decisión de proseguir con los planes para ser miembro del GATT encontró oposición en el interior del país y por tal motivo, México fue forzado a abandonar su primer intento de ser signatario del GATT.

La administración del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) afrontó condiciones económicas dramáticas en el interior del país tales como presión por el servicio de la deuda externa, fuga de capitales, inflación, entre otras. En cuanto al ámbito internacional, el precio internacional del petróleo se desplomó y el mundo entró en una seria recesión económica. Ante esto, el gobierno estableció un programa para reestructurar la carga de la deuda y para reparar la totalidad de la estructura económica del país y además, inició una "reforma masiva" en el régimen comercial para volver a solicitar la adhesión de México al GATT.

Cuando México se adhirió al GATT en 1986, consolidó la totalidad de su tarifa arancelaria de importación a un arancel máximo de 50% *ad valorem*; eliminó casi la totalidad de los permisos previos de importación; presentó una lista de 658 productos⁷¹, los cuales consolidó por debajo del arancel de 50% *ad valorem* y signó varios de los Códigos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio (i.e. Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, Valoración en Aduanas, Antidumping y Obstáculos Técnicos). Sin embargo, El Código de Compras del Sector Público no fue firmado por México debido a que en aquella época se declaró que:

"Las leyes y reglamentos mexicanos vigentes que norman las compras de las empresas paraestatales, son plenamente compatibles con las obligaciones del artículo XVII, incluidas la no discriminación y la aplicación de criterios comerciales en las transacciones comerciales. El Gobierno de México velará porque las compras realizadas por las empresas paraestatales se hagan de conformidad con el artículo XVII, incluidas la notificación y otros procedimientos.

⁷¹Lista LXXVII de México ante el GATT.

El artículo XVII regula la participación de las empresas comerciales del estado en el comercio internacional. De acuerdo con esta disposición las empresas del Estado deberán ajustarse, en sus compras o sus ventas que entrañen importaciones o exportaciones, al principio general de no discriminación previsto en el Acuerdo General para las medidas de carácter legislativo o administrativo concernientes a las importaciones o exportaciones efectuadas por comerciantes privados. El Artículo 134 de la Constitución Política Mexicana y la Ley de Adquisiciones del Sector Público obligan a la licitación y a la aplicación de criterios de honestidad y transparencia en las adquisiciones, razón por la cual es compatible con el citado artículo XVII.⁷²

De la diferencia que existe entre lo que son las "Compras del Sector Público" y el "Comercio de Estado", encontramos que lo establecido por México cuando ingresó al GATT se refiere a la actividad comercial de las empresas de Estado -reglamentada por el artículo XVII del GATT- y no a las compras del sector público -las cuales son excluidas de las disposiciones del Acuerdo General⁷³-. Por lo que podemos concluir que el sector de las compras gubernamentales ha permanecido al margen de cualquier acuerdo internacional que México ha suscrito.

2.3. EL MARCO REGULADOR

En esta sección se hace una recapitulación del sistema de compras gubernamentales que es vigente en México; es decir, anterior a cualquier cambio que pueda surgir con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Los aspectos que se tratan son los siguientes:

1. Las entidades responsables - las dependencias del gobierno que ejercen algún tipo de autoridad sobre los presupuestos y los procesos de compras;

⁷²El Proceso de Adhesión de México al GATT. Página 17.

⁷³Ver Capítulo 3 punto 3.1. del presente trabajo.

2. El marco jurídico - las leyes que regulan las compras gubernamentales y los presupuestos; y
3. El recurso de inconformidad - causas por las cuales las decisiones de compras son apeladas.

2.3.1. Las Entidades Responsables de las Compras Gubernamentales

No obstante a que los presupuestos y las compras que realizan las entidades son responsabilidad de cada Secretaría y Empresa Paraestatal, existen tres entidades gubernamentales que ejercen cierta autoridad sobre los presupuestos y los procesos de adquisición de las dependencias del gobierno federal y de las empresas paraestatales. Estas Secretarías son:

- A) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 - B) Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y
 - C) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- A. Secretaría de Hacienda. Es considerada como el instrumento técnico encargado de supervisar las cuentas públicas a través de ejercer funciones de controlador. Hasta hace poco tiempo, la responsabilidad de desarrollar y aprobar los presupuestos de gastos anuales para el gobierno federal estaba en manos de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); sin embargo, en julio de 1992, las funciones de la SPP fueron incorporadas a Hacienda. Es decir, anteriormente, Hacienda era la responsable de monitorear los ingresos del gobierno mientras la SPP administraba los gastos.

Hacienda es la encargada de administrar los presupuestos de las secretarías de estado. Con respecto a las empresas paraestatales, tiene un papel menos directo en el proceso de aprobación de sus presupuestos debido a que éstas no son totalmente financiadas por el Gobierno Federal. Con el fin de mejorar la eficiencia de las paraestatales, se les ha otorgado un considerable grado de autonomía para realizar sus propias adquisiciones. La SHCP ejerce la función de controladora toda vez que mantiene miembros de la secretaría responsable de cada empresa paraestatal dentro del Consejo de Ejecutivos de dicha empresa. Por ejemplo, funcionarios de la SEMIP pueden ocupar puestos en los Consejos de PEMEX y CFE.

Entre las atribuciones y funciones que le competen a esta Secretaría en lo relativo al sistema de compras, destacan las siguientes:

- Dictar disposiciones administrativas para la adecuada aplicación de la Ley.⁷⁴
- Verificar la relación que guardan los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de desarrollo del país.⁷⁵
- Sancionar a quienes infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley.⁷⁶
- Establecer los criterios generales a qué deberá sujetarse la programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen las dependencias y entidades.⁷⁷
- Establecer las bases de integración y funcionamiento de los comités.⁷⁸

⁷⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios. Título Primero Disposiciones Generales. Capítulo Único. Artículo 5.

⁷⁵ Ibid. Título Segundo. Capítulo I De la Planeación, Programación y Presupuestación. Artículo 14.

⁷⁶ Ibid. Título Cuarto De las Infracciones y Sanciones. Capítulo Único. Artículo 58.

⁷⁷ Reglamento de la Ley de Adquisiciones. Capítulo II De la Programación y Presupuestación. Artículo 4.

- B. **SECOGEE.** La actual administración ha puesto especial interés en el seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno, incluyendo el gasto del sector público. La entidad encargada de esta función es la SECOGEF, quien lleva a cabo la estricta vigilancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la consolidación de la Contraloría Social en concordancia con el Programa Nacional de Solidaridad, la intensificación de los programas de simplificación administrativa, el mejoramiento del suministro de los servicios públicos, y la estricta vigilancia del ejercicio de los recursos federales, sustentada en modernos sistemas de auditoría y evaluación.

La SECOGEF no desempeña ningún papel en lo relativo al proceso de asignación del gasto, únicamente es responsable de llevar a cabo la auditoría después de que ha sido administrado y ejercido el presupuesto. Sin embargo, como un esfuerzo para mejorar la eficiencia en las funciones públicas, revisa y apoya los procesos de licitación.

En el área de las compras gubernamentales, la ley otorga a la SECOGEF las siguientes facultades:

- Dictar disposiciones administrativas para la adecuada aplicación de la Ley.⁷⁹
- Vigilar y comprobar que las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios se realicen con apego a la Ley.⁸⁰

⁷⁸Ibid. Artículo 8.

⁷⁹Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios. Título Primero Disposiciones Generales. Capítulo Único. Artículo. 5.

⁸⁰Ibid. Artículo 6.

Realizar visitas e inspecciones que estime pertinentes a las dependencias y entidades que celebren actos de los regulados por la Ley de Adquisiciones, así como solicitar de los servidores públicos de las mismas y de los proveedores en su caso, todos los datos e informes relacionados con las adquisiciones, arrendamiento y servicios.⁸¹

Verificar en cualquier tiempo que las adquisiciones, arrendamientos o servicios, se realicen de conformidad a lo establecido por la Ley de Adquisiciones, o en las disposiciones que de ella se deriven y a los programas y presupuestos autorizados. Las dependencias y entidades proporcionarán todas las facilidades necesarias a fin de que la Contraloría, pueda realizar el seguimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos y servicios.⁸²

Determinar en qué laboratorios se realizará la comprobación de la calidad de las especificaciones de los bienes muebles.⁸³

Aplicar, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones que procedan a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones.⁸⁴

Las dependencias y entidades remitirán a la Contraloría, copia de la convocatoria de las licitaciones públicas, de las bases de licitación, así como la información del monto aproximado de la adquisición, arrendamiento o servicio de que se trate. La Contraloría determinará si envía algún representante a los actos de apertura o fallo de las licitaciones.⁸⁵

⁸¹Ibid. Título Tercero De la Información y Verificación. Artículo 51.

⁸²Ibid.

⁸³Ibid. Artículo 52.

⁸⁴Ibid. Título Cuarto De las Infracciones y Sanciones. Capítulo Único. Artículo 60.

⁸⁵Reglamento de la Ley de Adquisiciones. Capítulo V De la Información y Verificación. Artículo 38.

La inconformidad en contra de la resolución que contenga el fallo de la adjudicación de la oferta, se presentará ante la Contraloría.⁸⁶

C. **SECOFI**. Como entidad responsable del comercio, en el sector de las compras gubernamentales desempeña las siguientes funciones:

Dictar disposiciones administrativas para la adecuada aplicación de la Ley.⁸⁷

Determinar los bienes y servicios de uso generalizado, cuya adquisición o contratación, en forma consolidada, llevarán a cabo directamente las dependencias y entidades, con objeto de ejercer el poder de compra del sector público, apoyar las áreas prioritarias del desarrollo y obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y oportunidad.⁸⁸

Expedir criterios generales que orienten a las dependencias y entidades, a fin de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio o importes de los productos básicos.⁸⁹

Otorgar la autorización previa de importación a las dependencias, para la adquisición de bienes de procedencia extranjera. Asimismo, podrá eximir a las dependencias de este requisito, cuando se trate de bienes muebles que no se produzcan en el país o cuya producción sea insuficiente para satisfacer la demanda de los mismos.⁹⁰

⁸⁶Ibid. Artículo 39.

⁸⁷Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios. Título Primero Disposiciones Generales. Capítulo Único. Artículo 5.

⁸⁸Ibid. Título Segundo. Capítulo I De la Planeación, Programación y Presupuestación. Artículo 19.

⁸⁹Ibid. Título Segundo. Capítulo III De los Pedidos y Contratos. Artículo 30.

⁹⁰Ibid. Artículo 31.

2.3.2. Marco Jurídico de las Compras del Sector Público

En el ámbito de la legislación nacional, se establece que las compras gubernamentales deben someterse a un proceso de licitación pública, mediante convocatoria, con objeto de garantizar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y financiamiento.⁹¹

A. Leyes Aplicables. Con el fin de asegurar un proceso de compras gubernamentales transparente, eficiente y con mejores costos, el gobierno ha promulgado dos leyes con sus respectivos Reglamentos:

- i) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles; y
- ii) Ley de Obras Públicas.

La Ley de Adquisiciones es el principal instrumento de la legislación mexicana que controla las compras gubernamentales. En términos generales, la Ley se aplica a las adquisiciones, arrendamientos de bienes y a la prestación de servicios relacionados con dichos bienes, adquiridos o rentados, total o parcialmente, con fondos federales.⁹² El Reglamento de la ley de Adquisiciones, elaborado en 1988, clarifica y brinda mayor detalle acerca de las disposiciones generales contenidas en la Ley.

⁹¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Séptimo. Prevenciones Generales. Artículo 134.

⁹²Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios. Título Primero Disposiciones Generales. Capítulo Único. Artículo 7.

La Ley de Obras Públicas regula el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realizan las entidades del Gobierno Federal.⁹³

En esta Ley, la obra pública es definida como todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles, incluyendo la exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo.⁹⁴

Existen leyes federales relacionadas que pueden influir en el sistema de compras gubernamentales. Estas leyes y regulaciones son las siguientes:

- Lev. Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta ley establece la estructura del sector público así como los mandatos para cada Secretaría.
- Lev. de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos; Reglamento de la Ley. Esta legislación regula la programación, el presupuesto, el control y la evaluación del gasto público federal. También define la competencia que tiene la SHCP para administrar el gasto público y la competencia de la SECOGEF para realizar auditorías.
- Lev. Federal de las Entidades Paraestatales; Reglamento de la Ley. Esta Ley contiene las reglas que las entidades propiedad del Gobierno deben seguir en sus operaciones, y les otorga mayor independencia para su administración.
- Presupuesto Anual de Egresos de la Federación. El Decreto del Presupuesto se hace anualmente, en el se establecen los niveles y distribución del presupuesto público y dispone como serán utilizados los fondos.

B. El Presupuesto y su Asignación. El Presupuesto es elaborado cada año (en el mes de diciembre), con la finalidad de presupuestar el período que cubre el siguiente

⁹³ Ley de Obras Públicas. Título Primero Disposiciones Generales. Capítulo Único. Artículo 1.

⁹⁴ Ibid., Artículo 2.

año calendario y se publica en el Diario Oficial de la Federación. Regula los programas y establece los límites de gasto para cada Secretaría de Estado y Empresa Paraestatal. Asimismo, establece los umbrales⁹⁵ para las adjudicaciones directas que pueden realizar las diferentes secretarías y empresas paraestatales.

Cada secretaría y empresa paraestatal mantiene un Comité encargado de supervisar el gasto, las políticas y los procedimientos de las compras gubernamentales.⁹⁶ Las empresas paraestatales, deben remitir sus programas y presupuestos de adquisiciones a la dependencia coordinadora de sector⁹⁷; y todas las secretarías deberán presentar sus programas de gasto y presupuesto a la SHCP a fin de que ésta los apruebe.

Después de la aprobación del presupuesto, Hacienda no participa en la toma de decisiones diarias de las adquisiciones. Sin embargo, existen ciertas categorías de productos para los cuales Hacienda revisa las decisiones de compra a fin de determinar si la compra es necesaria y acorde con las necesidades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto aplica principalmente a las compras de bienes de capital como es el caso de equipo de oficina, muebles, teléfonos o vehículos. La SHCP es la encargada de determinar si el nivel de gasto es consistente con el tamaño y funcionamiento de la entidad.

- C. Procedimiento de Compras. Cada secretaría y empresa paraestatal es responsable de realizar la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, así

⁹⁵Valor mínimo de los contratos, por el cual las entidades gubernamentales se comprometen a realizar licitaciones.

⁹⁶Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios. Título Segundo, Capítulo I De la Planeación, programación y presupuestación. Artículo 15.

⁹⁷Ibid. Artículo 14.

como de desarrollar las políticas internas de compras, considerando los siguientes aspectos⁹⁸:

- Metas;
- Estándares técnicos y de calidad;
- Establecimiento de programas de implementación;
- Necesidades generales del servicio público; y
- Empleo de bienes y servicios de origen mexicano, así como el valor agregado de la tecnología mexicana.

En general, La Ley de Adquisiciones establece que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudiquen o lleven a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para asegurar al estado las mejores condiciones en términos de precio, calidad, financiamiento y tiempo.⁹⁹

- D. Procedimiento de Licitación Pública. Es aquel en los que todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas. Las convocatorias para este tipo licitación deberán ser publicadas por lo menos en dos de los principales diarios de la nación con un mínimo de diez días hábiles (entre la fecha de publicación y el acto de apertura) para bienes de línea y con un mínimo de veinte días hábiles para productos de fabricación sobre diseño.¹⁰⁰ Las bases de las licitaciones deberán entregarse a los proveedores a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta dos días hábiles previos al acto de apertura de las ofertas.¹⁰¹

⁹⁸Ibid. Artículo 13.

⁹⁹Ibid. Capítulo III De los pedidos y contratos, Artículo 26.

¹⁰⁰Reglamento de la Ley de Adquisiciones. Capítulo IV De los pedidos y contratos, Artículo 14.

¹⁰¹Ibid. Artículo 18.

Con base en el origen de los bienes, dentro de la legislación mexicana, se definen dos tipos de licitaciones¹⁰²:

- a) Pública Nacional, es aquella en que podrán participar únicamente proveedores establecidos en el país y en la que los bienes a adquirir cuenten cuando menos con un 50% de contenido nacional, incluyendo la mano de obra; y
- b) Pública Internacional, es aquella en la que podrán participar proveedores establecidos tanto en el país como en el extranjero y en la que los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero, sin que necesariamente sea exigible algún grado de integración nacional.

En general, la entidad compradora es quien decide si el contrato va a ser dirigido a ofertas nacionales o internacionales. Si la entidad que va a realizar la adquisición considera que la participación de proveedores extranjeros es garantizada por calidad, entrega, servicio o precio; entonces se podrá convocar a una licitación internacional. En estos casos, la entidad que realiza la licitación enviará copias de la convocatoria a las respectivas representaciones diplomáticas acreditadas en el país, con objeto de asegurar su participación.¹⁰³

Con el fin de mejorar los procedimientos de adquisición, la Ley de Adquisiciones establece que las licitaciones públicas podrán ser omitidas en los casos en que las adquisiciones representen sumas muy pequeñas. En el Presupuesto Anual, se definen los umbrales para las compras de los bienes y

¹⁰²Ibid. Artículo 15.

¹⁰³Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios. Título Segundo, Capítulo III De los pedidos y contratos. Artículo 27.

servicios que podrán ser adquiridos sin tener que realizar una licitación pública. Dichos umbrales pueden variar dependiendo del nivel de adquisición anual autorizado para cada entidad.¹⁰⁴ Existe una segunda categoría de adquisiciones que permite el recurso a las licitaciones privadas, en este caso la oferta deberá requerir al menos de tres proveedores. El Presupuesto Anual, también define los umbrales de gasto para este tipo de adquisiciones.

La Ley de Adquisiciones establece ciertas situaciones en las cuales las entidades pueden ser exentas de los requisitos de la licitación pública.¹⁰⁵

Condiciones de la Oferta. Para asegurar eficiencia en el proceso de licitación, proteger a los oferentes y tener flexibilidad para los compradores, La Ley de Adquisiciones establece condiciones mínimas que deben contener las bases de licitación¹⁰⁶:

- I. Datos de la dependencia o entidad convocante;
- II. Descripción completa de los bienes o servicios, información específica sobre refacciones, mantenimiento, asistencia técnica y capacitación,

¹⁰⁴Ibid. Artículo 39.

¹⁰⁵Excepciones al proceso de licitación Pública:

- i. Cuando el contrato sólo pueda ser firmado con el propietario de la patente (Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones)
- ii. Por seguridad nacional -adquisiciones militares o navales- (Artículo 36)
- iii. Cuando se trate de la compra de granos y productos alimenticios (Artículo 37)
- iv. Cuando peligre o se altere el orden social (Artículo 37)
- v. Cuando no existan tres proveedores competentes (Artículo 37)
- vi. Cuando se trate de mantenimiento o compostura de equipo ya existente (Artículo 37)
- vii. En el caso de terminación de un contrato (Artículo 37)
- viii. Cuando los bienes son comprados por medio de prácticas comerciales no comunes (Artículo 37)
- ix. Compras que realicen granjeros con un ingreso bajo o de grupos urbanos (Artículo 37)
- x. Las adquisiciones de bienes destinados a la venta o a procesos de producción, las compras para el otorgamiento de prestaciones de carácter social al personal que les preste servicios (Artículo. 38). La adquisición de estos bienes deberá recibir aprobación de Hacienda para poder ser adquiridos directamente.

¹⁰⁶Reglamento de la Ley de Adquisiciones. Capítulo IV De los pedidos y contratos. Artículo 17.

- especificaciones y dibujos, cantidades, muestras, período de garantía y otras opciones adicionales de cotización;
- III. Tiempo y lugar de entrega;
 - IV. Información relativa al costo de las bases, garantías, poderes que deberán acreditarse, aclaraciones, entrega de las ofertas y garantías, acto de apertura de ofertas, comunicación del fallo y firma del pedido o contrato;
 - V. Condiciones de precios, pagos y anticipos;
 - VI. Requisitos que deberán cumplir los participantes;
 - VII. Criterios para la adjudicación de los contratos, así como para la evaluación de la calidad de los bienes;
 - VIII. Causas que determinen la declaración de licitación desierta;
 - IX. Señalamiento de que el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de licitación y la comprobación de que los proveedores han acordado con otros elevar los precios de bienes y servicios, así como cualquier otra violación a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y su Reglamento serán causas de descalificación de los mismos;
 - X. Inconformidades que pueden presentar los proveedores;
 - XI. Penas convencionales por atraso en las entregas;
 - XII. Instrucciones para elaborar y entregar las ofertas; y
 - XIII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases, así como en las ofertas presentadas por los proveedores, podrán ser negociadas o modificadas, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas.

Garantías. Los proveedores deberán garantizar, si es necesario lo siguiente: i) seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación; ii) correcta aplicación de los anticipos que reciban; y iii) cumplimiento de los contratos o pedidos.¹⁰⁷

Adjudicación. Cuando todas las condiciones de las ofertas presentadas sean iguales, el contrato será otorgado a la oferta más baja en precio. El fallo de la

¹⁰⁷ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles. Título Segundo. Capítulo III De los pedidos y contratos. Artículo 32.

licitación se dará a conocer a los participantes el mismo día del acto de apertura o dentro de los 30 días hábiles posteriores a la apertura de la oferta. El contrato deberá firmarse dentro de los 20 días hábiles después de que se le notificó al proveedor la adjudicación.¹⁰⁸ Este período podrá extenderse por 10 días más en caso de que las empresas paraestatales y/o secretarías adjudicantes lo consideren conveniente.

Bajo circunstancias debidamente justificadas, los contratos podrán ser adjudicados a dos o más proveedores de un mismo bien. En este caso, los precios del contrato no deberán ser mayores al 5% de la oferta más baja. A la oferta más baja se le podrá adjudicar el 50% del contrato, y el resto podrá ser adjudicado al precio de las otras ofertas. Esta situación puede ocurrir cuando un proveedor no cumpla con la cantidad requerida en el tiempo establecido.¹⁰⁹

Una oferta podrá ser declarada desierta si: i) no se han registrado proveedores en el momento de apertura de la oferta; o ii) las ofertas presentadas no cumplen con las condiciones establecidas en las bases de licitación o los precios son considerados como inaceptables.¹¹⁰

Pagos. La Ley de Adquisiciones establece que los pagos deben efectuarse a más tardar dentro de los 20 días hábiles contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación, a menos de que las partes acuerden otro plazo.¹¹¹

¹⁰⁸Ibid, Artículo 34.

¹⁰⁹Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Capítulo IV De los pedidos y contratos, Artículo 26.

¹¹⁰Ibid, Artículo 23.

¹¹¹Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, Título Segundo, Capítulo III De los pedidos y contratos, Artículo 44.

2.3.3. Recurso de Inconformidad

Tiene como finalidad reencauzar el procedimiento a las disposiciones legales de la materia, cuando se presentan irregularidades que afectan los intereses de los particulares y de la propia Administración Pública Federal; esto es, salvaguarda la debida transparencia y equidad que deben contener las adquisiciones de bienes y servicios y la contratación de obra pública que se realicen con fondos federales.

El Recurso de inconformidad para las adquisiciones de bienes y servicios relacionados con los bienes, está estipulado en la Ley de Adquisiciones bajo los Artículos 34, 46, 53, 54 y 55 y en su Reglamento bajo el Artículo 39. Para la Obra Pública, se establece en la Ley de Obras Públicas en los Artículos 36, 58 bis y 65 bis y en su Reglamento en el Artículo 52.

En las regulaciones mencionadas en el párrafo anterior, se atribuye específicamente a la SECOGEF, la aplicación de las funciones de control, dentro de las cuales se incluye la relativa a la atención de inconformidades en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. La SECOGEF cuenta con un manual de procedimientos para la presentación de protestas, el cual define las principales áreas de inconformidad.

El recurso de inconformidad lo pueden ejercer los proveedores y contratistas que habiendo participado en una licitación pública, consideran que sus derechos fueron afectados, bien sea por la resolución que contenga el fallo, o por la emisión de algún acto relativo a cualquier etapa o fase de la licitación, tales como la convocatoria, bases, junta de aclaraciones, acto de apertura, así como por actos posteriores al fallo que impliquen condiciones diferentes a las de la convocatoria.

Las protestas deberán presentarse por escrito y fundamentarse en el supuesto de que la autoridad que emitió la licitación no se sujetó a los lineamientos establecidos en la legislación. Este acto de protesta puede también ser presentado por las entidades que adjudican los contratos si consideran que los términos del contrato contravienen las condiciones publicadas en la convocatoria.

Con respecto a las inconformidades que surjan en la adquisición de bienes y servicios, los proveedores podrán presentarlas, indistintamente, ante la Contraloría Interna de la entidad o empresa convocante o ante la SECOGEF, tomando en cuenta lo siguiente:

- i. Las inconformidades contra la resolución que contenga el fallo en materia de adquisiciones, corresponde resolverlas exclusivamente a la SECOGEF. Si por alguna circunstancia estas inconformidades fueran presentadas ante la dependencia o entidad convocante, éstas deberán remitirlas en forma inmediata a la SECOGEF.
- ii. Las inconformidades contra actos distintos al fallo (convocatoria, bases, acto de apertura de ofertas u otros, incluyendo los que sean posteriores al fallo), serán resueltas por la Contraloría Interna de la convocante o por la SECOGEF, según ante quien el proveedor haya presentado su protesta.

En lo que respecta a la obra pública, las inconformidades contra la resolución que contenga el fallo o contra actos distintos a éste, serán resueltas por la Contraloría Interna de la convocante o por la SECOGEF, según ante quien el contratista la haya presentado.

Tanto las protestas de adquisiciones como de obra pública deben ser presentadas dentro de los diez días naturales posteriores al fallo, o bien, si la inconformidad es en contra de algún acto u omisión en cualquier etapa de la licitación distinta a la del fallo, podrá presentarse dentro de los diez días naturales siguientes a aquél en que se tenga conocimiento del acto que se impugne. Sin embargo, contra la suspensión de contratos de obra pública, el plazo será de 10 días hábiles. La Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas, establecen que las dependencias, entidades y la SECOGEF, contarán con un plazo que no excederá de 45 días naturales para realizar las investigaciones relativas al caso y presentar sus respuestas.

La revocación de una resolución de inconformidad emitida por la SECOGEF, puede solicitarse ante la Dirección General Jurídica de la propia Secretaría, dentro de un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación.¹¹²

2.4. NUEVO MARCO JURIDICO DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES EN MEXICO

En este punto se debe señalar que el 1º de enero de 1994 entró en vigor la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en este nuevo ordenamiento, se conjuntaron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y la Ley de Obras Públicas.

¹¹²El Procedimiento de este recurso está previsto en los Artículos 66 y 67 de la Ley de Adquisiciones y en el Artículo 73 de la Ley de Obras Públicas.

Un aspecto de suma relevancia de la nueva Ley, es el propósito de adecuar el marco normativo aplicable en estas materias a las condiciones de apertura comercial que México ha emprendido.

En lo particular, la Ley contiene diversos preceptos que prevén su coexistencia con los tratados comerciales internacionales celebrados o que celebre nuestro país.

Así, en primer término, tenemos el artículo 5 que establece que la aplicación de la Ley será sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados. Con ello, se reconoce el marco legal fijado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del que deriva un ámbito personal específico de validez de la norma acordada en el derecho internacional público. Es decir, se reconoce que la regulación general del sistema de compras gubernamentales estará dado por la ley expedida por el Congreso de la Unión, pero que, para determinados supuestos o actos, será de aplicación específica lo acordado en los Tratados.

Entre otras disposiciones de la nueva Ley, encontramos que se introduce la posibilidad de que las dependencias y entidades puedan pactar una cláusula arbitral para la solución de controversias, siempre que las materias sobre las que éstas puedan versar hayan sido determinadas por la SHCP, quien para estos efectos escuchará la opinión de la SECOGEF y de SECOFI. De esta forma, se abre la posibilidad de pactar cláusula arbitral para lograr mayor celeridad y economía en la solución de controversias, pero de una manera controlada, acorde con la importancia de los intereses que están sujetos a discusión.

Por otra parte, y con el propósito de distinguir y precisar si las licitaciones públicas serán de carácter nacional o internacional, el artículo 31 -además de definir

ambos conceptos- establece que únicamente se podrán llevar a cabo licitaciones internacionales cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en tratados; cuando, previa investigación que se realice, no exista oferta de proveedores o contratistas nacionales; cuando, en términos de precio, sea lo más conveniente para la administración pública federal; o bien, cuando sea obligatorio en relación con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval. Estas disposiciones son congruentes con la reciprocidad que caracteriza la celebración de tratados internacionales, sin perjuicio de que, en sí mismas, resultan del mayor interés para la industria nacional.

En este contexto, el propio artículo 31 establece que podrá negarse la participación de proveedores o contratistas extranjeros en licitaciones internacionales, cuando no se tenga celebrado un tratado con su país de origen, o bien, cuando dicho país no conceda un trato recíproco a proveedores de bienes y servicios y contratistas mexicanos.

Asimismo, se estipula que SECOFI, tomando en cuenta la opinión de la SHCP, determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional, en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados, con lo que se busca garantizar en la práctica las medidas de transición acordadas en beneficio de nuestra industria.

En otro aspecto, se señala para las licitaciones internacionales que el plazo que debe mediar entre la fecha de la publicación de la convocatoria y la del acto de presentación y apertura de ofertas, no sea inferior a 40 días naturales, lo que, además de equiparar dicho plazo con lo estipulado en el TLC, permite a los proveedores y contratistas contar con el tiempo suficiente para la preparación y presentación de sus ofertas. Para casos excepcionales y debidamente justificados por razones de urgencia, se

prevé la reducción del mencionado plazo, el cual no podrá ser inferior a 10 días naturales; en el caso de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la reducción deberá ser aprobada por el comité de adquisiciones respectivo.

Para licitaciones nacionales, se establece un plazo de cuando menos 15 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, medida que tiende a agilizar el procedimiento en operaciones menores que no ofrezcan mayor complejidad.

En cuanto a la relación de la nueva Ley con el Capítulo X del TLC, en primer lugar se debe destacar que el articulado del Capítulo X del TLC contiene disposiciones que se pueden calificar de dos tipos: obligatorias y opcionales.

En el primer caso, se exige a cada país signatario y a sus respectivas administraciones públicas, una sola conducta sin posibilidad de abstenerse de aplicarlas; tampoco brinda alternativas.

En cambio, en las disposiciones opcionales cada país resolverá internamente si las lleva a la práctica. Existe la posibilidad de que estas disposiciones no sean aplicadas atendiendo a lo que se juzgue más conveniente para cada sistema de compras gubernamentales (obviamente de resolver positivamente sobre su aplicación, los actos jurídicos habrán de sujetarse estrictamente a tales disposiciones que perderán entonces su carácter opcional).

En virtud de que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es de orden público, las dependencias y entidades no podrán realizar más que los actos y procedimientos autorizados por la propia Ley, salvo que los tratados obliguen a seguir supuestos

diversos. En tal virtud, las disposiciones opcionales contenidas en el TLC que no estén contenidas en la Ley, no podrán ser aplicadas por las dependencias y entidades.

Algunas disposiciones opcionales del TLC que no podrán aplicarse en nuestro país hasta ser autorizadas por la Ley o sus reglamentos, se refieren a los procedimientos de calificación de proveedores que deriven en registros internos; los procedimientos de licitación restringida; las disciplinas de negociación posteriores a la presentación de las proposiciones, o bien, el recibir ofertas por medios de transmisión electrónica, como telex o telefacsimil.

Otros aspectos básicos del TLC vinculados con nuestro sistema de compras gubernamentales se refieren a los principios básicos que rigen tanto su ámbito de aplicación como las reservas transitorias o permanentes.

Por lo que hace a los umbrales del TLC, que por regla general definen su ámbito de aplicación y cobertura, las compras gubernamentales que se sujetarán a las disciplinas del Capítulo X del TLC serán aquellas cuyo valor, en moneda nacional, exceda el equivalente a los siguientes montos: para las compras de bienes y servicios de las dependencias del gobierno federal, 50 mil USD¹¹³; para compras de bienes y servicios de entidades paraestatales, 250 mil USD; para la obra pública de las dependencias y de las entidades, 6.5 y 8 millones de USD, respectivamente.

En cuanto a los mecanismos de transición y de promoción a la industria nacional, en el citado Capítulo del TLC las partes acordaron una serie de medidas específicas, las que podrán ser transitorias o específicas.

¹¹³Dólares de EEUU.

Para las transitorias, nuestro país se reserva el derecho de no licitar internacionalmente un porcentaje, tanto de la obra pública contratada por todas las dependencias y entidades, como de las adquisiciones de bienes y servicios de PEMEX y de la CFE. Al entrar en vigor el TLC, dicho porcentaje es del 50% y se irá reduciendo, gradualmente, hasta un 30%. A partir del año 2003 desaparecerá esta reserva.

En cuanto a las reservas de carácter permanente, México se reserva en las compras del sector público, exceptuando a PEMEX y a la CFE, el derecho de no licitar internacionalmente una cantidad equivalente, en moneda nacional, a 1,000 millones de USD anuales. A partir del año 2003 este monto se incrementará al equivalente, en moneda nacional, de 1,200 millones de USD en términos reales. Cabe señalar que a partir del mismo año 2003 se sumará a esta reserva permanente, la cantidad de 300 millones de USD para las compras de PEMEX y de la CFE.

Adicionalmente, las adquisiciones de medicamentos del cuadro básico que realiza el sector salud quedarán reservadas en su totalidad para la industria farmacéutica nacional durante los primeros ocho años de vigencia del TLC.

Por lo que toca a los proyectos conocidos como "llave en mano", las dependencias y entidades mexicanas se reservarán el derecho de establecer requisitos mínimos de contenido nacional por un monto equivalente del 40% de su valor, tratándose de proyectos en donde preferentemente se utilice mano de obra, y por un monto del 25%, en aquellos proyectos intensivos en capital.

De esta manera, podemos ver que, a través de las reservas, la industria nacional contará con una escala de operación garantizada y con un período razonable para su incorporación gradual a las nuevas condiciones de competencia.

CAPITULO TERCERO

LEGISLACION INTERNACIONAL EN MATERIA DE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO

3. LEGISLACION INTERNACIONAL EN MATERIA DE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO

3.1. REGULACION DE LAS COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO EN EL GATT

El articulado del GATT excluye de manera específica a las compras del sector público. Como resultado de los procesos de adhesión al GATT, las partes contratantes no asumen compromisos en esta materia. Dicho de otra forma, las políticas nacionales en materia de compras gubernamentales se mantienen inalteradas como resultado de la adhesión de un país al Acuerdo General.

3.1.1. Excepción del Trato Nacional

El compromiso de las partes de otorgar trato nacional a los productos importados, no se aplica a las leyes, reglamentos y prescripciones que rigen las adquisiciones realizadas por organismos gubernamentales, de productos destinados a cubrir las necesidades de los poderes públicos. Sin embargo, se establece, a manera de condición, que dichos productos no deben ser revendidos o servir para la producción de mercancías destinadas a la venta.¹¹⁴

En el artículo III.8b) se añade: " las disposiciones de este artículo no impedirán la concesión de subvenciones exclusivamente a los productores nacionales, incluidas las subvenciones procedentes de la recaudación de impuestos o cargas interiores aplicados de conformidad con las disposiciones de este artículo y las subvenciones en forma de compra de productos nacionales por los poderes públicos o por su cuenta."

¹¹⁴ Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Artículo 3, párrafo 8a.

3.1.2. Otras Excepciones

El carácter de excepción de las compras gubernamentales, también se ratifica en el Artículo XVII.2 del Acuerdo. Dicho apartado establece que el principio fundamental de no discriminación es irrelevante para las importaciones de bienes para consumo del sector público. El trato equitativo al comercio de estos productos le concierne exclusivamente a cada parte contratante.

También son aplicables a las compras del sector público las excepciones previstas en el Artículo XX (v.g. necesarias para proteger la moral pública, salud y vida de las personas, animales o vegetales, tesoros nacionales de valor histórico o arqueológico, entre otras) y las disposiciones del Artículo XXI (relativas a la seguridad nacional).

Siendo estos artículos los únicos que hacen referencia a las compras del sector público, podemos concluir que el Acuerdo General en sus actuales disposiciones, no impone ningún tipo de disciplina a la actividad compradora de los gobiernos. Lo cual se traduce en que la ausencia de obligaciones de carácter internacional en esta materia ha permitido discriminación generalizada contra proveedores extranjeros, cerrando así importantes oportunidades de expansión del comercio mundial.

3.2. CODIGO DE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO DEL GATT

3.2.1. Antecedentes (Ronda Tokio)

En una reunión celebrada por el Consejo del GATT en marzo de 1972, se llegó al acuerdo de iniciar una nueva serie de negociaciones. Con este fin, se estableció un

Comité encargado de preparar negociaciones, las cuales iniciarían con ocasión de una reunión ministerial que se celebraría en Tokio en septiembre de 1973.

La Reunión de Ministros se efectuó en Tokio del 12 al 14 de septiembre de 1973. A su término, los representantes de los 102 países asistentes adoptaron unánimemente la declaración de Tokio y abrieron las Negociaciones Comerciales Multilaterales (Ronda Tokio), en las cuales podrían participar tanto países miembros como no miembros del GATT.

La Ronda Tokio se fundamentó en los principios de ventaja mutua; obligación mutua y reciprocidad global; respetando la cláusula de la nación más favorecida. Los objetivos generales de las negociaciones fueron los siguientes:

- i. "conseguir la expansión y la liberalización cada vez mayor del comercio mundial y la elevación del nivel de vida y del bienestar de la humanidad, objetivos que pueden alcanzarse, entre otros medios, por la eliminación progresiva de los obstáculos al comercio y el mejoramiento del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial."¹¹⁵

- ii. "asegurar beneficios adicionales para el comercio internacional de los países en desarrollo de manera que se consiga un aumento sustancial de sus ingresos en divisas, la diversificación de sus exportaciones, la aceleración de la tasa de crecimiento de su comercio, teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo, un aumento de sus posibilidades de participar en la expansión del comercio mundial, y un mejor equilibrio entre los países

¹¹⁵Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio. Página 219. "Declaración de la Reunión Ministerial de Tokio".

desarrollados y los en desarrollo en la distribución de las ventajas resultantes de esa expansión mediante, en la mayor medida posible, un mejoramiento sustancial de las condiciones de acceso de los productos de interés para los países en desarrollo y, cuando sea pertinente, la adopción de medidas encaminadas a lograr unos precios estables, equitativos, y remuneradores para los productos primarios."¹¹⁶

Este último objetivo se interpretó en el sentido de que no se esperaba que los PED's otorgaran contribuciones incompatibles con sus necesidades de desarrollo, finanzas y comercio.

En las negociaciones se contemplaron temas tales como reducción o eliminación de aranceles, obstáculos no arancelarios y otras medidas que dificultaban o perturbaban el comercio mundial de productos industriales y agropecuarios, con inclusión de los productos tropicales y las materias primas, tanto en forma bruta como en cualquier fase de transformación.

Los aspectos que establecieron diferencias entre la Ronda Tokio y las anteriores negociaciones llevadas a cabo en el seno del GATT se refieren básicamente a:

- i. por primera ocasión se trataron una amplia gama de medidas no arancelarias; y
- ii. por primera vez en unas negociaciones comerciales multilaterales del GATT, los problemas de los PED's ocuparon un lugar preponderante.

¹¹⁶ *Ibid.*, Página 219 y 220.

3.2.1.1. Negociaciones arancelarias

No obstante a que en todas las negociaciones celebradas previamente en el GATT los aranceles habfan sido el principal objetivo y se habían logrado importantes rebajas de los mismos, todavía quedaba un amplio margen para seguir reduciéndolos.

Las posibles técnicas que se utilizarían para reducir los aranceles se examinaron en los trabajos preparatorios llevados a cabo durante los años que precedieron a la Reunión de Tokio. Sin embargo, cuando se iniciaron las negociaciones, los gobiernos no habfan contraído todavía ningún compromiso acerca de un enfoque determinado, sin embargo, la atención se centró en las posibilidades siguientes:

- a) eliminación de los aranceles¹¹⁷;
- b) reducción lineal de los aranceles¹¹⁸;
- c) técnica de armonización¹¹⁹; y
- d) negociación producto por producto¹²⁰.

En septiembre de 1977, la mayoría de los países acordaron que la reducción de los aranceles se realizara a través de una fórmula propuesta por Suiza.

¹¹⁷Consiste en llevar las tasas arancelarias a cero.

¹¹⁸Consistente en disminuir en un mismo porcentaje todos los derechos arancelarios.

¹¹⁹Cuatro categorías generales: i) reducción de los tipos de los derechos en un porcentaje convenido, que dependía del nivel inicial del derecho aplicado en el país considerado; ii) reducir los derechos en un porcentaje que dependería del nivel inicial del derecho en los demás países participantes; iii) reducir o eliminar la diferencia entre los derechos efectivos y los derechos "normativos" o derechos "objetivo", que eran más bajos; iv) adoptar normas de armonización que condujeran a la reducción del promedio de los derechos en un sector determinado.

¹²⁰Consiste en que cada país elabora una lista de peticiones y otra de ofertas para presentarla directamente al país con el que le interesa negociar.

3.2.1.2. Negociaciones de medidas no arancelarias

Las medidas no arancelarias nunca habían sido incluidas dentro de las negociaciones del GATT. Las rondas anteriores se habían centrado en la eliminación de barreras arancelarias, de hecho, el Acuerdo General no contiene disposiciones generales de negociación para la reducción de medidas no arancelarias.

En febrero de 1975, el Comité de Negociaciones Comerciales creó el Grupo "Medidas no arancelarias" para que supervisara las negociaciones en la materia. A su vez, este Grupo estableció cuatro subgrupos para que se ocuparán de las restricciones cuantitativas; de las subvenciones y derechos compensatorios; de los obstáculos técnicos al comercio; y de las cuestiones aduaneras. En julio de 1976 se creó un quinto subgrupo, al que se confió la cuestión de las compras del Estado.

El objetivo de las negociaciones era reducir o eliminar las medidas no arancelarias que constituyeran obstáculos al comercio internacional o, cuando ello no procediera, reducir o eliminar sus efectos de distorsión del comercio y someterlas a una disciplina internacional más eficaz. Para ello, se crearon Códigos de Conducta para temas específicos (i.e. Código Antidumping; Código de Valoración Aduanera; Código sobre Subsidios y Medidas Compensatorias; Código sobre Licencias de Importación; Código sobre Barreras Técnicas al Comercio y el Acuerdo sobre Compras del Sector Público). Cada uno de estos Códigos es jurídicamente independiente de los derechos y obligaciones del Acuerdo General. El órgano central de los Códigos es un Comité, que se reúne bajo los auspicios del GATT aproximadamente dos veces al año. Dicho Comité favorece las consultas y la solución de diferencias surgidas en torno a los temas mencionados.

La membresía a los Códigos es independiente de la Adhesión al Acuerdo General. De forma tal, que incluso aquellos países que no son partes contratantes del GATT, pueden suscribir los Acuerdos de la Ronda Tokio.

Hasta 1976, ningún acuerdo internacional había legislado sobre la actividad compradora de los gobiernos. La ausencia de obligaciones de carácter internacional en esta esfera permitía la discriminación generalizada de los gobiernos en contra de proveedores extranjeros, cerrando así importantes oportunidades a la expansión del comercio mundial, ya que en cualquier país, el sector público constituye uno de los principales compradores de bienes y servicios.

A la luz de estas conclusiones, se acordó trabajar sobre un código de conducta que imprimiera en las compras del sector público, los principios básicos de transparencia, no discriminación e igualdad de trato a proveedores nacionales y extranjeros en lo concerniente a las leyes, procedimientos y prácticas relativas a las compras gubernamentales. Dicho código debería contener además mecanismos de vigilancia y solución de diferencias, e incorporar disposiciones relativas al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Los principales puntos que hubo que acordar, antes de llegar a la redacción definitiva del Código de Compras del Sector Público fueron los siguientes:

Umbral: se determinó cuál sería el valor mínimo a partir del cual las compras gubernamentales quedarían sujetas a las disposiciones del Código. Un umbral demasiado bajo representaba para los gobiernos una carga administrativa innecesaria, ya que éstos realizan con frecuencia un gran número de compras pequeñas. Por otra parte, con un

umbral demasiado alto el número de adquisiciones que quedarían sujetas a disciplina se vería reducido, impidiendo que los objetivos del Código se cumplieran cabalmente.

Cobertura de Entidades¹²¹: la eficacia para la aplicación del acuerdo, dependía en gran medida de que la cobertura de entidades públicas compradoras fuera del mayor alcance posible. En 1978 se acordó que tal cobertura sería negociada mediante el procedimiento de peticiones y ofertas del GATT (cada país entregó a los demás participantes una lista de las entidades públicas que estaba dispuesto a sujetar a las disposiciones del Código; y a su vez, en la parte de peticiones, señalaría las entidades de otros países que deseaba que quedaran cubiertas). A los PED's se les concedió mayor flexibilidad para presentar sus ofertas, atendiendo a sus necesidades de desarrollo, el estado de sus finanzas y su comercio.

Alcance: en las primeras etapas, la negociación sobre el alcance del Código en materia de cobertura de entidades, se basó en aquellas que caían bajo el control directo de la administración central de cada país. No obstante, se consideró que era conveniente estimular a los gobiernos de los estados y provincias para que participaran, ajustando en la medida de lo posible, sus procedimientos de compra a las disposiciones del Código. Si bien el Código no obliga directamente a los gobiernos regionales y locales, se convino incluir en él una cláusula bajo la cual los gobiernos centrales se comprometen a adoptar medidas para informar a las autoridades subcentrales acerca de los objetivos, principios y reglas de éste, así como de los beneficios generales que entraña la liberalización de las compras de sector público.

Trato especial y diferenciado para los PED's: se reconoció que las compras del sector público constituyen una esfera en donde el trato especial y diferenciado en favor de los

¹²¹El Código entiende por "entidades" los organismos o instituciones que realizan las compras.

PED 's era posible y apropiado, y en la que también podía tomarse en cuenta la situación de los países menos adelantados.

Procedimiento de los Concursos: para asegurar la aplicación efectiva de los principios básicos de no discriminación e igualdad de trato a proveedores nacionales y extranjeros, se acordó que los procedimientos deberfan llevarse a cabo de forma transparente y equitativa en lo que respecta a:

- especificación de las características técnicas de los productos ;
- calificación de los proveedores y otras condiciones relacionadas con su participación, tales como la información previa, plazos de entrega, procedimientos de invitación y selección, etc.;
- normas que regulan la presentación, recepción y apertura de las ofertas;
- criterios que se siguen para la adjudicación de los contratos;
- alcance y el tipo de información posterior a la adjudicación que debe facilitarse a los proveedores; y
- procedimientos de admisión y examen de las reclamaciones.

Solución de Diferencias: se acordó que las partes en conflicto deberfan hacer cuanto estuviera a su alcance por resolver sus diferencias de manera bilateral. Sin embargo, para los casos en que esto no fuera posible se determinó que era necesaria la existencia de un órgano encargado de supervisar los procedimientos de consulta y de solución de diferencias. Para ello, se creó el Comité de Compras del Sector Público y se acordó que cuando la ocasión así lo requiriera, se establecería un grupo especial encargado de examinar el caso en disputa y formular conclusiones que ayudaran al Comité a hacer recomendaciones o a resolver sobre la cuestión que ocasionaba el conflicto.

3.2.2. Descripción y Análisis del Código de Compras

El texto del Código de Compras del Sector Público fue formulado definitivamente a principios de abril de 1979, entró en vigor el 1º de enero de 1981 y tras la celebración de nuevas negociaciones fue revisado en 1988. Para noviembre de 1992, eran signatarios del Código 21 países: Austria, Canadá, Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea (excepto Portugal y Grecia), Finlandia, Hong Kong, Israel, Japón, Noruega, Singapur, Suecia y Suiza.¹²²

Como se señaló anteriormente, el Código establece por primera vez un marco internacional de derechos y obligaciones con respecto a las compras que realizan los gobiernos. Su finalidad es conseguir la liberalización y la expansión cada vez mayor del comercio mundial y para ello establece procedimientos internacionales de notificación, consulta, vigilancia y solución de diferencias con miras a evitar que las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a las compras del sector público se elaboren, adopten o apliquen de forma que se proteja a los productos o proveedores nacionales en detrimento de los extranjeros.

Las características principales del Código se refieren a: i) Trato no discriminatorio y ii) Transparencia. La obligación sobre trato no discriminatorio se aplica solamente a las entidades gubernamentales especificadas en el Acuerdo. La premisa fundamental del Código es que las compras se deben realizar de forma abierta y transparente.

Las disposiciones del Código se aplican¹²³: i) a los ordenamientos jurídicos que regulan los procedimientos de compra, arrendamiento, alquiler, alquiler-venta de

¹²²MTN Agreements - Legal Status as at 24 November 1992. L/6453/Add. 15. GATT. Páginas 2 y 3.

¹²³Acuerdo sobre Compras del Sector Público. Texto revisado 1988. Artículo 1 "Alcance".

productos¹²⁴; ii) a los contratos de suministro de un valor igual o superior a 130,000 derechos especiales de giro (DEG)¹²⁵; y iii) a los contratos celebrados exclusivamente por las entidades gubernamentales que aparecen en la lista que cada signatario anexa a su protocolo de adhesión.¹²⁶

Actualmente el Código sólo se aplica a las compras de las entidades bajo el control directo del gobierno central.¹²⁷ No cubre, por lo tanto, a las compras de los gobiernos y autoridades regionales y locales, aun cuando esas compras son financiadas con fondos del gobierno central o federal. Sin embargo, los signatarios del Código tienen la obligación de informar a las autoridades de las entidades no cubiertas de los beneficios generales que éste reporta.

El objetivo central que persigue el Código es el de procurar mayor competencia internacional evitando que las entidades gubernamentales discriminen en sus compras a los proveedores extranjeros, o bien favorezcan a algunos de ellos en detrimento de otros en función de su país de origen. Para este efecto, el Código establece que los países signatarios concederán, de forma inmediata e incondicional, a los productos y proveedores originarios de las otras partes un trato no menos favorable que el que otorgan a los productos y proveedores nacionales; y los productos y proveedores de cualquier otra parte.¹²⁸

¹²⁴Los servicios están incluidos sólo en la medida en que son inherentes al suministro de productos y siempre y cuando el valor de dichos servicios no sea mayor al valor de los productos.

¹²⁵El Código establece que un contrato no podrá ser dividido en contratos menores con el fin de eludir el umbral. Además, contiene normas para el cálculo del valor del contrato, cuando por ejemplo, se adjudiquen contratos en partes separadas.

¹²⁶Estas entidades se listan en el llamado Anexo I del Código.

¹²⁷El Código de Compras del Sector Público del GATT, está siendo revisado actualmente dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay y del Comité del Código con miras a extender su alcance a las compras de los gobiernos regionales y locales así como a los servicios y la construcción.

¹²⁸Acuerdo sobre Compras del Sector Público. Texto revisado 1988. Artículo II "Trato nacional y no discriminación".

El Código prevé un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular para los países menos adelantados, con objeto de tener en cuenta sus necesidades especiales de desarrollo, finanzas y comercio. Para este efecto, los PD's, cuando elaboren sus listas de entidades que han de quedar comprendidas en el alcance del Código, se esforzarán por incluir entidades que adquieran productos cuya exportación interese a los PED's. Además, los países en desarrollo podrán negociar excepciones mutuamente aceptables a las reglas sobre trato nacional para algunas entidades o productos comprendidos en sus listas. También se estipula que los países desarrollados faciliten a los PED's asistencia técnica y establezcan centros de información para responder a las solicitudes de información formuladas por éstos países.¹²⁹

En el Código se establece que las especificaciones técnicas de los productos que se van a adquirir; no se elaborarán, adoptarán ni aplicarán con el fin de crear obstáculos al comercio internacional. Es decir, se harán en función de las propiedades evidenciadas en el empleo del producto y no en función de su diseño; y se basarán en normas internacionales, reglamentos técnicos nacionales o normas nacionales reconocidas. No deberán establecerse prescripciones ni hacerse referencias relativas a marcas o nombres comerciales, patentes, diseños o tipos particulares, ni a orígenes o fabricantes concretos.¹³⁰

En el Código se establecen obligaciones de procedimiento que las entidades compradoras tienen que cumplir para garantizar la aplicación efectiva del Acuerdo¹³¹:

¹²⁹ibid. Artículo III "Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo".

¹³⁰ibid. Artículo IV "Especificaciones técnicas".

¹³¹ibid. Artículo V "Procedimiento de las licitaciones".

A. Para efectos del Código, existen tres tipos de licitación:

- i. Públicas.- todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas;
- ii. selectivas.- pueden presentar ofertas los proveedores a quienes la entidad invite a hacerlo; y
- iii. contratación directa.- la entidad se pone en contacto con cada proveedor por separado.

B. Los procedimientos de calificación de proveedores se sujetaran a lo siguiente:

- i. las condiciones de participación deberán ser publicadas con tiempo suficiente para que los proveedores nacionales y extranjeros puedan tenerlas en cuenta;
- ii. las condiciones para participar en una licitación se limitarán a las que sean indispensables para garantizar que el proveedor puede cumplir con el contrato; la presentación por parte de los proveedores de garantías financieras, comerciales y técnicas que aseguren que la empresa puede cumplir el contrato, no serán menos favorables para los proveedores extranjeros que para los nacionales; y no supondrán discriminación entre los proveedores extranjeros;
- iii. el proceso mediante el cual se califique a los proveedores y el tiempo requerido para ello no podrán ser utilizados con objeto de excluir a los proveedores extranjeros o de no tenerlos en cuenta en relación a determinado contrato proyectado;
- iv. cuando las entidades para efectuar sus compras mantengan listas permanentes de proveedores calificados, deberán tener en cuenta la solicitud de calificación de cualquier proveedor, y garantizar que todos los que reúnan esta condición y soliciten su inclusión sean inscritos en ellas;

- v. se comunicará a todo proveedor que haya solicitado su calificación, la decisión adoptada a ese respecto. A los proveedores calificados que figuren en las listas permanentes se les notificará la cancelación de cualquiera de esas listas o de su eliminación de las mismas, así como las razones que justifican tal acción;
- vi. se exige que cada entidad y sus partes constitutivas apliquen un único procedimiento de calificación; y
- vii. se excluirá al proveedor que esté en quiebra o haya presentado una declaración falsa.

Se exige a las entidades que no faciliten a ningún proveedor potencial información sobre un determinado contrato de forma tal que su efecto sea otorgarle ventaja sobre sus competidores.

- C. Aviso del Contrato Proyectado y Pliego de Condiciones.-** Las entidades insertarán un aviso (convocatoria para participar en una licitación) de cada una de las compras proyectadas en la publicación pertinente (Anexo II).¹³² En cada aviso se indicará: naturaleza y cantidad de los productos que la entidad planea adquirir; si la licitación es pública o selectiva; fecha de entrega; dirección y plazo máximo para presentar las solicitudes de participación u ofertas, idioma; dirección de la entidad que adjudica el contrato e información acerca de la manera de conseguir especificaciones y demás documentos; condiciones, garantías y la información que se exige a los proveedores; importe de las bases de la licitación y forma de pago; e indicación de si la entidad está invitando a la presentación de ofertas para la contratación mediante compra, arrendamiento, alquiler o alquiler venta, o mediante uno o más de estos métodos.

¹³²Publicaciones utilizadas por las Partes para la publicación de los avisos de contratos proyectados.

La entidad también deberá publicar un resumen del aviso en el que figurará por lo menos la siguiente información: objeto del contrato; plazos señalados para la presentación de ofertas o de solicitudes de admisión a la licitación; y dirección donde se pueda solicitar los documentos relativos al contrato.

- D. Reglas Adicionales para el Procedimiento de Licitación Selectiva.-** Las entidades deberán invitar a licitar al mayor número de proveedores nacionales y extranjeros; seleccionarán de manera no discriminatoria a los proveedores; y si mantienen listas de proveedores permanentes calificados, deberán publicar anualmente un aviso (Anexo III)¹³³ con la enumeración de las listas que mantengan de productos, condiciones que deben reunir los proveedores potenciales así como los métodos empleados para verificar esas condiciones; el período de validez de las listas y las formalidades para su renovación. Si después de la publicación del aviso de una licitación, un proveedor que todavía no ha sido calificado solicita participar en ella, la entidad iniciará con prontitud el procedimiento de calificación.
- E. Modificación de un Aviso o Publicación de otro Nuevo.-** La modificación de un aviso o la publicación de otro nuevo deberán tener la misma difusión que se le haya dado a los documentos iniciales. Toda información importante proporcionada a un proveedor sobre una determinada compra proyectada será facilitada simultáneamente a los demás proveedores interesados con antelación suficiente para permitirles examinar dicha información y actuar en consecuencia.

¹³³Publicaciones utilizadas por las Partes para la publicación anual de información sobre listas permanentes de proveedores para las licitaciones selectivas.

F. Plazos.- deberán ser suficientes para que tanto los proveedores extranjeros como los nacionales puedan preparar y presentar sus ofertas antes del cierre de la licitación. De acuerdo con las necesidades razonables de la entidad, en toda fecha de entrega se tendrán en cuenta factores tales como la complejidad del contrato; el grado previsto de subcontratación y una estimación realista del tiempo necesario para la producción, el despacho de almacén y el transporte de las mercancías desde los diferentes lugares de suministro.

En las licitaciones públicas, el plazo para la recepción de ofertas no será en ningún caso inferior a 40 días a contar desde la fecha de publicación del aviso.

En las licitaciones selectivas que no supongan la utilización de una lista permanente de proveedores, el plazo para la presentación de solicitudes de admisión a la licitación no será en ningún caso inferior a 25 días a contar desde la fecha de publicación del aviso y el plazo para la recepción de las ofertas no será en ningún caso inferior a 40 días contados a partir de la fecha de publicación de la invitación a licitar. En las licitaciones selectivas que supongan la utilización de una lista permanente de proveedores calificados, el plazo para la recepción de ofertas no será en ningún caso inferior a 40 días a contar de la fecha de la invitación inicial a licitar.

Los plazos mencionados podrán reducirse a 25 días cuando se trate de la segunda o las siguientes publicaciones relativas a contratos de carácter iterativo. Todos los plazos podrán reducirse cuando por razones de urgencia debidamente justificadas por la entidad no puedan cumplirse los plazos fijados, pero en ningún caso serán inferiores a diez días.

- G. Pliego de condiciones.** - En la publicación de las bases de la licitación deberá incluirse toda la información necesaria para que se puedan presentar debidamente las ofertas, incluida la información que habrá de publicarse en el aviso, y en particular: dirección a la que deben enviarse las ofertas; dirección a donde deban enviarse las solicitudes de información adicional; idioma o idiomas en que deberán presentarse las ofertas; fecha y hora de cierre de la recepción de ofertas; indicación de las personas autorizadas a asistir a la apertura de las ofertas y la fecha, hora y lugar de dicha apertura; condiciones de carácter económico y técnico, garantías financieras e información o documentos que se exijan a los proveedores; descripción completa de los productos objeto de licitación; criterios en que se fundará la adjudicación del contrato, incluidos los factores, aparte del precio, que se tendrán en cuenta en la evaluación de las ofertas y los costos que se tomarán en consideración al examinar los precios de las ofertas; y condiciones de pago.

II. La Presentación, recepción, apertura de las ofertas y adjudicación de los contratos se sujetarán a los siguientes lineamientos:

- a. Las ofertas se presentarán por escrito, directamente o por correo. Se establecen condiciones específicas para los casos en que se admitan ofertas transmitidas por telex, telegrama o telefacsimil. No se admiten las ofertas telefónicas;
- b. se podrá dar oportunidad a los licitadores de corregir los errores involuntarios. Sin embargo, deberá evitarse que esta oportunidad se traduzca en prácticas discriminatorias;

- c. no se sancionará a un proveedor cuya oferta se reciba después del vencimiento del plazo fijado cuando este retraso se deba solamente a un descuido por parte de la entidad;
- d. la recepción y apertura de las ofertas solicitadas por entidades en licitaciones públicas o selectivas se harán con arreglo a los procedimientos de cada entidad, aplicando los principios de trato nacional y no discriminación;
- e. para que una oferta sea admitida deberá reunir los requisitos esenciales estipulados en los avisos o en el pliego de condiciones;
- f. a menos que la entidad decida no conceder el contrato por motivos de interés público, la entidad hará la adjudicación al licitador del que se compruebe que está plenamente en condiciones de ejecutar el contrato y cuya oferta, de productos nacionales o extranjeros, sea la más baja o, según los criterios concretos de evaluación establecidos en los avisos o en las bases de licitación, se considere la más ventajosa;
- g. si de la evaluación efectuada se desprende que ninguna oferta es claramente la más ventajosa según los criterios concretos de evaluación enunciados, la entidad podrá celebrar negociaciones con los licitadores;
- h. las entidades, excepto las de los países en desarrollo, se abstendrán de adjudicar contratos con la condición de que el proveedor ofrezca posibilidades de compras compensatorias u otras condiciones similares;
- i. las adjudicaciones se hará de conformidad con los criterios y requisitos fundamentales enunciados en el pliego de condiciones.

- I. Se podrá recurrir a la contratación directa sólo en los siguientes casos:
- a. cuando no se hayan presentado ofertas o éstas no se ajusten a los requisitos esenciales de la convocatoria;
 - b. cuando por tratarse de obras de arte o de la protección de derechos exclusivos, los productos sólo puedan ser suministrados por un proveedor específico sin que existan otros productos equivalentes o sustitutivos;
 - c. en caso de extrema urgencia;
 - d. cuando se trate de suministros adicionales de un proveedor inicial para sustituir partes del material o las instalaciones ya existentes o para ampliar ese material o esas instalaciones, en los casos en los que un cambio de proveedor obligaría a la entidad a adquirir un equipo que no sea intercambiable con el ya existente;
 - e. cuando se trate de compras de prototipos o de un primer producto que se fabriquen en el curso y para la ejecución de un determinado contrato de investigación, experimentación, estudio o fabricación original.

Cuando un contrato ha sido adjudicado, las entidades insertarán un aviso en la publicación pertinente (Anexo II) dentro de un plazo máximo de 60 días contados a partir de la adjudicación.¹³⁴ Las Partes darán a conocer todas las leyes, reglamentos y resoluciones administrativas de aplicación general relativas a las compras del sector público comprendidas en el Acuerdo.¹³⁵

Las entidades facilitarán a todo proveedor que solicite información acerca de las razones por las cuales se ha desestimado su solicitud de inclusión en la lista de

¹³⁴ Acuerdo sobre Compras del Sector Público. Texto revisado 1988. Artículo VI "Información y examen".

¹³⁵ Las publicaciones utilizadas para estos efectos son las enumeradas en el Anexo IV.

proveedores, o la razón por la que no se le invitó a licitar o no fue admitido como licitador. Dentro de un plazo de siete días hábiles contados a partir de la fecha de adjudicación del contrato, las entidades informarán, mediante comunicación escrita o publicación de la información, a los proveedores cuyas ofertas no hayan sido elegidas, que el contrato ha sido adjudicado, el valor o los valores de las ofertas y el nombre y dirección del adjudicatario.

Cuando un proveedor cuya oferta no haya sido elegida lo solicite, la entidad compradora le proporcionará, a la brevedad posible, información pertinente acerca de las razones por las cuales no se eligió su oferta, en especial la información sobre las características y las ventajas relativas de la oferta seleccionada, así como el nombre del licitador adjudicatario.

Se establecerán procedimientos para recibir y examinar reclamaciones. El gobierno de un proveedor cuya oferta no haya sido elegida podrá pedir toda la información adicional sobre la adjudicación del contrato que sea necesaria para cerciorarse de que la compra se realizó de manera justa e imparcial.

Instituciones: En virtud del Acuerdo se establece un Comité de Compras del Sector Público integrado por representantes de cada una de las Partes. El Comité podrá establecer grupos especiales, así como grupos de trabajo u otros órganos auxiliares.¹³⁶

Consultas: Si una Parte considera que, por la acción de otra u otras Partes, un beneficio que le corresponde queda anulado o menoscabado, podrá, con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión, pedir por escrito la celebración de

¹³⁶ Acuerdo sobre Compras del Sector Público. Texto revisado 1988. Artículo VII "Cumplimiento de las obligaciones".

consultas con la Parte o Partes de que se trate; procurarán terminar dichas consultas en un plazo razonablemente breve.¹³⁷

Solución de diferencias: Si las partes no llegan a una solución, el Comité, a petición de cualquier parte en la diferencia, se reunirá dentro de los 30 días siguientes a la fecha de recepción de esa petición a fin de examinar el asunto con miras a facilitar una solución. Si no se encuentra una solución en un plazo 3 meses, a petición de cualquiera de las partes, el Comité establecerá un grupo especial. El Presidente, en un plazo de 7 días, propondrá a las partes en la diferencia la composición del grupo, que estará integrado por tres o cinco miembros, de preferencia funcionarios públicos. En un plazo de 7 días hábiles las partes directamente interesadas darán a conocer su parecer sobre las designaciones de los miembros del grupo especial y no se opondrán a ellas sino por razones imperiosas. Los nacionales de los países en conflicto no deberán ser miembros del grupo especial. Cada grupo establecerá su propio procedimiento. El tiempo que necesitarán variará según los casos y procurarán comunicar al Comité sus constataciones, y cuando proceda, sus recomendaciones, teniendo en cuenta la obligación del Comité de lograr una pronta solución en los casos de urgencia, y normalmente en un plazo de 4 meses contados a partir de la fecha en que haya sido establecido el grupo.¹³⁸

Cumplimiento de las obligaciones: Una vez que el grupo especial haya presentado su informe al Comité, éste se ocupará del asunto. Dentro de los 30 días siguientes, adoptará las medidas pertinentes. Si una parte a la que se le dirigen recomendaciones considera que no puede cumplirlas, deberá comunicar por escrito sus motivos al Comité. En ese caso, éste examinará qué otras medidas pueden ser

¹³⁷ibid.

¹³⁸ibid.

precedentes. El Comité vigilará la evolución de todo asunto sobre el cual haya hecho recomendaciones o dictado resoluciones.¹³⁹

Equilibrio de derechos y obligaciones: En caso de que una o varias partes no acepten las recomendaciones del Comité, éste podrá autorizar a que suspendan la aplicación total o parcial del Acuerdo, por el tiempo que sea necesario y en la forma en que se estime apropiada.¹⁴⁰

Las obligaciones del Código no se aplican a determinados productos comprados por los ministerios de defensa; productos reservados por motivos de seguridad nacional; a las adquisiciones realizadas mediante acuerdos de ayuda vinculada; y a ciertas excepciones específicas al cumplimiento de las normas generales permitidas a algunos signatarios. El Código no impide a las partes adoptar medidas o se abstengan de revelar información para proteger sus intereses esenciales en materia de: defensa nacional, moral, seguridad pública, salud y vida humana, animal o vegetal, protección a la propiedad intelectual, instituciones de beneficencia o penitenciarias, siempre y cuando estas medidas no constituyan una barrera al comercio.¹⁴¹

El Acuerdo estará abierto a la aceptación de las partes del Acuerdo General y todo gobierno que sea parte o se encuentre en adhesión provisional al GATT podrá adherirse al mismo, en las condiciones que se convengan entre dicho gobierno y las partes. Para los gobiernos que se adhieran, el acuerdo entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha de su aceptación o adhesión. Los gobiernos que se adhieran al Código velarán porque su legislación nacional sea compatible con las disposiciones del Acuerdo. Toda modificación de las listas de entidades será notificada al Comité y surtirá efecto a

¹³⁹Ibid.

¹⁴⁰Ibid.

¹⁴¹Ibid. Artículo VIII "Excepciones a las disposiciones del Acuerdo".

condición de que, en un plazo de treinta días, no se presente objeción a dichas rectificaciones o enmiendas. El Comité examinará anualmente la aplicación y funcionamiento del Acuerdo. Asimismo, las partes podrán modificar el Acuerdo de conformidad con el procedimiento establecido por el Comité.¹⁴²

México no suscribió el Código de Compras. En su Protocolo de Adhesión al GATT, enfatizó que el Artículo 134 de la Constitución Política Mexicana y la Ley de Adquisiciones del Sector Público son congruentes con los criterios de no discriminación, trato nacional y transparencia contenidos en el Código del GATT. Tampoco estableció el compromiso de notificar su intención de adherirse a este Código en fecha posterior.

3.3. NEGOCIACIONES DEL COMITE DE COMPRAS PARA MODIFICAR EL CODIGO

Cuando fue negociado el Código, las expectativas de los beneficios comerciales que se derivarían de éste fueron muy altas; sin embargo, los resultados fueron otros. Esto se debió en gran medida a que en el Código se excluyen las compras de defensa; las compras de ciertas agencias gubernamentales o entidades importantes las cuales adquieren grandes cantidades de equipo de telecomunicación, maquinaria eléctrica pesada, y equipo de transporte; los servicios; las compras que realizan los gobiernos estatales y locales y a que la cobertura del Código no se extiende a compras por debajo de un umbral mínimo. Debido a esto, EEUU y otros países manifestaron insatisfacción por los bajos niveles de cobertura y empezaron a ejercer presión a fin de renegociar el Código.

¹⁴²Ibid. Artículo IX "Disposiciones finales".

3.3.1. Primera Etapa de Negociación (Protocolo de Modificación - 1988)

Al término de la Ronda Tokio, existía consenso entre los signatarios acerca de que el trabajo relativo al Acuerdo de Compras Gubernamentales no se había terminado. En consecuencia, se incluyeron disposiciones en el Código para establecer renegociaciones periódicas; específicamente dentro de los tres años de implementación, los países signatarios acordaron iniciar negociaciones para ampliar la cobertura del Código. Los objetivos de esta revisión serían, entre otros mejorar el Acuerdo y ampliar su alcance y cobertura para incluir sectores adicionales.¹⁴³

La primera etapa de negociaciones se inició el 3 de noviembre de 1983, concluyó el 21 de noviembre de 1986¹⁴⁴ y fue implementada el 14 de febrero de 1988. Durante la reunión del Comité del 21 de noviembre, éste adoptó las siguientes decisiones:

- i. Sobre la ampliación del Acuerdo¹⁴⁵;
- ii. Sobre los contratos de servicios¹⁴⁶;
- iii. Sobre las mejoras. Protocolo de Modificación del Acuerdo sobre Compras del Sector Público¹⁴⁷; las principales enmiendas contenidas en este protocolo se refieren a:
 - a. Disminución del valor del umbral (valor mínimo de los contratos) de 150,000 a 130,000 DEG;

¹⁴³Negociaciones previstas en el párrafo 6 b) del Artículo IX "A más tardar al final del tercer año de la entrada en vigor del presente Acuerdo, y posteriormente con periodicidad, las Partes entablarán nuevas negociaciones, con miras a ampliar y mejorar el presente Acuerdo sobre la base de la mutua reciprocidad, teniendo en cuenta las disposiciones del artículo III, relativo a los países en desarrollo. A este respecto, el Comité estudiará, tan pronto como sea posible, la posibilidad de ampliar el alcance del Acuerdo a fin de incluir los contratos de servicios".

¹⁴⁴GATT. Comité de Compras del Sector Público. "ACTA DE LA REUNION CELEBRADA EL DIA 21 DE NOVIEMBRE DE 1986". Documento GPR/M/24 del 7 de enero de 1987. Páginas 1 y b.

¹⁴⁵Ibid. Anexo I. Página 12.

¹⁴⁶Ibid. Anexo II. Página 13.

¹⁴⁷Ibid. Anexo. Páginas 14 u 28.

- b. incluir los contratos de *leasing* (arrendamiento con opción a compra) en el ámbito del acuerdo; y
 - c. se aumentó el plazo para la presentación de ofertas de 30 a 40 días, exigiendo que se publique la información relativa a la oferta que gane la licitación, y se avanzó en el logro de una mayor transparencia gracias a las mejoras en el intercambio de información y a la actualización del Código en materia de prácticas de contratación.
- iv. Sobre cuestiones de tipo de cambio relacionadas con el valor del umbral establecido en el párrafo I b) del Artículo I del Acuerdo¹⁴⁸.

No obstante a que cuando se inició la renegociación del Código se acordó que dichas negociaciones abarcarían tres elementos, en esta primera etapa sólo se negociaron un conjunto de mejoras del Acuerdo. Es decir, no se había logrado ningún progreso en cuanto a la ampliación del número de entidades comprendidas ni en la inclusión de los contratos de servicios. Tomando esto como base, el Comité acordó para la segunda etapa de negociaciones:

- i. continuar negociaciones a fin de incrementar el número de entidades y las compras cubiertas por el Código, particularmente en los sectores de telecomunicaciones, equipo eléctrico pesado y de transporte; y
- ii. continuar los trabajos para incluir la cobertura de servicios dentro de las disposiciones del Código.

¹⁴⁸Anexo V del documento GPR/M/24. Páginas 32 y 33.

3.3.2. Segunda Etapa de Negociación

El Comité se volvió a reunir para la segunda fase de negociaciones en 1987. No obstante a que estas negociaciones no son parte formal de la Ronda Uruguay, el término de las pláticas se han programado para que coincida con el calendario de la Ronda. Lo cual podría permitir que el Código pasara a ser parte formal de la legislación de la Ronda Uruguay.

Como se señaló anteriormente, los principales objetivos de las renegociaciones consisten en ampliar la cobertura de bienes del Código a fin incluir otras entidades gubernamentales y extender las disciplinas del Código a los contratos de servicios que anteriormente no habfan sido incluidos, específicamente los sectores de telecomunicaciones, energía, agua y empresas de servicio público.

Antes de agosto de 1990, las negociaciones se desarrollaron sobre una base informal. Sin embargo, el principal problema se centró en la clasificación y tratamiento de tipos específicos de entidades gubernamentales. Las clases de entidades que se establecieron para propósitos de las negociaciones sobre ampliación, se clasificaron como entidades del gobierno central, incluidas las que operan a nivel regional o local (Grupo A), entidades de los gobiernos regionales y locales (Grupo B) y empresas paraestatales (Grupo C).¹⁴⁹

Con el objeto de estimular las negociaciones, en 1989 se pidió que todos los signatarios entregaran información relativa a los temas más importantes que serían tratados. Un cuestionario elaborado en octubre de 1989 pedía que los signatarios

¹⁴⁹Otras entidades cuyas políticas de adquisición son controladas en medida sustancial por el gobierno central, regional o local, o dependen de ellos o están bajo su influencia.

entregaran información detallada relativa al monto de las compras realizadas por las entidades de los grupos A, B y C. Esta información sería utilizada en futuras negociaciones relativas a las entidades propuestas para ser incluidas en el Código así como para determinar los niveles de cobertura.

En base a esta información, el Presidente del Grupo Informal de Trabajo determinó que las partes deberían entregar peticiones y ofertas formales de las entidades a ser cubiertas y también identificar cualquier propuesta de modificación o asunto a ser discutido. Además de la lista de entidades se pidió que las partes entregarán información relativa al valor de sus compras superiores al umbral actual de 130,000 DEG y cualquier condición en la cual se basara su oferta, incluyendo modificaciones al texto del Acuerdo, o derogaciones requeridas que serían necesarias para la cobertura de las entidades regionales y locales (Grupo B) y empresas cuyas políticas de compras estuvieran sustancialmente controladas por los gobiernos centrales, regionales o locales (Grupo C).

Todas las peticiones y ofertas serían entregadas el 24 de septiembre de 1990. La CE fue el primer signatario en entregar sus peticiones-ofertas. Este documento, entregado el primero de agosto de 1990, fue amplio en alcance y comunicaba la posición de la CE relativa a las siguientes áreas:

- i. Ampliación del Código respecto a las entidades de los grupos A, B y C;
- ii. Extensión del Código para incluir servicios y obra pública;
- iii. Mejorar el Código para incluir un mecanismo de impugnación y un mecanismo de transparencia;
- iv. Valores de los umbrales propuestos y otros cambios al Acuerdo

Posteriormente EEUU, Canadá, Japón, Noruega, Finlandia, Suecia, Suiza y Austria entregaron sus peticiones-ofertas que hacían referencia a los mismos temas contenidos en la propuesta de la CE.

Existió amplio consenso en los puntos generales (i.e. necesidad de mejorar la transparencia, la implementación de un mecanismo de impugnación y la orientación de incluir más entidades y extender la cobertura a servicios). Sin embargo los cambios específicos al Código todavía necesitan ser resueltos. Específicamente hay dos temas problemáticos:

- i. diferencia en la organización de las economías y su impacto en el trato que se le da a las entidades del grupo C. Para EEUU y la CE el punto relevante es el régimen de propiedad de los servicios públicos. En EEUU estos tienden a ser propiedad privada, pero en Europa un alto porcentaje es de propiedad gubernamental este punto pone a EEUU y la CE en posiciones opuestas. EEUU se opone a la posición de la CE con respecto a las entidades del grupo C ya que la propuesta de la CE pone a las compañías privadas bajo las disposiciones del Código. Aceptar esta posición implicaría para EEUU infringir los derechos de las empresas privadas.
- ii. ha sido la cobertura de las entidades estatales o provinciales. La CE ha ofrecido incluirlas en su cobertura si EEUU hace lo mismo y el resto de las partes apoyan también la extensión del Código a las entidades estatales y provinciales. Sin embargo, EEUU no tiene autoridad para negociar en nombre de los Estados, ciudades, etc. En general los gobiernos regionales de EEUU han expresado que apoyan la ampliación de la cobertura del Código siempre y cuando puedan recibir beneficios equivalentes.

Estadísticas de EEUU revelan que el gasto estatal (358,232 millones de dólares) representa alrededor del 65% del total de las compras gubernamentales (555 millones de dólares) de este país¹⁵⁰. Como tal, la apertura de los mercados de compras estatales y provinciales abriría oportunidades significativas para las empresas extranjeras mientras que los beneficios potenciales para EEUU pueden no ser tan grandes.

Además, la CE se ha quejado frecuentemente que las disposiciones de la *Buy American Act*¹⁵¹ de EEUU por considerarla discriminatoria.

Los principales temas objeto de discusión en el seno del Comité del Código son los siguientes:

A. Ampliación del Acuerdo. Se refiere a las compras realizadas por entidades del gobierno federal; entidades regionales y locales; y otras entidades en las cuales las políticas de compras están substancialmente controladas por, dependen de, o están influenciadas por el gobierno central, regional o local.

B. Extensión del Acuerdo. Inclusión de contratos de servicios y de construcción.¹⁵² Los puntos de discusión son:

- ¿Qué grupos de entidades serán cubiertos (A,B,C)?;
- ¿Cómo se definirá la cobertura: una lista positiva, una negativa o una combinación de las dos?; y

¹⁵⁰Fuente: Federal Procurement Data System; Federal Procurement Report, 1990. Washington D.C.

¹⁵¹Estas disposiciones favorecen la compra de productos nacionales (productos con contenido nacional superior a 50%), en donde se establece un diferencial de precios de 6% en contratos a su favor.

¹⁵²Checklist of Issues. GATT. Committee on Government Procurement.

- Umbrales: ¿debe definirse un mismo umbral para todos los sectores de servicios?

C. Mejoras al Acuerdo. Los principales temas que destacan en esta etapa de revisión del Código son los siguientes:

- i. Procedimiento de impugnación.¹⁵³ La mayoría de las delegaciones están a favor de la adopción de un mecanismo de apelación para las entidades cubiertas por Código. Sin embargo, algunos signatarios encuentran difícil hacer compatible dicho sistema con su legislación nacional o encuentran el procedimiento demasiado costoso. El problema de la adopción de este mecanismo no radica en su aceptación o rechazo sino en las modalidades que dicho procedimiento ha de tomar. En cuanto a la cobertura de este mecanismo, en general se está de acuerdo en que el grupo A debe quedar cubierto; las posturas varían en cuanto a los grupos B y C. En lo relativo a la reparación por daño, solamente EEUU contempla la posibilidad de que una adjudicación sea revocada cuando el contrato ya esté en operación. La mayoría de los participantes concuerdan en que el oferente afectado por una adjudicación arbitraria puede ser compensado. Sin embargo, una vez iniciada la realización del contrato, la decisión no será revocable.
- ii. Excepciones o derogaciones.¹⁵⁴ El debate en este punto se ha centrado en si se debe seguir permitiendo que las partes hagan excepciones o derogaciones a sus obligaciones dentro del Código (por ejemplo *set-asides for small business*). Como alternativa se ha planteado la renegociación de las excepciones. No se han expresado posiciones en contra de la renegociación de las excepciones al Código; sin embargo, con la

¹⁵³ibid.

¹⁵⁴ibid.

información disponible hasta el momento no se puede concluir que exista consenso en este sentido.

- iii. Compensaciones (Offsets).¹⁵⁵ El planteamiento del problema consiste en si ¿es necesario introducir disciplinas más estrictas en el uso de *offsets*? (Art. V:15(h) del Código). No hay consenso al respecto. Algunos participantes opinan que el uso de *offsets* es vital y no están de acuerdo con introducir disciplinas más estrechas.
- iv. Privatizaciones/nacionalizaciones.¹⁵⁶ Existe duda de si cuando una empresa gubernamental cubierta por el Código es privatizada, ¿se debe otorgar una compensación?. Parte de la divergencia en opiniones se debe a que no se ha definido claramente qué se entiende por privatización. Los puntos de vista expresados son los siguientes:
- sólo el estatus legal determina cuando una compañía es privada o gubernamental;
 - en lugar de basarse en el estatus legal, se debería contemplar la situación económica de la empresa (i.e. posición en el mercado, exposición a la influencia gubernamental) para juzgar si la entidad es privada o no.
- v. Período de transición.¹⁵⁷ Se están discutiendo:
- las modalidades que serán introducidas durante el período de transición para asegurar la conformidad del Acuerdo con las leyes nacionales relevantes;
 - los procedimientos para verificar que al final de dicho período, la cobertura sea aceptable;
 - la duración del período;

¹⁵⁵Ibid.

¹⁵⁶Ibid.

¹⁵⁷Ibid.

- la posibilidad de una implementación en etapas;
 - el estatus del presente Acuerdo una vez que se acuerden los cambios.
- vi. Transparencia en las relaciones con países no-miembros.¹⁵⁸ Algunas delegaciones proponen acordar un mecanismo transparente y predecible que defina los términos bajo los cuales pueden aceptarse las ofertas y adjudicarse los contratos entre países no miembros del Acuerdo. La principal divergencia es que no todas las delegaciones están de acuerdo en que se consideren las ofertas y se adjudiquen contratos entre países no miembros. Sin embargo, si esto se va a permitir, existe consenso en cuanto a que se debe acordar un mecanismo transparente y predecible.
- vii. Procedimiento de licitación negociada.¹⁵⁹ Se está discutiendo si debe incluirse como otra modalidad de licitación en el artículo V del Acuerdo existente (en adición a los procedimientos de licitación abierta, directa o selectiva). Dada la facilidad con que este tipo de procedimientos pueden constituirse en un medio para discriminar a los oferentes extranjeros o proteger a los domésticos, deben definirse claramente las condiciones bajo las cuales una entidad puede recurrir a él. En el Acuerdo vigente, los principios de aplicación no están adecuadamente definidos, por lo mismo, puede requerirse un texto adicional al artículo V.

Hasta este punto, el análisis de las discusiones se han centrado en las negociaciones llevadas a cabo por el Comité del Código así como por las del Grupo Informal de Trabajo del Código. A pesar de que la mayoría de las negociaciones relativas al Código se están celebrando fuera de la Ronda Uruguay, también en el Grupo de

¹⁵⁸Ibid.

¹⁵⁹Ibid.

negociación de las NCM se están celebrando negociaciones informales. Estas negociaciones han sido limitadas en alcance y duración.

3.4. LA RONDA URUGUAY

La Ronda Uruguay es un esfuerzo que realizan los países participantes por tratar de encontrar soluciones a los problemas actuales de comercio internacional dentro de un marco multilateral. Aunado a esto, ofrece la oportunidad de trascender el ámbito puramente comercial e incursionar en nuevos terrenos de cooperación financiera y tecnológica internacional, ya que tiene entre sus objetivos la definición y dictamen de normas y disciplinas para las nuevas esferas de las relaciones económicas internacionales, incluyendo las resultantes del vínculo entre las cuestiones comerciales, monetarias y financieras, las medidas de inversión relacionadas con el comercio, los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y finalmente, en forma paralela, el comercio internacional de los servicios. Por estos motivos, las NCM de la Ronda Uruguay son cualitativamente diferentes a todas las anteriores y constituyen el más vasto, ambicioso, complejo y difícil proceso de negociación en que los países del mundo han participado en el área del comercio.

3.4.1. Lanzamiento de la Ronda Uruguay y la Declaración Ministerial de Punta del Este¹⁶¹⁾

El 20 de septiembre de 1986, los Ministros de las Partes Contratantes del GATT, México entre ellas con su nuevo estatus de Parte Contratante, acordaron iniciar las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay tras un largo período de

¹⁶¹⁾GATT. Boletín de Información FOCUS No. 41; Octubre de 1986. "Lanzamiento de la Ronda Uruguay".

negociaciones que culminaron ese día en Uruguay, al ser adoptada la Declaración Ministerial de Punta del Este. El Comité preparatorio que se había reunido desde principios de 1986 para elaborar el Proyecto de Declaración que los Ministros habrían de adoptar en esa fecha, no había podido redactar un proyecto que fuera aceptado por todas las Partes Contratantes debido a las profundas diferencias existentes en materia de los nuevos temas de negociación (propiedad intelectual e inversión relacionada con el comercio) y a la inclusión del comercio internacional de los servicios dentro de las negociaciones de la nueva Ronda.

Finalmente, la declaración de Punta del Este se basó en un documento presentado por Colombia y Suiza, el cual incluía los nuevos temas sobre propiedad intelectual e inversiones relacionadas con el comercio, y a la vez establecía una Parte II en la Declaración, en la que se especificó claramente que el comercio de servicios se negociaría dentro de la Ronda Uruguay pero fuera del contexto del Acuerdo General; es decir, como un compromiso asumido por los Ministros más no por las PARTES CONTRATANTES del GATT.

La Declaración Ministerial adoptada por las PARTES CONTRATANTES en Punta del Este, constituye un mandato negociador de la Ronda Uruguay. Esto significa que las negociaciones están totalmente orientadas al logro de los objetivos identificados en la Declaración, basándose firmemente en los principios en ella establecidos, estructuradas de conformidad con los temas de negociación ahí definidos y organizadas mediante los mecanismos claramente delineados en el mencionado documento.

3.4.2. Negociación de las Compras del Sector Público en el Contexto de la Ronda Uruguay

Las negociaciones de las Compras del Sector Público se llevan a cabo dentro del Grupo de Negociación de los Acuerdos de las NCM (NG8). Las discusiones de la Ronda en materia de compras se han centrado en dos áreas fundamentales: i) las medidas para facilitar la total membresía a dicho Código, en particular de los países en desarrollo; y ii) la ampliación de la cobertura del Código a compras estatales (sub-federales) y las efectuadas por empresas privadas que operan bajo concesión del Estado.

Dentro de las negociaciones se han propuesto una serie de medidas destinadas a facilitar "una participación más amplia" de los países en desarrollo. De forma tal, que un mayor número de países puedan acceder a la normatividad y beneficios del Código.

Los PED's, por su parte, han expresado que el motivo de que exista un número reducido de países signatarios del Código, es que el costo para la adhesión es demasiado alto para muchos de ellos.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay buscan lograr mecanismos de notificación y examen que contribuyan a la mayor difusión de información de utilidad para proveedores en el mercado internacional. Para tales efectos, se busca lograr una mayor transparencia en cuanto a la obtención y publicación de los datos estadísticos relativos a las entidades gubernamentales.

En este contexto, resulta importante la iniciativa de EEUU, mediante la cual se ha destacado la necesidad de establecer un sistema de clasificación uniforme para la presentación de datos estadísticos de referencia.

3.4.2.1. Principales propuestas

India Persigue flexibilizar los requisitos de ingreso al Código de Compras. Propone reformar el requisito de consenso actualmente en vigor, por el de mayoría calificada (EEUU se opone).

Considera que el requisito de consenso de todos los miembros del Comité para los términos de adhesión, incluida la lista de entidades, otorga a determinado país miembro el poder de vetar o bloquear su adhesión.

En el fondo, busca poder ingresar al Código aún con la oposición de EEUU. Prácticamente todos los PED's apoyan esta posición.

Corea Ha jugado un papel activo y propositivo. Considera que la razón por la que hay pocos PED's signatarios se debe a que el umbral de adhesión resulta demasiado elevado para muchos de ellos. Presentó tres comunicaciones en las que muestra interés prioritario en las siguientes medidas:

- i. diferencias en el sistema de contratación del sector público.- sugiere analizar el porcentaje del valor total de los contratos superiores al umbral de la lista de ofertas respecto al alcance de las listas de entidades;
- ii. propone trato especial y diferenciado para los PED's en dos aspectos:
 - a) flexibilizar el proceso de negociación sobre entidades.- se interesa en mantener la plena aplicación del espíritu de un trato especial y diferenciado para los PED's a la hora de celebrar negociaciones sobre su adhesión al Código, y
 - b) ampliar gradualmente las listas de entidades.- busca incorporar el principio, según el Artículo III.14 del Código, de que los PED's puedan ampliar gradualmente sus listas de entidades en el curso de nuevas negociaciones previstas en el Art. IX.6;

- iii. procedimiento de las licitaciones.- propone ampliar el plazo permitido para la presentación de ofertas y mejorar el procedimiento de las licitaciones a fin de garantizar la máxima competencia posible y flexibilizar las condiciones de precalificación; e
- iv. información y examen.- considera modificar el Art. IX.9 para ampliar el alcance y mejorar la calidad de la información que suministran las Partes mediante la introducción de un desglose más detallado de las categorías de productos, análisis estadísticos y mejores métodos de comparación de los informes de los signatarios.

En su tercera comunicación sobre "directrices para facilitar la adhesión al Acuerdo", propuso:

- i. fijar un nivel mínimo de concesiones para facilitar la adhesión de los PED's al Código;
- ii. permitir que cualquier país que reúna los requisitos mínimos sea signatario, después de lo cual su nivel de obligaciones se elevaría progresivamente según el calendario convenido con anterioridad con los actuales miembros del Código;
- iii. el nivel mínimo de concesiones debería corresponder a un determinado porcentaje (X) del valor total de los contratos de suministro;
- iv. el valor X podría fijarse en la mitad del nivel medio de concesiones de todos los signatarios actuales;
- v. el nivel de concesiones se calcularía sobre la base de los contratos de suministro anuales con un valor de 130,000 DEG o más;
- vi. el valor total de los contratos de suministro se definiría de manera que incluya todas las compras de las entidades públicas sometidas a la

autoridad del gobierno central, con inclusión de las que desarrollan sus actividades a nivel regional.

CE En julio de 1990 propuso "directrices para un mecanismo de transición" a nuevos miembros del Código. Considera este mecanismo como un paso preliminar para la participación plena de nuevos miembros. Dicho mecanismo comprende un conjunto limitado de derechos y obligaciones de la manera siguiente:

- i. los países que se encuentren en la fase de transición sólo concederán a los demás derechos y obligaciones limitados;
- ii. la fase de transición conformaría disposiciones muy amplias en materia de adhesión al Código. Cualquier país iniciaría la transición en cuanto remita al Comité, por conducto de la Secretaría del GATT, una lista de todas sus entidades correspondientes a los grupos: A y B. El grupo C se fundará en criterios a delimitar;
- iii. facilitar al Comité información sobre el volumen global de las compras anuales realizadas por las entidades que figuren en las listas;
- iv. respetar las disposiciones del Código en materia de transparencia, que suponen la publicación de avisos de licitación para todas las compras proyectadas de valor superior al umbral; y
- v. las partes deberán explicar sus procedimientos de compras del sector público y publicar oportunamente todas las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y resoluciones administrativas de aplicación general, y todos los procedimientos relacionados con las compras de que se trate.

A mediados de 1990, la CE presentó una nueva propuesta que tituló "Directivas sobre Servicios Públicos". En ella presenta una oferta para abrir su mercado de compras a los signatarios del Código. La iniciativa abriría los mercados nacionales

de telecomunicaciones, transportes, energía y abastecimiento de agua y podría permitir compras a gran escala de servicios, así como de bienes y equipo.

La CE sugirió negociar un acuerdo equivalente sobre compras de servicios comerciales con otras entidades públicas. Propuso ampliar las reglas del Código para licitaciones abiertas, no discriminar entre las entidades gubernamentales estatales, regionales y locales (no están actualmente cubiertas por el Código), ni entre las empresas privadas que operan bajo concesión del Estado.

Finalmente, la CE sugirió instituir un sistema de compras en el cual los proveedores no exitosos puedan apelar la obtención de contratos y obtener una efectiva compensación.

EEUU recibió en forma entusiasta la propuesta de la CE, excepto la inclusión de empresas privadas bajo concesión del Estado en el esquema de regulación, concepto al que EEUU continúa oponiéndose.

EEUU En septiembre de 1990 presentó una contrapropuesta al grupo de negociación de la Ronda Uruguay. Propone un mecanismo para excluir varias entidades privadas que están bajo concesión del Estado. Dicha propuesta establece dos subcategorías de empresas reguladas por el Estado:

- i. entidades bajo control gubernamental; y
- ii. entidades bajo concesión del estado (i.e. "influencia gubernamental").

El criterio utilizado para estas dos categorías podrían hacer caer en la categoría de mayor disciplina y "control" a las entidades de la CE en telecomunicaciones y equipo eléctrico pesado. Mientras que la mayor parte de entidades de EEUU de

telecomunicaciones y equipo eléctrico pesado podrían caer en la categoría de menor disciplina, donde se encontrarían las entidades bajo concesión del Estado.

La CE no considera que la oferta de EEUU sea práctica debido a que no toma en cuenta una "simetría de beneficios". El aspecto de si el Código debe cubrir entidades privadas reguladas o bajo influencia del Estado, permanece en el centro de discusiones.

Lo que queda claro es que de fallar las negociaciones de la Ronda Uruguay en el área de compras del sector público, la búsqueda de soluciones bilaterales sería el siguiente paso.

3.4.2.2. Proyecto de texto final de la Ronda Uruguay para las compras gubernamentales

Dicho texto se refiere específicamente al acuerdo de aplicación del Art. XI.1(b) del Código de Compras del Sector Público (i.e. proceso de adhesión).

Sin embargo, durante la reunión Ministerial de Bruselas (3-7 de diciembre de 1990)¹⁶¹, se identificaron problemas específicos y se aclaró que:

- i. cuando un país esté interesado en adherirse al Código, de acuerdo al Artículo IX.1(b), debe comunicar su intención al Director General del GATT. Asimismo, debe proporcionar una lista de entidades a incluir, además de información relevante al respecto;

¹⁶¹ MTN.TNC/W/35.

- ii. los comunicados deberán ser circulados a las demás partes contratantes del Código;
- iii. la parte interesada en cuestión debe establecer consultas con las partes contratantes, dentro del mecanismo de adhesión al Código;
- iv. el Comité establecerá un Grupo de Trabajo para considerar la adhesión de un país al Código, si así lo requiere alguna parte contratante, incluso la que desee el acceso.

Estas consideraciones se centran en el conocimiento de la capacidad productiva y exportadora del país que solicita su ingreso. Además se toma en cuenta el mercado potencial que ofrece a las exportaciones de los países miembros del Código.

En caso de un fallo afirmativo, por parte del Comité, la nueva parte contratante depositará un instrumento de adhesión que especifique los términos en los que fue acordado su ingreso y la lista de entidades que somete a la aplicación del Código. Las decisiones del Comité se toman sobre la base de consenso. Al respecto no se han registrado avances sustanciales.

3.5. EL ACUERDO SOBRE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO Y LA CONCLUSION DE LA RONDA URUGUAY

En el Acta Final de la Ronda Uruguay figura una Decisión Ministerial relativa a los procedimientos de adhesión al Acuerdo de Compras que tiene por objeto facilitar una mayor participación en el mismo. En él se prevé la celebración de consultas entre los miembros y los gobiernos solicitantes. Dichas consultas irán seguidas del establecimiento de grupos de trabajo que examinarán las ofertas de los países solicitantes (en otras palabras, las entidades públicas cuyas compras de bienes y servicios quedarán abiertas a

la competencia internacional), así como las oportunidades de exportación del país solicitante a los mercados de los signatarios actuales.

Esta decisión ministerial debe distinguirse de las negociaciones que han concluido en un nuevo Acuerdo sobre Compras del Sector Público, cuyo alcance es mucho más amplio y abre a la competencia internacional compras gubernamentales por un valor más amplio. En rigor, estas negociaciones no forman parte de la Ronda Uruguay¹⁶² pero se terminaron al mismo tiempo que ella y para algunos participantes sus resultados aportan otro elemento de importancia a la liberalización del acceso a los mercados conseguida en la Ronda. Las negociaciones relativas a las compras gubernamentales tenían tres objetivos: la ampliación del alcance del Acuerdo haciéndolo extensivo a los servicios, incluidos los servicios de construcción (actualmente sólo abarca a los bienes); la inclusión de entidades de los gobiernos regionales y locales y de ciertos servicios públicos; y el perfeccionamiento del texto actual del Acuerdo.

Bajo este acuerdo, las empresas europeas participarán ampliamente en las licitaciones de EEUU en áreas como la de abastecimiento eléctrico, equipo médico para hospitales y mobiliario para oficinas; será aplicable en 39 estados de los 51 de EEUU, y en las ciudades de Boston, Chicago, Dallas, Detroit, Indianapolis, San Antonio y Nashville.

En correspondencia, las empresas de EEUU participarán en el mercado europeo en esos mismos renglones y en todos los países de la CE.

¹⁶²Estas negociaciones se llevaron a cabo por el Comité del Código de Compras del Sector Público del GATT.

Sin embargo, la CE y EEUU no llegaron a un acuerdo en el área de telecomunicaciones, en virtud de la posición de la CE. En respuesta, esta última no tendrá acceso a las licitaciones públicas de aeropuertos y carreteras estadounidenses. No obstante, la CE consiguió abrir parcialmente las compras de los gobiernos estatales de EEUU que habían estado cerradas a proveedores extranjeros.

El estatus jurídico del nuevo Código de Compras del Sector Público en el marco de la OMC lo sitúa como uno de los cuatro acuerdos plurilaterales resultantes de la Ronda Uruguay. Esto es, si un país firma el Acta de la OMC para ser miembro de ésta, no queda sujeto a las disposiciones de los acuerdos plurilaterales. Para que un país tenga obligaciones y derechos en estos acuerdos los debe ratificar por separado para que surtan efecto.

CAPITULO CUARTO

LA APERTURA COMERCIAL DE MEXICO EN EL SECTOR DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES EN EL MARCO DEL TLC

4. LA APERTURA COMERCIAL DE MEXICO EN EL SECTOR DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES EN EL MARCO DEL TLC

4.1. COMPATIBILIDAD ENTRE REGIONALISMO Y GLOBALIZACION

Hoy en día, el panorama mundial se caracteriza por una situación de cambios constantes y profundos. Las nuevas circunstancias internacionales se proyectan hacia el surgimiento de un nuevo orden que se distingue del gestado al final de la Segunda Guerra Mundial. El marco institucional que ha regido las relaciones políticas, comerciales y financieras, producto de los Acuerdos de Bretton Woods y de San Francisco, se muestra débil, haciéndose necesario un cambio para reforzarlo.

La crisis del sistema multilateral provocada en gran parte por el aplazamiento de la conclusión de la Ronda Uruguay, ha dado pauta a una serie de cambios en este rubro.

En los últimos tiempos, las relaciones comerciales internacionales han sufrido procesos de regionalización (CE, Cuenca del Pacífico, "TLC"). Los análisis realizados desde diversos parámetros (académico, jurídico-institucional y política internacional) en torno a la posible existencia de compatibilidad entre globalización y regionalización, han demostrado que lo que se busca es un "regionalismo abierto"¹⁶³ que por ende concluya en una globalización, demostrando así que los acuerdos regionales no deberán obstaculizar una multilateral comercial, ya que ambos pueden coexistir y reforzarse mutuamente, como lo demuestran las siguientes cifras:

¹⁶³Jorge Eduardo Navarrete "Otro falso dilema: Regionalismo y Globalización". Revista Mexicana de Política Exterior. Página 15.

CONTINENTE	COMERCIO MUNDIAL		COMERCIO INTRAREGIONAL	
	1973	1990	1973	1990
Asia	12%	18.2%	32.5%	48.4%
América	21.6%	20.5%	48.1%	44.9%
Europa	45.8%	46.4%	67.9%	71.2%

Podemos observar que los avances logrados en los dos ámbitos han sido simultáneos pero no paralelos, lo cual dejaría ver que la tendencia es hacia la superioridad de los acuerdos regionales. Sin embargo, la interdependencia comercial que aun existe no permite correr el riesgo de perder mercados y oportunidades, concentrándose sólo en su propia región.

Los acuerdos de regionalización en este momento son puntos claves para el dinamismo de las relaciones comerciales, en tanto no finalicen las negociaciones de la Ronda Uruguay, éstos sólo forman parte del mecanismo de globalización.

Desde un particular punto de vista, considero que el debate "globalización vs regionalismo" expresado por varios autores, es tendencioso y que por el contrario, si puede existir comunión entre ambas formas de integración y apertura comercial.

4.1.1. Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio

En el plano jurídico institucional de las relaciones comerciales internacionales, los acuerdos regionales de comercio tienen que ser aprobados por las PARTES CONTRATANTES del GATT. Es decir, deben ser compatibles con las disposiciones del Acuerdo General toda vez que éste, es considerado como el instrumento rector del sistema abierto y multilateral de comercio.

El Acuerdo General¹⁶⁴, reconoce la utilidad de una integración mayor de las economías nacionales mediante un comercio más libre. Por consiguiente autoriza tales agrupaciones, como una excepción al principio de trato de nación más favorecida, siempre que los participantes cumplan las siguientes condiciones:

- a) El arreglo regional debe estar abierto al examen y escrutinio de las partes contratantes del GATT;
- b) el arreglo regional no debe establecer barreras adicionales al comercio con terceros países; y
- c) el arreglo regional debe estar orientado a liberalizar, dentro de plazos prudentes, lo sustancial del intercambio comercial entre sus signatarios.

La finalidad de estas condiciones es garantizar que esos acuerdos faciliten el comercio entre los países interesados sin poner obstáculos al comercio con el resto del mundo. De esta forma, la integración regional debe servir de complemento al sistema multilateral de comercio y no representar un peligro para el mismo.

Este tipo de agrupaciones puede revestir la forma de una unión aduanera o una zona de libre comercio. En ambos casos es preciso que se eliminen los derechos y demás obstáculos que pesan sobre lo esencial de los intercambios comerciales entre los países constitutivos del grupo. En una unión aduanera se adopta un arancel unificado frente al exterior, mientras que en una zona de libre comercio, cada miembro mantiene una política de comercio exterior y un arancel propio respecto de los países externos de la zona. Tanto en uno como en otro caso, se exige que los aranceles u otras

¹⁶⁴Artículo XXIV "Aplicación territorial - Tráfico fronterizo. Uniones aduaneras y zonas de libre comercio".

reglamentaciones que afecten al comercio de los miembros del grupo con los países externos a él no sean más restrictivos que los aplicados antes de la creación del grupo.

El Artículo XXIV del GATT establece en su párrafo 7a) que las partes contratantes que formen una unión aduanera o una zona de libre comercio, deberán notificar sin demora a las PARTES CONTRATANTES, facilitándoles, toda la información que les permita someter a las partes contratantes los informes y formular las recomendaciones que estimen pertinentes.

4.1.2. EL TLC (Descripción general)

El 12 de junio de 1990, los Presidentes de EEUU, México y Canadá decidieron iniciar negociaciones tendientes a establecer formalmente una zona de libre comercio, de conformidad con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Los objetivos del Tratado son: eliminar barreras al comercio; promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Los países miembros del TLC lograrán estos objetivos mediante el cumplimiento de los principios y reglas del Tratado, como los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos.

Los temas de negociación del TLC se refieren a reglas de origen, propiedad intelectual, solución de controversias, aranceles, compras gubernamentales, prácticas desleales al comercio, salvaguardas, normas, servicios, sector automotriz, entre otros.

Posteriormente a la firma del TLC (17 de diciembre de 1992), se iniciaron las negociaciones de los llamados "Acuerdos Paralelos" relativos a medio ambiente, aspectos laborales, y medidas de emergencia.

En el marco del TLC, México por primera vez ha emprendido una apertura comercial en el sector de las compras gubernamentales. En el pasado, este sector había permanecido cerrado a la competencia internacional no obstante a que México emprendió una política de apertura comercial desde hace varios años.

La ausencia de obligaciones de carácter internacional en la esfera de las compras gubernamentales ha permitido la discriminación generalizada contra proveedores extranjeros, cerrando así importantes oportunidades para las entidades compradoras (v.g. mayor variedad de bienes, mejores precios, menores tiempos para entregar los pedidos y mejor calidad, entre otros). Además, esto también ha propiciado que los productores nacionales no tengan acceso a los mercados de otros países, limitando con esto sus oportunidades de competencia y desarrollo.

A la luz de estas conclusiones, el Gobierno Mexicano acordó incluir en el TLC un Capítulo relativo a esta materia el cual establece lineamientos e imprime los principios básicos de transparencia, no discriminación e igualdad de trato a proveedores nacionales y extranjeros (estadounidenses y canadienses) en lo concerniente a las leyes, procedimientos y prácticas relativas a las compras gubernamentales. Además, este Capítulo, contiene mecanismos de vigilancia y solución de diferencias, e incorpora disposiciones relativas al trato nacional.

La apertura comercial de México en el sector de las compras gubernamentales en el marco del TLC es necesaria para ser congruente con la política comercial y de

desarrollo emprendida por nuestro país desde hace varios años y, además, porque se estima que las oportunidades de expansión de la apertura comercial así como la competencia en este sector pueden promover una asignación más eficiente de los ingresos fiscales destinados a las compras del sector público, al mismo tiempo que se garantizará a la industria nacional oportunidades de acceso permanente y seguro a las compras del sector público en Canadá y EEUU, las cuales se estiman en 13.1 y 58.0 miles de millones de dólares, respectivamente¹⁶⁵.

4.2. EL SISTEMA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES EN EEUU Y CANADA

4.2.1. Legislación Estadounidense en Materia de Compras del Sector Público

EEUU cuenta con una extensa legislación sobre compras gubernamentales.¹⁶⁶

Entre las principales disposiciones que rigen esta materia se encuentran las siguientes:

- *Trade Agreement Act of 1979* (Título III)
- *Federal Acquisition Regulation System (FAR)*
- *Buy American Act*
- *Department of Defence Appropriations Act*
- *Small Business Act*

El Código de Compras del Sector Público del GATT se aplica en la legislación estadounidense en base al Título III del "*Trade Agreements Act of 1979*". Esta disposición

¹⁶⁵Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Datos estadísticos para la negociación del Capítulo X del TLC *Compras del Sector Público*, 1991.

¹⁶⁶Para un análisis de la legislación estadounidense sobre compras del sector público véase: Colub Martin J. y Lee Fenske S., "*U.S. Government Procurement: opportunities and obstacles for foreign contractors*" en *The George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 20, 1987. Páginas 567 a 597.

faculta al Presidente de EEUU para eximir de las normas discriminatorias (Ej. "Buy American Act") a los productos y productores originarios de los países miembros del Código, así como a aquellos países que, sin ser miembros, otorguen un trato recíproco a los productos y productores estadounidenses (con excepción de los países industrializados que sí deben suscribir el Código).

La facultad presidencial se ha ejercido mediante una serie de reglas y disposiciones codificadas en el "*Federal Acquisition Regulation System*", el cual rige las adquisiciones de todas las agencias del gobierno federal. No obstante, cada una de ellas puede emitir su propio reglamento interno.

El FAR establece las reglas que deben seguirse en los procedimientos de licitación. Entre otras, se exige un plazo de 30 días mínimo para la recepción de ofertas; las entidades gubernamentales no deben imponer requisitos técnicos con el fin de excluir a ciertos proveedores y deben realizar la apertura de las ofertas en presencia de testigos imparciales; deben notificar oportunamente a los oferentes no seleccionados las causas de su rechazo. Además establece lineamientos detallados para los procedimientos de reclamación.

De especial relevancia es la disposición del FAR que estipula que las entidades sujetas al Código del GATT no aplicarán la "Buy American Act" a los productos de los países signatarios del Código. Esta excepción también se extiende a los países menos desarrollados.

Como la mayoría de los países, EEUU cuenta con una serie de disposiciones que establecen un trato preferencial para los productores nacionales en las adquisiciones gubernamentales o en algunos casos prohíben la compra de productos extranjeros.

Entre estas disposiciones sobresale la llamada "*Buy American Act*". En virtud de ésta, se obliga a las entidades gubernamentales a adquirir productos de origen estadounidense. Por lo menos el 50% del valor de un producto manufacturado en EEUU debe ser de origen estadounidense para ser considerado como un producto nacional para los efectos del "*Buy American Act*".

La prohibición de adquirir productos extranjeros no es absoluta. Se permite la compra de éstos en algunos casos, entre ellos: cuando el costo de los productos nacionales "no sea razonable", cuando los productos no sean fabricados en EEUU en cantidades suficientes o con la calidad requerida, cuando se destinen para su uso fuera de EEUU o cuando la aplicación de esta disposición sea contraria al interés nacional.

Destaca la excepción que se refiere al costo. Se considera que el precio de un producto nacional "no es razonable" si es mayor en un 6% o más que el precio ofrecido por un proveedor extranjero (12% cuando se trata de una pequeña empresa o de una empresa situada en una zona con problemas de desempleo). De esta manera, al evaluar las ofertas las entidades gubernamentales otorgan un amplio margen de preferencia a los productores nacionales.

La "*Buy American Act*" se aplica también a los contratos de construcción de edificios y obras públicas, exigiéndose que se otorgue preferencia al uso de materiales de origen estadounidense.

La disposición "*Department of Defence Appropriations Act*" prohíbe al Departamento de Defensa la compra de una serie de productos extranjeros, tales como comida, ropa, textiles, calzado, algunos metales, herramientas y autobuses. También

están prohibidas las compras de armas, municiones y material de guerra, excepto en los casos en que existen acuerdos militares al respecto con otros países. Con Canadá existe un acuerdo de coproducción militar que exime a ciertos productos de esta prohibición ("*Defence Production Sharing Arrangement*").

Mediante el programa "Small Business Act", EEUU fomenta las adquisiciones provenientes de las pequeñas empresas. A parte del diferencial de precios que ya se mencionó (12%), se exige que las entidades gubernamentales reserven una parte de sus contratos de compra a las pequeñas empresas estadounidenses, así como las adquisiciones por un monto inferior a 25 mil dólares. Además existe un esquema de subcontratación para promover la participación de estas empresas en los contratos asignados a los grandes proveedores.

En conclusión, se observa que existe una serie de casos en los que puede otorgarse un trato preferencial a los productores nacionales en las adquisiciones gubernamentales: las compras provenientes de las pequeñas empresas, las compras para la defensa, los contratos de servicios y construcción, las compras de productos provenientes de países que no forman parte del Código y las adquisiciones de algunas entidades gubernamentales.

Por último, cabe subrayar que las entidades estatales y municipales no están sujetas a las disposiciones del FAR, ni tampoco al Código, y que con frecuencia sus propios reglamentos tienen carácter discriminatorio.

4.2.2. Legislación Canadiense en Materia de Compras del Sector Público

Canadá cuenta también con una serie de instrumentos jurídicos y programas que regulan las compras del sector público.¹⁶⁷ Algunas de las más importantes se mencionan a continuación:

- *Financial Administration Act*
- *Government Contract Regulations*
- *Canadian Sourcing Policy*
- *Area Buy Policy*
- *Industrial Benefits Policy*
- *Access Small Business Program*

Los dos primeros instrumentos jurídicos establecen las reglas generales para las adquisiciones de las entidades del gobierno federal. Quedan fuera de su ámbito de aplicación las *Crown Corporations*¹⁶⁸ y las autoridades provinciales. Estas últimas se rigen por sus propias leyes y tienden a favorecer a los productores locales.

La "*Financial Administration Act*" regula la administración de los recursos financieros del gobierno federal y establece límites a la facultad de los diversos departamentos para realizar contratos, en función de los fondos aprobados y asignados por el parlamento.

¹⁶⁷Para un análisis de la legislación canadiense en la materia véase: Barton Wayne D. y Ungar Richard G. "Government Procurement in Canada", *The George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 21, 1987. Páginas 27 a 58.

¹⁶⁸Son las Corporaciones de la Corona equivalentes a las Empresas Paraestatales de México.

El conjunto de normas llamado "*Government Contract Regulations*" especifica, *inter alia*, el valor máximo de los contratos que las agencias gubernamentales pueden efectuar sin la autorización previa de la Oficina del Tesoro (*Treasury Board*).

La gran mayoría de las compras gubernamentales de mercancías se canalizan a través de la agencia *Supply and Services Canada (SSC)*, mientras que los contratos de servicios y obras públicas están a cargo del organismo *Public Works Canada*. Estas agencias se encargan de llevar a cabo las licitaciones públicas.

Con la firma del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con EEUU, el sistema de licitaciones canadiense se vio reforzado con un mecanismo de reclamaciones que quedó bajo la responsabilidad del *Procurement Review Board of Canada*.

Canadá cuenta con diversos programas destinados a promover el desarrollo industrial y regional a través de las compras del sector público.

Mediante el programa "*Canadian Sourcing Policy*", la agencia *SSC* lleva a cabo la clasificación y control de los proveedores potenciales, los cuales quedan inscritos en un registro en función de determinados criterios y prioridades. Tradicionalmente, la *SSC* ha seguido una política selectiva, otorgando preferencia a los productores canadienses.

En base a la llamada "*Canadian Content Policy*", tanto en la fase de la convocatoria como en la evaluación de las ofertas, se concede prioridad a aquellos bienes que tengan el grado de contenido nacional más alto.

En materia de promoción regional destaca el programa "*Area Buy Policy*", el cual estipula que las compras de la SSC se realicen lo más cerca posible del lugar de consumo final.

En virtud del programa "*Industrial Benefits Policy*", se evalúan las ofertas sobre la base de las ventajas industriales del proyecto global, y no sólo en función de los criterios comerciales de precio y calidad.

Al igual que en EEUU, el "*Access Small Business Program*" de Canadá otorga ciertas facilidades a las pequeñas empresas con el fin de fomentar su participación en las compras gubernamentales.

En suma, aunque el objetivo principal de estas políticas es asegurar condiciones competitivas, la política de compras canadiense, es un instrumento para promover objetivos económicos y sociales más amplios, mediante la concesión de determinadas preferencias a los productores nacionales.

Sin embargo, este trato preferencial no se aplica en los casos en que resulte incompatible con el Código del GATT o con el ALC con EEUU. En el marco de este último, Canadá se comprometió a no aplicar los programas "*Canadian Content Policy*", "*Area Buy Policy*" y "*Canadian Sourcing Policy*". Los otros programas no se ven afectados por el ALC.

4.3. ANALISIS DEL CAPITULO X "COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO" DEL TLC

En México como en Estados Unidos y Canadá, las compras que realizan los gobiernos son una parte importante de sus economías. En particular, los sistemas públicos de adquisiciones en esos dos países constituyen mercados amplísimos que ofrecen a los exportadores mexicanos oportunidades para ampliar sus escalas de operación en muchos sectores económicos.

En nuestro país, las compras del sector público están abiertas a la competencia internacional para asegurar las mejores condiciones en la oferta. Sin embargo, las adquisiciones gubernamentales de Estados Unidos y Canadá no lo están para proveedores mexicanos.

Esta situación es resultado de las legislaciones de Estados Unidos y Canadá que contienen disposiciones discriminatorias que otorgan preferencia a bienes y servicios nacionales frente a la competencia internacional. Los proveedores mexicanos actualmente enfrentan la aplicación de los márgenes de preferencia previstos en la legislación "*Buy American*" de Estados Unidos y la "*Canadian Content Policy*" de Canadá. Por ello, el objetivo fundamental de la negociación del Capítulo de Compras del Sector Público fue lograr el acceso simétrico y recíproco a los mercados de esos dos países.

El Capítulo establece las condiciones de acceso de los proveedores de bienes, servicios y obra pública a los sistemas de compras gubernamentales de las Partes. Define, asimismo, las normas que deberán observar las entidades y dependencias públicas en sus adquisiciones y contrataciones, con el fin de asegurar un trato no discriminatorio.

De esta manera, las Partes se comprometen a:

- otorgar Trato Nacional y no discriminatorio a proveedores de cada una de las Partes; y
- utilizar procedimientos de compra transparentes y predecibles que permitan a los proveedores de cada país, participar en los contratos de bienes, servicios y obra pública efectuados por las entidades de cada una de las Partes.

Concretamente, para el caso de México, las negociaciones en materia de compras del sector público tuvieron por objeto:

- obtener reciprocidad a la apertura del mercado mexicano;
- lograr oportunidades reales de acceso a los proveedores, lo que implica asegurar para la industria nacional acceso a las licitaciones y permanencia en los mercados de Estados Unidos y Canadá; y
- eliminar los efectos de las medidas restrictivas que Estados Unidos y Canadá aplican en materia de compras del sector público (i.e. "*Buy American*" y la "*Canadian Content Policy*").

El Trato Nacional y la no discriminación se aplicarán a los contratos de bienes, servicios y obra pública que efectúen las dependencias de los gobiernos federales y las entidades del sector paraestatal. Sin embargo, ello no implica la obligación de compra a cualquiera de las Partes, ni la imposibilidad de realizar adquisiciones de países que no formen parte del Tratado.

4.3.1. Ambito de Aplicación

La aplicación de las disposiciones del Capítulo se delimita a:

- las dependencias del Gobierno Federal y las entidades del sector paraestatal incluidas en los anexos del Capítulo.
- los bienes y servicios, incluida la obra pública, que lleven a cabo las dependencias y entidades antes mencionadas; y
- el valor de los umbrales aplicables, tanto para bienes y servicios como para la obra pública de las dependencias y entidades del sector público.

4.3.1.1. Entidades

El Capítulo se aplica a las adquisiciones de entidades del gobierno federal y del sector paraestatal de los tres países.¹⁶⁹ Existen anexos al Capítulo que contienen las listas de entidades cubiertas por cada país. En el caso de México, se incluyen las adquisiciones de 22 dependencias del Gobierno Federal y de 37 empresas paraestatales. Estados Unidos cubre 56 dependencias del Gobierno Federal y 7 empresas gubernamentales, en tanto que Canadá incorpora 100 agencias federales y 11 empresas.

Oportunidades de Acceso por Tipo de Entidad
(Miles de Millones de Dólares)¹⁷⁰

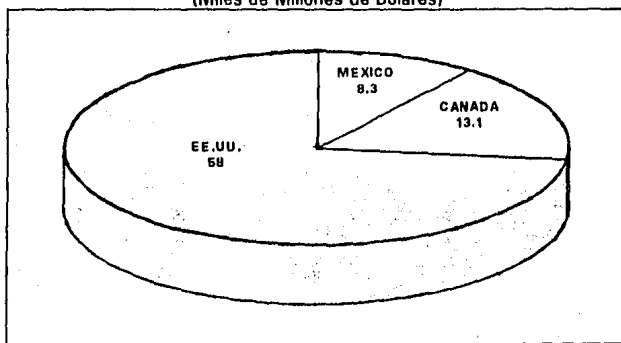
	MEXICO	CANADA	EEUU	TOTAL
GOBIERNO FEDERAL	1.2	8.3	49.6	59.1
PARAESTATALES	7.1	4.8	8.4	20.3
TOTAL	8.3	13.1	58.0	79.4

¹⁶⁹Capítulo X del TLC. Compras del Sector Público. Artículo 1001.1a "Ambito de aplicación".

¹⁷⁰Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Datos estadísticos para la negociación del Capítulo X del TLC Compras del Sector Público. 1991.

El Capítulo cubre en total cerca de 80 mil millones de dólares en oportunidades de acceso, de los cuales Estados Unidos contribuye con las tres cuartas partes. Para México, esto representará un mercado adicional de más de 70 mil millones en ventas potenciales a Estados Unidos y Canadá. En el caso de estos países, la liberalización se hará el primer día de la entrada en vigor del Tratado.

**Valor Total de las Compras Cubiertas por el TLC
(Miles de Millones de Dólares)**



Las principales dependencias y entidades incluidas por cada país, en función de la magnitud de sus compras se detallan a continuación:

Principales Dependencias y Entidades Compradoras

EEUU

Departamento de Defensa
Departamento de Energía
NASA
Administración General de Servicios
Autoridad del Valle de Tennessee
Departamento del Transporte
Departamento de Asuntos de los Veteranos
Departamento de Agricultura
Departamento de Salud
Departamento del Interior
Departamento de Justicia
Departamento del Tesoro

CANADA

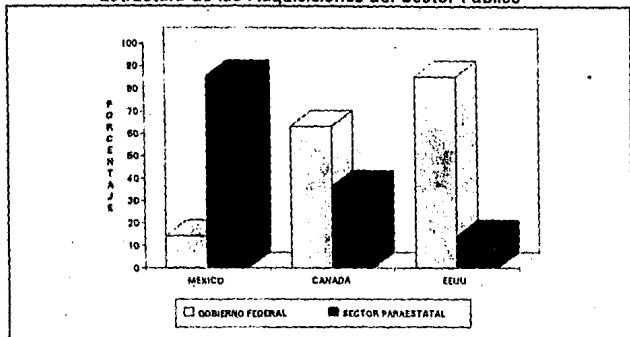
Vías Férreas de Canadá
Compañía de Ferrocarriles Nacionales de Canadá
Casa Real de Moneda de Canadá
Departamento del Transporte
Departamento de la Defensa Nacional
Departamento de Suministros y Servicios
Departamento del Procurador General
Departamento de Industria, Ciencia y Tecnología
Departamento de Energía, Minas y Recursos
Departamento del Medio Ambiente

MEXICO

PEMEX
CFE
IMSS
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Salud

La estructura del mercado de compras cubierto por este Capítulo difiere en cada país, en lo que respecta a la participación de las entidades del gobierno federal y de las empresas gubernamentales. Mientras que en Canadá y Estados Unidos el sector federal mantiene una importante participación, en México, el sector paraestatal es el principal comprador.

Estructura de las Adquisiciones del Sector Público¹⁷¹



4.3.1.2. Actividades

Las disposiciones del Capítulo se aplican a los contratos de bienes, servicios y obra pública realizados sólo por las entidades previstas en el Capítulo.¹⁷² Existen anexos donde se detalla el tipo de bienes y actividades que se sujetarán a las nuevas disposiciones.

Los servicios y obra pública incluidos en la cobertura del Capítulo se encuentran enumerados en una lista indicativa de los servicios adquiridos por las entidades de las Partes. Estados Unidos y Canadá presentaron sus respectivas listas de servicios excluidos de la cobertura. México se reservó el derecho de hacer lo propio antes del 1 de julio de 1995.¹⁷³

¹⁷¹Idem.

¹⁷²Capítulo X del TLC. Compras del Sector Público. Artículo 1001.1b "Ámbito de aplicación".

¹⁷³Idem. Apéndice 1001.1b-2-A "Lista provisional de servicios de México."

Oportunidades de Acceso por Tipo de Actividad
(Miles de Millones de Dólares)¹⁷⁴

	MEXICO	CANADA	EEUU	TOTAL
BIENES	3.4	5.4	23.8	32.5
SERVICIOS	2.3	2.5	24.9	29.8
CONSTRUCCION	2.6	5.2	9.3	17.1
TOTAL	8.3	13.1	58.0	79.4

Las necesidades de compra de las entidades en los tres países son diversas, por lo que la cobertura del Capítulo incluye una gran variedad de bienes, servicios y obra pública. Entre los principales productos adquiridos por el sector público de cada país se encuentran:

Principales Adquisiciones de Bienes y Servicios

EEUU

Productos minerales
Hierro y acero
Equipo de computación
Máquinas de oficina
Productos médicos
Maquinaria industrial
Maquinaria eléctrica
Motores y autopartes
Equipo médico
Equipo de aviación
Aparatos científicos
Servicios de mantenimiento y reparación
Servicios de limpieza

¹⁷⁴Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Datos estadísticos para la negociación del Capítulo X del TLC Compras del Sector Público. 1991.

CANADA

Equipo de procesamiento de datos
Equipo de comunicación y detección
Instrumentos y aparatos científicos y de control
Equipo ferroviario
Servicios de reparación
Servicios de ingeniería
Servicios de computación
Servicios de limpieza y mantenimiento

MEXICO

Servicios de mantenimiento y reparación
Equipo de telecomunicaciones
Equipo de computo
Sustancias y productos químicos
Alambre y cables conductores
Material quirúrgico y de laboratorio
Calderas y generadores de vapor
Turbinas
Maquinaria y equipo industrial
Servicios de perforación

4.3.1.3. Valor de los umbrales

Los valores específicos a partir de los cuales un contrato será objeto de las disposiciones de este Capítulo reciben el nombre de "umbrales".

Dichos valores varían de acuerdo a la entidad que realiza la compra (gobierno federal o sector paraestatal) y el tipo de contrato del que se trate (bienes, servicios y obra pública).

Valor de los Umbrales¹⁷⁵ (Dólares)

SECTOR	GOBIERNO FEDERAL	PARAESTATALES
BIENES	50,000	250,000
SERVICIOS	50,000	250,000
CONSTRUCCION	6.5 Millones	8.0 Millones

¹⁷⁵Capítulo X del TLC. Compras del Sector Público. Artículo 1001.1c "Ambito de aplicación".

Adicionalmente, se establecen mecanismos específicos para determinar si un contrato determinado debe estar sujeto a las disposiciones del Capítulo, de acuerdo al valor estimado del mismo.

Los criterios empleados para valorar un contrato¹⁷⁶ se basan en los precios totales previstos o, a falta de ellos, los valores estimados para casos particulares. Los métodos empleados para la valoración de los contratos no deberán emplearse con objeto de evitar la aplicación de las disposiciones del Capítulo. En este sentido, no se permite fraccionar los requisitos de compra, por lo que se establecen mecanismos especiales para aquellos contratos que deriven en:

- la adjudicación de más de un contrato; o
- contratos adjudicados en partes separadas.

4.3.2. Trato Nacional¹⁷⁷

El concepto de Trato Nacional constituye el principio rector de las disciplinas del Capítulo. Este principio garantiza un trato equitativo y no discriminatorio entre los proveedores de las tres Partes; es decir:

- para participar en las licitaciones públicas, no se requiere que el proveedor esté establecido en el territorio del país que realiza la compra; y
- cualquier proveedor podrá utilizar bienes y servicios de los tres países indistintamente

¹⁷⁶Idem. Artículo 1002 "Valoración de los contratos".

¹⁷⁷Idem. Artículo 1003 "Trato nacional y no discriminación".

4.3.3. Disciplinas para las Licitaciones

Con objeto de asegurar el principio de Trato Nacional y la no discriminación entre las Partes, el Capítulo establece disposiciones específicas que rigen las diversas fases del proceso de licitación y los procedimientos que se aplicarán en materia de:

- valoración de los contratos
- reglas de origen aplicables a los bienes y servicios cubiertos por este Capítulo;
- prohibición de medidas compensatorias y otras restricciones proteccionistas;
- utilización de especificaciones técnicas que no creen obstáculos al comercio;
- tipos de licitación permitidos y modalidades para su aplicación; principalmente se establecen condiciones específicas para la adjudicación directa de contratos;
- requisitos y mecanismos para la calificación de proveedores;
- la forma en la que se debe hacer pública la invitación a participar y la información que deben contener, tanto la convocatoria como las bases de licitación;
- plazos para la recepción de ofertas; y
- procedimientos adecuados para la presentación, recepción y apertura de las ofertas y adjudicación del contrato.

4.3.3.1. Tipos de licitación

Con objeto de lograr la operación eficiente del sistema de compras de cada una de las Partes, el Capítulo establece la posibilidad de realizar tres tipos de licitación:

- **Licitación pública.**- mediante la cual todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas;
- **Licitación selectiva**¹⁷⁸.- mediante la cual pueden presentar ofertas los proveedores a quienes la entidad invite. En el proceso de selección, la entidad dará oportunidades equitativas a los proveedores potenciales.
- **Licitación restringida o contratación directa**¹⁷⁹.- mediante esta forma, se puede adjudicar un contrato sin necesidad de licitar cuando:
 - existan razones de extrema urgencia;
 - se trate de bienes adquiridos en un mercado de productos básicos;
 - se declare desierta la presentación de ofertas, o éstas no cumplan los requisitos estipulados;
 - se trate de obras de arte o la protección de derechos exclusivos de patentes o derechos de autor que impidan establecer comparaciones razonables;
 - para el caso de contratos de diseño arquitectónico que se sometan a concurso bajo un jurado independiente.
 - se requiera recurrir al proveedor inicial para la dotación de partes, componentes o refacciones del original; y
 - se recurra a productos necesarios para la ejecución de un contrato de investigación o estudio (v.g. prototipos) elaborados bajo pedido.
 - servicios de consultoría, cuando teniendo carácter confidencial, su divulgación sea contraria al interés público.

Cada una de las Partes asegurará que los procedimientos de licitación de sus entidades se apliquen de manera no discriminatoria.

¹⁷⁸Idem. Artículo 1011 "Procedimiento de licitación selectiva".

¹⁷⁹Idem. Artículo 1016 "Licitación restringida".

4.3.3.2. Calificación de proveedores¹⁸⁰

El Capítulo establece criterios específicos sobre los cuales las entidades podrán basar sus procedimientos de calificación. Dicho procedimiento no podrá ser utilizado con objeto de impedir la participación de un proveedor determinado. Además, las entidades deberán facilitar la inclusión de solicitantes a las listas existentes de proveedores calificados y proporcionar al interesado la información pertinente.

4.3.3.3. Invitación a participar¹⁸¹

El Capítulo dispone mecanismos para hacer del conocimiento de proveedores potenciales las oportunidades existentes en los mercados de cada una de las Partes y garantizar que el mayor número de proveedores sean invitados a participar en un contrato determinado.

El Capítulo se refiere principalmente a la **convocatoria** como el medio adecuado para anunciar la intención de compra por parte de las entidades cubiertas. Para ello, se especifican las publicaciones a las que cualquier interesado en participar en una licitación determinada podrá remitirse. En el caso de México, se aceptó el compromiso de que la convocatoria sea publicada en un diario de circulación nacional.

De igual forma, se describe el tipo de información que debe contener la convocatoria, misma a la que deberán tener igual acceso los proveedores de las tres Partes. Dicha información se refiere en términos generales a:

- el tipo de licitación (pública, selectiva o restringida);

¹⁸⁰Idem. Artículo 1009 "Calificación de proveedores".

¹⁸¹Idem. Artículo 1010 "Invitación a participar".

- el tipo de bienes o servicios requeridos; y
- los plazos y condiciones para la recepción de ofertas.

En cada convocatoria se deberá indicar si la licitación de que se trate esta cubierta o no por las disposiciones del Capítulo.

4.3.3.4. Bases de licitación¹⁸²

Aquellos proveedores interesados en participar en una licitación determinada, deberán tener acceso a la información que sea necesaria para presentar debidamente sus ofertas. Dicha información quedará estipulada en las bases de licitación, mediante las cuales el proveedor interesado podrá obtener información adicional a la contenida en la convocatoria. Dicha información contendrá con mayor detalle:

- los requisitos que deben cumplir, tanto los proveedores como los bienes o servicios en cuestión (incluidas las especificaciones técnicas y certificados o documentación necesaria);
- los términos para la presentación de ofertas, que incluyen plazos y la fecha límite para la recepción y apertura de las ofertas, lugar de recepción y el personal autorizado para llevar a cabo el procedimiento; y
- los criterios que se utilizarán para evaluar las ofertas y adjudicar el contrato.

Las Partes se comprometen a no proporcionar información alguna que otorgue a un proveedor determinado ventajas con respecto a sus competidores.

¹⁸²Idem. Artículo 1013 "Bases de licitación".

4.3.3.5. Plazos para la presentación de ofertas¹⁸³

El Capítulo contiene disposiciones para asegurar que los proveedores cuenten con el tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas. Al establecer los plazos para la entrega de las mismas, las entidades compradoras deberán tener en cuenta la complejidad de la compra, el grado previsto de subcontratación, el tiempo requerido para transmitir las ofertas por correo desde lugares en el extranjero y dentro del territorio nacional, así como las demoras de publicación.

Asimismo, se establecen períodos mínimos para la presentación de ofertas. En términos generales, este plazo no deberá ser inferior a 40 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria. En algunas circunstancias, como en el caso de compras de urgencia, las entidades podrán reducir este plazo bajo ciertas condiciones.

En lo que respecta a las entidades del sector paraestatal, se prevén plazos más cortos, de no menos de 10 días naturales, con objeto de no perturbar el funcionamiento eficiente de las empresas de este sector.

4.3.3.6. Recepción y apertura de las ofertas¹⁸⁴

Tanto los procedimientos como los plazos fijados por las entidades para la recepción de ofertas y la apertura de las mismas deberán proporcionar igualdad de oportunidades a todos los proveedores potenciales de las Partes.

¹⁸³Idem. Artículo 1012 "Plazos para la licitación y la entrega".

¹⁸⁴Idem. Artículo 1015 "Presentación, recepción y apertura de ofertas y adjudicación de contratos".

Las disposiciones contenidas en materia de recepción y apertura de las ofertas se refieren principalmente a:

- los medios a partir de los cuales podrá hacerse llegar la oferta propuesta (v.g. por escrito, telefax y otros medios electrónicos); y
- el tratamiento que debe darse a la información contenida en las ofertas, conforme a las condiciones de confidencialidad dispuestas en el Capítulo y su posible utilización en caso de recurso a los procedimientos de impugnación.

4.3.4. Procedimientos de Impugnación¹⁸⁵

El Capítulo de Compras del Sector Público dispone de un recurso específico para encausar las inconformidades que pudieran presentarse en cualquier etapa del procedimiento de licitación, incluida la adjudicación del contrato:

- cada una de las Partes designará una autoridad revisora sin interés sustancial en el resultado de la compra, quien deberá estar facultada para presentar el resultado de sus averiguaciones y emitir de manera oportuna las recomendaciones correspondientes, mismas que permanecerán a disposición de las Partes y demás personas interesadas.
- el Capítulo contiene disposiciones concretas que proporcionan certidumbre y seguridad jurídica a los proveedores y compradores que recurran al proceso de impugnación.
- con objeto de evitar la proliferación de investigaciones, las disposiciones del Capítulo instan a los proveedores quejosos a buscar, primeramente una solución mutuamente satisfactoria con la entidad contratante. No obstante,

¹⁸⁵Idem. Artículo 1017 "Procedimientos de impugnación".

ninguna Parte podrá impedir al proveedor iniciar un procedimiento de impugnación, una vez que se cuente con el fundamento de la queja.

- con el fin de verificar si un determinado contrato fue adjudicado o procedió conforme a las disposiciones del Capítulo, las entidades deberán mantener, durante un período de por lo menos tres años, un registro de la documentación considerada durante el procedimiento de compra.

México cuenta ya con los procedimientos señalados. Estos están previstos en nuestro sistema de compras y su aplicación se garantiza mediante la labor que realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

4.3.5.Excepciones

Cada una de las Partes se reservó el derecho de no licitar internacionalmente las compras consideradas como estratégicas y para el fomento de actividades de interés nacional. Estas excepciones son de dos tipos: generales y específicas.

4.3.5.1 Excepciones generales¹⁸⁶

Las excepciones generales al Capítulo, adoptadas por los tres países, son:

- por motivos de seguridad nacional, la compra de armas, municiones o material de guerra, o cualquier otra compra indispensable para la defensa nacional;
- para proteger la moral, el orden o la seguridad públicos;
- por motivos de salud, defensa de la vida humana, animal y vegetal;
- para proteger la propiedad intelectual;

¹⁸⁶Idem. Artículo 1018 "Excepciones".

- compras relacionadas con productos fabricados por minusválidos, o en instituciones de beneficencia o penitenciarias;
- compras de alimentos relacionadas con programas de asistencia pública; y
- adquisiciones de material y tecnología relacionados con actividades nucleares.

4.3.5.2. Excepciones específicas

Las Partes acordaron una serie de reservas a los compromisos de Trato nacional y no discriminación, con objeto de preservar ciertas compras estratégicas y garantizar la operación eficiente de las entidades y dependencias compradoras.

Con objeto de que las industrias de bienes de capital, de la construcción y farmacéutica, entre otras, cuenten con una escala mínima de operación y un período de transición adecuado, México estableció las siguientes reservas a las disciplinas del Capítulo:

Sector energético¹⁸⁷.- México se reserva el derecho de no licitar internacionalmente un porcentaje, tanto de la obra pública como de las compras de bienes y servicios de Pemex y CFE.

Al entrar en vigor el TLC, dicho porcentaje será de 50 por ciento. Este porcentaje se reducirá gradualmente a 30 por ciento y, a partir del décimo año, desaparecerá esta reserva.

¹⁸⁷Idem. Anexo 1001.2a "Mecanismos de transición para México".

Construcción¹⁸⁸.- 50 por ciento de la obra pública de todas las entidades y dependencias. De manera similar a la reserva anterior, la reducción de este porcentaje será gradual y desaparecerá al décimo año.

Sector farmacéutico¹⁸⁹.- Las adquisiciones de medicamentos del cuadro básico que realiza el Sector Salud quedan reservadas a la industria nacional durante los primeros ocho años de vigencia del Tratado.

Reserva permanente¹⁹⁰.- De igual forma, México se reserva de manera permanente el derecho de no licitar internacionalmente una cantidad equivalente en moneda nacional a 1,000 millones de dólares anuales, en una primera etapa. Dicha cantidad se incrementará a 1,500 millones de dólares en el décimo año, de los cuales 300 millones se asignarán a las compras de Pemex y CFE. Esta reserva también se aplicará a la micro, pequeña y mediana industrias y otros programas de desarrollo industrial que el gobierno acuerde en su momento.

Proyectos "llave en mano"¹⁹¹.- México se reserva el derecho de establecer requisitos de contenido nacional de:

- 40% para proyectos intensivos en mano de obra; y
- 25% para proyectos intensivos en capital.

Asimismo, México se reservó el derecho de contar con mecanismos de transición para la aplicación de las disposiciones relativas a:

¹⁸⁸Idem.

¹⁸⁹Idem. Párrafo 6.

¹⁹⁰Idem. Anexo 1001.2b "Notas generales. Lista de México".

¹⁹¹Idem.

- plazos para la recepción de ofertas, durante el primer año de vigencia del Tratado; y
- el intercambio de información estadística.

Los períodos de transición establecidos darán a México tiempo suficiente para, en caso de ser necesario:

- realizar ajustes a sus sistemas de compras; e
- introducir sistemas de mantenimiento de datos.

Por su parte, EEUU y Canadá también se reservarán ciertas compras relacionadas con la seguridad nacional y para el fomento de algunas actividades de interés nacional, tales como los programas para los pequeños negocios y para las minorías.

4.3.6. Otras Disposiciones

El Capítulo establece disposiciones adicionales que proporcionan mayor precisión y transparencia con relación a aspectos relevantes del sistema de compras:

- las excepciones de carácter general que aplican al Capítulo; relativas a la seguridad nacional;
- la presentación de un reporte estadístico anual;
- las posibles modificaciones a la cobertura del Capítulo; y
- el compromiso de celebrar negociaciones futuras con miras a lograr una mayor liberalización de las compras del sector público, incluyendo la cobertura de los estados y provincias.

Además, por su importancia para México, destacan las disposiciones relativas a:

- los mecanismos de cooperación técnica;

- los programas de participación conjunta para la micro, pequeña y mediana industria; y
- las disposiciones transitorias que exceptúan a México de la aplicación del Capítulo para sectores específicos y obligaciones determinadas.

4.3.6.1. Modificaciones a la cobertura¹⁹²

El Capítulo prevé, como un caso excepcional, la modificación a la cobertura de entidades y productos o servicios inicialmente acordada por cada una de las Partes.

Cuando una Parte realice una modificación a la cobertura de entidades, bienes o servicios que implique un cambio sustantivo en el balance de la cobertura inicialmente acordada, el Capítulo establece la posibilidad de que las Partes propongan ajustes compensatorios. Estos serán evaluados a fin de mantener un nivel de cobertura comparable al existente antes de realizada la modificación.

Además, el Capítulo prevé, sin que para ello sea necesario aplicar ajustes compensatorios, el derecho de las Partes de:

- efectuar rectificaciones de forma y enmiendas menores a los anexos relacionados con la cobertura (v.g. fusión de dependencias); y
- realizar reorganizaciones dentro de sus dependencias y entidades (v.g. desaparición de entidades o descentralización de las actividades de compra).

El Capítulo no implica obstáculo alguno para la descentralización administrativa del sector público.

¹⁹²Idem. Artículo 1022 "Rectificaciones o modificaciones".

Las Partes pueden recurrir al procedimiento de solución de controversias previsto en el Capítulo XX del TLC cuando:

- consideren que el ajuste compensatorio propuesto es insuficiente; o
- consideren que las modificaciones realizadas a los anexos resulten en un cambio sustantivo en el balance de la cobertura.

4.3.6.2. Enajenación de entidades públicas¹⁹³

El Capítulo prevé el caso de que una Parte retire a una empresa gubernamental de las listas originalmente acordadas. Las condiciones para considerar a una entidad como exenta de las obligaciones del Capítulo son:

- que la empresa en cuestión deje de estar sujeta al control gubernamental federal;
- que la enajenación de dicha entidad sea como consecuencia de la venta de sus acciones o por otro método similar; y
- se notifique a las otras Partes.

Estos procesos de enajenación no estarán sujetos a ajustes compensatorios. En consecuencia, el proceso de privatización emprendido por el gobierno de México en los últimos años no se verá afectado por las disposiciones de este Capítulo.

¹⁹³[dem. Artículo 1023 "Enajenación de entidades".

4.3.6.3. Negociaciones futuras¹⁹⁴

El Capítulo establece la posibilidad de realizar mejoras y actualizar las disposiciones del mismo con objeto de fomentar la liberalización comercial entre las Partes. Ofrece la posibilidad de ampliar su cobertura y extender el ámbito de aplicación de sus disposiciones a las compras de los estados y las provincias, una vez que se obtenga el compromiso explícito de los gobiernos de los estados y provincias.

La inclusión de las compras de los estados y provincias implica la posibilidad de triplicar la magnitud de las oportunidades de mercado actualmente comprendidas en el Capítulo.

Las Partes se comprometen a iniciar negociaciones antes del 31 de diciembre de 1998, para revisar las disposiciones del Capítulo conforme a la operación del sistema de compras, con miras a generar mayores oportunidades de acceso al mercado de compras gubernamentales de cada una de las Partes.

Además, se buscará incrementar la cobertura mediante la incorporación a las obligaciones del Capítulo de:

- otras empresas gubernamentales; y
- excepciones legislativas y administrativas.

Los valores de los umbrales vigentes también podrán ser objeto de revisión.

Sujeto a que las negociaciones del Código de Compras del Sector Público del GATT concluyan antes de la revisión efectuada en este Capítulo en el TLC, las Partes se

¹⁹⁴Idem. Artículo 1024 "Negociaciones futuras".

comprometen a ampliar sus obligaciones y cobertura a un nivel por lo menos comparable al que se logre en el ámbito del GATT.

Los tres países considerarán la posibilidad de introducir medios electrónicos para la transmisión de información relativa a la licitación, como medio de publicación adicional o alternativo, al momento de revisar las disposiciones del Capítulo.

4.3.6.4. Disposiciones generales

1. Provisión de información¹⁹⁵

Las disciplinas del Capítulo buscan facilitar a los proveedores potenciales un mayor conocimiento del sistema de compras de cada una de las Partes y garantizar transparencia en las prácticas de las entidades, tanto para la recepción de las ofertas como para la adjudicación de los contratos.

Se establecen disposiciones específicas para el tratamiento de información confidencial o de aquella información cuya divulgación vaya en detrimento de intereses legítimos de particulares o perjudique la competencia leal entre proveedores.

Las Partes acordaron intercambiar anualmente informes estadísticos sobre las compras cubiertas por las disposiciones del Capítulo. Las estadísticas contendrán datos tales como el tipo de contrato, la entidad compradora y el país de origen, entre otros.

¹⁹⁵Idem. Artículo 1019 "Suministro de información".

Adicionalmente, se acordó que cada Parte establecerá un "punto de contacto" para resolver dudas y proporcionar información a las otras Partes sobre aspectos relativos al Capítulo.

2. Cooperación Técnica¹⁹⁶

El marco normativo del Capítulo incluye disposiciones específicas para facilitar un mayor conocimiento de los mecanismos que operan en los sistemas de compras de cada país.

Se prevén programas que permitirán tanto a los proveedores como al personal de las entidades compradoras acceso a la información relativa a los sistemas de compras y los seminarios de capacitación y orientación que efectúen las Partes.

Con objeto de reforzar el compromiso de lograr un mayor acceso a las oportunidades generadas en los mercados, en términos mutuamente acordados, las Partes se comprometen a cooperar y brindar la asistencia técnica necesaria para:

- la explicación y descripción de los sistemas de compras de cada Parte;
- el entrenamiento del personal directamente relacionado con el procedimiento de compras; así como
- la capacitación de proveedores.

La actividad que las Partes realicen en este rubro, reportará beneficios concretos al productor, otorgándole un mayor margen de maniobra para aprovechar las oportunidades que el Tratado genere en el mercado de América del Norte.

¹⁹⁶Idem. Artículo 1020 "Cooperación Técnica".

3. Programas de participación conjunta para la micro, pequeña y mediana industria¹⁹⁷

El Capítulo prevé la creación de un Comité tripartito para la Micro, Pequeña y Mediana Industria, cuyas funciones estarán orientadas hacia dos áreas específicas:

- la identificación de oportunidades disponibles en los mercados de cada una de las Partes. Ello facilitará las posibilidades para el adiestramiento del personal directamente relacionado con la ejecución de los procedimientos de compras; y
- la disponibilidad de información con respecto a los sistemas de compras de cada una de las Partes. Ello mediante el desarrollo de bases de datos a los que tendrán acceso las entidades que deseen realizar compras a empresas micro, pequeñas y medianas.

De esta forma y atendiendo al marco institucional del Tratado en su conjunto, el Capítulo de Compras del Sector Público facilita a las empresas de menor escala en México participar de manera conjunta en las oportunidades generadas en los mercados de cada uno de los tres países.

¹⁹⁷Idem. Artículo 1021 "Programas de participación conjunta para la micro y pequeña empresa".

4.3.7. Relación con Otros Capítulos del TLC

4.3.7.1. Reglas de origen¹⁹⁸

En el caso de que así lo decida cada Parte, las reglas de origen que se utilizarán para efectos del Capítulo de Compras del Sector Público serán las mismas que se establecen en el Capítulo III del Tratado, es decir, las reglas de origen que se aplican en el curso normal del comercio. Estas reglas son diferentes a aquellas que se utilizan para otorgar las preferencias arancelarias, siendo éstas últimas más restrictivas. Es decir, la adopción de reglas de origen más laxas para las compras gubernamentales ofrecerá a los proveedores nacionales mayores oportunidades de acceso en los mercados de Estados Unidos y Canadá.

4.3.7.2. Servicios

En lo que respecta a los servicios dentro del Capítulo de Compras del Sector Público, se adoptarán las mismas reglas de origen que las que se aplican al Capítulo de Servicios (Capítulo XII) para determinar qué es un servicio de la región.

4.3.7.3. Solución de controversias

En el caso en que una de las Partes no cumpla con las obligaciones establecidas en el Capítulo de Compras del Sector Público, la Parte afectada podrá recurrir al mecanismo general de solución de controversias consignado en el Capítulo XX del TLC.

¹⁹⁸Idem. Artículo 1004 "Reglas de origen".

El mecanismo de solución de controversias es una instancia diferente al recurso de impugnación que se establece en el Capítulo de Compras del Sector Público. Este último es aplicable en los casos de inconformidad entre un proveedor y la entidad compradora, mientras que el mecanismo genérico de solución de controversias se aplica sólo entre las Partes, es decir, entre los gobiernos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En base al trabajo elaborado, de acuerdo con las finalidades y las proposiciones que se presentaron al inicio de la investigación, se llega a las siguientes conclusiones:

- I. Si bien es cierto que el TLC de América del Norte entró en vigor a partir del primero de enero de 1994, y que éste es un instrumento más de la política de apertura comercial emprendida por el gobierno mexicano, también es necesario hacer en este punto una reflexión en cuanto al tiempo que se requirió para negociarlo y ponerlo en marcha.

Al respecto, México había permanecido hasta antes de la década de los ochentas bajo un régimen de sustitución de importaciones, el cual protegía a la industria nacional de la competencia extranjera. Este tiempo debió ser utilizado para el desarrollo de industrias eficientes y competitivas; sin embargo, y nuestra actual realidad así lo demuestra, durante ese período, lejos de fortalecerse la industria nacional y de alcanzarse los objetivos de competitividad se tornó en un período paternalista y protector en el cual se apoyaba y subsidiaba aún a las empresas ineficientes, las cuales no estaban o están preparadas para la apertura comercial que el TLC representa y conlleva. Desde un particular punto de vista, considero que el gobierno mexicano si bien había tomado la decisión de iniciar la negociación del TLC, también debió establecer tiempos para adecuar a la industria nacional y al sector público que adquiere bienes y servicios antes de iniciar la negociación.

II. La consideración anterior cae dentro de un tiempo pasado, en el "se hubiera"; sin embargo, la realidad y el presente se sitúa en la apertura comercial de México y es aquí en donde surge la pregunta ¿de aquí a dónde?; es decir, se deben ubicar y capitalizar las ventajas comparativas así como los mecanismos técnicos y legales con los que México cuenta para hacer frente a la competencia y pueda cumplir con los compromisos contraídos en el marco del Capítulo X del TLC.

- i. En primer lugar, es necesario que las leyes mexicanas que regulan las compras gubernamentales sean modificadas a fin de brindar tanto a la industria nacional como al gobierno transparencia, previsibilidad y certidumbre en los procesos de adquisiciones. Además, estas reformas legislativas son necesarias para hacerlas compatibles con las disposiciones del TLC.

DIAGNOSTICO DE REFORMAS LEGISLATIVAS

TLC	Reformas Legislativas
Artículo 1003: Trato nacional y no discriminación	Ley de Adquisiciones Contiene diversas disposiciones contrarias al principio de trato nacional en los artículos 9, 12 (I) (II) y (III), 13 (V) y (VI), 16 y 31. Señala que las dependencias y entidades se sujetarán a los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Deberán utilizar preferentemente bienes o servicios de procedencia nacional así como insumos, materiales, equipos, sistemas y servicios que tengan incorporada tecnología nacional. Asimismo, prevé la creación de Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, que determinadas dependencias y entidades deberán instalar en función del volumen e importancia de las adquisiciones y servicios de procedencia extranjera que realicen o contraten. La función de dichas Comisiones es la de propiciar la comunicación con los proveedores nacionales. Finalmente, se señala la obligación de las dependencias de obtener autorización de SECOFI para la adquisición de bienes extranjeros (independientemente de los permisos de importación que se requieran), aun cuando se trate de operaciones derivadas de acuerdos celebrados por el gobierno mexicano con gobiernos de países extranjeros, si bien en este caso, las autorizaciones deben ser otorgadas previa comprobación de que las contrataciones se llevan a cabo conforme a las condiciones específicas establecidas en dichos acuerdos.

TLC	Reformas Legislativas
------------	------------------------------

	<p>Ley de Obras Públicas</p> <p>La ley contiene diversas disposiciones contrarias al principio de trato nacional en los artículos 12 (I), (II), y (III); 13 (IV) y (VI). Señala que en la realización de obras públicas, las dependencias y entidades deberán ajustarse a los principios primordiales del Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Deberán prever y considerar la selección de materiales, productos, equipos y procedimientos de tecnología nacional y el empleo de recursos humanos y los materiales propios de regiones en el territorio nacional.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Artículo 1008: Prohibición de compensaciones (<i>offsets</i>)</p>	<p>Ley de Adquisiciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El artículo 13 (V) y (VI) señala que las adquisiciones que realicen las dependencias y entidades deberán ser preferentemente de bienes procedentes de regiones del territorio nacional, con especial atención a los sectores económicos cuya promoción, fomento y desarrollo estén comprendidos en los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. 2. Asimismo, deben de procurar la inclusión de insumos, material, equipo, sistemas y servicios que tengan incorporada tecnología nacional. 3. Finalmente, el artículo 19 establece la facultad de SECOFI para autorizar a adquisición, contratación directa de bienes y servicios de uso generalizado con objeto de, entre otros, apoyar áreas prioritarias de desarrollo.
	<p>Ley de Obras Públicas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El artículo 12 (I) y (II) establece que las dependencias y entidades deben ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como a los programas anuales que elaboren las propias dependencias y entidades para la ejecución del Plan. 2. El artículo 13 (VI) señala que las dependencias y entidades deberán prever y considerar preferentemente el empleo de los recursos humanos y la utilización de los materiales propios de regiones en territorio nacional, así como productos, equipos y procedimientos de tecnología nacional.

<p>Artículos 1008 a 1016: Procedimiento de licitación</p>	<p>Ley de Adquisiciones y Ley de Obras Públicas</p> <p>Los procedimientos establecidos en el TLC y estas leyes son distintos. El procedimiento del TLC es más detallado. Además, debe señalarse que la Ley de Adquisiciones estipula que las dependencias y entidades no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos por la ley y su reglamento.</p>
----------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

TLC	Reformas Legislativas
-----	-----------------------

Artículo 1017: Procedimiento de Impugnación	Ley de Adquisiciones y Ley de Obras Públicas Debe considerarse la incorporación de un procedimiento que permita a los proveedores recurrir cualquier aspecto del proceso de compras, desde la requisición de la compras, hasta la adjudicación del contrato.
---------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Transparencia (artículos 1013 (2), 1015 (6) a (8) y 1019 (2b))	Ley de Adquisiciones y Ley de Obras Públicas El TLC señala un mayor número de requisitos de transparencia en favor de los proveedores.
-------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- ii. Las entidades responsables del funcionamiento del sistema de compras del sector público (SHCP, SECOGEF y SECOFI) deberán tomar en cuenta la elaboración de un Manual de Procedimientos a fin de explicar cómo funcionará el nuevo sistema de compras a partir de la apertura comercial y especificar los derechos y obligaciones de México en el contexto internacional, etc.
- iii. Como se ha mencionado con anterioridad, la negociación del TLC y su entrada en vigor sucedieron de forma rápida lo cual no permitió que los funcionarios encargados de realizar las compras del gobierno asimilaran los cambios que la apertura comercial ha traído consigo en lo relativo al sistema de compras gubernamentales. Es por ello que la capacitación de funcionarios es apremiante a fin de que las adquisiciones se realicen con eficiencia y oportunidad sin caer en violaciones tanto en el ámbito nacional como en el marco del Capítulo X del TLC. En base a esto, se deben promover foros, seminarios y publicaciones relativas al tema.

- iv. Además, las entidades responsables del funcionamiento del sistema de compras del sector público deberán instrumentar ventanillas de información a fin de resolver y aclarar cualquier duda que pudieran tener las entidades que realizan las adquisiciones y los proveedores potenciales de bienes y servicios en lo relativo a los procedimientos técnicos y legislación del sistema de compras
- v. Se deberá poner especial atención en la administración de las reservas formuladas por México en el marco del Capítulo X del TLC toda vez que éstas constituyen "salvaguardas" para cierto porcentaje del valor de las adquisiciones realizadas por empresas y sectores claves mexicanos y porque dentro de estas reservas se contempla un período de implementación paulatino, el cual otorga a la industria nacional tiempo para desarrollar su competitividad en el ámbito internacional.
- vi. La importancia que reviste el tema de las compras del sector público toda vez que se ha emprendido la apertura comercial, debe ser de interés público. En especial para aquellas empresas que pueden ser competitivas en la satisfacción de las necesidades de bienes, servicios y obra pública que demandan los mercados de EEUU y Canadá. Aunque soy consciente de que la mayor parte de las empresas mexicanas pueden tener problemas en cuanto a competencia y sufrir algunos descalabros, también existe la posibilidad de que empresas como ICA, VITRO, APASCO, CEMEX, HAMSA, etc. puedan utilizar las disposiciones del Capítulo X del TLC tales como reciprocidad, transparencia, trato nacional, "joint ventures", entre otras a fin de llegar a ser competitivas en el ámbito intencional.

vii. Si bien es cierto que se cuenta con la "letra"; es decir el Capítulo X del TLC en el cual se establecen los principios y procedimientos del sistema de compras tales como ámbito de aplicación, trato nacional, disciplinas para las licitaciones, procedimientos de impugnación, especificaciones técnicas, excepciones, entre otras. Es necesario que se garantice el cabal cumplimiento de esta "letra" a través de los números. Es decir, el intercambio de información estadística que deben realizar EEUU-México-Canadá es de vital importancia a fin de constatar los beneficios y expectativas que se han cimentado a partir de la apertura comercial de este sector.

III. En cuanto a las proposiciones de la presente investigación en lo relativo a un mayor acceso a los mercados de EEUU y Canadá para los productores mexicanos y mayores oportunidades de compra en cuanto a calidad, precio, tiempos de entrega, etc. para las entidades y dependencias del gobierno, toda vez que se respete y se de cabal cumplimiento a las disposiciones del Capítulo X del TLC y se hagan efectivas las proposiciones enunciadas en los puntos anteriores, se concluye que los beneficios que México obtendrá de la apertura comercial en este sector se refieren a:

i. **Oportunidades de Acceso**

Las disposiciones en materia de compras del sector público ampliarán las oportunidades de acceso de los proveedores nacionales a los mercados de EEUU y Canadá, sobre reglas claras y previsibles.

Actualmente, los proveedores mexicanos no participan en las compras gubernamentales de esos dos países; sin embargo, a raíz de la firma del TLC, tendrán oportunidades de acceso inmediato a un mercado de más de

70 mil millones de dólares. Esta cifra podrá triplicarse a medida que las adquisiciones de las entidades federativas de EEUU y de las provincias de Canadá se incorporen a las disposiciones del Capítulo.

En particular, los grandes mercados de EEUU y Canadá ofrecen a los exportadores mexicanos oportunidades para ampliar las escalas de operación en muchos sectores.

ii. **No Aplicación de Leyes Discriminatorias**

En virtud de los principios de trato nacional y no discriminación, los proveedores mexicanos podrán concurrir en igualdad de condiciones a las licitaciones que convoquen los gobiernos de EEUU y Canadá.

En la práctica, la aplicación del principio de trato nacional significa que en todas las fases de la licitación, desde la calificación de los proveedores hasta la adjudicación del contrato, los proveedores mexicanos recibirán el mismo trato que los proveedores del país que realice la licitación. Además, el principio de no discriminación garantizará que los proveedores mexicanos no sean discriminados frente a otros proveedores extranjeros.

Igualmente, los proveedores mexicanos no podrán ser objeto de legislaciones y prácticas discriminatorias por parte de EEUU y Canadá, tales como la legislación "Buy American" o la política de contenido nacional canadiense. Ambos países se comprometen a no aplicar este tipo de medidas a los proveedores mexicanos.

iii. **Reciprocidad**

Mediante las disposiciones del Capítulo X del TLC, los tres países se comprometen a otorgarse acceso recíproco a sus mercados de compras gubernamentales. Con esto, se pondrá fin a la situación de desventaja que

ha enfrentado México hasta ahora, ya que mientras en nuestro país las compras del sector público están abiertas en cierta medida a la competencia internacional, sin distinción entre países, las adquisiciones de EEUU y Canadá no lo están para los proveedores mexicanos. Esta falta de reciprocidad se corregirá con las nuevas disciplinas.

iv. Transición para la Industria Nacional

En reconocimiento a las diferencias en el grado de desarrollo de los tres países, así como en sus respectivos sistemas de licitación, se acordaron reservas y períodos de transición específicos para México.

Con ello se asegurará la participación de los proveedores nacionales que tradicionalmente han abastecido al mercado interno y se facilitará el proceso de ajuste de los sectores más sensibles de la industria nacional a las nuevas condiciones de competencia.

Para tal efecto, se establecieron porcentajes de las compras totales en cada uno de los sectores energético, de la construcción y farmacéutico que se reservarán a los productores nacionales. Estos porcentajes se reducirán gradualmente con base en calendarios previamente establecidos. Asimismo, se otorgarán períodos de transición para que México adopte las nuevas disposiciones en materia de plazos para la licitación y entrega de ofertas, y las relativas al suministro de información entre las Partes.

Mediante las reservas y períodos de transición acordados, la industria nacional podrá adaptarse gradualmente a las nuevas condiciones del mercado, especialmente en sectores tales como el de bienes de capital, la construcción y el farmacéutico, cuya producción se destina frecuentemente a satisfacer la demanda de las dependencias gubernamentales y del sector paraestatal.

De igual modo, se contará con un plazo adecuado para que las entidades compradoras ajusten sus sistemas de licitación a las nuevas disciplinas, sin afectar la operación eficiente de las mismas.

v. **Participación de Pequeñas Empresas y Esquemas de Asociación**

Con la creación del Comité de Pequeñas Empresas se promoverán y ampliarán las oportunidades de estas empresas para participar en los mercados de compras de los tres gobiernos.

Su participación se fomentará mediante acciones concretas como la identificación de oportunidades de negocios, la capacitación de personal en cuestiones relacionadas con los sistemas de compras de los tres países, el desarrollo de bancos de información de pequeñas empresas para uso de las entidades compradoras, etc.

Un aspecto sobresaliente de la labor del Comité será la identificación de aquellas pequeñas empresas que tengan interés en asociarse con empresas establecidas en el territorio de las otras Partes. Esto facilitará la creación de esquemas de asociación ("*joint ventures*"), que a su vez aportarán mayores oportunidades de inversión, financiamiento, transferencia de tecnología y economías de escala para aquellas empresas nacionales que participen en estos esquemas.

Otra modalidad de participación que podría verse favorecida es la subcontratación. Mediante los nuevos canales de información, las pequeñas empresas podrán identificar más fácilmente posibilidades para participar en contratos de compras asignados a empresas más grandes, ya sean estas nacionales u originarias de los otros dos países.

Por su parte, al conocer mejor los sistemas de licitación de EEUU y Canadá y disponer de información oportuna sobre las compras proyectadas,

las pequeñas empresas mexicanas estarán mejor preparadas para aprovechar las oportunidades de realizar negocios en aquellos mercados.

vi. **Transparencia y Certidumbre**

El Capítulo establece reglas claras y previsibles. Estas garantizarán la transparencia en los procedimientos de licitación y asegurarán una participación equitativa de los proveedores nacionales en los concursos convocados por los gobiernos de las otras Partes.

Para los proveedores mexicanos, el contar con un conjunto de reglas precisas les permitirá participar con mayor eficiencia y oportunidad en las licitaciones públicas que se realicen en EEUU y Canadá. Las disposiciones sobre la información que deben contener las convocatorias, así como aquellas relativas a los plazos y procedimientos, les asegurarán un acceso oportuno a la documentación necesaria para participar en las licitaciones, así como el tiempo suficiente para presentar sus ofertas.

Además, la posibilidad de recurrir al mecanismo de impugnación permitirá que los proveedores nacionales defiendan sus derechos en el caso en que se presenten irregularidades en cualquiera de las fases de la licitación. Esto coadyuvará también a la transparencia y a la certidumbre en los procesos de compra en cada uno de los tres países.

BIBLIOGRAFIA

1. ANDERE Eduardo y Georgina Kessel (compiladores). México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio. Impacto Sectorial. ITAM. Editorial Mc Graw-Hill. México, 1992.
2. BAENA Paz Guillermina. Instrumentos de Investigación. Manual para elaborar trabajos de investigación y tesis profesionales. Editores Mexicanos Unidos, S.A. México, 1982.
3. BARTON Wayne D. y Ungar Richard G. Government Procurement in Canada. The George Washington Journal of International Law and Economics, vol. 21, 1987. Páginas 27 a 58.
4. CHALCHOLIADES Miltiades. Economía Internacional. Editorial Mc Graw-Hill . México, 1988.
5. COLUB Martin J. y Lee Fenske S. U.S. Government Procurement: oportunities and obstacles for foreign contractors. The George Washington Journal of International Law and Economics, vol. 20, 1987. Páginas 567 a 597.
6. Et. Al. La Integración Comercial de México a Estados Unidos. ¿Alternativa o destino?. Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. México, 30 de octubre de 1990.
7. FINGER J. Michel y OLECHWSK Andrzej (compiladores). La Ronda Uruguay. Manual para las Negociaciones Comerciales Multilaterales. Publicación del Banco Mundial. Washington, D.C. EEUU, 1989.
8. GARRIDO, Ruiz Abel. El Ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Editado por la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. 1986.
9. GILPIN, Robert. La Economía Política de las Relaciones Internacionales. Traducción de Cristina Piña. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina 1990.
10. HARTER John J., compilador y director de glosario de términos: El Lenguaje del Comercio, preparado por el Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos.
11. JACKSON, John. The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations. The MIT Press. London, England 1989.

12. JACKSON, John. World Trade and the Law of GATT. The Michie Company. Charlottesville, Virginia 1969.
13. LEFRANC George. Historia del Comercio. Traducción de Zoe de Godoy. Colección Surco. Salvat Editores, S.A. Barcelona, España 1956.
14. MALPICA de Lamadrid Luis. ¿Qué es el GATT?. Ed. Grijalbo. México, D.F. 1986.
15. Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio (GATT) Ginebra, Abril de 1979.
16. QUEROL Vicente El GATT (Fundamentos, mecanismos, políticas, comercio de servicios y relaciones con México). Ed. Consultores Latinoamericanos de Negocios, S.A. de C.V. México, D.F. 1989.
17. SCHMIDT, Max Georg. Historia del Comercio Mundial. Traducido de la cuarta edición alemana y anotado por Manuel Sánchez Sarto. Colección Labor. Editorial Labor, S.A. Barcelona, España 1927.
18. SEARA, Vázquez Modesto. Tratado General de la Organización Internacional. FCE. México, 1985. Primera reimpresión.
19. SMITH, Adam. La Causa y el Origen de la Riqueza de las Naciones. FCE. México, 1984.
20. SPERO, Joan Edelman. The Politics of International Economic Relations. Fourth Edition. St. Martin's Press, Inc. New York, NY 1990.
21. TAMAMES, Ramón. Introducción a la Economía Internacional. Ediciones Orbis, S.A. Alianza Editorial, S.A., Madrid, España 1983.
22. TORRES, Gaytán Ricardo. Teoría del Comercio Internacional. 18ª Edición. Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. México, 1993.
23. VEGA Cánovas Gustavo (coordinador). México ante el Libre Comercio con América del Norte. El Colegio de México-Universidad Tecnológica de México, México, 1991.

LEGISLACION

1. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Ginebra, julio de 1986.
2. Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles y de comisiones mixtas de abastecimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación. Jueves 3 de mayo de 1990.
3. Acuerdo que fija el procedimiento para que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal obtengan la autorización previa para la adquisición de bienes de procedencia extranjera. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Diario Oficial de la Federación. Lunes 20 de enero de 1986.
4. Código de Compras del Sector Público (GATT). Texto revisado 1988. Ginebra, 1988.
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. Primera Reimpresión, octubre de 1992. México.
6. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1991.
7. Ley de Obras Públicas. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1991.
8. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Editorial Porrúa, S.A. 28ª edición. México, 1993.
9. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Editorial Porrúa, S.A. 28ª edición. México, 1993.
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. 28ª edición. México, 1993.
11. Manual de Procedimientos del Recurso de Inconformidad. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1991.
12. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. Diario Oficial de la Federación. Miércoles 31 de Mayo de 1989. Tomo CDXXVIII. No. 23. Secretaría de Programación y Presupuesto.

13. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1993. Diario Oficial de la Federación. Viernes 18 de diciembre de 1992.
14. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1990.
15. Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1990.
16. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Editorial Porrúa, S.A. 28ª edición. México, 1993.
17. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Editorial Porrúa, S.A. 28ª edición. México, 1993.
18. The Canada - U.S. Free Trade Agreement. Minister of Supply and Services Canada, 1988.
19. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tomo I y II. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México, 1992.

DOCUMENTOS

1. Comité de Compras del Sector Público (GATT):

GPR/64	Draft Agreement on Government Procurement. 20 december 1991.
GPR/M/17	Acta de la Reunión Extraordinaria celebrada el 2 de mayo de 1985.
GPR/M/22	Acta de la Reunión celebrada el 19 de junio de 1986.
GPR/M/24	Acta de la Reunión celebrada el día 21 de noviembre de 1986.
GPR/M/28	Acta de la Reunión celebrada el día 16 de octubre de 1987.
GPR/M/29	Acta de la Reunión celebrada el 13 de noviembre de 1987.
GPR/M/30	Acta de la Reunión celebrada el día 18 de marzo de 1988.
GPR/M/31	Acta de la Reunión celebrada el día 7 de octubre de 1988.
GPR/M/32	Acta de la Reunión celebrada el día 16 de marzo de 1989.
GPR/M/34	Acta de la Reunión celebrada el día 6 de octubre de 1989.
GPR/M/35	Acta de la Reunión celebrada el día 19 de enero de 1990.
GPR/M/36	Minutes of the Meeting held on 9 march 1990.
GPR/M/37	Minutes of the Meeting held on 29 june 1990.
GPR/M/38	Acta de la Reunión celebrada el día 19 de enero de 1990.
GPR/M/39	Acta de la Reunión celebrada el día 23 de abril de 1991.
GPR/M/40	Acta de la Reunión celebrada el día 20 de junio de 1991.
GPR/M/41	Acta de la Reunión celebrada el día 12 de julio de 1991.
GPR/M/42	Acta de la Reunión celebrada el día 23 de septiembre de 1991.
GPR/M/43	Acta de la Reunión celebrada el día 18 de octubre de 1991.
GPR/M/44	Acta de la Reunión celebrada el día 22 de noviembre de 1991.
GPR/M/45	Acta de la Reunión celebrada el día 27 de marzo de 1992.
GPR/W/96	Submission from the delegation of Canada on the matter of a uniform country origin for the reporting of statistics.
GPR/W/97	Rules of origin in implementing and reporting government procurement code obligations.
L/6238	Reunión del 16 de octubre de 1987.
L/6261	Reunión del 13 de noviembre de 1987.
L/6323	Reunión del 18 de marzo de 1988.
L/6411	Reunión del 7 de octubre de 1988.
L/6453/Add.15	MTN Agreements - Legal Status as at 24 November 1992.
L/6485	Reunión de 16 de marzo de 1989.
L/6493	Reunión del 14 de abril de 1989.
L/6592	Reunión del 6 de octubre de 1989.

L/6645	Reunión del 19 de enero de 1990.
L/6663	Reunión del 9 de marzo de 1990.
L/6699	Meeting of 29 June 1990.
L/7121	Informe (1992) del Comité de Compras del Sector Público.
Non-Classified	<u>Checklist of Issues</u> . GATT. Committee on Government Procurement.

2. Grupo de Negociación sobre los Acuerdos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NG8). Ronda Uruguay del GATT

MTN.GNG/NG8/3	Nota de la Secretaría. 7 de octubre de 1987.
MTN.GNG/NG8/4	Reunión de los días 5 y 6 de noviembre de 1987.
MTN.GNG/NG8/5	Nota de la Secretaría. 15 de diciembre de 1987.
MTN.GNG/NG8/6	Reunión de 7 a 9 de marzo de 1988. Nota de la Secretaría.
MTN.GNG/NG8/7	Reunión de 6 y 7 de junio de 1988. Nota de la Secretaría.
MTN.GNG/NG8/8	Reunión del 14 de septiembre de 1988. Nota de la Secretaría.
MTN.GNG/NG8/9	Reunión de 27 y 28 de octubre de 1988. Nota de la Secretaría.
MTN.GNG/NG8/10	Reunión del 18 de mayo de 1989. Nota de la Secretaría.
MTN.GNG/NG8/15	Reuniones del 31 de enero al 2 de febrero y del 19 y 20 de febrero de 1990.
MTN.GNG/NG8/16	Reunión de los días 21 y 22 de marzo de 1990.
MTN.GNG/NG8/18	Reunión del 1º de junio de 1990.
MTN.GNG/NG8/20	Reunión del 17 de septiembre de 1990.
MTN.GNG/NG8/21	Reunión del 16 de octubre de 1990.
MTN.GNG/NG8/W/2	Trato Especial y Diferenciado para los Países en Desarrollo. 4 de mayo de 1987.
MTN.GNG/NG8/W/9	Comunicación de la India. 30 de septiembre de 1987.
MTN.GNG/NG8/W/14	Nota del Presidente. 5 de noviembre de 1987.
MTN.GNG/NG8/W/18	Acuerdo Sobre Compras del Sector Público. Aspectos del Código propuestos para negociación. 1º de diciembre de 1987.
MTN.GNG/NG8/W/18/Add.1	Agreement on Government Procurement. Aspects of the Code proposed for negotiation. Note by the Secretariat. 25 de octubre de 1988.

- MTN.GNG/NG8/W/21 Comunicación de la República de Corea. 7 de diciembre de 1987.
- MTN.GNG/NG8/W/26 Lista de cuestiones planteadas en el Grupo de Negociación sobre los Acuerdos de las NCM. 2 de marzo de 1988.
-
- MTN.GNG/NG8/W/39 Comunicación de la República de Corea relativa al Acuerdo sobre Compras del Sector Público. 8 de noviembre de 1988.
- MTN.GNG/NG8/W/47 Agreement on Government Procurement-Guidelines for a transitional mechanism. Communication from the European Communities. 17 July 1989.
- MTN.GNG/NG8/W/70 Comunicación adicional de la República de Corea relativa al Acuerdo sobre Compras del Sector Público. 31 de enero de 1990.
- MTN.GNG/NG8/W/83 Informe del Presidente sobre la situación de los trabajos en el grupo de negociación. 23 de julio de 1990.
- MTN.GNG/NG8/W/85 Report of the Negotiating Group on MTN Agreements and Arrangements to the Group of the Negotiations on Goods. 30 de octubre de 1990.

REVISTAS Y PUBLICACIONES

1. Ayudar al mundo a crecer. (GATT).
2. Comercio de México con el Mundo: ¿Hacia dónde se dirige?. Relatoría del foro nacional de consulta sobre las relaciones comerciales de México con el exterior. SENADO DE LA REPUBLICA.
3. Federal Procurement Data System; Federal Procurement Report, 1990. Washington D.C.
4. La Economía Mexicana 1992. Banco de México. Junio de 1992.
5. Lanzamiento de la Ronda Uruguay. GATT. Boletín de Información FOCUS No. 41; Octubre de 1986.
6. México en el Comercio Internacional. Secretaría de Comercio y Fomento industrial. Abril de 1990.
7. México y la Ronda Uruguay del GATT. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México, 1992.
8. Proceso de Adhesión de México al GATT. Gabinete de Comercio Exterior. 1986.
9. What is? What it does? (GATT).