

Compras estatales en Centroamérica y el Caribe*

Juan C. Del Bello y Jorge I. Leiva

Resumen

Este trabajo procura demostrar la necesidad de orientar el poder de compra estatal en Centroamérica y el Caribe hacia la oferta subregional de bienes y servicios. En primer lugar se presenta sucintamente la magnitud económica del poder de compra estatal en la subregión y en ocho países de la misma. Luego, describe las regulaciones nacionales vigentes sobre contrataciones estatales y los principales sistemas de preferencia adoptados en favor de la oferta subregional de bienes y servicios. Por último, se exponen algunos lineamientos de un eventual régimen de "compre subregional", inscripto en una política de desarrollo de proveedores locales. Los lineamientos se desagregan según tipo de objeto contractual: adquisición de bienes, contratación de obras de construcción y contratación de servicios de consultoría.

Introducción

El sector público tiene una considerable importancia en las economías latinoamericanas, que se refleja en la creciente participación estatal en diversas esferas productivas y, particularmente, en la inversión. De ahí que muchos países de la región hayan tomado la decisión de dirigir el poder de compra del Estado hacia determinados objetivos de desarrollo, y tratan que el sector público adquiera una buena proporción de las producciones nacionales de maquinaria, equipo, materiales y suministros, así como de servicios, en especial de consultoría, ingeniería y construcción.

Esa orientación del poder de compra del sector público hacia lo nacional tiene un doble propósito: contribuir a aliviar el déficit de la balanza de pagos, provocado por importaciones de bienes y servicios, y actuar como factor movilizador del desarrollo industrial y económico en general.

No es casual entonces que en varios países latinoamericanos se hayan adoptado sistemas de preferencia para adquirir bienes y servicios nacionales (régimen

de "compre nacional") y diversos mecanismos que articulan la acción del sector público con el sector privado.

En Centroamérica y el Caribe el poder de compra estatal se ha orientado mayoritariamente hacia bienes y servicios provenientes de fuera de la subregión, en especial de países desarrollados. En efecto, el sector público en las economías centroamericanas sólo ha favorecido de modo limitado el fortalecimiento del proceso de integración económica. Entre otros factores, esto se ha debido al tipo de regulaciones adoptadas en el área de las compras estatales y a los bajos niveles de protección a los bienes y servicios producidos en la subregión.

En la orientación del poder de compra del Estado las disposiciones jurídico-administrativas sobre contrataciones desempeñan un papel central. A este respecto es conveniente observar que, en general, el marco jurídico sobre contrataciones estatales en Centroamérica y el Caribe está concebido para favorecer al sector público en calidad de contratante. Esto ha conducido a privilegiar a los proveedores de países desarrollados y a colocar en situación de desventaja a los oferentes subregionales, dado que, entre otros factores, cuentan con menor experiencia, antecedentes y solvencia económica.

El problema entonces es garantizar por un lado los objetivos que persigue el sector público, a fin de obtener los bienes y servicios en la forma más ventajosa posible, y por otro, alcanzar un alto grado de participación de proveedores nacionales en el suministro de bienes y servicios.

El propósito de este trabajo es mostrar la necesidad de establecer políticas para el desarrollo de proveedores de bienes y servicios de la subregión para que tengan posibilidad de intervenir en las contrataciones estatales. A ese efecto, se destaca en primer lugar el poder de compra del sector público en la subregión; en segundo lugar, se describen las regulaciones na-

* Este trabajo se basa en el estudio "Compras estatales en Centroamérica y el Caribe", elaborado por los autores para el INTAL en 1984.

cionales y subregionales sobre contrataciones estatales y, finalmente, se enuncian algunos lineamientos de un eventual régimen de "compre subregional", enmarcado en lo que se denominan políticas de desarrollo de proveedores.

Si bien el análisis comprende a ocho países de la subregión (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Jamaica y República Dominicana), los lineamientos del régimen de "compre subregional" se restringen al área centroamericana.

I. El poder de compra estatal

1. La participación del sector público en la economía

En Centroamérica y el Caribe el sector público tiene una participación significativa en las economías nacionales. Esta participación se advierte no sólo en rubros en los que tradicionalmente actúa el Estado (construcción de infraestructura, provisión de servicios básicos, etcétera), sino también en la producción industrial de bienes, en servicios financieros y en la comercialización externa.

La importancia económica del sector público en la subregión varía de país a país, debido a las diferencias relativas en cuanto al desarrollo económico, al tipo de régimen político y a los problemas económicos coyunturales. En los extremos, la mayor importancia económica del sector público se presenta en Nicaragua, y la menor en la República Dominicana.

Es obvio que el grado de participación del sector público en las economías nacionales está en función del grado de participación del sector privado. En efecto, en Nicaragua, por ejemplo, el sector público alcanza un grado de importancia económica considerable, debido al escaso volumen de inversión privada y a las transformaciones económicas, sociales y políticas que se produjeron a partir de 1979, que han implicado, entre otras cosas, una participación muy amplia del sector público en la producción de bienes (área propiedad del pueblo). El cuadro 1 confirma la anterior información: el gasto público total en ese país equivale a 40 % del producto interno bruto (PIB), en este caso explicable por el elevado nivel de la inversión pública, que representa el 20,7 % del PIB y el 80 % de la inversión total.

La situación de la República Dominicana es diametralmente opuesta ya que la relación gasto público total/PIB es del orden del 13 %; el consumo público equivale a nada más que 9,3 % del consumo total y la inversión pública representa 20,6 % de la inversión total y 5,3 % del PIB.

Cuadro 1. Importancia económica del sector público en Centroamérica y el Caribe, 1981

(en porcentajes)

Países	Gasto público total	Consumo público	Consumo público	Inversión pública	Inversión pública
	PIB	PIB	Consumo total	PIB	Inversión total
Nicaragua	40,0	21,1	22,3	20,7	80,0
Jamaica	34,0	23,0	24,9	11,0	56,2
Honduras	32,7	14,1	14,4	9,3	37,0
Panamá	30,0	21,0	27,2	9,0	31,2
Costa Rica	20,0	12,9	18,0	6,2	34,0
El Salvador	19,9	16,0	15,8	5,4	42,7
Guatemala	15,0	7,0	7,7	7,9	45,6
República Dominicana	13,0	7,8	9,3	5,3	20,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las cuentas nacionales de los respectivos países.

Sin embargo, con independencia de las diferencias entre países, se puede afirmar que la participación del sector público en las economías de la subregión es muy importante.

Aparte de condicionantes de carácter político (como en el caso nicaragüense) y de desarrollo del aparato productivo (como sucede en Honduras), las variaciones en la participación relativa de los gastos públicos responden también a fluctuaciones coyunturales de la actividad económica y política. El caso de El Salvador es ilustrativo; la inversión pública descendió bruscamente en los últimos años, inclusive en términos nominales; entre 1980 y 1983 la inversión pública en términos reales sufrió una reducción cercana a 15 % anual, hecho que obedeció, en gran parte, al elevado nivel de violencia interna.

Otro elemento que explica la participación económica del sector público lo constituye la estructuración del aparato productivo; así, en Panamá, el grado de importancia del sector servicios (finanzas, comercio y transporte) es la razón que explica por qué éste es el país de la subregión donde el consumo público tiene la más alta proporción respecto del consumo total.

Por otra parte, es interesante observar que la importancia económica estatal varía según los rubros que componen el gasto público total. En Guatemala, la inversión pública representa más de 45 % de la inversión total; sin embargo, la relación gasto público total/PIB alcanza sólo 15 %, a raíz de la escasa importancia del consumo público, cuya participación en el consumo total no supera el 7,7 por ciento.

En la mayoría de los países, el coeficiente inversión pública/inversión total supera el 35 %, lo que indica un alto grado de importancia económica del Estado en la subregión.

2. El poder de compra del sector público

El poder de compra del sector público en Centroamérica y el Caribe alcanzó en 1981 un monto de 3.000 millones de dólares ajustados.¹ Para Centroamérica y Panamá, el poder de compra estatal asciende por año a aproximadamente 2.300 millones de dólares ajustados.

En promedio, el poder de compra estatal en cada país es de unos 390 millones de dólares anuales; sin embargo, se presentan importantes diferencias entre los países. Por ejemplo, Guatemala es el país de la subregión con el poder de compra estatal más alto, ya que éste representa el 23 % del total del poder de compra subregional (cuadro 2).

Cuadro 2. El poder de compra del sector público en Centroamérica y el Caribe en 1981

(en millones de dólares ajustados y porcentajes)

Países	Poder de compra	Distribución porcentual	Porcentaje del poder de compra en relación con el PIB
Guatemala	718,8	23,0	8,4
Jamaica	442,9	14,2	13,0
Costa Rica	402,6	12,9	6,8
Panamá	386,0	12,4	10,1
República Dominicana	378,3	12,1	5,7
Nicaragua	311,1	10,0	19,4
El Salvador	259,1	8,3	8,0
Honduras	222,0	7,1	8,5
Total	3.120,8	100,0	8,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las cuentas nacionales de los respectivos países.

Es indudable que las inversiones constituyen el rubro más importante del poder de compra estatal, ya que alcanzan a 92,5 % del total. Esto obedece a la baja proporción con que en la actualidad se destinan recursos a la adquisición de materiales y suministros en el rubro consumo público, pues en estos momentos la mayor parte de éste se aplica al pago de salarios, transferencias, reintegro de préstamos y pagos de intereses de la deuda pública. El poder de compra estimado representa en términos agregados el 8,7 % del PIB de la subregión, cifra bastante inferior a la estimada para los países de la ALADI (18 %), pero de todas maneras de significativa importancia, por lo que

¹ Los cálculos fueron realizados en términos de dólares ajustados por el tipo de cambio de paridad, a fin de evitar situaciones de sobrevaluación o subvaluación de las monedas nacionales.

plantea la inquietud y necesidad de orientar ese poder de compra a la oferta subregional.

Aunque no se cuenta con evidencia empírica, se puede afirmar que el elevado poder de compra del sector público en la subregión se ha canalizado hacia proveedores de bienes y servicios originarios de países desarrollados. Varios son los factores que pueden explicar esta situación. El primero y más importante se vincula con las limitaciones estructurales para el desarrollo de proveedores locales, tales como tamaño de los mercados, escalas de producción y nivel de desarrollo de las fuerzas productivas. En segundo lugar, el poder de compra del sector público no ha sido utilizado por los países como instrumento de política para fortalecer el desarrollo industrial y económico de la subregión. En tercer lugar, cabe mencionar como factor explicativo de la constante presencia del suministro extrarregional de bienes y servicios, el origen del financiamiento de las contrataciones. Como ya se señaló, las inversiones públicas constituyen el principal componente del poder de compra estatal y éstas han estado y están asociadas en porcentajes elevados al financiamiento internacional. Por un lado, ha crecido considerablemente el financiamiento externo de carácter bilateral, donde los gobiernos y las instituciones financieras condicionan su aporte al uso de fuentes de aprovisionamiento de sus países (préstamos atados). Otra fuente importante de recursos financieros externos la constituyen los organismos internacionales. Si bien éstos, teóricamente, liberan las contrataciones a la competencia internacional, en la práctica hay desigualdades reales entre los oferentes originarios de los países desarrollados y aquellos de la subregión, por lo que los bienes y servicios que utilizan los proyectos centroamericanos y caribeños provienen en su mayor parte de los países industrializados.

II. Las regulaciones sobre contrataciones estatales

1. Organización del Estado y regímenes de contratación

La organización jurídico-administrativa del Estado en la subregión incluye a los tres poderes del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las Municipalidades. La primera característica de los países del área es que tienen una organización unitaria; en segundo lugar, si bien están estructurados en provincias, en la práctica, en gran medida por el tamaño territorial, las provincias no constituyen unidades jurídicas-administrativas independientes del poder central e inclusive, en la mayoría de los países las provincias no cuentan con gobernadores ni perciben ingresos de tipo fiscal.

En relación con nuestras preocupaciones sobre el poder de compra estatal, de la estructura administrativa del Estado nos interesan fundamentalmente las instituciones centralizadas y descentralizadas.

Los entes descentralizados son en general instituciones autónomas y empresas públicas. La organización legal de estas últimas es, por lo general, la sociedad anónima, en las que el Estado cuenta con una proporción dominante en el capital accionario. En algunos casos son en su totalidad propiedad estatal y en otros son empresas mixtas, donde la participación estatal es determinante en el desenvolvimiento y comportamiento de las empresas.

Este tipo de organización legal se corresponde con prácticas empresariales muy similares a las de la empresa privada. Sus regímenes de contratación son muy laxos ya que intencionalmente se busca la mayor flexibilidad posible para las actividades que le son propias.

En cuanto a las instituciones autónomas, si bien desde el punto de vista político se puede afirmar que están bajo la dirección del Gobierno Central, ya que los ministros sectoriales definen las directrices políticas para el accionar de las entidades autónomas, en lo administrativo gozan de autonomía casi absoluta. En efecto, los organismos autónomos dictan las normas necesarias para regular su funcionamiento, enmarcadas en las leyes de constitución de cada uno y en los preceptos especificados en la Constitución Política de cada nación.

Pese a que se encuentran disposiciones aisladas en algunas leyes, tales como las de los organismos de control y en las disposiciones generales de los presupuestos, que en aspectos específicos atañen tanto a las instituciones centralizadas como a las descentralizadas, en general los organismos autónomos carecen de una regulación orgánica que les sea aplicables a todos, por lo que los Gobiernos Centrales no disponen de mecanismos efectivos que les permitan controlar la actuación de estas entidades y por supuesto mucho menos a las empresas públicas.

En cuanto a los entes centralizados, les es aplicable el régimen general sobre compras y contrataciones. Como excepción, este régimen se aplica también a los entes descentralizados.

Las empresas públicas funcionan de manera similar a las empresas privadas y las instituciones autónomas son creadas por ley y dictan reglamentos que, en conjunto, constituyen el régimen regulatorio de cada entidad.

En síntesis, se puede afirmar entonces que hay tantos regímenes especiales de contratación como entidades descentralizadas existen.

A pesar de la diversidad de regímenes especiales de contratación es importante señalar que en general las normas de contratación de los entes descentralizados, en lo fundamental, no son diferentes de las estipuladas en el régimen aplicable a los organismos centralizados. Es excepcional encontrar modalidades de contratación distintas entre los regímenes especiales y el régimen general. Las principales semejanzas y diferencias entre éstos residen en:

a) para la adquisición de bienes y la contratación de obras, la modalidad más utilizada es la del concurso;

b) los diversos procedimientos de contratación (licitación pública, contratación directa, etcétera) están en función de parámetros económicos que operan como límites para la utilización de uno u otro procedimiento;

c) esos parámetros tienden a ser más elevados en los regímenes aplicables a las instituciones autónomas;

d) en Costa Rica y Guatemala, contrariamente a lo que se podría esperar, los regímenes especiales son más detallados que en el resto de los países, sobre todo en materia de garantías y recursos; y

e) el procedimiento de contratación directa tiende a ser más empleado en los entes autónomos y su utilización se explica por la necesidad de agilizar los trámites de contratación.

En todos los países considerados en este análisis las compras de bienes y la contratación de obras y servicios están reguladas mediante normas jurídicas que establecen las diferentes modalidades de contratación admisibles y los requisitos que éstas deben reunir.

Además de la característica común a todos los países de la subregión, de la división entre entes centralizados y descentralizados, los regímenes de contratación de los países presentan diversos grados de heterogeneidad que dependen de múltiples factores, entre los que se destacan la organización política y el grado de intervención estatal en la economía.

El grado de intervención estatal en la economía de los países se expresa en la mayor o menor cantidad de instituciones descentralizadas. Por ejemplo, es notoria una mayor intervención estatal en países como Costa Rica y Nicaragua, en comparación con los demás países de la subregión. Este hecho se manifiesta en la presencia de múltiples instituciones autónomas y empresas públicas de producción de bienes y servicios.

Enmarcados en el contexto tratado en este punto, a continuación se exponen las características más generales de los regímenes de contratación en los países de la subregión.

2. Características generales de los regímenes de contratación

Dada la multiplicidad de regímenes especiales, las características de las regulaciones sobre contrataciones estatales que aquí se tratan se refieren en particular a los regímenes generales.

Las disposiciones sobre contrataciones estatales datan de mediados de la década pasada; es por ello que se puede considerar que los regímenes se encuentran en proceso de experimentación y maduración.

La totalidad de los países, explícita o implícitamente, exceptúan de la aplicación de las normas nacionales a las contrataciones realizadas con recursos externos, que se rigen por las que acuerdan los Gobiernos y los entes financieros en los convenios y contratos de préstamo o de donación. Es sumamente importante destacarlo, ya que una proporción elevada de las contrataciones estatales que resultan de proyectos de inversión son ejecutadas mediante financiamiento externo.

En cuanto a modalidades de contratación, al igual que en casi la totalidad de los países latinoamericanos, los regímenes contemplan tres sistemas: el primero y más importante es el de licitación, con dos variantes (pública y privada); segundo, el de contratación directa, y tercero, el del concurso de antecedentes para la contratación de servicios de consultoría y de servicios profesionales en general.

Con respecto a la licitación pública, ésta es la denominación corriente, salvo el caso de El Salvador, donde se la denomina sistema de competencia. Panamá es el país con el límite más elevado en términos económicos para recurrir a la licitación pública (alcanza el equivalente a 150.000 dólares) mientras que el mínimo lo registran Nicaragua y República Dominicana (menos de 5.000 dólares).

Salvo en Jamaica y El Salvador, en los demás países se establece la obligatoriedad de dar publicidad a las licitaciones, que se debe realizar en los diarios oficiales y en los diarios nacionales de mayor circulación.

Los regímenes no establecen discriminaciones respecto de la presentación de proponentes extranjeros, salvo la inscripción previa en registros de proveedores o contratistas, requisito que se estipula en las legislaciones de todos los países, a excepción de Panamá y Costa Rica.

Las regulaciones son muy escuetas en cuanto a disposiciones precisas sobre prerrequisitos para la contratación y características del pliego de condiciones.

Para las adjudicaciones, cada país fija mecanismos específicos de tipo administrativo y si bien la calificación y adjudicación se efectúa en función de diversos criterios, en general el precio es el factor fundamental.

En materia de normas que traten la posibilidad de variaciones de precios (reajustes) una vez efectuada la contratación, en la mitad de los países investigados no se establecen normas sobre el particular. En el resto que sí contempla esta eventualidad, se especifican en general los límites permisibles de las variaciones, que en ningún caso superan un 20 %, aunque es necesario advertir que en Panamá y Jamaica no se especifica con claridad los máximos permisibles de reajustes.

En cuanto a garantías a favor del Estado, las normas son similares en la subregión ya que, aunque con denominaciones distintas, los regímenes contemplan las garantías típicas de participación y cumplimiento. En el cuadro 3 se presentan los valores porcentuales de las garantías; se puede observar que la garantía de participación oscila entre 1 y 5 % del valor de la oferta. Respecto de la garantía de cumplimiento, en Costa Rica es de 5 %, aunque se permite a los entes contratantes establecer valores superiores; en Guatemala depende de la naturaleza del contrato y oscila entre 10 y 20 %; en Panamá es como mínimo de 10 % y su valor depende del monto contractual, y en El Salvador es de 10 por ciento.

Salvo estos dos tipos de garantías, sólo en Costa Rica se estipulan otras que específicamente están referidas a las contrataciones de tecnología (garantía de funcio-

Cuadro 3. Reglas generales sobre garantías de participación* y de cumplimiento**

	Participación	Cumplimiento
Costa Rica	De 1 % a 5 % (según el valor de la oferta)	Mínimo 5 %; se pueden fijar porcentajes mayores
Guatemala	De 1 % a 5 % (según el valor de la oferta)	De 10 % a 20 % en obras, según la naturaleza del contrato
Panamá	10 %	De 10 % a 100 %, a criterio de la entidad contratante
El Salvador	Montos fijos hasta 150.000 dólares 2 % (cotización mayor que 150.000 dólares)	10 %
República Dominicana	El monto es determinado por la entidad contratante	El monto es determinado por la entidad contratante
Nicaragua	El monto es determinado por la entidad contratante	El monto es determinado por la entidad contratante
Jamaica	No especifican	No especifican
Honduras	No especifican	No especifican

* Se refiere a mantenimiento de ofertas; los porcentajes que se indican son sobre el valor de la oferta.

** También denominado de ejecución de contratos; los porcentajes indicados son sobre el valor del contrato adjudicado.

Fuente: Legislaciones nacionales.

namiento para las contrataciones "llave en mano" y garantía de adecuado suministro de la tecnología).

Costa Rica y Honduras son los dos únicos países donde se contempla la variante de licitación con previa calificación (precalificación), aunque en el primero se apela a ello únicamente de modo excepcional, mientras que en el caso hondureño, a partir de 1983, todas las contrataciones de consultoría y obras se deben efectuar recurriendo a la precalificación, con independencia del procedimiento de adjudicación.

La licitación privada es una modalidad intermedia entre la licitación pública y la contratación directa, y consiste en el requerimiento de un determinado número de ofertas cuando las contrataciones superan el máximo para el que se prescribe la posibilidad de efectuar la contratación directa y el mínimo por encima del cual es obligatoria la realización de la licitación pública. En otras palabras, es un procedimiento de concurso restringido a potenciales oferentes conocidos que son invitados a participar. En Costa Rica, las cotizaciones no deben ser inferiores a cinco; en Guatemala pueden ser tres, cuatro o cinco, y dependen del valor de la contratación; en Honduras son tres, etcétera.

Sólo en Costa Rica este sistema recibe el nombre de licitación privada. En Guatemala y Honduras se lo denomina sistema de cotizaciones y en Panamá se lo llama concurso de precios. Por otra parte, en Jamaica y El Salvador, los regímenes generales de contrataciones no la contemplan de modo explícito.

El sistema de contratación directa está establecido en todos los regímenes de contratación de la subregión y procede su utilización para las contrataciones de bajo valor monetario y en los casos exceptuados de los procedimientos antes descritos, tales como cuando hay un único proveedor o son compras de emergencia o relativas a la defensa y la seguridad.

La modalidad del concurso de antecedentes se utiliza para satisfacer los requerimientos de consultoría. En general, este sistema no está estipulado en los regímenes generales de contratación. Pese a ello, en la práctica los entes públicos de la subregión siguen procedimientos semejantes, que se caracterizan por la presentación de ofertas técnicas y económicas en forma separada, calificación de las ofertas técnicas, negociación con la propuesta mejor calificada y de no llegar a un acuerdo con ésta, negociación con la oferta siguiente y así sucesivamente hasta alcanzar una contratación satisfactoria.

3. Sistemas de preferencia de bienes y servicios de origen local y subregional

El sistema de preferencia más importante en Centroamérica y el Caribe es de carácter subregional y con-

cretamente fue el resultado del proceso de integración económica centroamericana. A los países que forman parte del Mercado Común Centroamericano (MCCA) —integrado por Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Guatemala—, les es aplicable el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial, que establece: "los Gobiernos, las instituciones estatales autónomas o descentralizadas, las municipalidades, y todos los organismos públicos de las partes contratantes, darán preferencia en sus adquisiciones, a los productos de la industria centroamericana siempre que el precio de los mismos sea igual o inferior al de los importados y que su calidad sea comparable. Para efectos de la comparación de precios se considerará como componentes del precio del producto no centroamericano el 50 % de los gravámenes a la importación, derechos conexos y los demás costos de internación, aun cuando la entidad adquirente esté exenta de su pago" (capítulo XI, artículo 42).

También en el marco del proceso de la integración centroamericana el Tratado General de Integración Económica establece que los Estados contratantes otorgarán trato nacional a las empresas de construcción de la subregión, en obras relacionadas con el desarrollo de la infraestructura (capítulo V, artículo XVI).

Los dos sistemas mencionados de preferencia por la oferta subregional, de bienes en un caso y de servicios en el otro, es lo más avanzado que se ha desarrollado en América Latina desde el punto de vista de la promoción del suministro de bienes y servicios a escala subregional en el área de las compras estatales.

El resto de los sistemas de preferencia vigentes son de carácter nacional, y han sido adoptados en Guatemala y República Dominicana. En Guatemala, mediante la Ley de Contrataciones del Estado se estableció un régimen de preferencia para las adquisiciones de bienes centroamericanos. Esto es muy reciente, ya que data de 1980, y la preferencia consiste en que obligatoriamente las entidades estatales deben comprar productos centroamericanos, salvo que éstos tuvieran un precio superior en 15 % al precio de los productos de fuera de la región, el cual incluye los derechos aduaneros y gastos de internación. Esta preferencia es de carácter complementario a la establecida en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, ya que Guatemala forma parte del MCCA.

Este sistema de preferencia nacional tiene una característica muy importante: no es una preferencia sobre los bienes nacionales, es decir, el sistema tiene una perspectiva subregional, algo muy poco frecuente en las legislaciones nacionales sobre contrataciones estatales.

Guatemala también cuenta con un régimen de preferencia para la contratación de servicios técnicos relacionados con la reparación, mantenimiento y acondi-

cionamiento de maquinaria y equipo. Específicamente, la norma jurídica antes citada estipula que de no existir capacidad técnica en la entidad pública demandante, los servicios deben ser suplidos por otra entidad del sector público (aspecto muy importante para aprovechar las capacidades tecnológicas del sector público como conjunto) y que en caso de que lo anterior no fuere posible, se autoriza la contratación con el sector privado. Sólo se pueden contratar servicios técnicos en el exterior si no hubiera capacidad local comprobada para la prestación del servicio.

Por su parte, la República Dominicana adoptó en 1979 un sistema de preferencia por las compras estatales de productos nacionales, consistente en autorizar compras en el exterior cuando la calidad de los productos locales fuera inferior a la de los extranjeros y el precio superior en más de 30 % al precio CIF de los productos importados. A diferencia del caso guatemalteco, si bien el porcentaje de protección es mayor (30 % respecto de 15 %), el precio de los productos importados no incluye impuestos, aranceles de importación u otros gravámenes.

Para la operación del sistema de preferencia los entes públicos, al solicitar divisas a la autoridad monetaria, deben demostrar que el costo de los productos nacionales sustitutos es superior, en el porcentaje mencionado, al de los productos importados.

Por otra parte, en la República Dominicana se adoptó un sistema de preferencia en materia de servicios de consultoría, ingeniería y construcción. En 1981 se promulgó la ley 322 que dispone que una empresa o persona física extranjera sólo puede participar en la ejecución de los servicios citados si se asocia con una empresa nacional o de capital mixto. A este efecto, la participación local en esos consorcios no puede ser inferior a 50 %, aunque ese porcentaje se puede reducir a 30 %, si en el caso concreto se demostrara que no hay capacidad técnica nacional. Para el cálculo del porcentaje de participación extranjera, si la parte local en el consorcio es un empresa de capital mixto, se debe añadir la porción porcentual del capital no nacional de la empresa local al porcentaje de participación externa en el consorcio.²

Los casos reseñados, que se resumen en el cuadro 4, son los más importantes en la subregión, puesto que en el resto de los países los pocos sistemas de prefe-

rencia que existen son muy limitados y de escasa repercusión en el desarrollo de proveedores locales.

En Honduras y El Salvador, los regímenes generales de contrataciones estatales prescriben que en caso de igualdad absoluta (precio, calidad, etcétera) entre ofertas locales y extranjeras, se debe preferir lo local. Es obvio que este mecanismo no tiene un impacto concreto en el desarrollo de una oferta nacional. En Nicaragua, Panamá y Honduras, operan sistemas de preferencia a la consultoría nacional en los regímenes especiales de los fondos de preinversión. En Nicaragua, la entidad encargada de la preinversión, cuando hace uso de recursos locales restringe la participación en los concursos exclusivamente a empresas nacionales³. En Panamá y Honduras, el mecanismo de preferencia consiste en que las consultoras extranjeras se deben asociar obligatoriamente con firmas nacionales para participar en los concursos; en este sentido, es un mecanismo similar al de la República Dominicana, pero limitado a los servicios ejecutados por medio de los Fondos de Preinversión.⁴

Se advierte, finalmente, que en Nicaragua, si bien no existe un régimen legal de "compre nacional", en la práctica desde 1979 el sector público da preferencias a la oferta nacional en sus contrataciones, fenómeno que se explica por los graves problemas económicos por los que atraviesa esa Nación.

III. Lineamientos para establecer un régimen de compre subregional

1. Hacia una política de desarrollo de proveedores locales

En los trabajos sobre "compre nacional" es muy corriente la omisión del análisis del comportamiento de las entidades públicas. Conforme a nuestro criterio es necesario tratar, aunque sea de manera escueta, las principales características del comportamiento del sector público en calidad de demandante de bienes y servicios.

Se puede afirmar que las entidades públicas en América Latina se caracterizan por padecer lo que se puede denominar "magnificada aversión al riesgo". Dado que los proveedores locales tienen menor experiencia que

² Cabe advertir que a diferencia de todos los demás países de la subregión en que los fondos de preinversión ocupan un lugar marginal en el financiamiento y canalización de los requerimientos estatales de servicios de consultoría, en Nicaragua la entidad de preinversión canaliza alrededor de 70 %, en valor, de la demanda estatal de consultoría.

³ Este sistema funciona muy bien en el caso hondureño, debido fundamentalmente a la rigurosidad con que el sistema ha sido reglamentado para su funcionamiento. Véase Del Bello, J. C. y Leiva, J., ob. cit.

² Estudios realizados sobre la capacidad de consultoría en la subregión demuestran que la consultoría nacional en este país ha tenido un desarrollo vertiginoso desde que se adoptó este mecanismo de preferencia, instrumento que explica el alto porcentaje de participación de la consultoría nacional en la ejecución de los requerimientos del sector público de servicios de consultoría. Véase Del Bello, J. C. y Leiva, J., "Capacidad de consultoría en Centroamérica y el Caribe", San José de Costa Rica, 1984 (inédito).

Cuadro 4. Sistema de preferencias de bienes y servicios de origen local y subregional

Países	Medidas	Características	Composición del precio del producto importado	Margen de preferencia
Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala	Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (art. 42) Tratado General de Integración Económica Centroamericana (cap. V, art. XVI)	Preferencia a bienes centroamericanos en las compras de organismos públicos Trato nacional a las empresas de construcción, en obras relacionadas con el desarrollo de infraestructura	Valor cif más 50 % de los gravámenes a la importación, derechos conexos y demás costos de internación	Los productos centroamericanos gozan de preferencias cuando sus precios son iguales o inferiores al de los productos de fuera de Centroamérica y que su calidad sea comparable
Guatemala	Ley de Contrataciones del Estado	Preferencia a bienes nacionales y centroamericanos en las compras de organismos públicos	Valor cif más derechos aduaneros y gastos de internación	Los productos centroamericanos gozan de un margen de preferencia de 15 % sobre el precio del producto no centroamericano
República Dominicana	Decreto 582/79 Ley 322/81	Preferencia a productos nacionales en las adquisiciones de entidades públicas. Obligación de constituir consorcios con empresas nacionales o de capital mixto, para las firmas de consultoría, ingeniería y construcción. La participación local no puede ser inferior a 50 por ciento.	Valor cif	Los productos nacionales gozan de un margen de preferencia de 30 % sobre el precio de los importados, siempre que sus calidades sean similares
Nicaragua	Régimen de preinversión	Para estudios financiados con recursos locales los concursos restringen la participación de consultoras extranjeras		
Honduras y Panamá	Leyes de creación de los Fondos de Preinversión y sus reglamentos	Obligatoriedad para la consultora extranjera de constituir consorcios con consultoras nacionales		

los extranjeros, particularmente los originarios de países desarrollados, los entes públicos evitan contratar a proveedores nacionales, y prefieren ganar en seguridad contratando a proveedores de países desarrollados.

Una actitud diferente consistiría en correr riesgos al contratar a oferentes nacionales, lo que implica pensar a más largo plazo y en los efectos multiplicadores de las contrataciones para el desarrollo nacional, aun a expensas de sufragar costos directos superiores, con mucha probabilidad a causa del pago de precios superiores y el suministro de bienes y servicios de calidad "inferior" a los que tradicionalmente provienen de países industrializados.

Otro aspecto que cabe destacar es que, en los hechos, el Estado como totalidad es uno y muchos al mismo tiempo; en el Estado se presentan múltiples manifestaciones del poder político, cuotas de poder que se expresan en la "posesión" de entidades públicas específicas, por lo que no es de esperar la existencia de un comportamiento estatal homogéneo en materia de contrataciones. En esta línea de pensamiento, los cambios

frecuentes de los directorios de los organismos estatales, el peso específico en términos de poder real que detentan los dirigentes de las entidades públicas —que los lleva a tener una autonomía casi absoluta—, la tendencia inmovilista existente en el aparato burocrático y la autonomía de las entidades públicas, son factores que se conjugan para afectar negativamente las posibilidades reales de operación de políticas de desarrollo de proveedores locales.

No es casual, entonces, que salvo excepciones, que tienen un carácter puntual, en América Latina no hayan prosperado realmente las escasas políticas adoptadas en materia de "desarrollo de proveedores locales"; los casos de excepción han resultado de circunstancias muy particulares. En primer lugar, han sido llevadas a cabo en contextos políticos caracterizados por regímenes políticos propicios de corte "nacionalista", y en segundo lugar, los casos concretos se presentaron en entidades específicas, donde un grupo reducido de personas ubicado en niveles de decisión importantes tuvieron un paradigma diferente acerca del papel del Estado en general y de la entidad pública en particular, que condujo a una práctica concreta distinta.

En síntesis, para el desarrollo de los proveedores locales se requiere una actitud activa por parte del Estado, que vaya más allá de cada contratación en particular. Esto no significa que las entidades públicas no deban tener cautela a la hora de promover el abastecimiento local de bienes y servicios, ya que los proveedores nacionales de la subregión realizan escasas actividades innovadoras, sus niveles de calidad son insuficientes y hay cierta irresponsabilidad en el cumplimiento de especificaciones y plazos de entrega. Pero así como no es correcto elevar a la categoría de mito a los proveedores locales, los entes públicos de la subregión también deben reconocer sus limitaciones técnicas y administrativas en la gestión de los procesos de contratación, ya que a la aversión al riesgo se añaden deficiencias importantes en la fase preparatoria de las contrataciones (proyectos de inversión mal identificados, estudios previos incompletos, términos de referencia insuficientes, etcétera).

Una política de desarrollo de la oferta subregional de bienes y servicios debe formar parte del cuerpo de las políticas económicas e industriales y supone medidas concretas para la expansión de las bases materiales de la sociedad, especialmente en cuanto a la fabricación de maquinaria y equipo.

La necesidad de establecer regímenes de compra nacional y un régimen de compra subregional es muy clara e implica mucho más que el dictamen de un régimen jurídico. Sin lugar a dudas, el establecimiento de un régimen jurídico constituye en sí mismo un factor inductor del desarrollo de capacidades técnicas y económicas de suministro local (subregional), sin embargo, no es el único ni es el factor más importante para el logro de una participación mayor de los proveedores centroamericanos y caribeños de bienes y servicios en las contrataciones estatales.

A la par de un régimen jurídico de preferencia por los bienes y servicios de la subregión se deben enfrentar obstáculos de índole diversa como los de financiamiento, información y arreglos de tipo aduanero e inmigratorio. Respecto de los mismos, las cámaras empresariales de la construcción y de bienes de capital de la subregión se han manifestado insistentemente.⁵

En materia de financiamiento son imprescindibles líneas de crédito de prefinanciación, y además que los préstamos puedan ser pagados durante el período de recuperación del capital, de forma tal que se asegure la competitividad de las ofertas de la subregión frente a la de proveedores de países desarrollados. De igual modo, es necesario el otorgamiento de anticipos mayores a los que se otorgan en la actualidad para la construcción de obras.

⁵ Por ejemplo, las cámaras citadas así lo hicieron saber en la Reunión Centroamericana sobre Compras del Estado y Exportación de Servicios, realizada en San José de Costa Rica, en el mes de noviembre de 1983.

Si los potenciales proveedores no cuentan con información oportuna sobre contrataciones, plazos, términos de referencia y todo aquello atinente a cada contratación pública, las posibilidades de provisión serán mínimas. Las recomendaciones y propuestas de los fabricantes de equipo de la subregión se refieren entre otros aspectos a la necesidad de que los gobiernos de la subregión y la Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana (SIECA) implementen mecanismos de información sobre proyectos, adquisiciones, concursos y licitaciones, para lo cual deberían explotar la experiencia que ha desarrollado el INTAL en la difusión de proyectos entre oferentes latinoamericanos.

Por último, los problemas de tipo aduanero e inmigratorio, en especial cuando se trata de construcción de obras y ejecución de servicios de consultoría, afectan el traslado temporal de bienes y personas entre los países de la subregión, por lo que constituyen barreras concretas para el desarrollo de formas nuevas de integración subregional.

En conclusión, primero es necesaria la adopción de políticas de desarrollo de proveedores locales en la subregión; segundo, para que estas políticas sean viables, el Estado en su conjunto y cada ente público en particular deben asumir un comportamiento diferente del actual en materia de contrataciones, y tercero, una política de desarrollo de proveedores locales debe tener un carácter integral, y abarcar entre sus componentes principales la creación de un régimen jurídico de preferencia a bienes y servicios producidos en la subregión y la adopción de instrumentos de política relativos, entre otras cosas, al desarrollo de sistemas de información, a la modificación de los regímenes aduaneros e inmigratorios y al financiamiento.

2. Lineamientos de un régimen de compra centroamericano

En el marco de una política de desarrollo de proveedores se presentan a continuación algunos lineamientos de un régimen de compra regional para Centroamérica. Si bien el estudio de la subregión incluyó dos países del Caribe, si se tiene en cuenta los numerosos países de esa área no investigados, el Caribe queda excluido de este análisis.

El MCCA constituido a mediados del decenio de 1960, se estableció fundamentalmente como una herramienta para abordar los problemas del desarrollo subregional, en especial el de la industria. Así, el régimen de incentivos fiscales, como parte del Tratado de Integración Económica Centroamericana, se convirtió en el principal instrumento de política para propulsar el desarrollo industrial centroamericano.

Hoy, Centroamérica atraviesa por una severa crisis económica, social y política, cuyos principales rasgos son comunes a los que se presentan en toda América Latina:

a la crisis de estancamiento se añade la restricción al crecimiento económico producido por el elevado endeudamiento externo.

En esta coyuntura, los gobiernos están interesados en modernizar y mejorar los instrumentos de integración, y, a esos efectos para ello deberían considerar seriamente el papel que podría desempeñar el sector público, dado el elevado poder de compra que tienen los Estados.

Al tomar en consideración que las contrataciones estatales abarcan la adquisición de bienes, la contratación de obras y la contratación de servicios de consultoría, se efectúa un análisis específico y separado de cada campo de contratación.

a) Adquisición de bienes

Como ya se señaló, el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial establece un sistema de preferencia para la adquisición de productos centroamericanos, que se caracteriza por:

1. definir qué es un producto centroamericano;
2. establecer un margen de preferencia para la comparación de precios de las ofertas no centroamericanas respecto de las centroamericanas, aplicable aun cuando las entidades adquirentes estuvieran exentas de aranceles (el caso del sector público); y
3. establecer un margen fijo (porcentaje de 50 %) que se aplica con independencia del monto de los derechos arancelarios y del tipo de bienes.

La utilización del margen de preferencia para los productos centroamericanos incidió favorablemente en el desarrollo de una industria sustitutiva de importaciones de bienes finales de consumo y en escasa medida de productos intermedios. No fue ése el caso respecto de bienes de capital ya que la maquinaria y el equipo centroamericanos fueron severamente castigados por el sistema de promoción, que facilitó la importación de bienes de capital no centroamericanos mediante elevadísimas exenciones arancelarias.

Pese a la ampliación del mercado por el acuerdo de integración, las limitaciones estructurales que coartan el desarrollo de una industria de bienes de capital han sido difíciles de superar. A su vez, los sectores productivos demandantes de este tipo de bienes, al contar con exenciones casi absolutas de tipo arancelario, tendieron a incorporar indiscriminadamente maquinaria y equipo no centroamericano.

A este comportamiento racional desde el punto de vista privado, se agrega una conducta similar, aunque por otras razones, de los sectores públicos centroamericanos. También los Estados han tendido a incorporar ma-

quinaria y equipo de origen no centroamericano, no tanto por razones de tipo arancelario sino sobre todo por una actitud generalizada de evitar los riesgos que supone adquirir bienes de origen local, con calidades no probadas. No obstante, como lo afirman los industriales del ramo, no ha habido una aplicación efectiva del artículo 42 del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial cuando se trataba de este tipo de adquisiciones.

En este contexto es razonable plantear que el régimen de preferencia vigente se debería profundizar y contemplar, de alguna manera, un margen diferenciado y específico para los bienes de capital. Este planteamiento se justifica no sólo por la importancia que para el desarrollo tiene la industria de bienes de capital, sino también por las distorsiones que ha provocado la importación indiscriminada de este tipo de productos en las economías de la subregión.

Cabe señalar, por otra parte, que los gobiernos nacionales no han solicitado a los organismos internacionales de financiamiento la aplicación de los márgenes de preferencia por éstos admitidos, particularmente aquellos que admiten el BID y el Banco Mundial, organismos que tienen un peso sustancial en el financiamiento de la inversión pública subregional.

El fortalecimiento del régimen de compra centroamericano para la provisión de bienes debería contemplar, al menos, lo siguiente:

1. mantener y garantizar la aplicación efectiva del régimen de preferencia ya establecido en el MCCA;
2. establecer un régimen subsidiario al anterior en lo que respecta a bienes de capital;
3. adoptar la aplicación automática de los márgenes de preferencia ya admitidos por el BID y el Banco Mundial, o los que admitan en el futuro ésas u otras entidades de financiamiento internacional;
4. establecer un margen de preferencia para las ofertas latinoamericanas, inferior al establecido para los productos centroamericanos, aplicable en la comparación de ofertas de origen no centroamericano.

b) Construcción de obras

En construcción de obras, la participación de firmas internacionales en la subregión se manifiesta en el segmento público del mercado. En el segmento privado, la escasa complejidad técnica y los bajos montos contractuales de los proyectos en general, han sido factores que han permitido el desarrollo de firmas locales. Se puede afirmar que en la actualidad en Centroamérica existe una significativa capacidad local para resolver adecuadamente el grueso de los requerimientos de construcción de demandantes privados.

Los organismos internacionales, tales como el BID y el Banco Mundial, tienen una importancia crucial en el financiamiento de las inversiones públicas centroamericanas, en especial para la construcción de obras de infraestructura. Estos organismos no contemplan en sus normas preferencias de algún tipo en favor de la provisión local, subregional o regional de estos servicios, como sí ocurre con los productos. Esto no impide que se establezcan márgenes de preferencia en favor de firmas constructoras centroamericanas, aunque seguramente este tipo de preferencias no serían aplicables cuando el financiamiento de las obras corra por cuenta de esos organismos.

El caso de la República Dominicana es ilustrativo. Es el único país de la subregión que cuenta con un régimen de tipo indirecto de preferencia a las firmas nacionales constructoras y consultoras que ha tenido un impacto fundamental en el desarrollo de los proveedores locales. Inclusive, en los casos de contrataciones eximidas del régimen de restricciones, como ocurre con las obras financiadas por organismos internacionales, algunas empresas internacionales han optado por participar en consorcio con firmas locales (por ejemplo, el consorcio Bechtel-CAMEI, para el proyecto ITABO II).⁶

Respecto de eventuales mecanismos de preferencia en favor de las empresas constructoras de la subregión, las Cámaras de la Construcción de Centroamérica aspiran, según lo planteado en la Reunión de San José, a la implantación de un régimen que contemple los siguientes aspectos:

1. fijación de un margen de preferencia basado en un porcentaje de recargo sobre las cotizaciones no centroamericanas;
2. en los casos de consorcios integrados por partes centroamericanas y no centroamericanas, el margen de preferencia podría consistir en un porcentaje inferior al anterior, incrementándose este margen en determinados puntos porcentuales si el socio o los socios son empresas latinoamericanas;
3. con posterioridad a la aplicación de los márgenes de preferencia, en caso de igualdad de condiciones entre ofertas centroamericanas y no centroamericanas, las primeras deberían tener preferencia sobre las segundas;
4. obligar a las empresas no centroamericanas a que, para participar en las contrataciones de obras, se aso-

⁶ A nuestro juicio, dos son las razones esenciales que permiten explicar este comportamiento empresarial: primero, un régimen como el dominicano no les impide tener una presencia importante en el mercado nacional de la construcción de obras públicas, ya no por sí solas, pero sí en consorcio con firmas nacionales, y segundo, al ser el Estado nacional el que dicta las normas y, a la vez, el principal demandante actual y potencial de servicios de construcción, no tiene sentido oponerse a la más importante fuente de contrataciones.

cien con firmas del área o, en su defecto, que subcontraten con firmas centroamericanas más de un cierto porcentaje de las obras que les sean adjudicadas.

3. Servicios de consultoría

El caso de los servicios de consultoría es de alguna manera similar al de construcción de obras. Si bien hay una limitada capacidad técnica en Centroamérica, restringida a algunos servicios —tales como obras civiles, riego, presas pequeñas y medianas, ingeniería sanitaria, carreteras, etcétera—, existe un amplio margen para que las firmas consultoras del área incrementen su participación en la provisión de servicios al sector público.

Es en este campo donde en la subregión se presenta el mayor número de intentos de promoción al desarrollo de la provisión nacional. En la República Dominicana se observa el régimen más avanzado, que condiciona la participación de la consultoría extranjera a la asociación con la local en determinadas proporciones. En segundo lugar tenemos los casos de los Fondos de Preinversión de Panamá, Honduras y Nicaragua, que menos explícitamente que en el caso dominicano, han tenido una práctica concreta de promoción del uso de la consultoría nacional, y por último, en Costa Rica, en la actualidad se discute un proyecto de ley de promoción del uso de la consultoría nacional por parte del sector público.

Estos antecedentes constituyen una buena base para establecer un régimen centroamericano de preferencia a la consultoría del área. Varios son los puntos que podrían ser debatidos para la elaboración de un régimen de preferencia. A nuestro juicio los más destacables son los siguientes:

1. reserva relativa del mercado en favor de la consultoría centroamericana. Consistiría en limitar la participación de la consultoría extrasubregional, salvo que en el servicio específico requerido no se cuente en el área con capacidad técnica suficiente, o las condiciones de las propuestas centroamericanas no fueran razonables en términos de precio, calidad y tiempo de entrega;
2. obligatoriedad de constituir consorcios con consultores de Centroamérica. Mediante este mecanismo se restringiría la participación de la consultoría extrasubregional por sí sola y se la obligaría a asociarse temporalmente con la consultoría centroamericana. A fin de impedir situaciones que perjudiquen al Estado como contratante, las legislaciones nacionales en América Latina establecen porcentajes mínimos de participación de la parte nacional en términos de tareas, costos u honorarios. Si bien la estipulación de porcentajes mínimos de participación es razonable para el logro de los objetivos de promoción de la consultoría privada y de búsqueda de contrataciones adecuadas para el sector público, presenta el inconveniente de la inflexibilidad de las participaciones cuando son establecidas en general. Parecería preferible establecer márgenes de participación

en función de la capacidad técnica existente en la sub-región y de acuerdo con los sectores económicos y sociales en donde esa capacidad esté cristalizada;⁷

3. fijar un factor mínimo de puntaje en la calificación de las ofertas técnicas, que debería variar según la nacionalidad de las firmas. El puntaje podría privilegiar a las ofertas en el siguiente orden: a) las originarias del país demandante de los servicios; b) las centroamericanas no nacionales, y c) las latinoamericanas no centroamericanas.

⁷ Un porcentaje mínimo de participación nacional de 50 % parecería lógico en la mayoría de los servicios de supervisión de construcciones, o en el diseño de caminos vecinales y carreteras, pero podría ser excesivo en otros servicios. Por ejemplo, en presas hidroeléctricas una preferencia de 35 a 50 % de participación centroamericana sería razonable en los servicios de diseño de obras civiles, pero podría ser elevada para las partes electromecánicas.

IV. Conclusiones

Hemos visto que el poder de compra estatal en Centroamérica y el Caribe alcanza magnitudes significativas, estimándose que supera los 3.000 millones de dólares anuales. Lamentablemente, este poder de compra se ha orientado a la oferta de bienes y servicios originarios principalmente de países desarrollados. Sin duda un factor central que explica esta situación es el escaso grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas, pero también son destacables en la gestación de esta situación los insuficientes sistemas de preferencia adoptados en favor de los oferentes subregionales, la naturaleza y el carácter de las regulaciones en materia de contrataciones estatales y la falta de políticas de desarrollo de proveedores locales.

Para reorientar el poder de compra estatal es imprescindible establecer políticas de desarrollo de proveedores, modificar el comportamiento de las entidades públicas en la contratación de bienes y servicios, adecuar los regímenes de contratación y profundizar los sistemas de preferencia actuales mediante el establecimiento de un régimen de "compre subregional", que contemple mecanismos específicos para la adquisición de bienes y la contratación de servicios dentro del área.