



VPC/FMP

Informe

EVALUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ADQUISICIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

El presente documento contiene información confidencial comprendida en una o más de las diez excepciones de la Política de Acceso a Información e inicialmente se considerará confidencial y estará disponible únicamente para empleados del Banco.

Octubre2015

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

1. Antecedentes del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones de la República Dominicana SNCC-RD

El 30 de junio de 1966 con la Ley 295 de Aproveccionamiento del Gobierno nace la primera ley que regulaba a las compras y contrataciones gubernamentales, creada por la Comisión de Aproveccionamiento del Gobierno, órgano adscrito a la Presidencia de la República bajo dependencia administrativa de la Secretaría de Finanzas, hoy Ministerio de Hacienda. Esta norma excluía a todas las dependencias que estuvieran fuera del Gobierno Central o Poder Ejecutivo. Treinta y dos años después, en 1998 se lleva a cabo lo que se llamó el “Dialogo Nacional” en el cual el Estado Dominicano se preocupa por identificar los mecanismos para prevenir la corrupción y de paso elaborar una reforma del sistema de administración financiera y con esto promover la transparencia del gasto público. Fruto de este diálogo se dio el Decreto No. 262-98 del 10 de julio de 1998, en el cual se crea el Reglamento de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios de la Administración Pública. Este decreto no fue modificado sino hasta febrero del 2006 con el Decreto No. 63-06 donde se aprueba un nuevo reglamento de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, el cual trajo una importante reforma a la normativa de compras con la inclusión de las obras y las concesiones. Sirvió también de base o de puente para lo que hoy es la Ley 340-06 del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, la cual recoge el marco legal del “Sistema de contrataciones de bienes, Obras, Servicios y Concesiones de la República Dominicana” (SNCC-RD), creando criterios homogéneos y especializados sobre cada materia. Esta Ley es considerada moderna con relación al Derecho Administrativo, puesto que posee los principios fundamentales de la materia y además los procedimientos de selección de proveedores, los concursos, licitaciones, las impugnaciones de los proveedores, los umbrales como método de determinar el procedimiento a llevar a cabo para contratar y un sinnúmero de innovaciones que constituyen un gran avance en materia de contrataciones gubernamentales. El ámbito de aplicación de la Ley abarca todas las instituciones del sector público, cabe citar el Gobierno Central, instituciones descentralizadas y autónomas financieras y no financieras, los ayuntamientos y todas las instituciones que manejan fondos públicos. Mediante esta ley se crea el SNCC-RD con la función principal de centralizar las políticas y las normas (principios, políticas, normas y procedimientos) y descentralizar la gestión operativa y se crea la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) como el órgano rector del SNCC-RD. Esta Ley fue posteriormente modificada por la Ley 449-06 del 6 de diciembre de 2006, constituyendo un marco jurídico único y homogéneo que incorpora buenas prácticas internacionales y nacionales en materia de compras y contrataciones públicas y se relaciona con el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado. El 30 de Agosto de 2007 se emitió el Reglamento de Compras y Contratación de bienes, Servicios y Obras, 490-07, y luego de haber transcurrido cinco años de la puesta en aplicación de este reglamento, con el objetivo de incluir las regulaciones necesarias para una correcta y más eficiente aplicación de la Ley 340-06 y su modificación Ley No. 449-06, se introducen los más recientes Reglamentos de Compras y Contratación de bienes, Servicios y Obras: Reglamento 543-12 que incluye mejoras al diseño de la estrategia de intervención con las Mypimes, la obligatoriedad de dar máxima publicidad a las oportunidades de negocio y la designación de responsables en la conducción y ejecución de las diferentes modalidades de compra. De más reciente aplicación es el Reglamento 164-13 el que establece la obligatoriedad de que el porcentaje de compras reservadas a las Micro, Pequeña y Medianas Empresas (Mypimes), se hagan apoyando la industria de bienes y servicios de origen, manufactura y producción nacional.

2. Análisis General del SNCC-RD

Producto de la reforma legal e institucional que conforma la Administración Financiera del Estado Dominicano que finalizó en el 2007, se genera el marco normativo compuesto por las leyes 340-06 y 449-06 de Contrataciones Públicas destinadas a mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de la gestión de las Compras y contrataciones del Estado Dominicano con miras a impulsar la rendición de cuentas. El resultado de esta reforma genera cambios profundos orientados a lograr un sistema de gestión de las finanzas públicas que asegure una ejecución del gasto público

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

efectivo, eficaz y transparente y da origen al SNCC-RD, conformado por tres elementos: 1.-Conceptos, compuesto por políticas, normas, principios y procedimientos. 2.-, Herramientas: servicios, asistencia, capacitación, investigación, opinión sobre impugnaciones y Administración del sistema. 3.- Sujetos o Actores: Instituciones públicas regidas por la Ley 340-06, sociedad, proveedores del Estado, órgano rector y comisiones de veeduría y observatorio de compras públicas. El SNCC-RD además interactúa con varios otros sistemas, el sistema nacional de planificación e inversión pública, el sistema de presupuesto, el sistema de contabilidad, el de tesorería y el de Administración de bienes nacionales.

Como resultado de la evaluación del SNCC-RD utilizando la herramienta MAPS de la OECD aplicada en los años 2012 y 2015 se identifican cuatro grandes fortalezas en materia de adquisiciones públicas:

1. Existencia de un marco normativo robusto que se acerca a los principios y características de los sistemas de adquisiciones considerados como mejores prácticas en el ámbito internacional.
2. Consolidación del ente rector del SNCC-RD con un liderazgo relevante para la coordinación y modernización de las adquisiciones, responsable de dictar las políticas, normas y procedimientos para desarrollar el SNCC-RD.
3. Fortalecimiento del portal único de información sobre adquisiciones que aunque informativo exclusivamente ha sido coadyuvante de los procesos de transparencia del SNCC-RD.¹
4. Haber avanzado en el desarrollo de un modelo de gestión de un único SNCC-RD para todas las entidades que realizan uso de los fondos del erario público.

2.1 Análisis específico según la pauta de requerimientos de la Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (GN-2538)

El siguiente cuadro resume el análisis específico de cumplimiento en los 54 indicadores según la pauta de requerimientos de la Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (GN-2538-13). Este análisis se efectuó con base al MAPS de la OECD² y diagnósticos recientes efectuados por el Banco en la República Dominicana, además de un cercano monitoreo con la DGCP y con la información disponible al 2015 a través de visitas, misiones y diálogo sectorial con actores del país y otras divisiones del Banco. Es posible concluir que gran parte de las prácticas de adquisiciones del SNCC-RD han alcanzado estándares internacionales aunque están pendientes algunas reformas legales y el fortalecimiento de estructuras de control que permitan a la República Dominicana ser elegible para un uso avanzado de su sistema nacional de adquisiciones, por lo que se acordó con el Gobierno, mediante Ayuda Memoria Técnica firmada en agosto de 2015 avanzar en una primera etapa con el uso parcial del sistema.

¹ Existe un esquema de asistencia técnica al uso del portal por parte de la Dirección General. Se brinda asistencia con un esquema de *help desk* de un equipo estable de 12 expertos, con protocolos de monitoreo y escalamiento a las necesidades de asistencia.

² Evaluaciones de 2012 y de 2015, esta última en fase de finalización.

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

Cumplimiento del SNCC-RD con los requerimientos³ de la Guía para la aceptación del uso de los sistemas nacionales de adquisiciones

Pilar I - Marco Legislativo y Regulatorio		Pilar II - Marco Institucional y Capacidad de Gestión		Pilar III - Las Adquisiciones y Prácticas de Mercado		Pilar IV - Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas	
1.a		3.a		6.a		9.a	
1.b		3.b		6.b		9.b	
1.c		3.c		6.c		9.c	
1.d		3.d		6.d		9.d	
1.e		4.a		7.a		9.e	
1.f		4.b		7.b		10.a	
1.g		4.c		7.c		10.b	
1.h		4.d		8.a		10.c	
2.a		5.a		8.b		10.d	
2.b		5.b		8.c		10.e	
2.c		5.c				11.a	
2.d		5.d				12.a	
2.e						12.b	
2.f						12.c	
						12.d	
						12.e	
						12.f	
						12.g	

Cumple Cumple Parcialmente No Cumple

2.1.1 El Marco Regulatorio

El SNCC-RD cuenta con un marco regulador completo, ya que sus leyes, reglamentos y procedimientos se encuentran adecuadamente registrados y organizados en forma jerárquica siendo estas la Ley No. 340-06 con su modificación Ley No. 449-06 y su reglamento de aplicación No. 543-12 y el Decreto No. 164-13 y las resoluciones emitidas por el órgano rector, el cual abarca de un modo universal todos los bienes, obras y servicios, incluyendo los de consultoría, para todas las contrataciones donde se utilicen fondos públicos, dando una cobertura a nivel nacional de todas las instituciones del Estado que utilicen fondos públicos. Se establece como procedimiento general la licitación pública, sin embargo este procedimiento no es el único establecido en la ley ya que ésta permite otras modalidades de adquisiciones, estableciéndose los niveles jerárquicos adecuados junto con las condiciones bajo las cuales puede utilizarse cada procedimiento mediante los correspondientes umbrales de compras. Estos procedimientos cuentan con sus correspondientes documentos estándar, y manuales de procedimientos. Se prohíbe tácitamente el fraccionamiento y se obliga a la máxima publicidad, con la posibilidad de

³ Corresponden a 54 indicadores –equivalentes a las mejores prácticas– que miden todos los aspectos de mayor relevancia en un sistema de contratación pública, entre ellos, la calidad de la regulación, de sus procedimientos, de su institucionalidad, de sus sistemas de información o reclamaciones, entre otros. A su vez, cada indicador contiene varias prácticas a analizar, las cuales se califican una a una de la siguiente manera: Cumple (indicado en verde), significa que la práctica está completamente presente; Cumple Parcialmente (indicado en amarillo y verde), significa que la práctica está presente, pero no idealmente según el requerimiento definido; No Cumple (indicado en gris), significa que la práctica está ausente completamente.

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

cancelar o anular cualquier proceso en que se compruebe la omisión de los requisitos de publicidad⁴. Por otra parte, es importante destacar que el marco legal dominicano está armonizado con el Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, lo que indica que cumple con las normas internacionales en esta materia. La Regulación se apoya en un Registro de Proveedores como requisito para que los oferentes nacionales puedan participar en los procedimientos de compras y contrataciones. Para los oferentes extranjeros no se hace exigible este requisito, y solo se deben registrar si son adjudicatarios del contrato, sin embargo es obligatoria la constitución de una sucursal en el país, además de que para el caso de obras es necesario asociarse con una empresa local bajo esquema APCA. La Ley le asignó potestades a la DGCP para regular estas limitaciones tratándose de convenios de financiamiento externo, levantándolas y permitiendo que no sean aplicables en el contexto de contratos que financie el Banco (Art. 79 Ley no. 340 de 2006), por lo cual esta regulación no tiene impactos en sus operaciones. En todo caso, para evitar cualquier falta de claridad en la ejecución de las operaciones y en el uso del subsistema se han acordado mediante Ayuda Memoria Técnica entre la Dirección General de Compras Públicas y el Banco, medidas de mitigación con la DGCP.

2.1.2 La Arquitectura Institucional.

El Marco normativo establece de manera clara la organización del SNCC-RD en función de los criterios de centralización de las políticas y de las normas y descentralización de la gestión operativa⁵. La función normativa se halla asignada al Órgano Rector, representado por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en relación de dependencia con el Ministerio de Hacienda. La DGCP tiene por objeto en términos generales: crear las políticas y normas que regulan las compras, velar por el cumplimiento de la ley y las normas que rigen la materia en cuestión y conocer en primera instancia los conflictos que se generan entre proveedores del estado y las instituciones. Con la finalización de los desarrollos tecnológicos para la implementación del portal transaccional de compras públicas de la República Dominicana, se espera dar un salto cualitativo sustancial en el desarrollo del SNCC-RD y satisfacción de las necesidades planteadas anteriormente. Lo anterior resulta relevante ya que de tiempo atrás se había advertido que uno de los retos fundamentales para la modernización de las compras públicas en la República Dominicana lo constituye la necesidad de desarrollar e implementar el uso y aplicación de un nuevo portal transaccional de las contrataciones públicas, que estuviere integrado a los sistemas de gestión financiera a fin de certificar la disponibilidad de recursos financieros y de asegurar el pago oportuno a los proveedores y contratistas, que reduzca las discrecionalidades en la aplicación de los métodos de contratación, que contribuya a identificar oportunidades para consolidar adquisiciones del mismo tipo de bien, y que permita generar estadísticas para la toma de decisiones estratégicas, entre otros. El Banco participó en el fortalecimiento del SNCC-RD a través de la operación 1809/OC-DR, que financió el Programa de Modernización de la Administración de Recursos Públicos, la cual permitió diseñar el portal transaccional de Contrataciones públicas, y el fortalecimiento en diversas áreas del Órgano Rector del sistema.

2.1.3 La Operación del Mercado.

El sector privado de República Dominicana opera razonablemente bien. La competencia por los contratos de cuantías mayores se concentra en una cantidad relativamente reducida de empresas, de gran tamaño, lo que afecta la competencia equitativa y constituye una barrera para el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas. Es importante señalar que desde inicios del 2013 con

⁴ Art. 69 del Reglamento 543-12

⁵ Art. 34 Ley 340-06 del 18 de agosto de 2006

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

la puesta en vigencia del reglamento No.164-13, hay un marcado interés en las autoridades por incrementar la participación de las Mipymes como proveedores del SNCC-RD, de acuerdo con su naturaleza, género y tamaño, con énfasis en aquellas lideradas por mujeres, producto de este creciente interés es el financiamiento del Banco a través del FOMIN del “Proyecto de financiamiento del rol de las Mipymes como proveedores del Estado.”

La operación del mercado funciona razonablemente bien y el número de proveedores ha venido aumentado notablemente en los últimos años, pasando de 25,080 en el 2012 a 50,067 proveedores del Estado para el año 2014.

El marco normativo para el SNCC-RD cuenta con elementos puntuales y fundamentales en el tema de administración de contratos, los cuales están claramente definidos con cláusulas en consonancia con las prácticas internacionales, que definen controles de calidad para bienes y la supervisión de obras civiles. En lo referente a la solución de controversias y resolución alternativa de conflictos, el país es miembro de la Convención de Nueva York (1958), sobre aplicación de laudos de arbitraje internacional, y se cuenta con los mecanismos para resolución alternativa de conflictos, cumplimiento de fallos arbitrales, ley de arbitraje, neutralidad de árbitros y cumplimiento de decisiones en los tribunales para resolución de procesos controversias. Tanto la normativa sobre Compras y Contrataciones como la Ley sobre Arbitraje Internacional contemplan que pueden someterse a arbitraje las controversias y situaciones que así lo ameriten. Así lo señala el artículo 69 de la primera de estas leyes y se refleja en los modelos estándar de contrato.

2.1.4 Los Sistemas de Control y Protestas.

El Sistemas de Control y Auditorias en la República Dominicana está establecido a través del control interno y control externo, el cual cuenta con un marco legal, organización, políticas y procedimientos de control y verificación mediante las auditorías que lleva a cabo la Contraloría General de la República, en virtud de la Ley No. 10-07. Las unidades de control interno no tienen permanencia en todas las instituciones que reciben fondos públicos, por tanto no se realizan las correspondientes auditorías internas en todas las instituciones que entran dentro de su ámbito de aplicación, ni en la totalidad de procesos realizados, en consecuencia los controles resultan muy trabajosos, lo que obstaculiza una toma de decisiones eficiente y efectiva, lo cual podrían dificultar la gestión eficiente de las operaciones que financia el Banco. Además las auditorias de control interno no se ejecutan de forma regular en todas las instituciones que reciben fondos públicos. Hay que destacar que no es un requisito obligatorio que los auditores públicos tengan conocimientos básicos y preparación en el tema de compras públicas, careciendo de un programa formal de capacitación para estos fines. Un avance significativo en lo relativo al control interno ha sido la implementación por parte de la Contraloría General de la República de las Normas Básicas de Control Interno (NOBACI), las cuales han iniciado a ser vigiladas mediante un esquema de autoevaluación por parte de las entidades. En lo referente al control externo en virtud de la Ley No. 10-04 corresponde a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. En lo que se refiere a las impugnaciones y apelaciones, la Ley No. 340-06, dispone de un procedimiento eficiente para que los proveedores del Estado puedan realizar las impugnaciones y apelaciones que consideren necesarios al momento de sentirse vulnerados en sus derechos, este procedimiento administrativo inicia ante la entidad contratante que provocó el hecho impugnado, en segunda fase ante el Órgano Rector en grado de apelación administrativa y puede ser recurrido ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Para resolver estos recursos administrativos se establecen plazos cortos que permite al solicitante obtener una respuesta de forma oportuna. Todas las decisiones en grado de apelación son públicas en el portal web administrado por el órgano rector. Aunque la Ley de Compras y Contrataciones Públicas no establece claramente el requisito de incluir medidas éticas y de lucha contra la corrupción en los documentos referentes a los procesos de compras y contrataciones públicas, si se detalla claramente las posibles sanciones y/o responsabilidades individuales a que pueden ser

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

objeto los servidores públicos. La Ley 340-06 también establece que las prácticas corruptas o fraudulentas comprendidas en el Código Penal o dentro de la Convención Interamericana contra la Corrupción, o cualquier acuerdo entre proponentes o con terceros, que establecieren prácticas restrictivas de la libre competencia, serán causales determinantes del rechazo de la propuesta en cualquier estado del proceso o de la rescisión del contrato, si éste ya se hubiere celebrado. Por esta razón, en los documentos de licitación, los contratos, así como los instrumentos empleados en los sistemas electrónicos de información (en soporte físico o electrónico), se incluirán disposiciones destinadas a asegurar la aplicación de lo establecido en la Sección I de las Políticas de Adquisiciones del Banco, incluyendo las disposiciones de prácticas prohibidas.

3. Análisis de los subsistemas de Compras Menores y Comparación de Precios para la contratación de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría.

Para el análisis de estos subsistemas se utilizaron aquellos requerimientos -prácticas/indicadores específicos- de la Guía que les son aplicables, las cuales se resumen en las siguientes tablas, con su respectiva correspondencia al indicador de la Guía y con el resultado del análisis. A su vez, para asegurar rigurosidad y uniformidad en la revisión, el Equipo del Banco profundizó el análisis particular de los subsistemas a través de una revisión detallada de las prácticas descritas en los documentos de diseño y/o evaluación utilizados comúnmente por los Gobiernos y los Bancos Multilaterales de Desarrollo para estos casos⁶.

Cada uno de los indicadores/prácticas se califican de la siguiente manera: “Cumple” (indicado en verde), significa que la práctica está completamente presente; “Cumple Parcialmente” (indicado en amarillo y verde), significa que la práctica está presente, pero no idealmente según el requerimiento definido; “No Cumple” (indicado en gris), significa que la práctica está ausente completamente.

Toda la evidencia señala que muy difícilmente un sistema de contratación pública cumplirá con todas las mejores prácticas, razón por la cual en la Guía se estableció que es posible recomendar el uso de un sistema o subsistema aun cuando este no cumpla con todas las prácticas, pero sólo requiera ajustes menores (subsancables en el corto plazo) para lograr el cumplimiento total y se alcance un acuerdo con el Gobierno de mejoras previas antes de su uso en las operaciones del Banco, o bien definir un alcance del uso compatible con las mejores prácticas.

*Los procedimientos de compras menores*⁷ Es un procedimiento exclusivo para la adquisición de bienes y servicios y se efectúa mediante un trámite simplificado de acuerdo con algunas pautas establecidas en el Reglamento de la Ley de Compras. Se debe invitar a un mínimo de tres (3) proveedores debidamente inscritos en el registro de proveedores; las invitaciones a participar podrán efectuarse por cualquier medio y las ofertas podrán presentarse mediante correo electrónico, facsímil con aviso de recibo, soporte papel u otros medios. El plazo de antelación entre el momento de efectuarse la invitación y el momento límite para presentar la propuesta podrá ser estipulado libremente por el organismo

⁶ Los sitios www.mdbegp.org (Comunidad de Práctica de compras electrónicas, organizada por los Bancos Multilaterales de Desarrollo) y www.ricg.org (Red Interamericana de Compras Gubernamentales, que reúne a todas las autoridades y agencias de contratación pública de la región, apoyadas por la OEA, el BID el IDRC) contienen los estudios, guías y presentaciones con las prácticas recomendadas para el diseño y evaluación de los subsistemas de comparación de precios, subasta a la inversa, convenios marco y adquisición de bienes y servicios.

⁷ Art. 49 del Reglamento de Aplicación No. 543-12.

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

contratante, y se requiere un mínimo de 3 cotizaciones. Normalmente la práctica y una revisión de un conjunto de trámites denotan que en promedio se tarda entre 15 y 20 días para iniciar el proceso y la suscripción del contrato.

*El método de comparación de precios*⁸ es una amplia convocatoria a las personas naturales o jurídicas inscritas en el registro respectivo. Este proceso sólo aplica para la compra de bienes comunes con especificaciones estándares, adquisición de servicios y obras menores. Requiere de un acto administrativo para su aprobación⁹. Es obligatoria su convocatoria a través del portal del Órgano Rector y de la Institución. El plazo de entrega de ofertas no puede ser menor a 5 días hábiles¹⁰. Las etapas procedimentales de recepción, evaluación, adjudicación y notificación satisfacen buenas prácticas internacionales. Se requiere de publicitar la adjudicación en el Portal del Órgano Rector. Normalmente la práctica y una revisión de un conjunto de trámites denotan que en promedio se tarda cerca de 30 días entre el inicio del proceso y la suscripción del contrato.

3.1 Las principales características de los subsistemas de compras menores y el de comparación de precios del SNCC-RD se resumen a continuación:

Normativa y reglas de uso/negocio: En ambos subsistemas, se cumplen con las exigencias de buenas prácticas. La Normativa es clara, sintética y se encuentra compilada en una sola norma evitando dispersión de reglas (Arts. 16 de la Ley 340-06 y el capítulo V del Reglamento de Aplicación No 543-12). Tanto en el caso del subsistema de comparación de precios para bienes, obras y servicios, como en el caso de compras menores, estos contienen fundamentalmente las mismas exigencias del Banco en cuanto a que los procedimientos son apropiados exclusivamente para adquirir bienes en existencia, fáciles de obtener, o productos a granel con especificaciones estándar y pequeño valor o trabajos sencillos de obra civil y pequeño valor. El plazo de antelación desde el momento de la invitación a presentar cotizaciones hasta la apertura de las mismas no puede ser inferior a los cinco (5) días hábiles en el caso de comparación de precios y en el caso de compras menores lo establece la misma Administración sin que pueda ser menor a dos (2) días.

Registro de Proveedores: De acuerdo con el Reglamento de compras y contrataciones, las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas en el país, interesadas en participar en cualquier proceso de compra o contratación, deberán estar inscritas en el correspondiente Registro, o, conjuntamente con la entrega de ofertas deberán presentar copia de la solicitud de inscripción en el Registro; en este caso la inscripción deberá formalizarse de manera previa a la evaluación de las ofertas. Las solicitudes de inscripción se deben entregar en la DGCP, conjuntamente con la documentación que se detalla en el reglamento de compras y contrataciones. El Reglamento establece un plazo perentorio dentro del cual la DGCP deberá responder al interesado (10 día hábiles). Para los casos de compras menores y comparación de precios, los oferentes deberán estar previamente inscritos en el Registro de Proveedores del Estado. El registro tiene un período de validez y vigencia por dos años. Pese a que pareciera que dado este registro existe un impedimento a la participación de firmas internacionales, el Reglamento de la Ley de compras y contrataciones (Art. 20) también establece flexibilidades para el caso de firmas o empresas extranjeras que participen en una licitación o en un proceso de contratación,

⁸ Art. 16 Ley 340-06 con modificaciones en la Ley 449-06.

⁹ Art.15 Ley 340-06 con modificaciones en la Ley 449-06.

¹⁰ Según la regulación y el Manual de Procedimientos para Comparación de Precios.

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

para las cuales no es necesario estar registradas, salvo el caso de que se encuentren domiciliadas en la República Dominicana. Solo si resultaren adjudicatarias, previa suscripción del contrato, deberán obtener el registro correspondiente.

Soporte: La DGCP es la Dirección responsable para diseñar e implantar los manuales de procedimientos comunes para cada tipo de compra y contratación de bienes, servicios y obras. Así como verificar que en las entidades comprendidas en el ámbito de la ley se apliquen en materia de compras y contrataciones las normas establecidas en la ley, reglamentos, así como políticas, planes, programas y metodologías, capacitar y especializar al personal encargado de llevar a cabo las compras y el de las Unidades operativas en la Organización y funcionamiento del Sistema. También se encarga de organizar y mantener actualizado el registro de proveedores del estado. Toda la información necesaria para el soporte de los diferentes procedimientos de contratación se encuentra a disposición de los usuarios en el portal www.comprasdominicana.gov.do, los que sin duda facilitan la gestión de las entidades contratantes.

Gestión del Sistema: La DGCP monitorea el uso e impacto de los diferentes mecanismos de compra. En la práctica el mecanismo de comparación de precios se lleva a cabo en un tiempo razonable (26 a 32 días en promedio). Sin embargo, una de las fases más críticas es la fase de registro de contrato por parte de la Contraloría General de la República y la de pago por parte de las administraciones, por el considerable largo tiempo que toman ambos procedimientos en algunos casos, lo que puede tener un impacto no deseado en los precios de los bienes que compra el estado y en la amplia participación de proveedores, incluyendo la participación de Mipymes.

3.2 Descripción general de los procedimientos de contratación para bienes, obras y servicios.

Los procedimientos de selección descritos por la regulación de la República Dominicana para obras, bienes y servicios según los umbrales aplicables para el 2015 se describen a continuación¹¹:

Método	Cuantía	Equivalencia en US\$	Descripción
<i>Compras Menores</i>	Desde RD\$ 90,065. hasta RD\$ 675,483.	US\$ 2,001- US\$ 15,010	<i>Bienes y Servicios</i>
<i>Comparación de Precios</i>	Desde RD\$ 675,484 hasta RD\$ 3,472,695	US\$ 15,010- US\$ 77,171	<i>Bienes y Servicios</i>
	Desde RD\$ 18,012,920 hasta RD\$ 67,548,449	US\$ 400,287 - US\$ 1,501,076	<i>Obras</i>
<i>Sorteo de Obras</i>	Desde RD\$ 67,548,450 hasta RD\$ 112,580,748	US\$ 1,501,076- US\$ 2,501,794	<i>Obras</i>
<i>Licitación Restringida</i>	Desde RD\$ 3,472,696 hasta RD\$ 3,526,635	US\$ 77,171- US\$ 78,369	<i>Bienes y Servicios</i>
	Desde RD\$ 112,580,749 hasta RD\$ 270,193,798	US\$ 2,501,794- US\$ 6,004,306	<i>Obras</i>

¹¹ Para efectos del análisis para la aprobación de sistemas nacionales en operaciones del Banco solo se toma en consideración los subsistemas de compra menor y comparación de precios del SNCC-RD.

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

Licitación Pública	Desde RD\$ 3,526,636.	US\$ 78,369	Bienes
	Desde RD\$ 270,193,799	US\$ 6,004,306	Obras

La ley 340-06 establece además otros métodos de selección que no son objeto de validación en este momento dados los ajustes que habría que realizar a estos subsistemas para su utilización en las operaciones que financia el Banco. Entre estos tenemos a la **Licitación Restringida, la Licitación Pública y el Sorteo de Obras.**

3.3 Resultados del análisis de cumplimiento de los requerimientos para a la aceptación de los subsistemas de Comparación de Precios para bienes, obras y servicios diferentes de los de consultoría y de Compra Menor para bienes y servicios diferentes a los de consultoría.

A continuación se presentan los resultados del análisis del subsistema de Comparación de Precios, de conformidad con los indicadores que le son aplicables según la Guía:

	Práctica	Indicadores Aplicables Guía	Observaciones	Clasificación
A)	Sistema Electrónico: Cuentan con un sistema electrónico que permite publicar o transar los requerimientos de compras afectas a cotizaciones/comparación de precios e informar sus resultados y contratos/órdenes de compra asociados.	5a, 5b y 11a	El 20 de Febrero del 2008, la DGCP lanzó el portal www.comprasdominicana.gov.do , el cual es la herramienta que permite visualizar las informaciones indicadas en la Ley No. 340-06. La publicación en este portal es obligatoria para todo el ámbito de aplicación de la citada Ley y es totalmente gratuito tanto para publicar como para acceder al mismo.	Cumple
B)	Capacitación: Se dictan diferentes tipos de cursos básicos y avanzados, tanto para usuarios compradores como proveedores, que les permiten adquirir los conocimientos para licitar y ejecutar contratos de compra de bienes y servicios (no consultoría).	5c	Cumple la Práctica. Los esfuerzos de capacitación son realizados a través del Centro de Capacitación en Políticas y Gestión Fiscal (CAPGEFI) junto con la DGCP. En los años 2013 y 2014 se han capacitado 2195 y 2508 funcionarios, respectivamente.	Cumple
C)	Difusión y Materiales: Periódicamente invitan a posibles proveedores a participar de las oportunidades de negocio con el Estado, a través de los medios de comunicación, eventos, alianzas con el Sector Privado; Todas las leyes y reglamentaciones se publican y resultan fácilmente accesibles para el	11a	Cumple la Práctica. Todo el marco legal del Sistema de Compras y Contrataciones así como las políticas, manuales, documentos estándar, guías, y cualquier otra información de carácter general y abarcador de todo el Sistema, están disponibles en el Portal web	Cumple

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

	Práctica	Indicadores Aplicables Guía	Observaciones	Clasificación
	público en forma gratuita; Cuentan con materiales educativos para orientar y entrenar a las entidades públicas y proveedores; publican en su sitio Web o envían permanentemente información sobre nuevas normas, guías o noticias que colaboran en los procesos de contratación.		administrado por el Órgano Rector, www.comprasdominicana.gov.do , consolidadas en el Link Normas Secundarias, así como también la página informativa del Órgano Rector, www.dgcp.gov.do . Al interior está el Departamento de Comunicaciones de la DGCP y frecuentemente se llevan actividades como ferias promocionales o eventos de <i>outreach</i> .	
D)	Acompañamiento: Proveen acompañamiento a través de uno o más puntos de expeditos de contacto, para resolver consultas o resolver incidentes de las dependencias públicas y proveedores.	4 y 5c	Cumple la Práctica. La DGCP brinda asesoría a través de su mesa de ayuda, a las instituciones, oferentes, proveedores, ciudadanos y cualquier otro interesado que solicite informaciones en materias de compras y contrataciones. Este servicio puede ser solicitado por vía telefónica, correo electrónico y en forma personalizada, y se cuenta con control manual de cada respuesta ofrecida al usuario. Se cuenta con 12 personas a disposición para estas dudas.	Cumple
E)	Amplio acceso y competitividad de oferentes. La normativa nacional y prácticas de las autoridades de contratación contemplan los siguientes aspectos: - Elaboración de documentos licitación o términos de referencia que estipulen neutralidad en los requerimientos de bienes o servicios solicitados, sin hacer referencia de marcas, o bien aceptando productos equivalentes que pudieran cumplir con estos requerimientos. - Establece la participación de cualquier contratista o proveedor o grupo de proveedores o contratistas, nacional o extranjero, simplemente sobre la base de sus calificaciones o en conformidad con acuerdos internacionales y exige el uso, en la medida de lo posible, de los conceptos de aprobado / no aprobado para determinar las calificaciones. Si se permite dar preferencia a productos/servicios nacionales/locales/minorías u otros, este deberá ser de un margen bajo (15% o menos del menor puntaje o mayor	1c, 1d, 1e, 1g	Cumple la Práctica. Actualmente existen cerca de 54 documentos estándar puestos a disposición de los usuarios del sistema, los cuales son de uso obligatorio conforme a una Resolución administrativa emitida por el Órgano Rector. Los criterios de evaluación establecidos en la solicitud de ofertas indican los requerimientos para participar, las exigencias técnicas, especificaciones y criterios. En la ley se establece un suficiente margen de tiempo para la preparación y presentación de las ofertas, un mínimo de 5 días hábiles. Se exige la inscripción en un registro pero el mismo es de fácil tramitación y no constituye una barrera para la presentación de ofertas. La ley establece que para garantizar el fiel cumplimiento de sus obligaciones los oferentes,	Cumple

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

	Práctica	Indicadores Aplicables Guía	Observaciones	Clasificación
	<p>precio); y requiere justificación para adquisiciones reservadas a grupos de participantes determinados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si se exige inscripción en un registro, este es de fácil tramitación y no debiera constituir una barrera para presentar ofertas en las licitaciones. - El plazo para presentar ofertas provee suficiente tiempo consistente con la metodología, naturaleza y complejidad de los bienes o servicios requeridos, tanto para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos, como para preparar sus ofertas y/o presentar sus antecedentes. - Las garantías de seriedad de las ofertas son opcionales y en casos fundamentados. - Procedimientos efectivos que permitan salvar errores subsanables en las ofertas de proveedores, evitando su descalificación. 		<p>adjudicatarios y contratistas deberán constituir garantías en las formas y por los montos establecidos en la misma Ley. Con reciente regulación se ha disminuido el porcentaje de las garantías para el caso de las Mipymes. La garantía de seriedad de la oferta es obligatoria en todos los casos. (Art. 112 reglamento).</p> <p>La ley establece que la participación de oferentes no deberá ser limitada por medio de exclusión de ofertas por omisiones formales subsanables, debiéndose requerir a los oferentes incursos en faltas, las aclaraciones que sean necesarias, dándosele la oportunidad de subsanar dichas deficiencias. Así se desprende del artículo 111 de la Ley.</p> <p>En el caso de oferentes extranjeros de acuerdo con la ley 322, del 2 de junio de 1981, es obligatoria la constitución de una sucursal en el país, además de que para el caso de obras es necesario asociarse con una empresa local bajo esquema APCA. Sin embargo, la Ley no. 340-06 (Art. 79) le asignó potestades al poder Ejecutivo y a la DGCP para tomar todas las medidas que estime necesarias con el fin de que la aplicación de la ley 322, sea compatible con los acuerdos o convenios internacionales suscritos por la República Dominicana.</p>	
F)	<p>Contenidos y Publicidad. La normativa nacional y prácticas de las autoridades de contratación contemplan los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pautas básicas de los contenidos que deben incluir los documentos de licitación o términos de referencia, incluyendo suficiente información para permitirle a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas. - La publicación de licitaciones o cotizaciones públicas de bienes y servicios es obligatoria en al menos un 	^a 1c, 1e y 5a	<p>La Ley No. 340-06 en el Numeral 3 del Artículo No. 3 consagra el Principio de Transparencia y Publicidad, el cual dispone que las compras y contrataciones públicas comprendidas en la misma se ejecutarán en todas sus etapas en un contexto de transparencia basado en la publicidad y difusión de las actuaciones derivadas de su aplicación. Así como también los procedimientos de contratación se darán a la publicidad por los medios correspondientes a los requerimientos de cada proceso.</p>	Cumple

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

	Práctica	Indicadores Aplicables Guía	Observaciones	Clasificación
	periódico de cobertura y circulación nacional o en una página única de Internet oficial del gobierno de fácil acceso en donde se publican todas las oportunidades de licitaciones públicas.		<p>La notificación de la adjudicación debe llevarse a cabo en el portal y también vía mensajería personalizada para amplificar niveles de transparencia.</p> <p>Existen documentos estándar aprobados por Resolución de la DGCP. Sin embargo, a esta documentación no se siempre se acompaña el modelo de contrato, asunto sobre el cual la mencionada Dirección se encuentra trabajando y se hará seguimiento.</p>	
G)	<p>Reglas de selección y adjudicación. La normativa nacional y prácticas de las autoridades de contratación contemplan los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los criterios de evaluación sean relevantes para la decisión y se encuentran especificados con precisión y de antemano en los documentos de la licitación. A su vez, establece que las decisiones de adjudicación se tomen solamente sobre la base de los criterios establecidos en estos documentos. - Reglas que fijan la selección de las ofertas atendiendo preferentemente a la mejor relación precio/calidad, o bien al precio luego de seleccionadas las ofertas que cumplen con los requerimientos técnicos. - En caso de utilizar precios o presupuestos referenciales en las convocatorias, estos no debieran restringir la adjudicación de ofertas sobre esos valores. 	1e, 1f y 2d	<p>Cumple Parcialmente. La selección opera con base en criterios de selección establecidos claramente en los pliegos, los cuales son la única base para la selección objetiva del ganador; los criterios usados generalmente son el menor precio y en pocas ocasiones la relación precio calidad (propuesta técnica y precio). La adjudicación se hace en favor del oferente cuya propuesta cumpla con los requisitos y sea calificada como la más conveniente para los intereses institucionales y del país, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones que se establezcan en la reglamentación, de acuerdo con las ponderaciones puestas a conocimiento de los oferentes a través de los pliegos de condiciones respectivos.</p> <p>El párrafo II del Artículo No. 8 de la Ley No. 340-06 establece que las entidades públicas no impondrán criterio, requisito o procedimiento alguno para evaluar la idoneidad y capacidad de los proponentes, diferentes a aquellos que hayan quedado descritos en los respectivos pliegos de bases y condiciones.</p> <p>No obstante el soporte legal descrito en esta requerimiento, se han observado desviaciones en casos prácticos (puntajes, factores diferentes del precio, no siempre con soporte para monetización o</p>	Cumple Parcialmente

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

	Práctica	Indicadores Aplicables Guía	Observaciones	Clasificación
			valor en función del Precio) . Para mitigar esta práctica la DGCP se encuentra trabajando en la revisión y edición de los documentos necesarios para limitar la utilización de aspectos de evaluación diferentes del precio de manera que sean aplicados únicamente en casos justificados y donde sea aplicable la monetización de dichas variables.	
H)	<p>Flujos de Trabajo y Responsabilidades. La normativa nacional y prácticas de las autoridades de contratación contemplan los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecen flujos de trabajo y autorizaciones para gobernar los procesos de compras menores, licitaciones abreviadas o cotizaciones. - Permite la delegación de autorizaciones para contratar, atendiendo facultar a los supervisores directos de los contratos cuando son montos menores. - Reglas especiales para los responsables de las contrataciones de cotizaciones/licitaciones abreviadas / compras menores, que incluyen estipulaciones de conflictos de intereses, incompatibilidades, confidencialidad y responsabilidad de debido proceso. 	2a, 2e y 12	<p>El Reglamento de Aplicación de la Ley de Compras (Art. 87) establece al Comité de Compras y Contrataciones de la Entidad Contratante como órgano responsable de la organización, conducción y ejecución del procedimiento de licitación pública nacional, el cual puede delegar entre peritos técnicos la evaluación de las ofertas. La ley establece con precisión las responsabilidades del Comité.</p> <p>La Máxima Autoridad Ejecutiva de la Administración es la única delegada para autorizar y firmar las Órdenes de Compra y Contratos.</p> <p>La ley también cuenta con reglas especiales para los responsables de las contrataciones, así como estipulaciones de conflictos de interés, incompatibilidades, confidencialidad y responsabilidad de debido proceso. Existen también disposiciones especiales y Sanciones para todos los servidores públicos que participen en los procesos de compra y contratación.</p>	Cumple
I)	<p>Incidentes. La normativa nacional y prácticas de las autoridades de contratación contemplan los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procedimientos e instancias que entreguen garantías para resolver reclamos en los procesos de licitación y para la resolución de conflictos o 	1h y 8	La Ley No. 340-06, dispone de un procedimiento eficiente para que los proveedores del Estado puedan realizar las impugnaciones y apelaciones. Este procedimiento administrativo inicia ante la entidad contratante que provocó el hecho impugnado (10 días para impugnar), en segunda fase ante el Órgano Rector en grado de	Cumple

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

	Práctica	Indicadores Aplicables Guía	Observaciones	Clasificación
	incumplimientos entre proveedores y dependencias públicas contratantes.		<p>apelación administrativa (mismo plazo) y puede ser Recurrido ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Para realizar estos recursos administrativos se establecen plazos cortos (15 días). Todas las decisiones en grado de apelación son públicas en el portal web administrado por el órgano rector. El órgano rector está capacitado para suspender los procesos; este mismo órgano monitorea y cuenta con estadísticas sobre el número de apelaciones recibidas.</p> <p>El sector privado confía en los mecanismos, estimándolos equitativos y justos. Adicionalmente, las comisiones de veedurías, creadas legalmente, permiten corregir errores o abusos en las adquisiciones.</p>	
J)	<p>Institucionalidad: Existe una unidad del Gobierno responsable por las políticas y supervisión de los contratos de cotizaciones/licitaciones abreviadas / compras menores, con facultades amplias para regular la ejecución de las normas por parte de las entidades usuarias.</p>	4	<p>La DGCP tiene por objeto en términos generales: crear las políticas y normas que regulan las compras, velar por el cumplimiento de la ley y las normas que rigen la materia en cuestión y conocer en primera instancia los conflictos que se generan entre proveedores del estado y las instituciones. Entre el año 2012 y 2014 el presupuesto destinado para la DGCP ha incrementado en un 55% pasando de 2 a 5 millones de dólares anuales.</p> <p>La DGCP hace monitoreo activo de las contrataciones en caso de eventuales irregularidades, procedimientos de investigación – a petición o de oficio-.</p>	Cumple
K)	<p>Calidad de la oferta de bienes y servicios. El Gobierno monitorea la calidad y cantidad de proveedores de bienes y servicios (no de consultoría) que participan en los contratos que licita, ocupándose del reclutamiento de nuevos proveedores. El objetivo es asegurar un mercado público con una amplia oferta de bienes y servicios para todos los rubros licitados, o bien que no sean menos que los que normalmente se encuentran en el mercado privado.</p>	4b, 7b y 7c	<p>El Órgano Rector de Contrataciones Públicas es el responsable de la administración, organización y actualización del registro de proveedores. En el Registro de Proveedores del Estado se registrarán las sanciones que se les hayan aplicado a las personas naturales o jurídicas que hayan incumplido con lo dispuesto en la ley. Existen iniciativas para ampliar la base de proveedores, depurar o mantener la existente. Hay un marcado interés en las</p>	Cumple

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

	Práctica	Indicadores Aplicables Guía	Observaciones	Clasificación
			<p>autoridades por incrementar la participación de las MIPYMES como proveedores del SNCC-RD, de acuerdo con su naturaleza, género y tamaño, con énfasis en aquellas lideradas por mujeres.</p> <p>A partir de levantamiento realizado por el Banco en el caso de Bienes la participación es en promedio de 4.5 ofertas por proceso y en el caso de obras el promedio es superior a las 5 ofertas.</p> <p>Recientemente la DGCP se encargó de depurar el Registro de Proveedores, con miras a identificar la calidad y cantidad de proveedores activos. Cuenta con mecanismos complementarios como el APP (ComprasRD) para informar e incentivar mayor participación.</p>	
L)	<p>Operación expedita de las cotizaciones/licitaciones abreviadas / compras menores. Estas contrataciones son expeditas y requieren tiempos prudentes entre el llamado y la firma de los contratos (o emisión de órdenes de compra); normalmente no más de 1 mes para bienes y servicios de simple especificación y no más de dos para aquellos de mediana complejidad. A su vez, la ejecución y emisión de los pagos se adscriben normalmente a los tiempos y condiciones especificadas en los documentos de licitación.</p>	1c	<p>En la práctica tanto el mecanismo de Comparación de Precios como el de Compras Menores no son extensos y en un tiempo razonable, una unidad encargada de compra con alguna experiencia puede satisfacer sus necesidades de compra mediante estos subsistemas Sin embargo, una de las fases más críticas es la fase de preparación del expediente por parte de la Unidad Ejecutora y su posterior registro de contrato (Art. 247 de la Constitución de la República Dominicana) por parte de la Contraloría General de la República y la de pago por parte de las administraciones, lo que puede tener un impacto no deseado en los precios de los bienes que compra el estado y en la amplia participación de proveedores. Esto se mitiga actualmente solicitando a la Contraloría General que asigne funcionarios directamente a las Unidades Ejecutoras los cuales acelerarán los procesos de pago y registro de los contratos, lo cual ha dado buenos resultados. Además en los procesos de compras menores y comparación de</p>	Cumple

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

	Práctica	Indicadores Aplicables Guía	Observaciones	Clasificación
			precios, la contratación se suele perfeccionar mediante Órdenes de Compra.	
M)	<p>Control: Las autoridades responsables de la fiscalización/control interno/externo de la administración pública monitorea la preparación, licitación y ejecución de los contratos de cotizaciones/licitaciones abreviadas / compras menores, sancionando cuando corresponde.</p>	9	<p>Si bien existe un marco normativo y se cuenta con mecanismos e instituciones independientes para el Control Interno (Contraloría General de la República) y Control Externo (Cámara de Cuentas de la República Dominicana), en la aplicación de dichos controles se puede evidenciar deficiencias y retrasos que impide se tomen decisiones oportunas y eficientes, aunque es evidente una orientación a la mejora de estas debilidades. Actualmente la mayor parte de las actividades de la CGR están enfocadas al Control Previo dedicando limitados esfuerzos a actividades de Auditoría Interna en las Instituciones. Frente a esto el sector fiduciario en el Banco está promoviendo actividades de fortalecimiento tanto de las entidades de Control Interno como Externo.</p> <p>Igualmente las Auditorías en los programas del Banco son llevadas a cabo por firmas privadas, quienes además cuentan con alguna experiencia en la revisión ex post de procesos de adquisiciones, por lo que es factible que el Banco se apoye en auditores externos independientes elegibles, para monitorear las adquisiciones en las que se utilizan subsistemas nacionales, para lo cual desarrollarán su trabajo siguiendo los lineamientos establecidos por las normas internacionales de auditoría para servicios denominados “Procedimientos Bajo Acuerdo”.</p> <p>Se han creado 24 comisiones de veedurías ciudadanas repartidas</p>	Cumple Parcialmente

Anexo 1: Análisis del Sistema Nacional y Cumplimiento de los Requerimientos

	Práctica	Indicadores Aplicables Guía	Observaciones	Clasificación
			<p>para el 70% de las contrataciones del Estado.</p> <p>Se creó el Observatorio Ciudadano de Compras Públicas a través de acuerdo de 13 organizaciones de la sociedad civil.</p>	