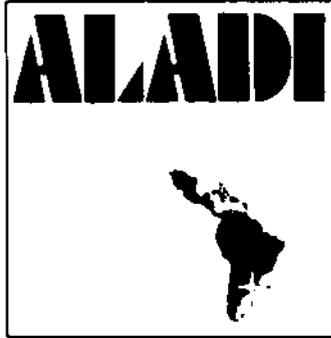


Secretaría General



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

ALADI/SEC/Estudio 60
5 de abril de 1990

RESTRINGIDO

CONSULTORIA E INGENIERIA:
BASES PARA UN TRATAMIENTO DIFERENCIAL

El presente trabajo ha sido realizado por el Doctor Ismael Mata, en el marco del Proyecto de Cooperación PNUD/ALADI, RLA/86/022, "Estímulo al comercio intrarregional". Las opiniones vertidas son de responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las apreciaciones de la Secretaría General.

PRESENTACION

El presente trabajo ha sido realizado en el marco de las actividades previstas por la Asociación para promover el desarrollo regional del sector servicios, con el objeto de impulsar la consultoría regional como una forma de reducir la dependencia tecnológica y aumentar la capacidad de las empresas de la región para satisfacer la demanda de estos servicios.

La propuesta se inscribe en el espíritu y letra de la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Económica Latinoamericana realizada en Quito, en enero de 1984, y en el marco de la Resolución 56 del Comité de Representantes que establece que los países miembros podrán celebrar acuerdos de alcance parcial con el objeto de promover y ampliar la participación de las empresas consultoras de la región. Dichos acuerdos contendrán normas preferenciales tendientes a mejorar las condiciones de participación de esas empresas, en las licitaciones y concursos internacionales convocados por los países miembros.

El anteproyecto adjunto constituye una base para iniciar el análisis del tema y determinar las acciones que corresponda para facilitar la concertación entre los países miembros. En este sentido, en la reunión de expertos señalada en el documento ALADI/SEC/di 345 Rev.1, se ha previsto que participen los países que estén interesados en suscribir un acuerdo de carácter preferencial sobre la materia.

Las características y complejidad del tema exigen un análisis y tratamiento especializado que apunte, por una parte a revisar los fundamentos técnicos de la propuesta y, por la otra, a concertar las posiciones de aquellos países que decidan llevar adelante el proceso de negociación. Al efecto, el Estudio y anteproyecto adjuntos constituyen una base de discusión que refleja los resultados de la investigación realizada sobre el tratamiento del tema en los distintos países de la Asociación y, especialmente, sobre las disposiciones legales aplicables a la consultoría en las licitaciones y concursos internacionales. Al mismo tiempo, contiene un resumen de las reglamentaciones de los principales organismos de financiamiento vinculados al desarrollo regional.

I. CONCEPTOS GENERALES

1. Evolución y desarrollo de la consultoría en la Región

El principal demandante de servicios de consultoría en América Latina es el sector público, que cubre la mayor parte de los requerimientos a través de la administración centralizada, descentralizada y del sector público empresario.

Por lo tanto, los niveles de demanda están en función de los planes de inversión del Estado.

En el origen, el desarrollo de la consultoría en América Latina estuvo unido a la acción y exigencias de las entidades financieras internacionales que solicitaron adecuados estudios de preinversión para el otorgamiento de préstamos. Si el financiamiento estaba destinado al sector público, como casi siempre ocurría, los citados estudios no podían ser realizados por los cuerpos técnicos de la administración, sino por consultores independientes "altamente" calificados.

Ello dio lugar a la formación de consultoras nacionales que en una primera etapa actuaron subordinadas a las grandes firmas extranjeras recomendadas por las entidades prestamistas. Luego, con lentitud en la mayor parte de los países, comenzó a cimentarse una capacidad local de consultoría que permitió a los gobiernos prestatarios exigir que las firmas extranjeras se asociaran con las nacionales.

Los gobiernos, por su parte, no siempre se movieron acertadamente lo que dio lugar al detrimento de la formación de la capacidad nacional de consultoría, ya que al no existir una demanda sostenida y de cierto nivel para las firmas locales, los estudios de preinversión, por lo general, se contrataron con firmas extranjeras.

Si bien la política de los países de la región resultaba clara en el sentido de promover la capacidad local de consultoría, no siempre se emplearon los medios adecuados. Fundamentalmente, la falencia estuvo en la falta de continuidad de los procesos de programación a largo y mediano plazo, lo que trajo aparejada una demanda desorganizada y errática por parte del sector público, principal demandante de los servicios.

Ante la demanda fluctuante, por lo general producto de la inestabilidad política, las firmas consultoras ensayaron diversos caminos de supervivencia: diversificar todo lo posible su actividad (en desmedro del principio de especialización), reestructuración empresarial por medio de la reducción del personal técnico y el mantenimiento de un grupo reducido de gestión empresarial, el que, luego de la obtención de los trabajos, procedía a subcontratarlos recurriendo al mercado profesional o a consultoras más pequeñas (*); y el recurso de

(*) Como puede advertirse, este arbitrio crea el riesgo de que las firmas consultoras se transformen en meras intermediarias de servicios.

exportar los servicios, con el grado de aleatoriedad que ello implica.

En síntesis, se advierte que en la región la demanda de consultoría de preinversión, proveniente del sector público, por lo general es de carácter errático. Los ciclos económicos, los cambios drásticos de política económica ("arranque y parada"), la inestabilidad política y la ausencia de planificación a largo plazo, provocan fluctuaciones que la consultoría no está en condiciones de soportar como pueden hacerlo con mejor suerte otras actividades vinculadas con la inversión.

La capacidad formada de consultoría se deteriora rápidamente si el sector público no mantiene sus niveles de demanda, provocando que los grupos técnicos se disgreguen y emigren.

En tal sentido, la capacidad ociosa coyuntural trata de ser cubierta por los Estados mediante acciones tendientes a sostener la demanda durante los períodos de caída de la inversión. El medio más común ha sido el de los fondos de preinversión, aunque su uso ha decaído, junto con el brusco descenso que la demanda estatal de servicios ha experimentado en la región durante los últimos años.

La actividad consultora en estos tres últimos años se ha visto conmovida por dos circunstancias: la negociación de los servicios en el marco del GATT y los procesos de reestructuración del Estado, a través de la privatización y la desregulación.

Con relación al primer tema, corresponde destacar que el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio está sustentado en el principio de la "cláusula de nación más favorecida", como medio para evitar las discriminaciones en el comercio internacional, y por el cual las partes del Acuerdo están obligadas a concederse mutuamente un trato tan favorable como el que dan a cualquier otro país en materia de derechos y gravámenes a la importación y exportación. Ningún país puede conceder a otro ventajas comerciales especiales y todos están en pie de igualdad para beneficiarse con cualquier reducción de los obstáculos para el comercio.

La "cláusula" fue, tradicionalmente, para el comercio de bienes, pero en la actualidad, respondiendo a la presión de los países industrializados, se trata de extenderla al comercio de servicios, entre los cuales se sitúa la consultoría. El tema es uno de los principales puntos de discusión de la "Ronda Uruguay", que todavía continúa.

El riesgo es que la consultoría de la región, aún incipiente o debilitada por la caída de las inversiones públicas, no podría resistir una competencia plena con la proveniente de los países industrializados si se levantara la reserva de mercado o el trato preferencial en favor de las consultoras nacionales.

La cuestión merece un cuidadoso estudio por nuestros países pero, por lo pronto, se advierte que los acuerdos de alcance parcial o regional en el marco de la ALADI, pueden constituir una

excepción a la cláusula de nación más favorecida de conformidad con las propias normas del GATT.

En lo que toca a la reforma del Estado, de continuar las políticas de su redimensionamiento y redefinición de su rol, traerá aparejado que la actividad consultora deba repensar su papel durante la transformación y luego de operada la misma, ya que la demanda de servicios cambiará netamente su perfil.

En Argentina la ley de emergencia administrativa (No. 23696 de 1989) asigna un papel relevante a las consultoras en los procesos de privatización, aunque -simultáneamente- la ley de emergencia económica (No. 23697) dejó en suspenso los regímenes de "compre" y de "contrate" y redujo sensiblemente la protección para bienes y servicios.

2. Contenido y alcance del concepto "consultoría"

En Latinoamérica, siguiendo la experiencia de los países industrializados, los conceptos de "consultoría", "actividad consultora" o "servicios de consultoría", tienen un contenido y alcance que difiere de la "consulta" o del "ejercicio profesional" tradicionales. Es decir, que no coinciden con la "consulta", según ésta es tratada por las leyes de ejercicio o aranceles profesionales.

La "consultoría", en su perfil actual, básicamente tiende a adaptar el ejercicio profesional a las necesidades técnicas integrales de los grandes proyectos, ya que no es posible atenderlos dentro del marco de una sola especialidad.

Esta perspectiva resulta muy clara para el sector público donde los proyectos -además de sus aspectos técnicos o de ingeniería- tienen componentes o consecuencias de orden económico, financiero, social, jurídico y cultural, que el Estado debe estudiar y prever cuidadosamente para adoptar decisiones eficientes y justas, en resguardo del interés público.

Como punto de partida se puede destacar que la actividad consultora es considerada como una modalidad de ejercicio profesional en situación de independencia.

El nivel profesional exigido es universitario y la independencia excluye la subordinación que es típica de una relación de trabajo o de un vínculo de intereses económicos.

El dato de la "independencia" es susceptible de un tratamiento amplio o restringido pero, a través de su exigencia, se aspira a preservar la imparcialidad y objetividad de las opiniones del consultor.

Por lo tanto, profesionalidad universitaria e independencia constituyen los datos de mínima, que operan como presupuestos de la actividad.

Un primer criterio (subjetivo) consiste en considerar consultor a quien posea una "alta calificación" basada en sus antecedentes y experiencia (*).

Conforme a la caracterización precedente, caben dentro de la consultoría los profesionales individuales, posibilidad admitida por la legislación argentina, boliviana, chilena y uruguaya.

De acuerdo con una perspectiva objetiva, es decir la que atiende a la materialidad de la actividad o de la organización que la realiza, pueden adoptarse los siguientes criterios de caracterización:

- a) organización de servicios interdisciplinarios
- b) organización empresaria de servicios
- c) actividades o servicios determinados

Cabe destacar que para caracterizar la consultoría, las precedentes notas pueden encontrarse en la práctica, total o parcialmente acumuladas, o sea, que resulta frecuente en la regulación de la actividad, la adopción de criterios "mixtos".

Se sostiene que la eficiencia de la consultoría en el mundo actual depende de su organización a una escala o nivel de gran empresa, mediante la prestación de sus servicios con estructuras y procedimientos orientados a una gran producción. Es el punto de vista que precedentemente se ha denominado "organización empresaria de servicios".

Cabe acotar que el ejercicio profesional, por lo general, está concebido como la prestación personal de los servicios, por lo que queda fuera de su ámbito la gestión empresaria propia de las firmas consultoras. Más aún, el referido principio inherente al ejercicio profesional condiciona, de hecho o de derecho, la prestación de servicios de consultoría.

En general, la actividad en Latinoamérica se desenvuelve a partir de una organización reducida, donde la actividad de gestión empresaria y el servicio profesional no aparecen claramente discriminados y, por lo común, recaen sobre las mismas personas (producción en pequeña escala de servicios de consultoría, según expresaran Aráoz y Politzer (**)).

(*) La "alta calificación", medida por la calidad de los antecedentes y experiencia, también puede ser una nota en común con el ejercicio profesional, ya que, por ejemplo, puede utilizarse como elemento de adjudicación en un concurso.

(**) "Servicios de Consultoría en América Latina y el Caribe", CODELCA, México, 1975.

Como se ha visto, de acuerdo con el criterio objetivo se razona partiendo del "objeto" organización, pero también puede atenderse a la materialidad de los servicios (y no de la organización que los produce).

Tal temperamento es de orden práctico, de carácter descriptivo, se suele usar junto con otros criterios y se materializa a través de la confección de listas de servicios de consultoría.

Entre las entidades financieras internacionales, el Banco Mundial agrupa los servicios de consultoría en cuatro categorías generales: estudios de preinversión; servicios de preparación; servicios de ejecución; y servicios de asistencia técnica.

La institución, además, distingue entre firmas de consultores y firmas de ingeniería, caracterizando a las primeras como organizaciones que prestan servicios de consultoría y a las segundas, como aquellas que proporcionan la gama de servicios requeridos para idear, diseñar, administrar la ejecución y poner en funcionamiento plantas industriales que normalmente requieren gran intensidad de capital.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo define como "consultora" la firma de servicios profesionales legalmente constituida, integrada principalmente por personal profesional de diversa índole.

Las normas del BID no se aplican a los consultores individuales.

3. La independencia del Consultor

Ya se ha señalado, al analizar el concepto de consultoría que el dato de la "independencia" del consultor constituye uno de los caracteres sustanciales de la actividad.

También se destacó que la independencia puede ser exigida con criterio amplio o restringido; dicho de otro modo, con carácter general o para cada caso en concreto (criterio puntual). En el primer caso, funciona como verdadera causal de incompatibilidad, configurando un sistema formal de prohibiciones que contribuye a los fines de la imparcialidad y la objetividad.

Hacia este sistema se orientan las exigencias de los usuarios de servicios, en particular el sector público y las entidades financieras internacionales, con miras a que los consultores no estén vinculados -y consecuentemente condicionados- con suministradores de tecnología, firmas constructoras o industriales o vendedores de equipos. La veda de vínculos comerciales o intereses económicos también aparece en los códigos de ética de las asociaciones de consultores.

La legislación argentina se ha orientado en la línea de una rigurosa independencia del consultor, como lo demuestran las siguientes previsiones legales;

- a. "los profesionales locales y las firmas de ingeniería y consultoría locales, incluidos en el presente régimen, deberán tener absoluta independencia de relación con empresas proveedoras o fabricantes de equipos que puedan comprometer la objetividad de su juicio" (art. 15, ley 18875.)
- b. "Los consultores, las firmas consultoras, sus socios y los profesionales intervinientes en contratos de servicios de consultoría, no deberán tener relación de dependencia con ninguna de las entidades mencionadas en el artículo 10. (*), ni tampoco estar vinculadas directa o indirectamente con las empresas que financien, ejecuten, provean o sean destinatarios del objeto del servicio" (art. 8o., 2o. párrafo, ley 22460).

El artículo 7o. de la Ley de Consultoría de Bolivia prescribe que "las empresas consultoras inscritas en el INALPRE o sus personeros legales y los consultores unipersonales nacionales no podrán ni directa ni indirectamente proveer equipos, materiales y financiamiento, ni participar en la construcción de obras en la ejecución de proyectos y programas en los que hayan ofrecido servicios de consultoría".

En Chile las firmas consultoras no pueden registrarse para contratar con el sector público, si en su plantel hay profesionales directores de sociedades anónimas o limitadas "que se dediquen a actividades diferentes a las de su especialidad" (art. 19, Dec. 130/81).

En Uruguay el artículo 7o. del Reglamento aprobado por R.S. del 6/2/74, prescribe que los pliegos de condiciones de los llamados a concurso de consultores establecerán:

- a. que los consultores no podrán tener asociación ni dependencia de ninguna especie con las empresas constructoras o proveedoras de materiales o equipos, encargados de materializar sus proyectos, programas y demás objetos previstos en el resultado de la consulta.
- b. que tampoco podrán tener vinculación funcional con la repartición pública encargada del programa, durante el proceso del llamado, trámite de adjudicación y si resultaran adjudicatarios, obviamente, durante su ejecución. Asimismo, les está vedado participar en la preparación (pre-estudio) del programa o en la confección de las bases del llamado.

Si se admitiera que la "independencia" funciona como dato "puntual", o sea, para el caso concreto, el campo de la consultoría se ampliaría sensiblemente y tendría cabida la actividad de las llamadas consultoras "integradas".

(*) En el artículo 10. se enumeran las entidades públicas que pueden ser comitentes de servicios de consultoría.

Con la ampliación indicada, el dato de la "independencia", quedaría librado a la conciencia y responsabilidad del consultor, o sea, que se situaría exclusivamente en el ámbito de la ética profesional.

Conviene aclarar que aún partiendo del criterio "puntual" no se duda que el consultor debe ser independiente con relación a su comitente. En otras palabras, no ejercen la actividad quienes son subordinados, dependientes o están sujetos a la potestad jerárquica. No en vano, la contratación de servicios de consultoría se encuadra jurídicamente en la locación de obra intelectual o de servicios.

El departamento de ingeniería de una empresa constructora o industrial no hace "consultoría" para la empresa de la cual depende, ya que constituye una unidad de producción dentro del conjunto funcional; es parte de la empresa y no "contraparte" de la misma, como lo exige el vínculo contractual de la locación.

En este enfoque hay consenso; las discrepancias siguen frente a los servicios que tales organismos técnicos pueden prestar a terceros. ¿Son o no servicios de consultoría? En estos términos se plantea el tema de las "consultorías integradas".

Si la independencia juega para el caso concreto no hay inconveniente en sostener que las consultoras integradas prestan servicios de consultoría, debiéndose destacar, sin embargo, que el marco jurídico se orienta hacia las prohibiciones amplias.

Por otra parte, cabe agregar que el vínculo puede consistir en una dependencia orgánico-funcional, en separación jurídica con control sobre el capital y las decisiones de la consultora por parte de la empresa productora, o bien, en una hipótesis de vinculación exclusivamente económica o de intereses.

La visión del tema de la independencia quedará más completa una vez que se hayan efectuado los comentarios sobre contrataciones "llave en mano".

Sin perjuicio de las reflexiones precedentes, habría que verificar en la práctica hasta qué punto las normas legales y las prohibiciones éticas tienen realmente vigencia. Y ello básicamente por dos razones: porque el consultor se mueve en un medio tecnológico determinado del que no puede sustraerse y los productos, insumos, equipos y provisiones que conoce van a estar siempre presentes en sus recomendaciones, y, porque a veces la exportación de servicios de consultoría va acompañada de medidas estatales de apoyo, cuya condición implícita o explícita es la recomendación de los insumos del país exportador.

El BID tiene establecido que una firma consultora permanente calificada, que sea filial o subsidiaria de un contratista de construcciones, un proveedor de equipos o una sociedad de cartera ("holding company"), generalmente se considerará aceptable sólo si conviene -por escrito- en limitar sus funciones a los servicios de consulta profesional y acepta en el contrato que

suscriba que la firma y sus asociados no podrán participar en la construcción del proyecto, ni en el suministro de materiales y equipos para el mismo o en carácter financiero.

El Banco Mundial reconoce que algunas firmas de consultores forman parte o están de alguna manera vinculadas con otras actividades o intereses comerciales, que incluyen firmas constructoras o empresas manufactureras. En estos casos la Institución considera aceptables a estas firmas si sus calificaciones y experiencia son apropiadas para realizar el trabajo de que se trate. Sin embargo, a fin de asegurar la imparcialidad profesional, deben convenir en limitar su función a los servicios de consultoría y en descalificarse a sí mismas y a sus asociados para realizar trabajos en cualquier otra capacidad en el mismo proyecto. Esta política también se aplica a las "firmas de ingeniería".

4. Contratación conjunta de proyecto y obra (proyectos "llave en mano")

En relación con el tema de la independencia del consultor se plantea el interrogante de determinar si resulta conveniente que la consultoría y la ejecución del mismo proyecto sean realizados por una única organización o empresa.

Para el comitente esta modalidad de contratación ofrece la facilidad de unificar las responsabilidades por proyecto, dirección, construcción y funcionamiento.

Se suelen agregar como ventajas las siguientes: a) disminuye los conflictos entre el planificador general y el planificador de detalle; b) disminuye los costos de inversión; c) permite una transición más fluida entre los diseños generales y los de detalle; d) garantiza la calidad de los servicios técnicos el hecho de que la ingeniería de detalle y la ejecución esté en manos de la misma firma; y e) acorta los tiempos de ejecución del proyecto.

Como inconvenientes se destacan los siguientes: a) que esta forma de contratación, por lo general, comprende la adquisición de tecnología propia de cada proveedor, que no siempre se ajusta al resto del equipamiento del sector; b) complica la comparación y selección de ofertas porque se responde al requerimiento con propuestas que no son homogéneas; c) que los cuerpos técnicos del Estado no están, por lo general, preparados para analizar este tipo de propuestas y discernir sobre su calidad y adjudicar con abstracción del precio (la ventaja de este tipo de contratos exige, además de una gran solvencia técnica, una gran flexibilidad negociadora en los órganos de decisión que no es propia del sector público); d) las contrataciones "llave en mano" restringen la intervención técnica del comitente, con la consiguiente pérdida de conocimientos y capacitación (es por ello que esta modalidad tiene gran difusión en los países de bajo nivel técnico-profesional); e) la dependencia del mantenimiento y de la explotación del suministro de insumos importados; y, f) la atadura a un determinado proveedor o área de origen ante la necesidad de eventuales transformaciones o ampliaciones.

A esta altura, conviene destacar que la problemática de las contrataciones conjuntas de proyecto y obra no sólo tienen que ver con la "independencia" de las firmas consultoras, sino con un complejo de factores técnicos, económicos, administrativos y hasta de perfil del sector público, que exceden al marco de la actividad consultora.

Asimismo, parece que la forma de contratación que comentamos no resulta apropiada para la construcción de obras públicas, sino más bien para la ejecución y montaje de plantas industriales y eventualmente, la atención de alguna etapa de servicios, tales como procesos de tratamiento de efluentes o de depuración de agua, entre otros.

La Ley 22460 de la Argentina prescribe que la contratación de un proyecto, sólo podrá llevarse a cabo en casos excepcionales, mediante resolución del Ministerio competente, que deberá dictarla para cada caso y previo dictamen técnico justificatorio. La resolución y el dictamen deberán publicarse en el Boletín Oficial. Queda exceptuada de este régimen la contratación de la construcción de buques y aeronaves, que incluyan la preparación de sus correspondientes proyectos. (art.11).

En los casos de contratación de obra y proyecto, si la firma o el consultor a quien se encomiende el proyecto fueren extranjeros, se exigirá la máxima participación posible de consultores o firmas consultoras locales. (art. 11).

En Perú el "Reglamento Unico de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas" (aprobado por Decreto Supremo No. 034-80-VC del año 1980) regula en su Capítulo 6.3 el sistema "llave en mano". Allí se establece que las bases del llamado deberán contener los requerimientos de ingeniería básica, obra civil, equipos, materiales y accesorios y un costo estimado del "conjunto licitado".

La convocatoria se formula en primera instancia para empresas nacionales (o éstas asociadas con extranjeras) y si éstas no manifestaran interés recién se extiende a las empresas extranjeras.

Una de las formas más usuales de contratación conjunta es el denominado contrato "llave en mano", que responde a una modalidad de gestión por la cual el comitente, ante una necesidad en el área de obras, de servicios o de la actividad industrial, adquiere en bloque un proyecto, con diseño y especificaciones, conforme a una tecnología determinada, con la obligación por el proveedor de realizar la obra o instalación con todos sus detalles y equipamiento, en condiciones de ser habilitada u operada.

El cumplimiento del contrato puede presentar gradaciones que van desde la entrega luego de un periodo de puesta en marcha hasta la operación, con incorporación paulatina de personal del comitente. Puede garantizarse un nivel de producción y también

el contrato puede prever un programa de capacitación y entrenamiento del personal que se hará cargo del funcionamiento de la obra o de las instalaciones.

Conviene destacar que la contratación "llave en mano" es sólo una especie o modalidad de las contrataciones conjuntas, que está orientada al funcionamiento y rendimiento de una obra o instalación.

Hay otros casos de proyectos conjuntos como la concesión de obra pública en que se suele dejar la libertad de proyectar al concesionario para permitirle adoptar la solución técnica a su plan financiero. También se da el caso cuando se llama a la construcción de una obra pública sobre la base de un anteproyecto, quedando a cargo del contratista preparar el proyecto definitivo y ejecutar la obra.

En materia de servicios profesionales o de consultoría es usual contratar conjuntamente las distintas etapas relativas a un proyecto, por ejemplo, anteproyecto-proyecto-dirección de obra, y los aranceles suelen aumentar los honorarios si alguna de estas etapas se encarga a otro profesional.

No obstante, en preservación del principio de independencia, por lo general, se establece que si el servicio de consultoría consiste en la elaboración de los pliegos de condiciones para selección de consultores, la firma que elaboró el pliego no puede presentarse a la selección.

En Chile está vedada la participación en los concursos de Asesoría de Inspección a los consultores vinculados con la construcción de la obra (art. 30o, del Decreto No. 130/81).

Las normas del BID establecen que los contratos de consultoría se mantienen completamente separados o independientes de otros acuerdos para construcción, provisión de equipos, operaciones y financiamiento. No obstante, en ciertas condiciones, se pueden contratar firmas de "ingenieros-constructores", conforme a procedimientos especiales y con la aprobación del Banco, para la prestación de servicios completos, incluidos el diseño y la construcción de una obra completa, con garantías de la producción, y del funcionamiento de la obra durante un período inicial o de prueba.

También el Banco Mundial prevé que para algunos tipos de proyectos se celebre un solo contrato que incluya no sólo los servicios de ingeniería, sino, además, la provisión de equipos y la construcción de las obras. En estos casos las normas aplicables son las que regulan las "adquisiciones" con financiamiento del Banco.

5. La consultoría pública

Dentro de la organización del Estado hay insertos órganos técnicos que potencialmente pueden prestar servicios técnicos a terceros. Asimismo, los gobiernos a veces crean empresas con ese objeto.

Tal política ofrece uno de los puntos más debatidos en la actualidad, porque la consultoría privada ve con preocupación la expansión de los servicios técnicos prestados por el Estado, al amparo de la contratación directa entre organismos públicos.

La argumentación en contra de la consultoría pública podría sintetizarse del siguiente modo: a) se duda de su eficiencia porque normalmente el sector público tiene bajas retribuciones como para interesar a profesionales de alto nivel; b) incurre en competencia desleal ante la adopción de la contratación directa por parte de los organismos públicos demandantes de servicios; c) las consultoras estatales son meras intermediarias en la contratación de servicios porque luego de resultar adjudicatarias recurren al mercado privado profesional o de consultoría, mediante el arbitrio de la subcontratación, (esta circunstancia impide aporte al crecimiento tecnológico); d) la intermediación señalada encarece los costos; e) solamente suelen computar en sus costos los "directos", omitiendo los indirectos y los gastos generales, lo que constituye también una forma de competencia desleal; f) actúan con la lentitud propia de la burocracia; y g) están sujetas a las influencias políticas.

Por su parte, las razones en favor de la consultoría estatal suelen ser las que siguen: a) la búsqueda de beneficios por parte de la consultoría privada la torna débil frente a los compromisos con firmas constructoras y proveedoras de equipos, y aún con consultoras extranjeras que muchas veces son las que toman las decisiones importantes; b) hay ciertas áreas o sectores donde hay un predominante o exclusivo interés público -siderurgia, petroquímica, energía atómica- en que resulta legítimo y necesario que el Estado organice su propia prestación de servicios de consultoría; c) hay nuevas actividades que generan demanda de servicios para la cual no hay capacidad instalada o interés por parte de la consultoría privada; y d) la consultoría pública es la que en realidad está en mejores condiciones de desenvolverse en situación de verdadera independencia.

Lo cierto es que las consultoras estatales existen, actúan y en algunos países tienen reconocimiento legal. (*)

Las cámaras y asociaciones adheridas a FELAC expresan que no resulta conveniente la política de promover la actividad de las consultoras públicas. En tal sentido, destacan que su acción afecta el principio de independencia y que se desenvuelven como agentes de intermediación al amparo de la contratación directa, por lo que no deberían existir.

(*) Argentina, artículos 10. y 30. de la Ley 22460

II. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LA REGION

Los países analizados presentan enfoques distintos, que cubren un espectro que va desde los sistemas que regulan en forma completa la actividad de consultoría hasta aquellas legislaciones que no destinan al tema normas específicas, limitándose al uso de las normas de ejercicio profesional o las generales de contratos públicos. En estos dos casos debe recurrirse a interpretaciones legales para resolver los variados problemas que la actividad plantea.

En tal sentido, las áreas donde se advierten mayores dificultades son las atinentes a los sistemas de selección del consultor, y a la disciplina del contrato de consultoría.

Sin perjuicio de un posterior análisis sobre el punto, cabe destacar que el núcleo de la legislación, consiste en la afirmación normativa de la reserva o la preferencia en favor de los servicios locales de consultoría.

También puede advertirse que los sistemas más completos de regulación de la actividad consultora son de reciente data, como por ejemplo, Argentina (1981), Bolivia (1979) y Chile (1981), mientras que aquellas legislaciones limitadas a la previsión de las preferencias locales, sin ocuparse de otros aspectos de la actividad consultora, comenzaron a dictarse a fines de la década del '60, o bien a principio de la década siguiente (Ejemplos: Ecuador (1967), Paraguay (1972) y Uruguay (1974)).

El caso de la legislación argentina constituye un ejemplo claro del camino que se suele recorrer. Así, en 1970 fueron dictadas las primeras normas en la materia, incorporadas a un régimen de alcances más amplios conocido como "Utilización del poder de compra que concentra en su jurisdicción el Estado" o más brevemente "Ley de Contrato Nacional" (Ley 18875 y Decreto No. 2930/70), disposiciones que regulan, casi con exclusividad, en lo atinente a consultoría, la preferencia a favor de las empresas nacionales. Recién en 1981 se estableció un régimen completo de la actividad consultora (Ley No. 22460).

En síntesis, en cuanto a la amplitud del tratamiento normativo de la actividad consultora, cabe distinguir tres grupos de legislaciones:

- a) aquéllas que constituyen un sistema regulatorio integral (p. ej.: Argentina, Bolivia y Chile).
- b) aquéllas que se refieren específicamente a la actividad consultora, pero que cubren sólo aspectos parciales de la misma (v.gr., Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).
- c) aquéllas que rigen a la actividad consultora en cuanto puede incorporarse a otros tipos genéricos legislados, por lo común, las regulaciones del ejercicio profesional (Brasil) o las contrataciones del Estado (Colombia).

El caso de Colombia merece un comentario especial, por cuanto si bien la consultoría se encuentra incluida en el régimen general de contrataciones públicas, dentro del mismo hay secciones específicas aplicables a los servicios técnicos y de consultoría.

Si bien el primer grupo es fácilmente identificable, no sucede lo mismo con los otros dos, por la distinta amplitud de las legislaciones comprendidas en el segundo grupo, ya que en el mismo quedan incluidos países como Ecuador, con una Ley de Constitución, Funcionamiento y Asociación de Empresas Consultoras, actualizada a 1976, y también Uruguay con disposiciones aisladas contenidas en una resolución ministerial del año 1974.

CUADRO No.1 - TRATAMIENTO NORMATIVO

PAIS	SISTEMA INTEGRAL	DISPOSICIONES ESPECIFICAS	NORMAS GENERALES
Argentina	Ley 22460 (1981)	Ley 18875 (1970) Dec. 2930/70	
Bolivia	Dec.Ley 16850 (1979)		
Brasil		Dec. 63345 (1969)	Ley 5194 (1966) D.Ley 200 (1967) Dec. 73140 (1973)
Colombia			Dec. 222 (1983)
Chile	Dec. 130 (1981)		
Ecuador		Ley de Consultores (1978) Dec. 976/82	
México			Ley de Obras Públicas 30/12/80
Paraguay		Dec. 24432 (1972)	
Perú		Ley 23554 (1982)	
Uruguay		Reglamento Mrio. de Obras y Serv.Públ. (1974)	
Venezuela		Dec. 1234 (1981) Instructivo Presidencial No.6/1983	Dto. 444 (1958)

1. Ambito

En primer término, corresponde determinar si el alcance de la legislación se extiende a todo el país o sólo se aplica en jurisdicción nacional, con exclusión de las entidades locales, lo cual se corresponderá con la naturaleza unitaria o federal de la constitución política del país. En segundo lugar, debe establecerse si las normas rigen exclusivamente al sector público o también son aplicables al sector privado.

En cuanto al primer aspecto, presenta un matiz de diferencia relevante en el caso de Venezuela, donde la estructura federativa se proyecta con tal vigor, que las normas no sólo prescriben una preferencia para la consultoría nacional, sino que establecen prioridad para las consultoras de la región en la cual deban efectuarse los trabajos y proveerse los servicios, lo que permite establecer la existencia de una "preferencia regional interna".

En cambio, Colombia presenta un régimen peculiar, ya que pese a su configuración política unitaria -que otorga alcances sobre todo el territorio nacional a las normas atinentes al servicio de consultoría, sus departamentos y municipalidades- tiene atribuciones para regular ciertos aspectos de los contratos administrativos (art. 5o. Ley 19 de 1982).

De todos modos, aún en los países de estructura política federal es común que las disposiciones locales se adecúen a las prescripciones de las normas nacionales, salvo en lo atinente a regulación ordinaria de las actividades profesionales, a cuyo respecto cada estado o provincia normalmente dicta su legislación propia o reservada.

Respecto a la aplicación de las reglas de la actividad consultora, tanto al sector público como al sector privado, cabe observar que esencialmente tales normas están orientadas a las entidades públicas, no existiendo para la actividad privada otras limitaciones que las aplicables, en general, en materia de transferencia de tecnología y aquellas relativas al ejercicio ordinario de las actividades profesionales.

Constituye una excepción el caso de Paraguay, cuyas normas limitativas de la actividad de las consultoras extranjeras se proyectan con idéntico alcance al sector público y al privado.

2. Conceptos básicos

En vinculación con la profundidad del tratamiento normativo, se encuentra el desarrollo de los conceptos básicos de la actividad consultora.

En síntesis, pueden destacarse como conceptos básicos aquellos que hacen a la caracterización del "consultor", de los "servicios de consultoría" y del "consultor nacional". En las legislaciones analizadas existe una marcada diferencia entre las que constituyen sistemas integrales y las que se limitan a regular aspectos parciales. Así se observa que en las primeras, los conceptos básicos se encuentran perfilados con precisión,

mientras que en el resto, por lo general, sólo recibe atención especial la caracterización del "consultor nacional".

Merece destacarse por su amplitud, la definición de servicios de consultoría contenidas en la legislación de Chile: se considera como tal todo estudio, proyecto o asesoría que tenga relación con las siguientes áreas: Planificación y Factibilidad; Administración; Estudios Generales Varios; Ingeniería Civil; Ingeniería Civil Mecánica, Ingeniería Civil Estática, Ingeniería Civil Eléctrica; Arquitectura y Urbanismo, Inspecciones y Proyectos Varios.

3. Régimen de contrataciones

Bajo este título se analizan tres aspectos: a) la independencia del consultor; b) los criterios de selección del consultor; y c) la regulación del contrato de consultoría.

a) Independencia del consultor

Sobre el punto, la ley argentina es terminante en cuanto establece que "las firmas consultoras o consultores que realicen servicios consistentes en la elaboración de los pliegos de condiciones para concursos de selección de consultores o firmas consultoras no podrán ser adjudicatarios del servicio objeto de dichos concursos" y prescribe que las firmas consultoras no podrán tener relación de dependencia (de por sí o sus profesionales) con los contratantes del servicio, ni tampoco estar vinculados directa o indirectamente con las empresas que financien, ejecuten, provean o sean destinatarias del objeto del servicio de consultoría.

Es decir que se prescribe con precisión la independencia del consultor respecto a otras empresas vinculadas al objeto del servicio de consultoría, y asimismo respecto al ente público que requiera sus servicios, para asegurar por parte del consultor la provisión de un servicio libre de toda influencia o conflicto de intereses.

Idénticos alcances se prescriben en la ley boliviana en la cual el incumplimiento de tal recaudo vicia gravemente el contrato de consultoría, provocando su nulidad y una grave sanción al consultor.

También establecen requisitos configurativos de una cabal independencia en el desarrollo de la actividad del consultor, las normas vigentes en Uruguay, con un grado de detalle similar al de la ley argentina.

Las demás legislaciones no se refieren al tema o contienen alguna prohibición específica (v.gr. impedir a quien preparó los documentos de la licitación, la participación en la misma).

b) Criterios de selección

Todas las normas analizadas excluyen al precio como criterio de selección -por lo menos con carácter decisivo-, atendiéndose básicamente a la capacidad del consultor como factor de adjudicación.

Tal principio responde a las características de la actividad consultora que obliga a contratar a quien mejor capacitado se encuentre para la tarea, sin que pueda alterar ese principio la menor cuantía del gasto que alguna propuesta implique. Ello dentro de ciertos límites, por lo general establecidos conforme a pautas de "razonabilidad".

De allí que el sistema de preferencias locales, deba adoptar directamente la reserva a favor de los consultores nacionales, sin posibilidad de acudir a posiciones relativas respecto a los costos involucrados, como es común que suceda en materia de construcción de obras públicas. Al respecto, cabe adelantar que el único país cuya legislación vincula la preferencia local al costo del servicio es Venezuela y lo hace con una fórmula usual en las adquisiciones de suministros: "condiciones adecuadas de calidad, oportunidad y precio".

En cuanto a la acreditación de la capacidad e idoneidad del consultor, se efectúa esencialmente en función de sus antecedentes y experiencia, no excluyéndose el concurso de anteproyectos cuando las características del servicio así lo exijan. En la legislación de Bolivia están reguladas las condiciones en esta materia, cuando se establece el contenido del sobre "B" en concursos para selección de consultores. La información requerida es la siguiente:

- concepción del trabajo
- desarrollo de las formas y actividades concretas de ejecución
- métodos de trabajo
- plan de trabajos
- experiencia de la consultora
- antecedentes de los profesionales y compromisos firmados de trabajos

La regla general es que la selección de consultores se realice a través de concursos públicos o privados, en los cuales los oferentes deben presentar sus propuestas en dos sobres. En el primero (sobre "A") se incluyen los antecedentes profesionales y en el segundo (sobre "B"), el costo de los servicios. De este modo se evita que la apreciación del monto de la remuneración pretendida pueda influir decisivamente en la selección.

Así, el procedimiento selectivo se orienta a la revisión de las calificaciones profesionales del oferente; recién una vez operada la precalificación y fijado un orden de méritos, se abren los sobres con las propuestas financieras y se emprenden tratativas individuales con los precalificados siguiendo el orden de méritos.

El procedimiento que generalmente se sigue es el de abrirse las propuestas económicas a medida que se va negociando según el orden de méritos; por lo cual si se llega a un acuerdo con el primero, las ofertas económicas de los demás consultores preseleccionados no son abiertas.

Hay soluciones legislativas que tratan de dar mayor peso al factor precio de los servicios. Por ejemplo, en el régimen de Bolivia se abren todas las propuestas económicas de las firmas precalificadas, correlacionándose los aspectos técnicos con los precios ofertados.

El puntaje técnico es ponderado con un 80% del máximo (100%) y el costo se evalúa atribuyendo el 20% a la propuesta económica más baja. Las demás ofertas económicas son calificadas con la fórmula siguiente:

$$\text{Puntaje} = \frac{20\% \times \text{precio más bajo}}{100\% \times \text{precio promedio}}$$

Obtenido el puntaje del costo de cada propuesta se procede a sumar los puntajes técnicos y del costo, manteniendo el peso relativo de 80% y 20%, de cada factor.

Con la misma finalidad en la ley de Chile se utiliza un sistema de descuentos porcentuales sobre los precios ofrecidos (V. art. 37 del Reglamento aprobado por Dec. No. 190/81).

c) Regulación del contrato de consultoría

La regulación orgánica de las prestaciones contenidas en el contrato de consultoría, se encuentra en las legislaciones de Argentina, Bolivia y Chile.

En la mayoría de las legislaciones objeto del presente estudio no existen pautas respecto a las modalidades y características del contrato de consultoría, debiéndose acudir a las disposiciones generales sobre contrataciones públicas o de ejercicio de las profesiones.

4. Preferencia por la consultoría local

La preferencia o exclusividad en favor de las firmas locales en la contratación de servicios de consultoría, constituye una constante en casi todas las legislaciones de la región.

Muchas son las razones que justifican dicha reserva, pero fundamentalmente cabe citar dos: a) la promoción de una actividad consultora nacional, con el consiguiente desarrollo tecnológico que ello implica; y b) la dificultad de las empresas locales de competir con las extrazonales, en virtud de su menor desarrollo relativo y las diferencias de posibilidades de financiamiento.

En este marco, y dado el hecho de que en la selección de consultores, el precio ofertado es un elemento de orden secundario en la elección del consultor, la única vía hábil para

el desarrollo de una consultoría local es de protección a través de criterios restrictivos directos a la participación de las firmas extranjeras.

Las pautas más difundidas son:

- a) Reserva a favor de las consultoras locales
- b) Exigencia de asociaciones con consultoras locales, para permitir el trabajo de consultoras extranjeras.

Normalmente, ambos tipos de restricciones se desarrollan complementariamente, y su aplicación se limita al campo de la consultoría destinada a entidades públicas. Sólo hace excepción a esta última regla la ley de Paraguay, que como anteriormente se observara, establece la reserva, tanto en las contrataciones del sector público como del privado.

CUADRO No.2 - REGIMEN DE CONTRATACIONES

PAIS	INDEPENDENCIA	CRITERIOS SELECTIVOS	REGULACION DEL PROC. SELECTIVO	REGULACION DEL CONTRATO	REGULACION DE SUBCONTRATACION
Argentina	Amplia	Antecedentes, experiencia e idoneidad	Detallado: Principio: Concurso público (reconoce excepciones)	Detalladas en normas específicas	Se permite hasta el 25% del valor del contrato
Bolivia	Amplia	Antecedentes, experiencia, plan de trabajos y metodología. Gravitación de precio.	Detallado: Principio: Invitación pública (reconoce excepciones)	Detalladas en normas específicas	
Brasil	No se regula	No hay normas específicas	Genérico (régimen general de contrataciones) Principio: Licitación pública (reconoce excepciones)	Normas generales de contratos públicos y profesionales	
Colombia	Amplia respecto a interventoría	Solvencia económica, capacidad técnica, experiencia y organización	Detallado: Concurso público de méritos (Anteproyectos Arquitectura) Concurso privado de méritos (Ingeniería y otro trabajo) (recon. exc.)	Detalladas en normas específicas	
Chile	Regulación puntual art. 30 Dec.130/81	Antecedentes y calificación técnica. Gravitación paridad del precio	Detallado: Principio: Concurso público (reconoce excepciones)	Detalladas en normas específicas	Prohibida
Ecuador	No se regula	No existen regulaciones específicas	Generales (régimen general de contrataciones) Principio: Licitación pública (reconoce exc.)	Normas generales	
México	No se regula. Las firmas constructoras suelen realizar otras actividades, v.g. construcc.	Se puede adjudicar directamente	Se aplican las disposiciones de la Ley Obras Públicas *		
Paraguay	No se regula	No existen regulaciones específicas	General (régimen general de contrataciones)	Normas generales	
Perú	Amplia	Calificación técnica	Concurso público de méritos		
Uruguay	Amplia	Capacidad profesional y especialización	Solo para obras financiadas por el BID	Normas generales	
Venezuela	No se regula	Antecedentes y calificación	Detallado: Principio: concurso público c/preferencia regional	Normas generales	

* Se aprobó un modelo de "Contrato de servicios relacionado con la Obra Pública", "Diario Oficial" del 15/12/82

CUADRO No.3 - PREFERENCIA POR LA CONSULTORIA LOCAL

Pais	Reserva	Contratación firmas extranjeras	Forma asociativa	Otras formas de participación	Registro firmas extranjeras
Argentina	si	Falta de capacidad local no sustituible por subcontratación. Es obligatoria la asociación con locales.	Consortio con responsabilidad solidaria.		si
Bolivia	si	Falta de experiencia local. Asociación obligatoria con locales.	Participación en costos y honorarios: 1982-83 : 60% 1984-85 : 80%	Intermediación en prestación de servicios (a partir del 1-1-86)	si
Brasil	si	Para obras determinadas y con asociación local obligatoria.	Consortio con responsabilidad solidaria, y representación de la firma local.	Intermediación en prestación de servicios.	si
Colombia	si	Las empresas extranjeras deben constituir sucursal o acreditar representante.	Asociación obligatoria. Participación local mínima: 40%		si
Chile	no				si
Ecuador	no	Deben asociarse con consultoras locales.	La participación mínima del local es del 30%		si
México	no	No existen normas específicas.			si
Paraguay		Los servicios deben prestarse en el exterior o por disposiciones de las fuentes de financiamiento. Se exige asociación con locales.	Consortio con responsabilidad solidaria.	Asesoría	no
Perú	si	Ingeniería básica o modular (ing.de detalle y est. inversión).	Asociación obligatoria.		
Uruguay	si	Falta de conocimiento o experiencia local. Asociación obligatoria con empresas locales.	Participación de nacionales en un 50% en trabajos y costos. Mayoría de técnicos nacionales.		si
Venezuela	si	Casos debidamente justificados por falta de condiciones adecuadas de calidad, oportunidad y precio. Asociación local obligatoria. Restricción inversiones extranjeras en el área.	Sociedad con mayoría de capital local. Adiestramiento y capacitación personal local.		no

III. LA PROTECCION DE LAS CONSULTORAS NACIONALES EN AMERICA LATINA

La actividad consultora se desarrolla intensamente durante las dos últimas décadas en América Latina, con un neto perfil interdisciplinario y con un claro predominio de la demanda del sector público.

Como ha ocurrido en otros países extrarregionales de gran desarrollo, la consultoría nace y madura al aliento de las técnicas del planeamiento.

Los proyectos del sector público comenzaron a asentarse en tres estudios básicos: solidez técnica, consistencia económica medida a través de los beneficios resultantes y factibilidad financiera y jurídica. Tal circunstancia tuvo origen en la propia complejidad de los proyectos y en sus necesidades de financiamiento, las que comenzaron a ser atendidas con creciente intensidad por los organismos financieros internacionales.

En sus comienzos las firmas consultoras latinoamericanas recorrieron un camino de desigual competencia con las firmas extrarregionales, ya que si bien se importaban tecnologías y se entrenaba a los profesionales locales, la contrapartida consistía en que el asesoramiento de los consultores de allende la región estaba atado a los suministros de sus países de origen.

Por otra parte, debemos recordar que los créditos atados siempre constituyeron una clara política de los países exportadores de tecnología.

Así, uno de los países con más firme política en esta materia expresaba en la década del sesenta, que para mantener una alta y sostenida tasa de crecimiento de la economía era necesario poner en marcha un programa de expansión de sus exportaciones. Tal programa incluía la promoción de los servicios de sus consultores en el extranjero, "porque esta promoción es más importante de lo que generalmente se cree, pues los consultores son los que establecen las especificaciones y normas para los proyectos y equipos a utilizar".

Cuando se advierte que los servicios de consultoría, pese a su baja incidencia en el costo total de los proyectos, condicionan sus características y después de su ejecución, suelen subordinar las técnicas de mantenimiento y reposición, varios países latinoamericanos se inclinaron por establecer políticas restrictivas o proteccionistas en el acceso de las firmas consultoras extranjeras a sus mercados locales.

Cabe destacar que estas políticas fueron precedidas o acompañadas de otras destinadas a proteger los insumos y la producción nacionales (las conocidas normas sobre "compra nacional"); o de la reserva de mercado en favor de las empresas constructoras y de ingeniería nacionales. Por lo general, estas tres políticas fueron aplicadas por el sector público. No hay duda que desde la óptica local la promoción de la consultoría e ingeniería nacionales puede obtenerse a través de estímulos impositivos y fiscales (v.gr., exenciones, reembolsos) o bien

financieros, como el que suelen otorgar los fondos de preinversión; pero parece que el instrumento más eficaz para la protección de las firmas locales consiste en regular la competencia con sus similares del exterior, asegurándole, por lo menos en la demanda pública, una preferencia o exclusividad frente a las consultoras extranjeras.

Teniendo en cuenta la naturaleza inmaterial de los servicios y el desplazamiento a los fines de su contratación del factor precio por la calidad, las técnicas arancelarias o aduaneras no son aptas en esta materia y solamente puede acudir a restricciones directas.

La historia de la selección de sus co-contratantes por el Estado en lo que va del siglo, ha estado orientada hacia una participación calificada, sustentada en la defensa del interés público.

Los condicionantes puestos en el acceso a la concurrencia pueden estar referidos a los sujetos o al objeto de la demanda, pueden ponerse de manifiesto a través de prohibiciones o de tratamiento preferencial, lo que por cierto no significa crear privilegios de naturaleza personal.

Además de las razones que sirvieron de base a la creación de los registros de contratistas, la limitación en la participación de los oferentes comenzó a tener como fundamento la necesidad de proteger la industria y la producción nacionales.

Respondiendo a esa finalidad de fomento el Estado emplea distintas políticas en sus contrataciones, tales como: a) adquirir exclusivamente bienes de producción nacional; b) contratar sólo con empresas locales; c) conferir exclusividades o monopolios en sus adquisiciones; y d) establecer preferencias en favor de las personas nacionales.

Las tres primeras configuran un régimen de admisión de las ofertas, que impiden el acceso a la selección aunque se ofrezcan bienes de mejor calidad y precio que los favorecidos. En cambio, cuando se sigue el criterio señalado en último lugar, sólo se establecen causales de trato preferencial que no vedan la participación de quienes no se encuadran en las hipótesis de preferencia.

Haremos un rápido repaso de las distintas técnicas de protección a las firmas consultoras nacionales, que se han adoptado en las legislaciones de la región. (*)

(*) Un análisis más detallado puede verse en el trabajo de Carlos Correa publicado en el No. 70 de la revista "Integración Latinoamericana", julio 1982, págs. 21 y ss., con el título "Trato preferencial de la consultoría e ingeniería locales en América Latina".

1. Obligatoriedad de contratar con firmas nacionales

Los países que han adoptado esta modalidad la circunscriben al sector público (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela), mientras que en Paraguay también se extiende al sector privado: "Los estudios de factibilidad, proyectos, construcción y fiscalización de las obras de ingeniería y arquitectura a ejecutarse dentro de la República de carácter oficial o privado, deberán ser realizadas por firmas nacionales". (art. 1o., Decreto No. 28482/72).

La obligatoriedad a veces se extiende a los concesionarios de obras y servicios públicos y en los países de organización federal a las provincias o estados particulares, ya sea a través de invitación o imposición directa.

Frente a la obligatoriedad de contratar con firmas locales, la posibilidad de recurrir a consultoras extranjeras sólo resulta viable en supuestos de excepción.

Así, en la Argentina "se podrá contratar con firmas o profesionales extranjeros únicamente en casos excepcionales, aprobados previamente por Resolución del Ministerio competente, que sólo podrá fundarse en la falta de capacidad técnica local en el asunto del servicio o de la consulta, e imposible de suplir por vía de subcontratación, debiendo darse a publicidad el dictamen técnico correspondiente" (art. 16 de la Ley 18875).

Brasil: "Los órganos de la Administración Federal, inclusive las entidades de Administración Indirecta, sólo podrán contratar la prestación de servicios de consultoría técnica y de ingeniería con empresas extranjeras en los casos que no hubiera empresa nacional debidamente capacitada, para el desempeño de los servicios a contratar" (art. 1o. del Decreto No. 64345/69, según texto del Dec. 73685/74).

Paraguay: "Cuando por disposiciones ineludibles establecidas por las fuentes de financiamiento se exija la participación de firmas extranjeras para la realización de los estudios de factibilidad, proyectos, construcción y fiscalización de las obras de ingeniería y arquitectura, éstas deberán actuar con firmas nacionales en carácter de asociadas, o asesoras". (art. 2o. del Decreto No. 28482/72).

Uruguay: "Sólo se admitirá la contratación con firmas consultoras extranjeras cuando las características de la consulta abarque materias respecto de las cuales no existan suficiente conocimiento o experiencia en el país, y siempre que actúen asociadas con firmas consultoras nacionales..." (art. 7o. inc. f) apartado 1) de la Resolución Suprema de fecha 6/2/74, que aprobó el texto ordenado del Reglamento de consultores de obras y servicios públicos).

Venezuela: "Los Ministros no podrán ordenar...la celebración de contratos de consultoría...o de prestación de servicios técnicos con personas del exterior, cuando exista

oferta de origen nacional en condiciones adecuadas de calidad, oportunidad y precio..." (art. 10. del Decreto No. 1234/81).

Fuera del caso de Venezuela, que adopta una fórmula flexible -similar a la empleada en los regímenes de compra nacional para la comparación de precios entre productos locales y del exterior- ya que pondera "calidad", "oportunidad" y "precio", los demás países optan por la contratación de las firmas locales, con prescindencia del precio o la calidad de los servicios.

En Bolivia (Decreto Ley No. 16850/79 art. 14) la legislación contiene un programa de participación creciente de las empresas consultoras nacionales, que parte desde la promulgación de la ley en 1979, hasta el 31/12/85. A partir del 1/1/1986 las consultoras extranjeras no podrán prestar servicios en el país en los campos donde exista experiencia técnica nacional.

Durante el desenvolvimiento del programa los porcentajes mínimos previstos (que son 40, 60 y 80% respectivamente) se calculan sobre el costo del estudio (o trabajo encomendado) y la asignación de las tareas técnicas.

Asimismo, durante el mismo período, el sector público podrá contratar consultoras extranjeras no asociadas con nacionales, únicamente cuando no haya locales con experiencia suficiente, lo que será determinado en cada caso por el INALPRE.

En la Argentina, los casos de excepción que justifiquen un concurso internacional, son resueltos por el Ministro del ramo, previo dictamen técnico que sirva de sustento fundado a la decisión.

2. Limitaciones a la transferencia de tecnología

En función de la normativa sobre transferencia o importación de tecnología hay algunos países en que la contratación de servicios de consultoría está sujeta a autorización (Brasil, México y países del grupo andino).

En estos casos si la tecnología se encuentra disponible en el país (México) la autoridad de aplicación está autorizada a denegar la suscripción de contratos.

A diferencia del criterio de reserva de mercado que por lo general lo aplica el sector público, en esta hipótesis la previa verificación sobre la tecnología local disponible se impone tanto al sector público como al privado.

3. Desagregación de paquetes

La decisión 84 (sobre política tecnológica subregional) de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, prevé la separación entre las distintas tecnologías concurrentes para la producción de un bien o la prestación de un servicio determinado o del proceso de desenvolvimiento de un proyecto, distinguiendo las tecnologías

medulares de las periféricas con el objeto, entre otros, de mejorar la posición negociadora de los requirentes y generar servicios nacionales o subregionales.

La misma decisión faculta a los comitentes nacionales a "exigir la información que permita identificar en forma desagregada las tecnologías medulares y periféricas comprendidas en la importación. Tal desagregación de los componentes tecnológicos permitirá, entre otros fines, distinguir aquello que debe necesariamente obtenerse del exterior, de los conocimientos que puedan proveerse localmente".

4. Restricción de inversiones extranjeras

Las pautas de regulación de las inversiones extranjeras suelen prever de modo general, la facultad de los países de denegar las inversiones destinadas a sectores o áreas adecuadamente atendidas por la oferta nacional. Resulta interesante la legislación de Venezuela (Decreto No. 2031/77. Reglamentación sectorial de la Comisión del Acuerdo de Cartagena - Decisión 24) en cuanto establece que si bien los servicios de consultoría están reservados a empresas nacionales puede haber una excepción si una inversión extranjera se considera conveniente porque aporta tecnología para el desarrollo del país. La decisión corresponde a la Superintendencia de Inversiones Extranjeras y la inversión no debe exceder del 49% de participación en la empresa que se constituya.

Como se advierte con claridad los efectos son distintos de la técnica de reserva de mercado, porque no alcanzan a las firmas extranjeras previamente establecidas.

Asimismo, los dos procedimientos pueden ser empleados simultáneamente.

5. Asociación de firmas nacionales y extranjeras

Con esta medida se apunta a la transferencia de tecnología en favor de las firmas locales y a que las mismas participen de la retribución del contrato.

En general, si se practica la reserva de mercado, en los supuestos excepcionales de contratación de firmas extranjeras, éstas deben presentarse necesariamente asociadas con firmas locales.

En algunos países (Bolivia, Ecuador) esta técnica es la principal medida para la protección y fomento.

En la mayoría de los países es incondicionada, pero hay algunos en que procede cuando existen locales con experiencia suficiente (Bolivia) o si se da "oferta parcial significativa de origen nacional" (Venezuela).

De acuerdo con este criterio existe la posibilidad de que las firmas extranjeras actúen solas frente a la ausencia de consultoras locales con experiencia.

Hay países en que se establecen condiciones de participación en porcentajes mínimos del costo y los trabajos (Bolivia: 40, 60 u 80%) o de los honorarios y trabajos, como el caso de Uruguay (50%).

En Ecuador la participación mínima se fija en el 30%, sin hacer distinciones entre precio y participación.

En Argentina la responsabilidad es solidaria de las firmas consorciadas, mientras que en Uruguay está a cargo de la firma local.

6. Otras formas

Puede darse la asesoría obligatoria como alternativa de la asociación cuando por imposición de las fuentes de financiamiento fuera ineludible la participación de firmas extranjeras. Tal es el caso de Paraguay (Decreto No. 28482/72, art. 2o.).

Asimismo, alguna legislación prevé la intermediación en los servicios que deban prestar las firmas extranjeras, como en el caso de Bolivia que a partir del 1/1/86 reserva el mercado a las firmas locales.

No obstante, ante la falta de experiencia suficiente se puede acudir a organismos nacionales o consultoras extranjeras, a través de empresas nacionales.

El financiamiento externo suele provocar el desplazamiento de los regímenes de reserva como en el caso de Bolivia y Uruguay. En lo que hace a Bolivia el régimen funciona como subsidiario del convenio con la entidad prestamista.

En Paraguay la normativa prevé que si es menester la participación de las firmas extranjeras, éstas deberán asociarse o ser tomadas como asesoras.

En Argentina se ha adoptado una regla por la cual "en ningún caso se aceptarán créditos para financiar estudios atados a la provisión de servicios de consultoría del exterior".

Los criterios precedentes apuntan a afrontar las políticas de las agencias internacionales de crédito. Si bien el BIRF en la actualidad permite la promoción de las firmas locales cuando estén calificadas por sí solas o la combinación con firmas extranjeras; en cambio no aprueba la asociación obligatoria, salvo que ante un número suficiente de consultoras locales la extranjera puede contar con una razonable capacidad de elección. Asimismo no debe haber limitaciones sobre la forma de contribución ni debe imponerse la asociación con firmas elegidas por el prestatario.

El BID, por su parte, prevé que si las calificaciones de una firma local o de un consorcio de firmas locales y extranjeras sean iguales a una firma extranjera se otorgue preferencia primero a la consultora local y en segundo término al consorcio.

Frente a las medidas de protección examinadas en apretada síntesis, se requieren cuidadosas medidas para ampliar a nivel regional los servicios de consultoría.

La ley argentina 18875/70 contiene un intento de trato igualitario para las firmas originarias de la antigua ALALC; para ello los países deben ofrecer reciprocidad a las consultoras argentinas, y las firmas provenientes de ellos tienen que cumplir condiciones equivalentes a las exigidas por la ley argentina a las firmas locales.

La dificultad estriba en determinar cuándo una firma latinoamericana cumple en su país de origen condiciones similares a las exigidas por la ley argentina, teniendo en cuenta las sensibles diferencias que existen entre las legislaciones.

Si bien las pautas protectoras de reserva de mercado tienden al crecimiento de las consultoras locales, configuran limitaciones a la integración regional.

El levantamiento de las barreras en beneficio de las firmas originarias de otros países de la región -consideradas como nacionales en su país de origen- produciría una ampliación saludable del mercado en beneficio del conjunto.

De todos modos si no resultara posible arribar al trato igualitario, podría emprenderse un camino previo consistente en conferir preferencias a las firmas latinoamericanas frente a las extrarregionales o bien otorgarles tal preferencia si se asocian con firmas nacionales.

Asimismo tales preferencias podrían variar en función del distinto grado de desarrollo económico de los países de la región.

CUADRO No.4 - CARACTERIZACION DEL CONSULTOR "NACIONAL"

PAIS	TIPO SOCIETARIO	LUGAR DE CONSTITUCION Y DOMICILIO	OBLIGACION DE REGISTRARSE	TITULARIDAD	CONTROL	PERSONAL TECNICO
Argentina	Soc.civiles o comerciales : Individuales	En el país	si	100% capital argentino	100% votos argentinos	80% profesionales y técnicos domiciliados en el país
Bolivia	Cualquier tipo societario : Individual	En el país	si	80% capital origen boliviano		80% de nacionalidad boliviana y residente en el país
Brasil	Cualquier tipo societario : Individual	En el país	si		51% votos brasileños	50% de nacionalidad brasileña
Colombia	El Decreto 222/83 encomienda al gobierno definir qué se entiende por consultores colombianos					
Chile	Cualquier tipo societario : Individual	En el país	si			
Ecuador	Cualquier tipo societario salvo S.A. y S.C.A.	En el país	si	Todos los socios deben ser profesionales con título académico ecuatoriano inscritos en el Colegio Profesional respectivo		
México	No hay normas específicas					
Paraguay	Cualquier tipo societario : Individual	En el país	si	Mayoría de profesionales de nacionalidad paraguaya		
Perú	Asociaciones profesionales : Sociedades mercantiles : Individual		si			
Uruguay	Cualquier tipo societario : Individual	En el país y domicilio especial en Montevideo	si	Todos sus socios deben ser de nacionalidad uruguaya		
Venezuela	Cualquier tipo societario : Individual	En el país	si	Todos los socios deben ser profesionales y el 80% de los socios residentes en Venezuela (capital, votos y dirección)		80% residentes venezolanos

IV. FAUTAS DE ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES PARA LA SELECCION DE CONSULTORES

1. BANCO MUNDIAL

En agosto de 1981, el Banco Mundial dio a conocer las "Normas" por las que establece las políticas y procedimientos referidos a la utilización de firmas consultoras y de consultores individuales por los prestatarios del Banco y por el Banco mismo como organismo de ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

*Tipos de Servicios

Agrupar los servicios de las firmas de consultores en cuatro categorías:

- Estudios de preinversión (investigaciones previas a la decisión de ejecución).
- Servicios de Preparación (definición y preparación de un proyecto para su ejecución).
- Servicios de Ejecución (supervisión y administración del proyecto).
- Servicios de Asistencia Técnica (comprende todo el servicio de asesoría y apoyo al prestatario).

*Clases de firmas consultoras

- Firmas de consultores. Organizaciones que prestan servicios de consultoría, entre las que se incluyen, entre otras: sociedades de consultores, empresas privadas o públicas, sociedades públicas, firmas apoyadas por el gobierno, empresas estatales, organizaciones privadas sin fines de lucro, organismos internacionales y universidades.
- Firmas de Ingeniería. Son aquellas que proporcionan la gama de servicios requerida para poner en funcionamiento toda una instalación, desde su diseño hasta la puesta en marcha y proporcionan licencias sobre procedimientos y garantías de cumplimiento.

En general el Banco fomenta el desarrollo de firmas nacionales de consultores, alentando a los prestatarios a contratar firmas del país en relación con proyectos financiados por él, en tanto se considere que las mismas son competentes para realizar el trabajo por sí solas o conjuntamente con firmas extranjeras.

La responsabilidad es un elemento importante en una operación conjunta y el Banco prefiere que una sola firma asuma la obligación contractual (y la consiguiente responsabilidad) respecto de la ejecución satisfactoria del trabajo. De todas maneras la firma nacional debe hacer la mayor contribución que sea capaz.

*Información y evaluación de las firmas

El Banco dispone de información sobre la capacidad y experiencia de gran número de firmas con el fin de poder determinar si las firmas propuestas son aceptables. Esta información es compartida con otros organismos financieros internacionales y está a disposición de sus prestatarios y de los gobiernos miembros.

Asimismo, el Banco efectúa evaluaciones y mantiene registros sobre la actuación de las firmas de consultores en los contratos financiados por el Banco o por el PNUD con el objeto de asegurar que la actuación se evalúe en forma justa y confidencial.

Contratación de firmas por el prestatario

*Selección

Las principales determinantes de la selección son:

- la idoneidad y experiencia de la firma y su personal,
- la calidad de la propuesta y
- la relación entre cliente y consultor.

No se requiere licitación pública en las que se adjudica a la oferta evaluada como más baja.

Las etapas principales del proceso de selección, en orden cronológico son:

- a) Preparar los términos de referencia sobre el trabajo a realizar.
Contendrán básicamente:
 - objetivos exactos del trabajo,
 - alcance y oportunidad de los servicios requeridos
 - insumos que proporcionará el prestatario y
 - resultados que se exigen a los consultores.
- b) Preparar las estimaciones de costo (presupuesto), basadas en la percepción del prestatario sobre las necesidades del trabajo a realizar, el tiempo que se empleará, los insumos físicos y otros elementos necesarios para los servicios.
El Banco examinará y aprobará este presupuesto.
- c) Preparar una lista breve de firmas, a partir de una lista más extensa obtenida mediante anuncios en la prensa o por otros medios y que el Banco examina y aprueba a fin de garantizar que solo se invite a firmas consultoras consideradas capaces de realizar el trabajo.
- d) Determinar el procedimiento de selección. Básicamente se fundan en:
 - evaluación de la capacidad técnica de la firma y el personal encargado de las tareas y la conveniencia de su propuesta y
 - evaluación técnica y consideración del precio cotizado.

- e) Enviar a las firmas carta de invitación a presentar propuestas, en la que se incluirá los términos de referencia y el procedimiento de evaluación y -consecuentemente- el método de evaluación.

El método normal de selección es que el prestatario invite entre tres y seis firmas calificadas y que elija -de acuerdo al procedimiento detallado arriba- la más conveniente, aunque en algunos casos puede decidir seleccionar una sola firma de su elección.

***Evaluación de las propuestas**

Antes que el prestatario comience las negociaciones del contrato, el Banco tiene interés en recibir una copia de la propuesta ganadora y formular comentarios al respecto, a fin de asegurarse de la suficiencia del plan de trabajo y del enfoque propuestos, así como de las calificaciones y experiencia del personal asignado al trabajo.

En determinados casos el Banco puede tener también interés en examinar el informe de evaluación acerca de las propuestas.

***El Contrato**

El contrato debe ser satisfactorio para el Banco, que se reserva el derecho de no financiarlo cuando:

- los consultores no han sido seleccionados conforme al procedimiento convenido entre el Banco y el prestatario;
- no considere satisfactorias las calificaciones de los consultores;
- los términos y condiciones del contrato no son satisfactorios para el Banco.

En el anexo II de las "Normas...", se prevén cuatro tipos básicos de contratos:

- Por meses hombre. Los pagos se sustentan en tarifas basadas en el tiempo empleado con más rubros reembolsables (sueldos, gastos sociales, honorarios o utilidades y asignaciones por trabajos en el exterior).
- A suma alzada, fijada, normalmente, con respecto a la duración total del contrato y en función de un cronograma convenido del proyecto, no exigiéndose correspondencia entre el pago y los insumos. Por lo común se negocian sobre los aportes estimados de personal y otros elementos o según porcentajes habituales para el tipo determinado de contrato.
- A porcentaje. Se relaciona directamente el costo de los servicios de los consultores con los de ejecución del proyecto y son semejantes a los contratos de suma alzada en que, una vez convenido el porcentaje, no se exige correspondencia entre los insumos y los pagos.

- Al costo más honorarios fijos. Este tipo de contrato se asocia, generalmente, con los trabajos de preparación y puesta en marcha de proyectos industriales y de ingeniería de procesos. Costos son los de personal y materiales que se prevé necesitar, con un cronograma de trabajos. Los honorarios consisten en el monto negociado entre la firma y el prestatario.

Asimismo, el Anexo II prevé que, cualquiera sea el tipo contractual elegido, deben existir cláusulas que precisen con claridad los siguientes aspectos:

- Reajuste de precios, a fin de reflejar los aumentos o disminuciones de sueldos del personal debidos a cambios en el costo de vida, tanto en el país de origen del consultor como en el del prestatario.
- Asignación para imprevistos, para cubrir el costo de trabajos adicionales inesperados, así como cualquier aumento de costos debido a ajustes de precios.
- Disposiciones sobre los pagos, aclarando la modalidad y la base de los pagos que se efectuarán a la firma de consultores.
- Fianzas, garantías de cumplimiento y retenciones. En general el Banco no exige ni recomienda la adopción de ninguna de estas cláusulas.

2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

También el Banco Interamericano de Desarrollo ha normado las políticas y procedimientos para la selección y contratación de firmas consultoras, aplicables a:

- los prestatarios del Banco,
- los subprestatarios en préstamos del Banco otorgados por conducto de instituciones intermedias u organismos que ejecutan proyectos financiados por el Banco (prestatarios).
- los beneficiarios de las actividades de cooperación técnica financiadas por el Banco o los organismos que las ejecuten, cuando se utilicen recursos financieros del Banco, fondos administrados por éste o fondos respecto de los cuales el Banco actúe en calidad de organismo ejecutor.

Firmas Consultoras. Definición

Son aquellas legalmente constituidas, integradas principalmente por personal profesional, para ofrecer servicios de consulta, asesoría, dictámenes de expertos y servicios profesionales de diversa índole.

También encuadran en esta definición las organizaciones sin fines de lucro (universidades, fundaciones y organismos autónomos o semiautónomos de gobiernos nacionales u organizaciones internacionales que ofrezcan servicios de consulta en la forma antes descrita).

Política

Dado que el resultado de los trabajos realizados por la firma consultora tienen un gran efecto en el éxito de los proyectos, el Banco considera como una de las decisiones más significativas en la planificación y ejecución de proyectos, la que corresponde a la selección y contratación de firmas plenamente calificadas.

Para ello dispone que la selección se haga únicamente en función de la competencia y calificación demostradas para el tipo de servicio que se requiere, considerando un número mínimo de propuestas.

El prestatario o beneficiario que, en relación con un contrato de préstamo o convenio de cooperación técnica, requiera los servicios de consulta, será quien deba seleccionar la firma consultora, estando dicha selección sujeta a la aprobación del Banco.

Una firma consultora calificada, que sea filial o subsidiaria de un contratista, proveedor o una "holding company", sólo se considerará aceptable si conviene en limitar sus funciones a los servicios de consulta, debiendo sus asociados renunciar a participar en la ejecución del proyecto, y a suministrar materiales, equipos o financiamiento.

La absoluta desvinculación de todo posible conflicto de intereses, será tenida en cuenta en el análisis de calificaciones profesionales.

Sólo se considerarán las firmas consultoras originarias de países elegibles para efectuar adquisiciones con los recursos asignados, no aceptando el Banco impedimentos o restricciones para firmas de países elegibles o que se basen únicamente en la nacionalidad de las firmas.

La nacionalidad de la firma es determinada por el Banco de acuerdo a los siguientes criterios:

- País en el cual la firma está debidamente constituida o legalmente organizada.
- País en el cual la firma tenga establecido el asiento principal de sus negocios.
- Nacionalidad de una o más firmas o la ciudadanía o residencia "bona fide" de las personas que posean más del 50% de la propiedad con derecho a participar en utilidades.
- Existencia de arreglos en virtud de los cuales una parte sustancial de las utilidades o beneficios tangibles de la firma se destina a firmas o personas de una determinada nacionalidad.

- Determinación por parte del Banco de que la firma constituye una parte integral de la economía de un país y que cuenta en el país con el equipo operativo o elementos necesarios para ejecutar los trabajos a contratar.

El Banco alienta la utilización de firmas consultoras nacionales, profesionales individuales y técnicos locales, conforme a lo siguiente:

- En igualdad de condiciones con una firma extranjera se dará preferencia primero a la firma nacional y segundo al consorcio de firmas nacionales y extranjeras.
- Alentando las asociaciones o consorcios de firmas nacionales y extranjeras, cuando esto sea provechoso en la ejecución de los trabajos y en la provisión de servicios profesionales.
- Estimulando a las firmas extranjeras a utilizar profesionales y técnicos nacionales.

Procedimiento

Al igual que otros organismos financieros internacionales, el BID mantiene un Registro de firmas consultoras, actualizado cada dos años.

La selección de firmas se efectúa exclusivamente en función de la competencia y calificación para el tipo de servicios requeridos, sin recurrir a propuestas competitivas con cotización de precios.

Sin embargo, el Banco exige que el costo de los servicios se mantenga en niveles razonables y mínimos, congruentes con la naturaleza de los mismos.

Antes de proceder a la selección de una firma, el prestatario o beneficiario deben someter a la aprobación del Banco:

- La certificación de que se ha anunciado públicamente el requerimiento de servicios profesionales de consultoría (para proyectos que superen los U\$ 100.000,-)
- El procedimiento a utilizar en la selección y contratación.
- Los términos de referencia que describan los trabajos, juntamente con una estimación de costos.
- Una lista de tres a seis firmas y/o consorcios a los que se proyecta invitar para que presenten propuestas.

El contrato definirá con claridad todas las obligaciones importantes, incluido cronograma, definición completa de los

trabajos y de los términos de referencia y la escala detallada de remuneraciones, las que se calcularán por uno de los siguientes métodos:

- Viáticos, más gastos directos efectuados.
- Una suma global fija.
- Costo más una suma fija.
- Costo de sueldos (multiplicado por un factor) más los gastos directos efectuados.

El Banco no aprobará contratos donde :

- a) la remuneración se hubiere computado exclusivamente en función de un porcentaje del costo de ejecución real o estimado,
- b) no se establece con claridad un límite de tiempo y de costos.

Para el cumplimiento de los procedimientos detallados para la selección y contratación de firmas consultoras, el Banco -a solicitud del prestatario o beneficiario- presta la más amplia asistencia.

V. DESCRIPCION SUMARIA DE PROCEDIMIENTOS DE SELECCION UTILIZADOS POR OTRAS ENTIDADES

1. F.I.D.I.C.

La selección de un consultor no debe basarse jamás en competencia de precios, sino en la habilidad y experiencia de éste.

El método que se recomienda es el siguiente:

- De una nómina de firmas calificadas para la tarea, elegir un número limitado entre las que aparentan estar mejor calificadas para el proyecto en particular, a cada una de las que se enviará carta con una breve descripción del proyecto.
- A las que demuestren interés se les ampliará la información, requiriéndoles una propuesta, que deberá incluir:
 - * experiencia en proyectos similares,
 - * detalles de organización y personal,
 - * calificaciones,
 - * habilidad para completar el trabajo en el tiempo disponible,
 - * tipo de organización y método propuesto para la ejecución del trabajo,
 - * conocimiento de las condiciones locales.
- Luego de consultar con algunos de los clientes recientes de los consultores y entrevistarse con los dos o tres consultores considerados más adecuados, se seleccionará una firma con la que se iniciarán las negociaciones sobre la naturaleza de los servicios y la base de los honorarios.

2. AGENCIA DE DESARROLLO INTERNACIONAL

La selección de consultores debe hacerse sobre la base de merecimientos y no de la competencia de precios. Los honorarios, generalmente, se pactan en base a tarifas recomendadas por las asociaciones profesionales.

Los contratos por servicios de consultoría están sujetos a la siguiente política estatuida por A.I.D.:

- * Los consultores serán empresas de los Estados Unidos de Norteamérica, subsidiarias extranjeras, empresas mixtas o empresas locales, aprobadas por el Administrador Regional.
- * La empresa contratada para un programa que abarca todo el país o toda la industria de un país, no es elegible para servicios de diseño en esos proyectos.
- * La empresa seleccionada para los diseños de detalle y/o la inspección de un proyecto, no es elegible para prestar servicios de construcción en el mismo proyecto.

El procedimiento de selección comienza con el envío de un cuestionario de preselección a un listado de empresas. De las respuestas recibidas se eligen tres o más firmas a las que se entrevista.

La Junta de Selección establece el orden final de selección y se inician las negociaciones para la formalización del contrato, que contemplará claramente -entre otros rubros- la precisa definición y comprensión del alcance de los servicios requeridos, las limitaciones de tiempo, el porcentaje de costos directos que debe añadirse para administración del contratista y los honorarios.

3. COMITE COORDINADOR DE RELACIONES ENTRE INGENIEROS PARTICULARES Y LOS GOBIERNOS EN LOS EE.UU.

A los efectos de la selección de firmas de ingeniería, cada entidad debe tener sus normas administrativas, acorde a sus caracteres e intereses.

Los recaudos generales a tener en cuenta, debieran ser los siguientes:

- A igualdad de calidades, preferencia por la consultoría local.
- La firma debe tener un alto sentido de la ética y nivel profesional.
- Los miembros principales y responsables de la firma deben ser ingenieros diplomados y matriculados.
- Un miembro principal del Departamento Técnico debe tener por lo menos 10 (diez) años de experiencia en trabajos relacionados con el proyecto a ejecutar. Por lo menos otros dos miembros del personal técnico deben tener experiencia de 5 (cinco) años en cargos de responsabilidad afines al proyecto.

El procedimiento de selección comprenderá las siguientes etapas:

- * Invitar de tres a seis firmas seleccionadas para intervenir en el proyecto.
- * Mantener entrevistas con las que hayan demostrado interés.
- * Corroborar con clientes recientes la calidad de las firmas.
- * Elegir la firma más adecuada al proyecto y negociar el contrato

La remuneración profesional tendrá en cuenta:

- los costos en sueldos del personal técnico.
- gastos de administración y contabilidad,
- equipos y repuestos,
- empréstitos,
- porcentaje de remuneración profesional para los socios de la firma.

La compensación por servicios técnicos se calcula conforme a los siguientes métodos:

- Porcentaje del costo real o estimado de la obra.
- Suma fija total.
- Costo más una cantidad fija.
- Sueldos (multiplicados por un factor) más gastos suplementarios que ocurren.
- Cantidad fija diaria.

4. INTERNATIONAL ENGINEERING DIRECTORY

El procedimiento recomendable de selección abarca las siguientes etapas:

- * De un listado de firmas capaces de llenar los requisitos del proyecto, seleccionar las tres más capacitadas invitándolas a participar en el proyecto.
- * Concertar entrevistas con las interesadas, a fin de repasar las calificaciones e historia de las firmas.
- * Corroborar la calidad de las firmas con sus clientes más recientes.
- * Dentro de un orden de preferencias, elegir la firma considerada más adecuada.

5. COMITE DE EJERCICIO PROFESIONAL DE LA SOCIEDAD AMERICANA DE INGENIEROS CIVILES

Los requisitos que deben llenar las firmas consultoras y el procedimiento para su selección son exactamente iguales a los enunciados en el punto 3.-

VI. BASES DEL ANTEPROYECTO DE ACUERDO

El anteproyecto de acuerdo elaborado tiene como finalidad incentivar la participación de las empresas consultoras de la región en la demanda de servicios de consultoría del sector público. Para ello se ha diseñado un anteproyecto que comprende la participación de países miembros con distinto grado de desarrollo económico. Por su importancia, analizamos los principales aspectos contenidos en el anteproyecto.

Trato preferencial: se parte de la idea que el núcleo de un acuerdo de integración en esta materia debe consistir en una fórmula de trato preferencial que favorezca las ofertas de servicios de firmas consultoras originarias de los países de la región, frente a las propuestas provenientes de empresas extrarregionales. En otras palabras, se aspira a llevar a nivel regional la política arancelaria de preferencia que suele practicarse en el ámbito interno en beneficio de las empresas nacionales.

Con tal propósito se considera razonable establecer tres niveles de preferencia en orden decreciente, a partir de la protección de las firmas consultoras locales, otorgándose el margen mayor a estas empresas y luego a los consorcios integrados por empresas locales y nacionales de otros países miembros y, por último, a los integrados por locales, nacionales de otros países miembros y extrarregionales, en función de los distintos grados de participación de las locales y latinoamericanas.

En el proyecto de acuerdo se emplea, para hacer efectiva la preferencia, un "factor de trato preferencial" (FTP) que consiste en sumar al puntaje obtenido por las firmas locales, los consorcios latinoamericanos y los consorcios mixtos, un porcentaje de la calificación obtenida en el concurso por la propuesta mejor calificada.

No se incluye en el texto proyectado la cuantificación del factor, ya que se considera prudente que quede librado a la negociación de los países interesados, los que deberán asegurar un adecuado equilibrio de sus beneficios.

El escalonamiento de las preferencias que se incluye en el proyecto constituye una alternativa posible dentro del marco del TM-80 y no impide que los países convengan en otorgar trato nacional en favor de sus firmas consultoras locales o de los consorcios que ellas formen.

Ambito de aplicación. El tema está regulado por el art. 9o. del proyecto y se circunscribiría a los concursos internacionales que convoque el sector público. Si se tiene en cuenta que las selecciones internacionales en la casi totalidad de los casos versan sobre contratos con financiamiento de los Bancos Mundial e Interamericano y que estas instituciones no admiten las preferencias calificadas en materia de servicios -ni locales ni regionales-, las posibilidades de aplicación de un acuerdo con

tal horizonte son prácticamente remotas, o sea, que se aplicaría en el caso excepcional de un llamado internacional con recursos propios del país demandante de los servicios.

Un propósito real de integración y de ampliación de los mercados, impone sin lugar a dudas la apertura del ámbito y, en tal sentido pueden pensarse en algunas alternativas que aseguren dicha finalidad.

Una primera posibilidad consistiría en utilizar el procedimiento del "concurso latinoamericano" para todos los contratos de consultoría del sector público que superen una cuantía determinada. Sin embargo, tal criterio, por un lado, aparece como demasiado extensivo para la fase de comienzo de la integración en servicios y, por otro, la consultoría representa un porcentaje reducido de los proyectos de inversión como para hacer distinciones de tratamiento en función de valor económico.

Resulta más acorde con la índole de la actividad que los países celebrantes pacten listas de servicios de consultoría, áreas de actividad o usuarios públicos, partiendo del grado de desarrollo de las especialidades en cada uno de ellos para ofrecer sus propias ventajas comparativas (v.gr. petróleo, hidroelectricidad, transporte, etc.).

En función de las reflexiones precedentes, se ha agregado al art. 9o. del proyecto un segundo párrafo que expresa: "Se seguirá también el procedimiento del "concurso latinoamericano" cuando el país "A" y el país "B" requieran, respectivamente, los servicios de consultoría ennumerados en los Anexos I y II del presente Acuerdo".

Sector Público. En el art. 4o. se utiliza un concepto amplio de sector público, tratando que la fórmula jurídica cubra todos los casos posibles de la política económica de orientación del poder público de compra.

Teniendo en cuenta el mismo objetivo se asimilan al sector público los concesionarios de obras y servicios públicos, los contratistas de obras y los beneficiarios de regímenes de promoción y de fomento, para lo cual las partes deberán pactar los alcances al suscribir el Acuerdo.

La nacionalidad. En atención a la alta prioridad que, en general, los países de la región asignan a las políticas de "compre" y "contrate", la regulación de los indicadores de nacionalidad resulta particularmente compleja, ya que un tratamiento desacertado en este punto puede volver irrealizable para las firmas latinoamericanas su colocación en situación de igualdad con las extrarregionales. En efecto, bastaría que éstas con el uso de un mero ropaje jurídico de empresas locales, en países con legislación laxa en la materia, podrían resultar favorecidas con la apertura del mercado, sin que los beneficios de su actividad quedaran en la región.

Resulta claro, por lo tanto, que si la determinación de la nacionalidad de las firmas locales quedara librada a los países de radicación legal de las empresas, podrían producirse notorias desigualdades.

En el documento elaborado se adoptó el criterio de respetar la calificación del país del comitente, cuando se trata de empresas locales de cualquiera de los países signatarios, previéndose pautas usuales de carácter general en el supuesto de falta de legislación en el país receptor.

No obstante, conviene aclarar que sobre la materia las partes en el marco del TM-80, tienen libertad de disposición para pactar sobre los indicadores de nacionalidad las soluciones que consideren más ajustadas a sus intereses.

Otras materias.

Los elementos mínimos para determinar las calificaciones de los consultores que se enumeran en el art. 11, no excluyen que las partes incorporen el factor "precio razonable" si así lo considerasen como más conveniente para sus intereses.

En el art. 12 se ha establecido la asociación obligatoria con las empresas nacionales del país requirente como condición para recibir el trato preferencial que se pacte en el Acuerdo.

El art. 13 prohíbe la subcontratación a quienes se beneficien con la preferencia, con firmas que no cumplan con los requisitos de nacionalidad.

En función de los comentarios hechos al tratar las contrataciones "conjuntas", en el art. 17 se aspira a estimular las políticas de desagregación.

De acuerdo con las reflexiones formuladas en torno al "ámbito", en el art. 29 se prevé que las partes en forma concertada realicen gestiones ante las agencias de crédito, tendientes al reconocimiento de las preferencias pactadas en el Acuerdo.

Se prevé que en forma anexa al acuerdo las partes convengan los criterios básicos que cada una de ellas seguirá en materia aduanera, tributaria, migratoria, laboral, de reconocimiento de títulos, de ejercicio profesional y de propiedad intelectual (art. 26).

VII. LOS ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL

Las normas y mecanismos del TM-80 tienen por objeto el cumplimiento de las siguientes funciones básicas de la Asociación (art. 2o.):

- 1) La promoción y regulación del comercio recíproco;
- 2) la complementación económica; y
- 3) el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuvan a la ampliación de los mercados.

Para el cumplimiento de las mencionadas funciones de la Asociación, se establece un área de preferencias económicas compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial. Estos últimos son aquéllos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros y que tienden a la profundización del proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización. Los derechos y obligaciones que en ellos se pactan rigen exclusivamente para los países miembros que los suscriban o que adhieran a ellos (art. 7o.).

El art. 8 del Tratado los clasifica en comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio u "otras modalidades de acuerdo con el art. 14".

Las acciones de alcance parcial constituyeron una pieza clave en la reestructuración de la ALALC y se definieron, por oposición a los acuerdos regionales, como aquéllos "en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros", o sea, que siempre son bilaterales o subregionales. Además, en principio, resultan cerrados por cuanto los derechos y obligaciones contenidos en ellos se extienden sólo a los países firmantes o a los que posteriormente adhieran mediante negociación.

De acuerdo con la clasificación que realiza JUAN MARIO VACCHINO, los acuerdos se agrupan según distintas modalidades y materias:

- a) por el número de miembros participantes, pueden ser bilaterales (pares de países), subregionales (grupos de países vecinos o que configuran o pueden conformar una subregión) y plurilaterales (entre varios países, sin llegar a la totalidad de los miembros);
- b) por su naturaleza, pueden ser específicos (versan sobre un proyecto determinado), sectoriales, intersectoriales y generales (por contener instrumentos o políticas que se extienden a toda la economía); y
- c) por su contenido, puede tratarse de cualquiera de las especies previstas en el art. 8 del Tratado y que ya fueron señaladas.

El art. 14 demuestra que la enumeración del art. 8 no es taxativa y abre un ancho cauce para "otras modalidades" en las que se puede tomar en consideración, entre otras materias, la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente.

En el ejercicio de las acciones parciales debería evitarse "una constelación de acciones muchas veces centrífugas que contribuirían a perpetuar la vieja tendencia latinoamericana a la creación de compartimentos estancos sin ninguna comunicación entre sí" (Felipe Salazar Santos).

Para evitar el riesgo señalado, el Tratado prevé en su art. 9o. las normas generales a que deberán ajustarse los acuerdos de alcance parcial:

a) deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros;

b) deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros;

c) podrán contener cláusulas que propicien la convergencia con otros países latinoamericanos, de conformidad con los mecanismos establecidos en el Tratado;

d) contendrán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidas por el Tratado, cuyas formas de aplicación se determinarán en cada Acuerdo, así como procedimientos de negociación para su revisión periódica a solicitud de cualquier país miembro que se considere perjudicado;

e) si hay prevista desgravación, ésta podrá efectuarse para los mismos productos o subpartidas arancelarias y sobre la base de una rebaja porcentual respecto de los gravámenes aplicados a la importación originaria de los países no participantes;

f) deberán tener un plazo mínimo de un año de duración; y

g) podrán contener entre otras, normas específicas en materia de origen, cláusulas de salvaguarda, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y organización de políticas. En el caso de que tales normas específicas no se hubieran adoptado, se tendrán en cuenta las disposiciones que establezcan los países miembros en las respectivas materias, con alcance general.

El TM-80 caracteriza cada una de las especies de acuerdo de alcance parcial: comerciales (art. 10), de complementación económica (art. 11), agropecuarios (art. 12), de promoción del comercio (art. 13) y "otras modalidades" (art. 14).

Por su parte, la Resolución 2 del Consejo de Ministros estableció las normas regulatorias para la celebración de esta clase de acuerdos, debiéndose destacar que entre las materias no arancelarias, propias de los acuerdos de promoción del comercio incluye las compras del estado.

El Comité de Representantes reglamentó las modalidades de acuerdo de alcance parcial en lo que respecta a servicios en general y a servicios de consultoría en particular, invocando los artículos 14 del Tratado y Décimo de la Resolución del Consejo de Ministros (Vid. los vistos de las Resoluciones 54 y 56 de fecha 27 de agosto de 1986).

La mencionada Resolución 56 prevé que los acuerdos de alcance parcial de consultoría contendrán normas preferenciales tendientes a mejorar las condiciones de participación de las empresas consultoras de los países miembros con respecto a empresas de terceros países. Asimismo, deberán incluir normas destinadas a asegurar un adecuado equilibrio de beneficios entre los países signatarios, mediante la aplicación de los tratamientos diferenciales previstos en el Tratado u otras formas de compensación que tengan en cuenta las diferentes situaciones de desarrollo económico relativo y que se acordarán en el momento de la adjudicación correspondiente.

En el TM-80 el principio de convergencia se identifica con la multilateralización de las acciones parciales y, en tal sentido, los acuerdos deberán prever cláusulas obligatorias que permitan, faciliten y perfeccionen su progresiva multilateralización. La cláusula de convergencia debe ser pactada obligatoriamente cualquiera sea la naturaleza de los acuerdos de alcance parcial que se celebren entre los países miembros. En cambio, si tales acuerdos tienen lugar con otros países latinoamericanos, la convergencia no resulta un proceso obligatorio, sino un instrumento facultativo que puede permitir la incorporación de otros países de la región a los mecanismos generales o parciales de la Asociación.

Casi todos los órganos creados por el Tratado tienen intervención en materia de convergencia y así, la Conferencia de Evaluación y Convergencia tiene como cometido principal "examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos, y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva, así como recomendar al Consejo la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral" (art. 33, inc. a, TM-80).

Por su parte, el Comité en su carácter de órgano permanente de la Asociación, tiene como misión en esta materia "apreciar multilateralmente los acuerdos parciales que celebren los países en los términos del art. 25 del presente Tratado" (art. 35, inc. n).

En lo que toca a la Secretaría General, como órgano técnico de la Asociación tiene las atribuciones de analizar el cumplimiento de los compromisos convenidos, de realizar evaluaciones periódicas de la marcha del proceso de integración y de formular propuestas a los órganos correspondientes con miras a la realización de los objetivos de la Asociación (art. 38, incs. a), i) y k)), funciones todas que comprenden las acciones propias del principio de convergencia.

El Consejo de Ministros, en su carácter de órgano supremo de la Asociación, tiene como cometido sustancial tomar las decisiones propias de la "conducción política superior del proceso de integración económica" (art. 30, primer párrafo), entre las que se cuentan las previstas en los incisos a), b), c) y f) del mismo artículo y que guardan relación directa con la multilateralización.

VIII. ANTEPROYECTO DE ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL

PREAMBULO

Los Gobiernos de

ANIMADOS por el propósito de promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de sus respectivos países en el marco del Tratado de Montevideo 1980;

CONSCIENTES de la necesidad de adoptar decisiones que contribuyan a la ampliación de la cooperación técnica y la complementación económica como medios eficaces para profundizar la integración regional;

CONVENCIDOS que el poder de contratación del sector público puede ser orientado para promover el mayor aprovechamiento de la capacidad técnica existente, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, coayudar al desarrollo tecnológico y, en definitiva, lograr un mayor grado de integración;

CONSIDERANDO que es conveniente promover, mediante la concertación de acuerdos de alcance parcial, la participación de las empresas consultoras nacionales de los países miembros en la satisfacción de los servicios de consultoría del sector público de la región, principal demandante de los referidos servicios;

PERSUADIDOS de la conveniencia de crear un marco institucional que fortalezca el intercambio y la acción de las empresas consultoras de los países signatarios, a través de un sistema de trato preferencial debidamente articulado con las políticas de protección que tuvieran vigencia en dichos países;

CONVIENEN en suscribir al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, un Acuerdo con la finalidad de incentivar la participación de las empresas consultoras de sus respectivos países en la satisfacción de la demanda de servicios de consultoría, que se regirá por las disposiciones del referido Tratado y por las que a continuación se establecen.

CAPITULO I

Objeto

Artículo 1o. - El presente Acuerdo tiene como objeto:

- a) Promover una mayor participación de las empresas consultoras nacionales de los países signatarios, en la satisfacción de la demanda de esos servicios.
- b) Asegurar las condiciones de competencia de las empresas consultoras nacionales de los países signatarios que tiendan a ponerlas en igualdad de condiciones frente a las empresas extrarregionales.
- c) Impulsar la formación de consorcios de empresas consultoras nacionales de los países signatarios para responder a la demanda del sector público y privado.
- d) Fomentar la cooperación, la complementación y el intercambio tecnológico entre las empresas consultoras nacionales de los países signatarios.
- e) Mejorar la información sobre la demanda de los organismos y entidades comitentes de servicios de consultoría y facilitar la actuación de las empresas y el intercambio de dicha información entre los países signatarios.

CAPITULO II

Definiciones

Artículo 2o - Por "Servicios de Consultoría", se entienden los servicios de carácter profesional, técnico o científico, prestados a título oneroso por una Empresa Consultora, relativos a planificación, preinversión, formulación, diseño, evaluación y elaboración de proyectos, supervisión de obras, operación, mantenimiento y demás estudios y servicios de carácter multidisciplinario.

Artículo 3o - Se entiende por Sector Público el conjunto de los organismos centralizados, descentralizados, autónomos o autárquicos de los gobiernos o administraciones nacionales, federales, estatales, provinciales, departamentales, regionales o municipales de los países signatarios, como así también las empresas y sociedades de propiedad de tales organismos o controladas por ellos. A los efectos de la aplicación del presente Acuerdo quedan asimilados al "Sector Público" los concesionarios de obras y servicios públicos, los contratistas de obras y los beneficiarios de regímenes de promoción y de fomento, con el alcance que determina cada país al suscribir el presente Acuerdo.

Artículo 4o - Por "Comitente" se entenderá el organismo o entidad perteneciente al sector público que requiera o contrate la realización de la actividades definidas en el Artículo 2o.

Artículo 5o - Por "Empresa Consultora Nacional", se entiende toda empresa dedicada a la prestación de servicios de consultoría, radicada en cualquiera de los países signatarios, que reúna en su país de radicación las condiciones exigidas en el país del comitente para la calificación de una empresa de consultoría como "Nacional". A falta de legislación aplicable, se considerará que una empresa consultora es "nacional" de un país signatario cuando por lo menos el ochenta y cinco por ciento (85%) de su personal directivo y técnico tenga la nacionalidad y residencia de dicho país y, por lo menos, el 85% de su capital pertenezca a personas físicas de la misma nacionalidad y residencia o a personas jurídicas en las que por lo menos la misma proporción de su capital pertenezca a personas físicas que reúnan las mismas condiciones de nacionalidad y residencia y dichas personas jurídicas cumplan con los requisitos del art. 3o.

Artículo 6o - Se entenderá por "Consortio Latinoamericano de Consultoría", toda forma de Asociación, Consortio o unión transitoria, integrada por Empresas Consultoras Nacionales del país del Comitente con Empresas Nacionales de uno o más países signatarios. Se entenderá por "Consortio Mixto", toda forma de Asociación, Consortio o unión transitoria integrado por Empresas Consultoras Nacionales del país del Comitente, Nacionales de otro u otros de los países signatarios y otras empresas que no reúnan los requisitos para formar parte de las categorías anteriores.

Artículo 7o - Las Empresas Consultoras Nacionales y los Consortios Latinoamericanos de Consultoría deberán ser independientes. En consecuencia, no podrán tener relación alguna de dependencia o ser controlados directa ni indirectamente por empresas constructoras o productoras de bienes o equipos ni por entidades financieras, o por organismos o empresas pertenecientes al sector público.

Artículo 8o - Será considerado "Concurso Latinoamericano" el concurso o procedimiento de selección internacional convocado por un Comitente del país signatario, en el que se favorezca la participación de Empresas Consultoras Nacionales y de Consortios Latinoamericanos, de acuerdo con el sistema de preferencias establecido en el presente Acuerdo.

CAPITULO III

Ambito de Aplicación

Artículo 9o - Los Concursos Internacionales que convoque el sector público de los países signatarios para la contratación de los trabajos previstos en el Artículo 2o., se realizarán por el régimen de "Concurso Latinoamericano" y de conformidad con las previsiones del presente Acuerdo. Se seguirá también el procedimiento del "Concurso Latinoamericano" cuando el país "A" y el país "B" requieran, respectivamente, los servicios de consultoría ennumerados en los Anexos I y II del presente Acuerdo.

CAPITULO IV

Sistema de Trato Preferencial

Artículo 10o - El Sector Público de los países signatarios seguirá en la adjudicación de los concursos internacionales previstos en el artículo 9o. un sistema de trato preferencial mediante la aplicación de un factor (FTP), consistente en adicionar al puntaje obtenido por las Empresas Locales, los Consorcios Latinoamericanos y los Consorcios Mixtos un porcentaje de la calificación obtenida en el concurso por la Empresa o Consorcio mejor calificado.

El país "A" adoptará los siguientes factores de trato preferencial:

- a) un ... por ciento en favor de sus empresas locales.
- b) en los casos de "Consorcios Latinoamericanos" el FTP será el producto del porcentaje de participación de la o las Empresas Locales por ... por ciento, incrementándose el FTP en ... puntos porcentuales.
- c) En los casos de "Consorcios Mixtos" el FTP será el producto del porcentaje de participación de la o las Empresas Locales por ... por ciento, más una alícuota de los puntos porcentuales adicionales, en proporción a la participación de las Empresas Latinoamericanas en la parte no Nacional del Consorcio. En el caso del inciso b) precedente, el porcentaje de participación de la o las empresas consultoras locales deberá ser ... por ciento.
En el supuesto del inciso c) precedente, el porcentaje mínimo conjunto de participación de las Empresas Locales y Latinoamericanas será del ... por ciento, debiéndose mantener dentro de dicho porcentaje, el grado mínimo de participación de la o las Empresas Locales previsto en el párrafo anterior.

En los casos de Consorcios Integrados por Empresas Locales del país Comitente y otras que no reúnan los requisitos para ser consideradas como tales, ni locales de otro de los países signatarios, el FTP será el producto del porcentaje de participación de las Empresas Locales por ... por ciento, siempre que el grado de participación de las Empresas Locales del país Comitente no sea inferior al ... por ciento.

Por su parte, el país "B" adoptará los siguientes factores:

- a) un ... por ciento en favor de sus empresas locales.
- b) en los casos de "Consorcios Latinoamericanos" el FTP será el producto del porcentaje de participación de la o las Empresas Locales por ... por ciento, incrementándose el FTP en ... puntos porcentuales.

c) En los casos de "Consortios Mixtos" el FTP será el producto del porcentaje de participación de la o las Empresas Locales por ... por ciento, más una alícuota de los puntos porcentuales adicionales, en proporción a la participación de las Empresas Latinoamericanas en la parte no Nacional del Consortio. En el caso del inciso b) precedente, el porcentaje de participación de la o las empresas consultoras locales deberá ser ... por ciento.

En el supuesto del inciso c) precedente, el porcentaje mínimo conjunto de participación de las Empresas Locales y Latinoamericanas será del ... por ciento, debiéndose mantener dentro de dicho porcentaje, el grado mínimo de participación de la o las Empresas Locales previsto en el párrafo anterior.

En los casos de Consortios Integrados por Empresas Locales del país Comitente y otras que no reúnan los requisitos para ser consideradas como tales, ni locales de otro de los países signatarios, el FTP será el producto del porcentaje de participación de las Empresas Locales por ... por ciento, siempre que el grado de participación de las Empresas Locales del país Comitente no sea inferior al ... por ciento.

Artículo 11o - Los factores de trato preferencial definidos en el artículo 10o serán aplicados a las calificaciones obtenidas por las Empresas, considerando como mínimo los siguientes elementos:

- Antecedentes generales y organización de la firma;
- Antecedentes en el campo específico del Concurso;
- Experiencia del personal propuesto;
- Metodología y organización propuestos.

Artículo 12o - Las ofertas provenientes de Empresas Consultoras que se presenten al Concurso Latinoamericano, sin asociarse con Empresas Nacionales del país del Comitente, no serán beneficiadas con el trato preferencial previsto en el artículo 10o.

Artículo 13o - Las Empresas Consultoras Nacionales y los Consortios Latinoamericanos, para beneficiarse con el trato preferencial establecido, asumirán en sus ofertas y en los contratos que celebren, el compromiso de no subcontratar los servicios con empresas que no fueran nacionales en los términos del artículo 6o.

CAPITULO V

Concurso Latinoamericano

Artículo 14o - Cada país signatario asegurará una pronta y eficaz difusión de los concursos y los Comitentes enviarán, por la vía más rápida, copia de los avisos a cada una de las organizaciones nacionales determinadas por los países signatarios, a fin de que les den adecuada difusión entre las empresas consultoras.

Artículo 15o - Los avisos de Concurso contendrán información suficiente sobre las características del llamado y del objeto de la contratación. Asimismo, se preverán plazos razonables antes de la apertura de las ofertas, que permitan la formación de Consorcios Latinoamericanos y la preparación y presentación de ofertas por dichos Consorcios.

Artículo 16o - Los países signatarios adoptarán las medidas pertinentes para simplificar a las Empresas Latinoamericanas los trámites de inscripción, la asociación con las Empresas Locales, la constitución de garantías, la presentación de documentación y, en general, el cumplimiento de los requisitos para participar en las Licitaciones.

Artículo 17o - Los países signatarios procurarán con relación a la demanda del sector público en materia de servicios de Consultoría, seguir las siguientes pautas:

- Desagregar financiamiento y ejecución de obras, recurriendo a la contratación conjunta en supuestos excepcionales con la debida justificación.
- Desagregar proyecto y ejecución de obras, recurriendo a la contratación conjunta con los mismos recaudos indicados en el inciso anterior.
- Cuando en los proyectos de obras o servicios existan alternativas técnicamente viables, se optará por las que permitan un mayor uso de la consultoría nacional de los países signatarios.

CAPITULO VI

Administración del Acuerdo

Artículo 18o - La Administración del presente Acuerdo estará a cargo de una Comisión integrada por igual número de Representantes de cada uno de los países signatarios, la que se constituirá dentro de los noventa días de suscrito el mismo, y establecerá su régimen de funcionamiento.

Artículo 19o - La Comisión Administradora a que se refiere el artículo anterior se reunirá a solicitud de cualquiera de los países signatarios y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo.
- Recomendar a los gobiernos de los países signatarios los ajustes y modificaciones que sean necesarios para la aplicación y perfeccionamiento del presente Acuerdo.
- Procurar la solución de los conflictos o diferencias que se susciten entre los países signatarios, con referencia a la

interpretación y aplicación del presente Acuerdo, llevando a cabo los procedimientos de negociación, mediación y conciliación que fueren necesarios.

- Proponer a los gobiernos de los países signatarios normas para armonizar sus políticas nacionales.
- Promover la constitución de empresas binacionales o multinacionales que sean de interés común.
- Estimular la celebración de convenios de cooperación y complementación entre empresas de los países signatarios.
- Evaluar anualmente la marcha del Acuerdo.
- Dictar su propio Reglamento.

CAPITULO VII

Adhesión

Artículo 20o - El presente Acuerdo estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los restantes países miembros de la Asociación.

La adhesión se formalizará una vez negociados los términos de la misma entre los países signatarios y el país adherente, mediante la suscripción de un Protocolo Adicional que entrará en vigencia treinta días después de su depósito en la Secretaría de la Asociación.

CAPITULO VIII

Convergencia

Artículo 21o - Los países signatarios favorecerán, en el marco de la Conferencia de Evaluación y Convergencia a que se refiere el Artículo 39o. literal a) del Tratado de Montevideo 1980, negociaciones con los restantes países miembros de la Asociación con la finalidad de examinar la posibilidad de proceder a la multilateralización progresiva de los beneficios que se deriven del presente Acuerdo.

CAPITULO IX

Vigencia y Duración

Artículo 22o - El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir del .. dede 1990 para los países que lo hayan puesto en vigor administrativamente en sus respectivos territorios, y tendrá una duración de 5 (cinco) años, prorrogable automáticamente por períodos de 3 (tres) años.

CAPITULO X

Denuncia

Artículo 23o - Cualquier país signatario del presente Acuerdo podrá denunciarlo transcurridos dos años de su participación en el mismo. Al efecto, notificará su decisión con noventa días de anticipación al depósito del instrumento respectivo en la Secretaría General de la ALADI, quien informará de la denuncia a los demás países signatarios.

Una vez formalizada la denuncia, cesarán automáticamente para el Gobierno denunciante los derechos adquiridos y las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo, salvo en lo que se refiere a los Concursos y Contratos en ejecución, que serán expresamente determinados.

CAPITULO XI

Evaluación y Revisión

Artículo 24o - Los países signatarios informarán anualmente al Comité de Representantes, los avances que realicen en el marco de los compromisos asumidos en el presente Acuerdo.

CAPITULO XII

Disposiciones Generales

Artículo 25o - Cada país signatario informará a los demás con prontitud sobre cualquier cambio que se produzca en la legislación o en las políticas relativas a la contratación de servicios de consultoría por el sector público. Las comunicaciones serán dirigidas a los Organismos que cada país designe en el Anexo III del presente Acuerdo.

Artículo 26o - Los países signatarios adoptarán las medidas necesarias en materia aduanera, impositiva y migratoria, con el objeto de facilitar el traslado de las personas y equipos de las Empresas Consultoras que resulten adjudicatarias de los Concursos Internacionales a que se refiere el artículo 9o. del presente Acuerdo, destinados a la prestación de los servicios respectivos.

En el Anexo IV del presente Acuerdo se determinan los criterios básicos que cada parte seguirá en materia aduanera, tributaria, migratoria, laboral, de reconocimiento de títulos, de ejercicio profesional y de propiedad intelectual.

Las medidas que cada parte adopte en cumplimiento del presente artículo y del Acuerdo, serán puestas en conocimiento inmediato de las demás partes.

Artículo 27 - Los países signatarios tenderán, en materia de consultoría, a la adopción de políticas de expansión de la demanda del sector público y a la armonización de los tratamientos fiscales, impositivos y financieros aplicables a las empresas consultoras.

Artículo 28 - Los países signatarios se acogerán a las disposiciones del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación para facilitar el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo.

Artículo 29 - Los países signatarios, en forma concertada, realizarán gestiones ante los organismos internacionales de financiamiento con el objeto de conseguir la aceptación del sistema de trato preferencial previsto en el Acuerdo para la contratación de servicios de consultoría.
