

**CONTRATOS PUBLICOS Y LA INTERNACIONALIZACION DE LAS  
CONTRATRACIONES PUBLICAS.**  
**PUBLIC CONTRACTS AND THE INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC  
PROCUREMENT.**

Dionisio Agustín Mereles Verón

Correspondencia: [Mereles00@icloud.com](mailto:Mereles00@icloud.com)

**Resumen:**

Las contrataciones públicas constituyen un tema amplio dada su trascendencia dentro de la economía de los países como instrumento de ejecución de las políticas públicas. Este artículo propone analizar y explorar desde un marco conceptual la caracterización de los denominados contratos administrativos y los principios generales que encaminan su perfeccionamiento y ejecución; y por la otra, comprender el rol de las compras públicas en el contexto de una economía globalizada.

Para este último propósito se examina la literatura existente sobre la internacionalización de las compras gubernamentales, incluyendo el desarrollo del concepto de compras públicas y la revisión de los antecedentes bibliográficos que encararon investigaciones y postularon teorías que dan cuenta del camino transitado por las contrataciones gubernamentales hasta ganar un espacio trascendente en el escenario económico mundial, y el reconocimiento de principios generales fundamentales sobre los que se pueden construir la idea de internacionalización de la contratación pública, desde la perspectiva de la apertura de los mercados y la participación irrestricta de empresas extranjeras.

**Palabras Clave:** Contratos administrativos, Internacionalización de las compras, Gubernamentales, Trato recíproco, Principios de compras públicas.

**Abstract:** Public procurement is a broad topic given its significance in the economies of countries as an instrument for implementing public policies. This article proposes to analyze and explore, within a conceptual framework, the characterization of so-called administrative contracts and the general principles that guide their perfection and execution. On the other hand, it aims to understand the role of public procurement in the context of a globalized economy.

For this latter purpose, the existing literature on the internationalization of government procurement is examined, including the development of the concept of public procurement and a review of the bibliographic background that engaged in research and proposed theories that account for the path taken by government contracts to gain a significant space in the global economic scenario. The recognition of fundamental general principles is also explored, upon which the idea of the internationalization of public procurement can be built, considering the

perspective of market openness and the unrestricted participation of foreign companies.

**Keywords:** Administrative contracts; Internationalization of government procurement; Reciprocal treatment; Principles of public procurement.

## INTRODUCCIÓN

### I. LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

#### A. ACEPCIONES GENERALES.

El concepto de “compras públicas” se refiere a “la actividad gubernamental de adquirir los bienes y servicios que son necesarios para llevar adelante sus funciones”<sup>1</sup>

La expresión se tornó de uso generalizado al ser la terminología empleada por la normativa de la Unión Europea, aunque las diferentes legislaciones internacionales han escogido otras denominaciones tales como contrataciones gubernamentales, compras del sector público, compras estatales, contratos administrativos, etcétera<sup>2</sup>.

Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio denomina generalmente contratación pública a las compras de bienes y servicios con recursos públicos que los organismos gubernamentales necesitan a menudo tanto para fines públicos como para desarrollar sus funciones<sup>3</sup>.

En un estudio publicado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)<sup>4</sup> se afirma que las contrataciones publicas han evolucionado de la concepción tradicional que la definía como un trámite puramente burocrático asociado a satisfacer las necesidades colectivas a cargo del Estado, hasta llegar a entenderlas como una “herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no solo egresos al Estado, sino buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo”.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) caracteriza al contrato estatal como un instrumento de colaboración entre el sector público – cuyo deber primordial consiste en la satisfacción de las necesidades colectivas – y el sector privado, y señala que a la par de la evolución del concepto de compras públicas han sido decantados unos principios rectores

---

<sup>1</sup> (Arrowsmith, 2010, pág. 1)

<sup>2</sup> *Ibíd.* pág. 2.

<sup>3</sup> Organización Mundial del Comercio. (2019). *La OMC y la contratación pública*. Recuperado el 10 de Julio de 2019, de sitio web de la OMC: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm)

<sup>4</sup> SELA. (2015). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. N° 2-15. Obtenido de: <http://www.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf>

que son la “base que sustentan todos y cada una de los procedimientos que van a llevarse a cabo dentro del sistema de la contratación pública<sup>5</sup>”.

En la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) se define a la contratación pública como la obtención por cualquier medio de bienes, obras o servicios, agregando una definición mas amplia y precisa de estos dos últimos elementos<sup>6</sup>.

En el ámbito del MERCOSUR, el Protocolo de Compras Públicas en su revisión del año 2017, lo define como “cualquier forma de contratación de bienes o servicios, incluidos los servicios de construcción, o una combinación de ambos, realizada por Entidades de los Estados Parte con propósitos gubernamentales y no con vistas a su reventa comercial”<sup>7</sup>.

Esta acepción caracterizada por la presencia del estado como parte fundamental del contrato público es seguida también la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) al decir que la “contratación pública se refiere a la compra por parte de los gobiernos y las empresas estatales de bienes, servicios y obras” y que por tanto, “se espera que los gobiernos la lleven a cabo de manera eficiente y con altos estándares de conducta a fin de garantizar la alta calidad de la prestación del servicio y salvaguardar el interés público”<sup>8</sup>.

La normativa paraguaya en materia de contratación pública se muestra acorde con la tendencia de la terminología utilizada a nivel internacional. La Ley N° 2.051 del año 2003 adoptó el concepto de “Contratación Pública” y lo define como “todo acuerdo, convenio o declaración de voluntad común, por el que se obliga a las partes a cumplir los compromisos a título oneroso, sobre las materias regladas en esta ley, independientemente de la modalidad adoptada para su instrumentación”. Esta misma acepción adopta la novel Ley N° 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Públicas”, cuya reciente entrada en vigencia marca una nueva etapa de las contrataciones públicas en el Paraguay.

## **B. BREVE CARACTERIZACIÓN JURÍDICA.**

El estado en su concepción moderna se configura en órganos encargados de cumplir múltiples funciones y de atender los servicios para cuya prestación fueron creados. Para ello, direcciona su actividad en la generación de contratos públicos cuyo origen y ejecución están enmarcados en normativas y reglamentos que conducen la actuación estatal por la senda de

---

<sup>5</sup> Beltrán, G. S., & Giraldo, R. L. (2007). Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad. (H. M. Escobar, Ed.) NU. CEPAL, Publicaciones, N° 130. Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3550-manual-contratacion-publica-electronica-america-latina-bases-conceptuales-modelo>. (pág. 9-14)

<sup>6</sup> Guía para la incorporación de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre contratación pública de bienes, obras y servicios (2012), págs. 6-7)

<sup>7</sup> Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur (2017), pág. 2.

<sup>8</sup> OECD. (s.f.). *Contratación Pública*. OECD Better Policies for Better Lives. Recuperado el 8 de Agosto de 2019: <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/> CEPAL, Publicaciones, N° 130. Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3550-manual-contratacion-publica-electronica-america-latina-bases-conceptuales-modelo>. (pág. 9-14)

principios rectores, que buscan garantizar a los ciudadanos igualdad de oportunidades y libertad de concurrencia.

Nuestra Constitución Nacional reafirma este postulado en cuanto que reconoce a toda persona el derecho a dedicarse a la actividad económica de su preferencia en un régimen de igualdad de oportunidades<sup>9</sup>.

En el mismo sentido, la República del Paraguay se ha inclinado en cuanto a su configuración económica hacia un modelo de libre mercado, al menos desde la instauración del régimen democrático, participativo y pluralista de la Constitución del año 1992<sup>10</sup>, señalando así que la actividad de la contratación estatal concebida como una actividad de orden económico goza de amplias garantías que permiten a los potenciales oferentes participar en las compras públicas bajo igualdad de condiciones y libre concurrencia.

En sus orígenes los contratos públicos nacen de la facultad que tiene el Estado, como persona jurídica, de contraer derechos y obligaciones. Sólo con el transcurrir de los años fue desarrollándose una concepción más amplia de las compras estatales y el reconocimiento de características y reglas especiales para su aplicación.

Se ha debatido intensamente desde la doctrina de los autores, académica e ideológicamente sobre la sustantividad, los caracteres, la naturaleza, etc., del contrato administrativo, así como las prerrogativas públicas explícitas e implícitas que impregna este artificio del derecho<sup>11</sup>.

➤ ***Teoría del contrato administrativo.***

La dicotomía existente en la esfera del derecho administrativo, específicamente en Latinoamérica en torno a la naturaleza de los contratos administrativos ha sido abordada desde dos perspectivas diferentes, siendo la posición más general la que acepta que los contratos estatales gozan de independencia dentro de la categorización jurídica respecto de los contratos privados, teniendo de esta forma, configuración autónoma y diferenciada.

En contrapunto a esa teoría otras corrientes doctrinarias consideran que los contratos privados y administrativos tienen igual naturaleza, pues, aunque se sometan a un régimen jurídico diferente tienen los mismos principios fundadores (Cuenca, 2010, pág. 64).

El dilema principal que gira en torno del contrato administrativo o contratos públicos es hasta qué punto su construcción se independiza de las normas y principios del derecho civil – que vinieron rigiéndolo desde que el Estado comenzó a utilizar la técnica contractual en forma esporádica – y en qué medida ha adquirido una fisonomía peculiar y típica del derecho público<sup>12</sup>.

La discusión se plantea en torno a las peculiaridades que exhibe la Teoría de los Contratos Administrativos, a saber:

---

<sup>9</sup> Constitución de la República del Paraguay, (1992). Capítulo IX. De los derechos económicos.

<sup>10</sup> El artículo 107 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay garantiza la competencia de mercado bajo un régimen que restrinja las posibilidades de creación de monopolios, la alza o baja artificial de precios que traben la libre concurrencia, previendo la aplicación de penas contra tales acciones.

<sup>11</sup> Mairal, H. A. (2004). *La teoría del contrato administrativo a la luz de recientes normativas*. En A. Gordillo (Dir.), Derecho Administrativo. Doctrinas Esenciales 1936-2010. Tomo III, Cap. XIV, a ed. Buenos Aires. La Ley, 2010.

<sup>12</sup> Cassagne, J. C. (2013). *La contratación pública*. En J. C. Cassagne (Ed.), Tratado General de los Contratos Públicos (Ed. rev., pp. 3–5). Buenos Aires, Argentina: La Ley S.A.E. e I.

*Desigualdad de las partes*, vale decir, que en tanto la finalidad del Estado es la realización del bien común, que radica en la causa relevante de interés público que lo justifica, el Contratista persigue, en cambio, un interés individual, de naturaleza privada, aun cuando esté conectado con el interés público, de un modo mediato, a través del contrato que celebra.

*Prerrogativas del Poder Público*, que constituye el rasgo característico de los contratos públicos y que importa la idea de la potestad de la administración frente al privado, las que se circunscriben en las facultades de revocación o modificación del contrato por razones de oportunidad, mérito o conveniencia<sup>13</sup>. La incorporación de estas cláusulas a los contratos públicos se define como las facultades “exorbitantes” de la administración.

En suma, el planteamiento a favor de la teoría de los contratos administrativos sostiene que existiría una categoría de contratos que el Estado celebra, definible conceptualmente, que se rigen por normas diferentes de las que se aplican en el derecho privado en cuanto le permiten al ente estatal contratante, entre otras prerrogativas, modificar unilateralmente las cláusulas, así como rescindirlo unilateralmente por razones de interés público, sin soportar las consecuencias que tal modificación o terminación acarrearía en el derecho privado.

También debe precisarse que no en todas las jurisdicciones el contrato administrativo reviste una categoría especial frente a los demás. A decir de (Beltrán & Giraldo, 2007) “en aquellas en que opera el sistema del *common law* no existe dicha distinción mientras que en el continental sí se prevé, al amparo de algunas consideraciones que sostienen la existencia de características específicas que diferencian a los contratos públicos de los privados y que, por tanto, justifican la existencia de un régimen de contratación estatal especial”.

La posición crítica hacia la existencia de una teoría de los contratos administrativos postula la negación de dicha categorización y califica hasta peligrosa si se pretende alcanzar una generalización de este tipo de contratos<sup>14</sup>. Al tiempo de desconocer la sustantividad de los contratos administrativos (Bonina & Diana, 2010) refieren que no se puede concebir la idea de un contrato cuando una de las partes puede modificarlos cuando quiera, recurriendo al concepto de las prerrogativas exorbitantes, y agrega que las denominadas facultades exorbitantes en los contratos públicos implican que el Estado puede hacer lo que se le antoja y todo ello repercute en contratos más caros, menos eficientes, menos efectivos, más incumplimientos, etc.<sup>15</sup>

Teniendo en cuenta estas dos vertientes doctrinarias que discuten la existencia de una categoría de contratos administrativos, (Moreno-Molina, 2012) apunta que este tipo de contratos se rigen por distintos regímenes jurídicos en los ordenamientos jurídicos nacionales. Siendo que, en unos países, por influencia del Derecho francés, “se conoce la figura del contrato administrativo, con la que se definen los contratos más frecuentemente celebrados por las administraciones (obras, suministros y servicios públicos) y cuya regulación se entiende objeto del Derecho administrativo sustantivo, en la mayoría de los otros ordenamientos, los contratos que celebran las

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, pág. 53.

<sup>14</sup> Mairal, H. A. (2010). *La teoría del contrato administrativo a la luz de recientes normativas*. En A. Gordillo (Ed.), *Derecho Administrativo. Doctrinas Esenciales* (Ed. rev., pp. 3–15). Buenos Aires, Argentina: La Ley S.A.E. e I.

<sup>15</sup> Bonina, N., & Diana, N. (2010). ¿Qué se entiende por contrato administrativo? En A. Gordillo, *Derecho Administrativo. Doctrinas esenciales 1936-2010* (1ª edición ed., Tomo. III, pág. 1072). Buenos Aires: La Ley.

administraciones públicas se consideran contratos privados sujetos a las normas comunes del Derecho civil y mercantil” (p. 12).

En nuestro país, la más autorizada doctrina administrativista se adhiere a la corriente que niega la existencia de un contrato administrativo propiamente, al concluir que “...todos los contratos celebrados por la Administración como persona jurídica – y no hay otros – se rigen por el Derecho común y los actos administrativos que interfieren en ellos, por el Derecho administrativo<sup>16</sup>”.

Aun así, de la revisión en torno a la todavía vigente Ley N° 2.051/03 “De Contrataciones Públicas”, nos permite comprobar que en ella tienen cabida al menos dos de los criterios sustantivos que diferencian a los contratos administrativos de los que están en la esfera del derecho privado:

➤ ***En los contratos públicos está presente la Administración.***

Uno de los criterios para sostener la individualidad de los contratos administrativos es el hecho de que en su celebración está presente la Administración Pública, necesariamente.

Así puede deducirse de lo preceptuado en el artículo 1° de la Ley de Contrataciones Públicas cuyo ámbito de aplicación abarca la contratación y toda la actividad de formación previa al contrato público, en el que necesariamente interviene un Organismo o Entidad del Estado<sup>17</sup>.

➤ ***Criterio de la cláusula exorbitante.***

A decir de (Comadira & Escola, pág. 9) un criterio para diferenciar el contrato administrativo que fue aceptado por el Consejo de Estado Francés<sup>18</sup> es el que señala la existencia en este tipo de contratos de cláusulas exorbitantes del derecho privado, vale decir, cláusulas que no serían aceptadas dentro del derecho común, y que ponen de manifiesto la existencia de un régimen especial de derecho público.

En este sentido, nuestra Ley de Contratación Pública, tanto la vigente como el nuevo marco normativo – Ley Nro. 7021/2022 – reconocen la existencia de la facultad o potestad de la Administración frente al privado que celebra un contrato originado en el ámbito público. Esta potestad de modificación unilateral del contrato o *ius variandi* trasluce con claridad el derecho de la Administración a suspender o rescindir el contrato o realizar modificaciones unilaterales cuando existan razones de *interés público* que así

---

<sup>16</sup> Maffiodo, S. V. (1981). Principios de Derecho Administrativo”. (2da. ed. 2008), Asunción, Servilibro; Cap. XII, Pág. 270.

<sup>17</sup> El concepto de Organismo y Entidades del Estado deviene de la clasificación realizada en el artículo 1° de la Ley de Contrataciones Públicas, que consiste en: **a)** los organismos de la Administración Central del Estado, integrada por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga; **b)** los gobiernos departamentales; las universidades nacionales; los entes autónomos, autárquicos, de regulación y de superintendencia; las entidades públicas de seguridad social; las empresas públicas y las empresas mixtas; las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario; las entidades financieras oficiales; la Banca Central del Estado, y las entidades de la Administración Pública Descentralizada; y, **c)** las municipalidades.

<sup>18</sup> El Consejo de Estado Francés es una institución pública francesa creada por Napoleón en 1799 como un órgano de gobierno y de consulta y que sentó las bases de los principios de la Administración Pública, adoptada hasta hoy por los sistemas de gobierno cuyo derecho positivo deviene del Derecho Romano. (Ballén, 2006, pág. 14)

lo exijan, previendo en este último caso eventuales indemnizaciones al privado cuando hubiere mérito.

### C. PRINCIPIOS RECTORES DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Este esbozo de categorización de los contratos públicos e identificación de una teoría que tal vez sea aplicable al régimen legal de la contratación pública del Paraguay es importante de cara a las obligaciones asumidas por aquellos que logren celebrar contratos con el Estado Paraguayo, pues los acuerdos contractuales generarán derechos y obligaciones para ambas partes, donde el Estado gozará siempre de determinadas prerrogativas acordadas expresamente de la Ley, tal como fue señalado en el punto anterior, y que no están sujetas a la voluntad de las empresas que contraten con el Estado.

Sin embargo, también es importante señalar que la posición privilegiada del Estado en los contratos derivados de las compras públicas reconoce limitaciones, que se traducen en garantías para las empresas que participen de las licitaciones. En ese sentido el andamiaje de la contratación gubernamental se sustenta en Principios que señalan los límites de las prerrogativas estatales y el derecho de los particulares de acceso a las oportunidades que representa el mercado público.

Los principios que en forma general son adoptados por la mayoría de las legislaciones y que hallan sustento en los convenios internacionales y tratados multilaterales son los de *publicidad, igualdad, libre concurrencia y transparencia*. A estos se pueden adherir otros principios de puntual aplicación como los de *economía y eficiencia, y del control del procedimiento*.

El destacado administrativista Balbín explica el alcance de cada uno de los principios señalados y precisa que la *publicidad* consiste en que el proceso de contratación estatal debe ser manifiesto y público, es decir, conocido por todos. Como principio basal la publicidad está ligada directamente con otros principios tales como la transparencia, el control del proceso, la mayor concurrencia y trato igualitario entre los interesados<sup>19</sup>.

La libre concurrencia garantiza el mayor número de participación de posibles oferentes con el objeto de que la amplia competencia reditúe al Estado contratar en términos más favorables. Hemos señalado antes que la Constitución Nacional de la República del Paraguay garantiza el principio de competitividad en el artículo 107.

El procedimiento debe proporcionar igualdad entre los participantes, de modo que las únicas excepciones admitidas podrán referirse a las normas de igualdad de trato entre nacionales o extranjeros, o bien, las que establecen márgenes de preferencia a favor de productos que demuestren contar con un determinado porcentaje de contenido nacional.

Si bien el principio de publicidad comprende el hecho de que la contratación estatal pueda conocerse sin restricción, el de transparencia supone el acceso de cualquier persona al procedimiento sin excepción<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Balbín, C. F. (2011). *Los Contratos Administrativos*. En C. F. Balbín (Ed.), *Tratado de Derecho Administrativo* (Ed. rev., pp. 15–25). Buenos Aires, Argentina: La Ley S.A.E. e I..

<sup>20</sup> *Ibíd.*, pág. 15.

Existe un importante consenso sobre la vigencia de estos principios en los diferentes sistemas de contratación pública de Latinoamérica. En efecto, en los acuerdos a nivel regional suscritos por la República del Paraguay en esta materia se reconocen estos principios que trasuntan a la legislación nacional.

El Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercado Común del Sur establece que las contrataciones públicas “deberán ser realizados en forma transparente, observando los principios básicos de legalidad, objetividad, imparcialidad, igualdad, debido proceso, publicidad, concurrencia”<sup>21</sup>, preceptos sobre los cuales deberán desarrollarse las contrataciones entre los países miembros del Bloque.

Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción establece en su artículo 9º, apartado b) “La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos”. La misma fue ratificada por el Paraguay a través de la Ley N° 2.535 del año 2005 entrando en vigencia el 8 de marzo del mismo año.

El Acuerdo de Compras Públicas de la Organización Mundial del Comercio, del que la República del Paraguay es actualmente *miembro observador* declara en el artículo IV el deber de las entidades contratantes de ejecutar las contrataciones de una manera “transparente e imparcial”, “evitar conflicto de intereses”, “prácticas corruptas” y asegurar la “integridad de las solicitudes de participación y las ofertas”<sup>22</sup>

Vemos que estos principios reconocidos en convenios internacionales, irradian en el derecho interno, como en el caso de la Ley de Contrataciones Públicas que postula entre sus principios rectores la “economía y eficiencia”, “igualdad y libre competencia”, “transparencia y publicidad”, “simplificación y modernización administrativa” y “desconcentración de funciones”<sup>23</sup>

Dicho esto, revisaremos la manera en que el fenómeno de la globalización ha incidido notablemente sobre esta materia, al punto de promoverse la globalización de las compras públicas, con miras a la apertura de los mercados públicos y la participación de empresas extranjeras bajo preceptos comunes que garanticen igualdad de trato y excluyan los factores de discriminación por cualquier motivo.

---

<sup>21</sup> MERCOSUR. (2017, 21 diciembre). *Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur*. Recuperado de [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)

<sup>22</sup> Organización Mundial del Comercio. (2012). Acuerdo revisado sobre contratación pública. Obtenido de Sitio web OMC: [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/rev-gpr-94\\_01\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.htm)

<sup>23</sup> Ley N° 2051/03, del 21 de enero, “De Contrataciones Públicas”, art. 4º, (2003).

## II. INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS.

### D. REVISIÓN DE LA LITERATURA RELEVANTE.

El abordaje de este tema ha evolucionado de manera importante en los últimos años. Se referencian sucintamente algunos antecedentes y el enfoque que se otorga actualmente.

La globalización y la eliminación de barreras comerciales para la contratación pública han obligado paulatinamente a que los países hagan más transparentes sus procesos y reglas, facilitando a los oferentes y proveedores extranjeros participar en los mercados de compras estatales. En la actualidad, las compras públicas demandan aproximadamente un 10% a 15% del PIB mundial anual, o el equivalente al 80% del comercio global.

Se considera que existe una tendencia internacional hacia la formación de un Derecho Común de la Contratación Pública teniendo en cuenta que en los últimos años han surgido importantes normas internacionales cuyo principal objetivo consiste en asegurar el respeto de los principios de objetividad, transparencia y no discriminación en la contratación pública<sup>24</sup>

El clima propicio para esta liberalización global se dio en forma gradual mediante los avances en materia de acuerdos multilaterales – desde el Consenso de Washington, alentadas por las expectativas generadas tras la Ronda de Uruguay, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), la consolidación de la Unión Europea (UE) y la firma del Tratado de Asunción para dar paso al MERCOSUR – que a su vez sentaron las bases para un proceso de consolidación de los bloques regionales, dando paso a la inclusión del “mercado público” como un concepto de debate activo en los foros comerciales<sup>25</sup>.

Para la creación de un mercado común en materia de compras gubernamentales (multilateral, como lo llama la Organización Mundial del Comercio) depende necesariamente de que los gobiernos disciplinen las fases de preparación, selección y ejecución de sus contratos en cuanto a la forma y en ambientes transparentes a nivel transnacional. Algunos ejemplos de iniciativas que apuntan a la integración de un mercado transparente de contratación pública fueron la creación del Grupo de Trabajo sobre Transparencia en Contratación Pública propiciada por la OMC, la Ley Modelo de UNCITRAL sobre Contratación Pública, el TLCAN (Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México), el Grupo de Negociación sobre Compras del Sector Público (GNCSP) del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), el Tratado de Libre Comercio de los Estados Unidos con la Comunidad Andina, el Comité Técnico sobre Políticas Públicas del MERCOSUR, etc. (*Beltrán & Giraldo, 2007, pág. 7*)

En este sentido, se destacan las normas aprobadas en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo Mundial sobre Contratación Pública), de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), del Banco Mundial y la OCDE.

---

<sup>24</sup> Moreno-Molina, J. A. (2012). *El proceso de formación de un derecho global de la contratación pública*. Obtenido de Revista DIXI, 14 (15): <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/di/article/view/1010>

<sup>25</sup> Ulloa, A. (2006). *El mercado público y los acuerdos comerciales, un análisis económico*. NU. CEPAL Repositorio Digital. Nº 69, pp. 46. Obtenido de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4405/S2006609\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4405/S2006609_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

A pesar de todas estas iniciativas y los acuerdos multilaterales que han impulsado positivamente la internacionalización de las compras públicas, Rodríguez & Estepa (2018) sostienen que el sector de las contrataciones estatales sigue siendo un área de gran proteccionismo por parte de los países.

Esto conduce a una situación paradójica en torno a las contrataciones públicas y la apertura de mercados en el contexto de la economía globalizada. Las compras gubernamentales han adquirido en los últimos tiempos una importancia sustancial como dinamizador de las economías dado que, “no cumplen tan solo el rol de proveer al Estado de los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento, sino que tienen la función de alcanzar otras metas, como aumentar el gasto público para estimular la demanda en economías estancadas o promover el desarrollo de ciertos sectores específicos como parte de programas más amplios de política industrial o favorecer el desarrollo científico y la innovación tecnológica locales” (Comotto & Meza, 2015, pág. 13)

Sin embargo, el impacto de los compromisos multilaterales y los beneficios esperados sobre el comercio se distribuyen desigualmente según los niveles de desarrollo de los países (Ulloa, 2006, págs. 7-31).

En este entorno, uno de los principales objetivos de la mayoría de los regímenes de contratación es optimizar el uso de los recursos, y para este objetivo se considera que un régimen de contratación transparente y no discriminatorio es el mejor instrumento para alcanzar tal cometido, pues permite aprovechar al máximo la competencia entre los proveedores<sup>26</sup>.

Precisamente, los principios generales de la contratación estatal son los que finalmente se erigen como la mejor salvaguarda para garantizar una efectiva participación y apertura de los mercados públicos.

Son tres los principios básicos que dan forma a los procesos de adquisición que tienen a una apertura del mercado público al exterior, y que son pregonados en la mayoría de los acuerdos Plurilaterales o Bilaterales sobre compras gubernamentales.

### ***1. Principio de igualdad de trato o no discriminación.***

El concepto de igualdad de trato en ningún sistema consiste en igualdad absoluta para cada persona, pues implicaría que todos los interesados puedan acceder a los negocios del Estado independientemente del precio, la calidad o la capacidad de proporcionar los bienes o servicios requeridos. La esencia de la definición de igualdad de trato en la mayoría de los sistemas de compras públicas consiste más bien en que no se debe hacer distinción entre empresas, excepto cuando esto es justificado sobre la base de consideraciones relevantes (Arrowsmith, 2010, pág. 13).

### ***2. Principio de Trato Nacional.***

Es una regla fundamental de la OMC y está incluida en el artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Esta regla prohíbe cualquier trato menos favorable a los extranjeros frente a los nacionales. En virtud de este principio, las entidades que contratan deben otorgar a los extranjeros el mismo trato que otorgan a sus nacionales, por ende, los pliegos de condiciones de los contratos no deben incluir obstáculos innecesarios, como especificaciones

---

<sup>26</sup> Organización Mundial del Comercio. (2019). *La OMC y la contratación pública*. Recuperado el 10 de Julio de 2019, de Organización Mundial del Comercio: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm)

técnicas o circunstancias de participación que impidan el acceso del oferente extranjero a los procesos de contratación pública<sup>27</sup>.

Este principio garantiza que proveedores de cualquier país que formen parte de un acuerdo recibirán tratamiento no menos favorable que el acordado a los proveedores nacionales (Jones, 2014, pág. 4).

### **3. Principio de Convergencia.**

También se ha sostenido que una práctica viable para países socios en materia de compras públicas se traduce en el principio de convergencia a través del cual dos o más gobiernos pueden adoptar formatos similares para un aviso de licitación, un marco común para cubrir diferentes métodos de licitación, procedimientos comunes para presentación y evaluación de licitaciones, precalificación similar, pruebas y sistemas de registro o bien un formato común para anunciar los procesos (Jones, 2014, pág. 7).

De esta manera, la internacionalización de las compras públicas ha venido ocupando un lugar importante dentro de los foros comerciales a nivel multilateral y es objeto de interesantes estudios que han revelado la existencia de principios generales y fundamentales sobre los cuales los países pueden armonizar las normas de contratación pública con el objetivo de internacionalizar los sistemas, permitiendo a los Estados recibir más variedad y mejores ofertas, en tanto que para las empresas, se lograrían apertura de mercados con amplio beneficio para el comercio, fuentes de empleo y desarrollo que derive de ello (Muratorio, 2013, pág. 14).

También se ha abordado el fenómeno de la globalización desde la perspectiva del Derecho Público para postular la existencia de un Derecho Administrativo Global que se funda en las normas y actos con vocación supranacional. Bajo esta perspectiva, el Derecho Administrativo Global se presenta como un Derecho en Construcción que asegura que los poderes públicos globales se ejercen al servicio del interés general de acuerdo con la justicia; y que aún ante la ausencia de una Administración Pública Global, un Poder Ejecutivo global y una Constitución Global, la realidad demuestra que los principios generales que rigen la contratación pública especialmente, aportan en la construcción de un Derecho global de la contratación administrativa con raíz en los postulados del Estado de Derecho<sup>28</sup>.

Otros enfocan la dimensión internacional de la contratación pública desde una perspectiva más conservadora acerca de la efectividad de los Acuerdos de compras gubernamentales alcanzados por los países. Al analizar las cualidades del Acuerdo de Compras Públicas preconizado por la OMC y los Acuerdos Comerciales Regionales, se sostiene que la participación extranjera en los mercados de compras públicas se halla mucho más restringida que en el comercio internacional del sector privado y que existe una gran cautela por parte de los Gobiernos ante la apertura de sus sistemas de compras públicas al resto del mundo, que se ha visto acentuado en épocas de crisis económica internacional<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Simanca, Rodríguez, Maya y Montaña, (2014) citado en Rodríguez & Estepa, (2018), pág. 85

<sup>28</sup> Rodríguez-Arana, J. (2016). *Los Principios del Derecho Global de la Contratación Pública*. Revista de Derecho UCU. Nº 13. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6119765>

<sup>29</sup> Rozemberg, R., & Gayá, R. (2012). *La Dimensión Internacional de la Contratación Pública*. Programa ICT4GP Nº 17. Obtenido de: <http://unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Doc17%20Compras-Dimension-Internacional.pdf>

A pesar de que son innegables los beneficios de la eficiencia, la no discriminación, transparencia y fomento de la inversión desde el punto de vista de las políticas de contratación pública – y que hacen a la liberalización de este sector – los acuerdos de compras públicas no han demostrado ser herramientas de acceso amplio a los mercados internacionales y en contrapartida, imponen importantes reformas de la regulación doméstica. (Rozemberg & Gayá, 2012, pág. 27)

En cuanto a las pequeñas y medianas empresas, existe consenso acerca de que el mercado público internacional presenta barreras para este sector teniendo en cuenta los costos de entrada en un país y la incertidumbre que genera un nuevo mercado internacional (Ulloa, 2006, pág. 17) y (Rozemberg & Gayá, 2012, págs. 22-23).

En lo que respecta a los países en desarrollo, se señala que la exposición de determinados sectores de la industria de bienes, obras y servicios en un escenario de irrestricta competencia con oferentes extranjeros arriesga la exclusión de estos del mercado de las compras públicas, lo que señala la necesidad de adoptar medidas que preserven al menos una parte del caudal de inversiones del sector público a la adquisición de innovaciones de origen nacional o local, y al desarrollo de estas sobre todo en los países que están emprendiendo un proceso de industrialización o reactivación de sus factores productivos (Ferrer, 2014) citado en (Comotto & Meza, 2015, pág. 31).

En el caso de Latinoamérica todavía es un desafío reconocer estos principios de manera amplia en los respectivos ordenamientos internos debido a la preeminencia de prácticas proteccionistas aún vigentes y de preferencia hacia la nacionalización en el tema de compras gubernamentales, que no dan lugar a la efectiva aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación, así como los de transparencia y objetividad.

Tal vez una prueba de ello es que actualmente ningún país latinoamericano se ha adherido al Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, participando sólo en carácter de observadores, además del Paraguay, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador, que al desobligarse del referido acuerdo se conducen principalmente por sus disposiciones internas.

En lo que refiere a los miembros del Mercosur, el acuerdo alcanzado en el seno de ese Organismo aún dista de una efectiva aplicación.

En efecto, el principal instrumento del Bloque en esta materia es el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR aprobado por decisión 40 de 2003 en el marco XXV reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común de Montevideo suscrita en diciembre de 2003, reformada en el año 2004 y cuyo cumplimiento es supervisado por el Grupo de Contrataciones Públicas del Mercosur creado por decisión N° 35 del año 2014.

Hasta el momento, más allá de establecerse una base común para la internacionalización de las compras públicas, ha sido lento el avance en instaurar un ACP a nivel regional, dado que la entrada en vigencia se produce sólo con la ratificación por parte de los países miembros, cuestión no alcanzada en forma íntegra hasta hoy.

En suma, la internacionalización de las compras públicas no debe tornarse en un concepto que implique ceder ante la competencia internacional en detrimento de la industria o de los bienes y servicios nacionales que deben tener prioridad en las compras del Estado. El Estado, a través de su poder de compra, posee capacidad insustituible de influir en el diseño de políticas públicas de desarrollo, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos. En ese sentido también le ocupa la tarea de buscar

las mejores condiciones para satisfacer las necesidades públicas, aun cuando esto implique la apertura del mercado público a la oferta internacional, sin perjuicio de mantener ciertos rangos de preferencia para la competencia local, pero que no presenten excesiva restricción.

En esa línea, consideramos que la República del Paraguay cuenta con un régimen de contratación estatal congruente con los postulados internacionales en términos de transparencia, acceso a mercado, eficiencia, competitividad y trato recíproco, aunque no esté comprometido aún con los acuerdos regionales e internacionales referente a compras públicas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- Arrowsmith, S. (2010). *Public Procurement Regulation: an introduction*. Obtenido de Europe Aid operations Office: <http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf>
- Balbín, C. F. (2011). Los Contratos Administrativos. En C. F. Balbín (Ed.), *Tratado de Derecho Administrativo* (Ed. rev.). Buenos Aires, Argentina: La Ley S.A.E. e I.
- Beltrán, G. S., & Giraldo, R. L. (2007). *Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad*. (H. M. Escobar, Ed.) Obtenido de NU. CEPAL, Publicaciones, N° 130: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3550-manual-contratacion-publica-electronica-america-latina-bases-conceptuales-modelo>
- Bodemer, K. (1998). “*La globalización. Un concepto y sus problemas*”. Obtenido de <https://nuso.org/articulo/la-globalizacion-un-concepto-y-sus-problemas/>
- Bonina, N., & Diana, N. (2010). *¿Qué se entiende por contrato administrativo?* En A. Gordillo, *Derecho Administrativo. Doctrinas esenciales 1936-2010* (1ª edición ed., Vol. III). Buenos Aires: La Ley.
- Cassagne, J. C. (2013). *La contratación pública*. En J. C. Cassagne (Ed.), *Tratado General de los Contratos Públicos* (Ed. rev.). Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- Comotto, S., & Meza, A. G. (2015). *Compras Públicas para la innovación: Nuevas oportunidades de políticas para la región* (Documento de Trabajo N° 8 CIECTI). Obtenido de <http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2017/04/DT8-Compras-Publicas-para-la-innovacion.pdf>

- Hoekman, B. (2015). *International Cooperation on Public Procurement Regulation*. Obtenido de Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research. Paper No. RSCAS 2015/88: <https://ssrn.com/abstract=2691491>
- Jones, D. S. (2014). *Public procurement in FTAs: The challenges for Malaysia*. Obtenido de IDEAS. Policy Paper N° 16. (pp. 1-12):  
<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Public+procurement+in+FTAs:+The+challenges+for+Malaysia&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
- Mairal, H. A. (2010). La teoría del contrato administrativo a la luz de recientes normativas. En A. Gordillo (Ed.), *Derecho Administrativo. Doctrinas Esenciales* (Ed. Rev.). Buenos Aires, Argentina: La Ley S.A.E. e I.
- Maffiodo, S. V. (1981). “*Principios de Derecho Administrativo*”. (2da. ed. 2008), Asunción, Servilibro.
- MERCOSUR. (2017, 21 diciembre). Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur. Recuperado de [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)
- Moreno-Molina, J. A. (2012). *El proceso de formación de un derecho global de la contratación pública*. Obtenido de Revista DIXI, 14 (15):  
<https://revistas.ucc.edu.co/index.php/di/article/view/1010>
- Muratorio, J. (2013). Contrataciones públicas en el Mercosur. En J. Cassagne, *Tratado General de los Contratos Públicos* (Vols. II, Capítulo IX, pág. 1360). Buenos Aires: La Ley S.A.E. e I.
- Organización Mundial del Comercio. (2019). *La OMC y la contratación pública*. Obtenido de: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio. (2012). *Acuerdo revisado sobre contratación pública*. Obtenido de [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/rev-gpr-94\\_01\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio. (2019). *La OMC y la contratación pública*. Obtenido de: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm)
- Rodriguez, R. B., & Estepa, R. P. (2018). *Las compras públicas en el tratado libre comercio Colombia-Canadá: una mirada desde lado canadiense*. Repositorio Research.

- Revista de Derecho, Universidad del Norte, N° 49 (pp. 76-112). Obtenido de:  
[https://www.researchgate.net/publication/322964049\\_Las\\_compras\\_publicas\\_en\\_el\\_tratado\\_libre\\_comercio\\_Colombia-Canada\\_una\\_mirada\\_desde\\_lado\\_canadiense](https://www.researchgate.net/publication/322964049_Las_compras_publicas_en_el_tratado_libre_comercio_Colombia-Canada_una_mirada_desde_lado_canadiense)
- Rodriguez-Arana, J. (Julio de 2016). *Los Principios del Derecho Global de la Contratación Pública*. Revista de Derecho UCU. N° 13, pp. 189-217. Obtenido de:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6119765>
- Rozemberg, R., & Gayá, R. (Octubre de 2012). *La Dimensión Internacional de la Contratación Pública*. Programa ICT4GP N° 17. Obtenido de:  
<http://unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Doc17%20Compras-Dimension-Internacional.pdf>
- SELA. (2015). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. N° 2-15. Obtenido de:  
<http://www.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf>
- Ulloa, A. (2006). *El mercado público y los acuerdos comerciales, un análisis económico*. NU. CEPAL Repositorio Digital. N° 69, pp. 46. Obtenido de:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4405/S2006609\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4405/S2006609_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)