

**INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET (IUIOG)**

*Fortalezas y Debilidades del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la
República Dominicana, período 2006-2012.*

Tesis para optar por el título de
MÁSTER EN ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

Proponente:
Melissa Del Carmen Cuevas García.

Asesora:
Lic. Yokasta Guzmán.

7 de enero de 2013
Santo Domingo, República Dominicana

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA.....	3
DELIMITACIÓN DEL TEMA.....	4
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
MARCO TEÓRICO.....	6
HIPÓTESIS.....	10
OBJETIVOS.....	10
METODOLOGÍA.....	11
INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I.....	15
FORTALEZAS DEL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES.....	15
1.1 Marco Legal y Regulatorio.....	16
1.2 Organización del Sistema.....	19
1.3 Operación de las Adquisiciones.....	23
1.3.1 Procesos competitivos:	24
1.3.2 Registro de Proveedores del Estado.....	31
1.3.3 Plataformas Tecnológicas.....	34
1.4 Mecanismos de control, información y resolución de conflictos.....	38
CAPÍTULO II.....	42
DEBILIDADES DEL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES.....	42
2.1 Vicios, contradicciones y ausencia de Normativa.....	43
2.2 Marco Institucional y Capacidad de Gestión.....	50
2.3 Operatividad del Sistema.....	54
2.4 Régimen de reclamos, control y sanciones a Servidores Públicos.....	57
2.4.1 Corrupción Administrativa.....	58
2.4.1 Control, Integridad y Transparencia en las Adquisiciones Públicas.....	65
CONCLUSIÓN.....	69
CIBERGRAFÍA.....	80

Dedicatoria.

A mi familia, por siempre creer en mi.

DELIMITACIÓN DEL TEMA.

Territorial

La esfera central de investigación es el sistema de compras y contrataciones públicas de la República Dominicana.

Temporal

Dado a que la reforma del nuevo sistema surge con la puesta en vigencia de la Ley No. 340-06, nuestra investigación abarca desde 2006 que es cuando entra en vigencia la Ley, a 2012.

Normativa

- Ley No. 340-06 sobre compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones, del 18 de agosto de 2006.
- Ley No. 449-06 de 6 de diciembre de 2006 modificatoria de la Ley No. 340-06.
- Decreto No. 490-07 de 30 de septiembre de 2007, que aprueba el Reglamento de la Ley No. 340-06.
- Ley No. 200-04 de fecha 13 de abril de 2004, sobre acceso a la información.
- Ley 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado. (2007, 08 de enero).
- Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. (2004, 20 de enero).
- Constitución de la República Dominicana, promulgada el 26 de enero del año 2010.

- Ley No. 2.095, Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad. (Buenos Aires, Argentina, 2006, 21 de septiembre)
- DR-CAFTA, Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.
- Ley 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; Registro Oficial N° 395. (Ecuador, 2008, 4 de Agosto)
- Decreto 1700 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Ecuador).
- Decreto N° 8-vp/008 Reglamentación Ley N° 2.095 (Buenos Aires, 2008, 14 de enero).
- Decreto 250 Reglamento de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativo.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Tomando en consideración que el sistema de compras y contrataciones nace con la puesta en vigencia de la Ley No. 340-06 el 18 de agosto de 2006, podemos afirmar que las adquisiciones públicas de la República Dominicana, se ha encuadrado en la creación de leyes y reglamentos; es decir, en fortalecer su marco jurídico, pero a la fecha no existen instituciones capaces de asegurar su cumplimiento, estrategias de desarrollo de mercado y mecanismos de control, información y resolución de conflictos, que permitan el buen funcionamiento del sistema, generando inconformidad y desconfianza por parte de la ciudadanía que cuestiona diariamente el manejo de los fondos públicos.

En tal virtud, nuestro interés es demostrar la necesidad de implementar el sistema de adquisiciones públicas enfatizando todos los elementos bases que se requieren para su

buen funcionamiento, de manera lineal, y no parcial, porque un elemento no funciona sin el otro y se complementan entre sí, evitándose así, los procesos involutivos que no generan los resultados esperados o peor aún, que no generan resultados.

Para esto, el tema que abordaremos es las fortalezas y debilidades del sistema, la importancia de las compras públicas en los gobiernos y presentar propuestas para una correcta implementación.

MARCO TEÓRICO.

1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.

- Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Basada en la Metodología OCDE/CAD”. Santo Domingo, R.D. (Abril 2012).
- García, Xenia. “Estudio analítico de la ley 340-06 y su reglamento de aplicación, a los fines de identificar las vulnerabilidades que presentan y las oportunidades de mejoras”. Proyecto de Transparencia en la Administración Pública USAID/RD. (Julio 2010).
- Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Contrataciones Públicas. “Modernización del Sistema de Adquisiciones Públicas para mejorar la provisión de servicios a la comunidad y los resultados económicos”. República Dominicana. (Abril 2009).

2. Formulación.

¿Posee el sistema de compras y contrataciones públicas todos los elementos base para su buen funcionamiento?

3. Definición de términos básicos.

- **Bienes:** Los objetos de cualquier índole, incluyendo las materias primas, los productos, los equipos, otros objetos en estado sólido, líquido o gaseoso, así como los servicios accesorios al suministro de esos bienes, siempre que el valor de los servicios no exceda del de los propios bienes.
- **Comité de Compras y Contrataciones:** Tendrá la Responsabilidad de la aprobación del procedimiento de selección y del dictamen emitido por la Comisión Evaluadora previo a la firma de la adjudicación por parte de la autoridad competente. Será permanente y estará constituido por cinco miembros: el funcionario de mayor jerarquía de la institución o quien este designe, quien lo presidirá; el Director Administrativo Financiero de la entidad o su delegado; el Consultor Jurídico de la entidad, quien actuará en calidad de asesor legal; y dos funcionarios del mayor nivel posible en la institución, que tengan conocimiento en la especialidad.
- **Comparación de Precios:** Es una amplia convocatoria a las personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro de Proveedores del Estado. Este proceso sólo aplica para la compra de bienes comunes con especificaciones estándares, adquisición de servicios y obras menores.
- **Compras Directas:** Para los casos de contrataciones de bienes y servicios por montos inferiores al umbral mínimo establecido para las compras menores, se podrán realizar las mismas en forma directa sin más formalidad que la obtención de una (1) sola cotización a través de cualquier medio, ya sea carta, e mail, fax, etc.
- **Convocatoria:** Llamado público y formal a participar en algún proceso de contratación pública.
- **Entidad contratante:** El organismo, órgano o dependencia del sector público, del ámbito de esta ley, que ha llevado a cabo un proceso contractual y celebra un contrato.
- **Estado:** Estado Dominicano.

- **Fondos públicos:** Los obtenidos a través de la recaudación de las personas físicas o jurídicas que tributan en la República Dominicana, del Presupuesto General de la Nación, de financiamientos nacionales o internacionales, o cualquier otra modalidad lícita de obtención de fondos por parte de la Administración Pública, con un propósito o finalidad de carácter estatal.
- **Licitación Pública Nacional:** Es la convocatoria pública y obligatoria a un número indeterminado de interesados. Es abierta, no restrictiva y mediante convocatoria de amplia publicidad. Va dirigida a los proveedores nacionales o extranjeros domiciliados legalmente en el país.
- **Licitación Restringida:** es la invitación a participar a un número limitado de proveedores que pueden atender el requerimiento, debido a la especialidad de los bienes a adquirirse, de las obras a ejecutarse o de los servicios a prestarse, razón por la cual sólo puede obtenerse un número limitado de participantes en todo caso los proveedores, contratistas de obras o consultores, estarán registrados conforme a lo previsto en la presente Ley y su Reglamento, de los cuales se invitará un mínimo de cinco (5) cuando el registro sea mayor. No obstante ser una licitación restringida se hará de conocimiento público por los medios previstos.
- **Máxima Autoridad Ejecutiva:** El titular o representante legal de la entidad contratante o quien tenga la autorización para celebrar contratos.
- **Oferente, proponente, ofertante o postor:** Persona natural o jurídica, legalmente capacitada para participar presentando oferta o propuesta en las licitaciones de bienes, obras, servicios o concesiones.
- **Órgano Rector de las Contrataciones Públicas u Órgano Rector:** Dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas, que fungirá junto a la Subdirección de Bienes y Servicios y la Subdirección de Obras y Concesiones como Órgano Rector del Sistema.
- **Oferta Económica:** Precio fijado por el Oferente en su Propuesta para el bien ofertado.

- Oferta Técnica: Especificaciones de carácter técnico-legal de los bienes a ofertar.
- Peritos: Responsables de la emisión de los informes preliminar y final de evaluación de ofertas.
- Plan Anual de Compras y Contrataciones (PACC): Se elabora anualmente de manera obligatoria con base en las políticas que dicte el Ministerio de Hacienda, consistente con las apropiaciones presupuestarias aprobadas para cada ejercicio, los estimados, las fuentes de financiamiento, nacional o internacional, el método de contratación previsto y la calendarización física y financiera de los recursos necesarios.
- Pliegos de condiciones: Documentos que contienen las bases de un proceso de selección y contratación, en las cuales se indican los antecedentes, objetivos, alcances, requerimientos, planos para el caso de obras, especificaciones técnicas o términos de referencia, y más condiciones que guían o limitan a los interesados en presentar ofertas.
- Proveedor: Es el proponente o contratista de bienes, servicios, incluyendo el servicio de construcción de obras conforme la definición dada en esta ley.
- Sobre A: Sobre contentivo de las Credenciales y Propuestas Técnicas del Oferente/Proponente.
- Sobre B: Sobre contentivo de las Propuestas u Ofertas Económicas del Oferente/Proponente.

HIPÓTESIS.

Las adquisiciones públicas de la República Dominicana, se ha encuadrado en la creación de leyes y reglamentos; es decir, en fortalecer su marco jurídico, pero a la fecha no existen instituciones capaces de asegurar su cumplimiento, estrategias de desarrollo de mercado y mecanismos de control, información y resolución de conflictos, que permitan el buen funcionamiento del sistema, generando inconformidad y desconfianza por parte de la ciudadanía que cuestiona diariamente el manejo de los fondos públicos.

OBJETIVOS.

1. Objetivo general.

Determinar las fortalezas y debilidades del Sistema de compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana, a la luz de los elementos bases para su buen funcionamiento.

2. Objetivos específicos.

- Analizar los elementos fundamentales para un buen funcionamiento del sistema de compras y contrataciones.
- Evaluar las principales fortalezas del sistema de compras y contrataciones.
- Evaluar las principales debilidades del sistema de compras y contrataciones.
- Analizar las consecuencias de la no implementación del sistema.
- Diagnosticar cuáles son las causas que impiden la correcta implementación del sistema y su marco regulatorio.

METODOLOGÍA.

1. Tipo de investigación.

El tipo de investigación implementada en este trabajo consiste en un análisis demostrativo.

2. Métodos.

En consonancia con el estilo de investigación, los métodos utilizados son los siguientes:

- Histórico-comparativo.

Se establecen semejanzas y diferencias con los distintos tipos de sistemas de compras y contrataciones utilizados a nivel internacional. Consiguiendo a través de ello un estudio comparado de las distintas legislaciones y sus efectos en los gobiernos.

- Cualitativo y cuantitativo.

Se estudia los elementos requeridos para crear e implementar un sistema de compras y contrataciones públicas efectivo en la República Dominicana y que alcance los objetivos anhelados de la ciudadanía.

- Deductivo.

Tomando la hipótesis planteada, y partir de las conclusiones generadas por los órganos internacionales; inicia el análisis-demostrativo sobre ciertos elementos fundamentales a fin de poder manifestar la validez de la hipótesis.

INTRODUCCIÓN

Para hablar de fortalezas y debilidades del sistema de compras y contrataciones públicas de la República Dominicana, es necesario iniciar señalando que cuando hablamos del sistema de compras y contrataciones públicas, nos referimos al conjunto de normas, leyes y procesos que determinan como deben ser gastados los fondos públicos.

Las adquisiciones públicas son los procesos que permiten convertir el presupuesto de la nación en bienes, servicios y obras en beneficio de todos los ciudadanos, constituyéndose como base fundamental de un buen gobierno.

La experiencia internacional ha sido que las adquisiciones públicas mal administradas dan lugar a serios problemas de ineficiencia y corrupción. Por el contrario, si las adquisiciones públicas son bien gestionadas, dan lugar a servicios más eficaces, mayor crecimiento económico y fortalecimiento de la confianza pública en su gobierno.¹

Las Compras y Contrataciones públicas constituyen un factor clave para que las Entidades Estatales puedan cumplir con su misión y visión institucional. Es por esto, que este tema es prioritario cuando se habla de modernización de Estado.

El proceso de priorización de las compras públicas es un proceso político que se materializa en el presupuesto de gastos públicos, y por ende, deben ser analizadas en el contexto del sistema de administración financiera público. Dicho sistema comprende las fases de definición de objetivos estratégicos, planificación presupuestaria, aprobación y ejecución presupuestaria e información y control. El sistema de compras públicas comienza con el proceso de planificación del gasto público, fase en la cual la dirigencia política decide:

- ¿Qué necesidades deben ser satisfechas?
- ¿Qué nivel de satisfacción debe ser alcanzado?
- ¿Qué tipo de servicios, bienes y obras son requeridos y en qué cantidad?
- ¿Cuál es su costo estimado?
- ¿Cuál es la mejor estrategia de compras congruente con el desarrollo del mercado local?

¹ Dirección General de Contrataciones Públicas. *Plan Estratégico*, 2009, Pág. 3

-¿Cuál es el mejor proceso de compra a fin de obtener el mejor valor económico?

Todo sistema de compras y contrataciones públicas requiere de los siguientes elementos base para su funcionamiento:

1. Marco legal y regulatorio.
2. Instituciones capaces de asegurar su cumplimiento.
3. Estrategia de Desarrollo de Mercado.
4. Mecanismos de control, información y resolución de conflictos.²

En ese sentido, y en aras de modernizar, garantizar el buen manejo de los fondos públicos y asegurar una administración financiera eficaz, eficiente y transparente en la República Dominicana, en el año 1994, se dio inicio a la reforma de la administración financiera del Estado.

Con esta reforma, se promulgan un conjunto de normas que vienen a regular y a establecer mecanismos de controles, descentralizando las diferentes áreas de intervención en la economía de un país, entre las cuales se destacan: La Ley de Organización del Ministerio de Hacienda; Ley que crea el Sistema Integrado de Gestión Financiera; Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público; Ley de la Tesorería Nacional; Ley de Crédito Público; Ley que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República y la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios Obras y Concesiones del Estado, constituyendo esta última nuestra objeto de estudio.

La Ley No. 340-06 entro en vigencia en fecha 18 de agosto del año 2006 y hasta entonces, constituye el marco legal de las Compras y Contrataciones Públicas en la República Dominicana.

En ese sentido, y partiendo de la premisa de que el objeto de este gran sistema es convertir el presupuesto nacional en bienes, servicios y obras en beneficio de todos los ciudadanos dominicanos, nos preguntamos si desde la puesta en vigencia de este nuevo

² Organización de los Estados Americanos. *Gestión de las Compras Públicas*, 2012, Pag.2

marco jurídico a la fecha, es decir 6 años después, el mismo ha dado los resultados esperados. Es decir, si cumple con los elementos bases para su buen funcionamiento: i) Marco legal y regulatorio; ii) Instituciones capaces de asegurar su cumplimiento; iii) Estrategia de desarrollo de mercado (Operación de las adquisiciones); y iv) Mecanismos de control, información y resolución de conflictos.

El objeto de nuestro estudio, se fundamenta en evaluar los elementos anteriormente citados, identificando las grandes fortalezas y debilidades del sistema de compras y contrataciones luego de la entrada en vigencia de la citada Ley No. 340-06, y cuanto han influido las mismas en la implementación efectiva de este gran sistema, el cual representan el 40% del presupuesto general de la nación, para lograr su objetivo.

CAPÍTULO I.

**FORTALEZAS DEL
SISTEMA DE COMPRAS
Y CONTRATACIONES.**

1.1 Marco Legal y Regulatorio.

El sistema de adquisiciones y contrataciones públicas es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten que el Estado adquiriera los bienes, las obras y los servicios que necesita para la gestión de las instituciones

Uno de los grandes problemas que enfrentaba el sistema de compras y contrataciones públicas de la República Dominicana era la atomización de procesos, es decir, en el pasado no hubo una orientación unificada y cada entidad pública compraba y contrataba según su propio criterio, sus propias reglas y procedimientos, constituyendo esto una muestra de ineficiencia.

Antes de la entrada en vigencia de la normativa vigente, las compras y contrataciones públicas del Estado dominicano se realizaban en un ambiente de discrecionalidad, es decir, no había un marco legal único y homogéneo, lo poco que había eran prácticas obsoletas que no establecían procedimientos claros, donde las informaciones eran limitadas al acceso público, no había informaciones claras, concretas ni oportunas y por supuesto no se podía realizar una rendición de cuentas a las personas.

El marco legal del sistema de compras y contrataciones públicas, hasta mediados del año 2006, era la Ley No. 295-66 de fecha 30 de junio de 1966 para la compra bienes y la contratación de servicios; en cambio, la contratación de obras se enmarcaba bajo los lineamientos de la Ley No.105-67 del año 1967. Es por tanto que se puede afirmar que la naturaleza del marco jurídico se encuadraba dentro de la condición “reglas viejas, nueva realidad”.

La citada Ley No. 295-66 creaba la Comisión de Aprovisionamiento del Gobierno, que desde ese entonces, fungía como el ente comprador del Estado dominicano, es decir, que el criterio que predominaba en ese momento, era la centralización operativa.

Bajo este marco legal las compras se encontraban centralizadas en la Comisión de Aprovisionamiento del Gobierno, con unidades de compras sin organización, ni

personal capacitado, predominaba la discrecionalidad en los procesos, las compras y contrataciones grado a grado, es decir, de manera directa.

El marco jurídico resultaba insuficiente y anacrónico, que en poco contribuía a lograr una gestión eficiente en el manejo de los fondos públicos y mucho menos aseguraba la competitividad, transparencia y resultados. Por tanto, los principios éticos y morales quedaban a opción del funcionario competente, producto de la ausencia de la responsabilidad de la gestión pública.

Es treinta y dos años después, en aras de modernizar las normativas en materia de compras y contrataciones en el caso de bienes y servicios, específicamente, en el año 1998, cuando se aprueba el Decreto no. 262/98, el cual constituiría el reglamento de aplicación de la Ley no. 295-66.

Ahora bien, cuando verdaderamente se inicia la transformación del marco jurídico del sistema de compras y contrataciones públicas es cuando la República Dominicana, en el año 2003, inicia las negociaciones para formar parte del Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, el cual ameritaba que como país, entre otras cosas, gozara de un sistema de compras y contrataciones públicas, único y homogéneo, adaptado a las mejores prácticas internacionales. La suscripción del DR-CAFTA planteaba la necesidad de dar un salto cualitativo en los procesos de compras y contrataciones del país, basados en los principios de transparencia e igualdad de condiciones entre oferentes. Todo esto requería introducir una nueva cultura política y social en el manejo de los fondos públicos y crear los mecanismos que permitieran la rendición de cuentas de los funcionarios intervinientes y con ello la lucha contra la corrupción administrativa.

De igual manera, se requería del fortalecimiento de nuestras instituciones y con ello el rompimiento de los viejos paradigmas que nos gobernaban, introduciendo un nuevo modelo de gestión basado en la legalidad, eficacia y la responsabilidad de los funcionarios públicos de manera solidaria.

En ese sentido, y para viabilizar las negociaciones de los tratados internacionales, se puso en vigencia a partir del 1ero de junio del 2006, el denominado Decreto Puente, No. 63/06, de fecha 23 de febrero del año 2006, el cual venía a consolidar las compras y

contrataciones de bienes, servicios y obras en un mismo texto legal, hasta tanto se lograra la promulgación de una ley.

Bajo este escenario la situación era otra:

- Se redefinen las funciones del Órgano Rector (normativas de monitoreo y de soporte) y se reactiva la Comisión de Aprovisionamiento del Gobierno.
- Se elabora nuevo anteproyecto de Ley.
- Se desarrolla e implanta progresivamente el Subsistema de Compras y Contrataciones y el Sistema integrado de Gestión Financiera.

Finalmente, luego de muchos debates sobre los diferentes anteproyectos que fueron sometidos, se logró el consenso por parte de todos los sectores interesados y se promulga la Ley No. 340-06 sobre compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones. En tal virtud, una de las grandes fortalezas del sistema de compras y contrataciones públicas vigente de la República Dominicana es su regulación normativa. Con el nuevo marco jurídico se crean responsabilidades, pistas de auditorías, se fortalecen los procedimientos. Todos los procesos se hacen en un ambiente de transparencia, a través de la difusión por los medios correspondientes, lo que ayuda a minimizar los posibles riesgos de corrupción ya que cada funcionario es responsable de la gestión que hace.

La Ley No. 340-06 entró en vigencia el 18 de agosto del 2006, quedando derogadas las antiguas leyes del año 1966 y 1967.

Esta nueva Ley crea el sistema de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones de la República Dominicana y la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual tendría como principal función, fungir como el Órgano Rector del Sistema.

No obstante, la Ley No. 340-06 adolecía de inobservancias en los requisitos que debía contener para fines del Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, en tal virtud, en diciembre del mismo año de puesta en vigencia la Ley, la misma sufre modificaciones, las cuales se contemplan en la Ley No. 449-06 de fecha 06 de diciembre del año 2006.

A partir de la designación del Director General de la Dirección General de Contrataciones Públicas, mediante Decreto No. 73-07, de fecha 26 de febrero del año 2007, este Órgano Rector dedicó sus primeros esfuerzos a la elaboración del Reglamento de Compras y Contrataciones Públicas, el cual fue finalmente aprobado mediante Decreto No. 490-07 en fecha 30 de agosto del 2007, recientemente modificado por el Decreto No. 543-12 de fecha 6 de septiembre del 2012.

Con la Ley aprobada, adaptada a las mejores prácticas internacionales, acorde a los parámetros de los tratados y acuerdos internacionales, el Reglamento de aplicación y el Órgano Rector constituido, quedaba formalmente constituido el marco jurídico y regulatorio del sistema de compras y contrataciones públicas de bienes, servicios, obras y concesiones de la República Dominicana.

1.2 Organización del Sistema.

La Ley No. 340-06 que regula el sistema de compras y contrataciones públicas tiene por objeto³ establecer los principios y normas generales que rigen la contratación pública, relacionada con los bienes, obras, servicios y concesiones del Estado, así como las modalidades que dentro de cada especialidad puedan considerarse, constituyendo así al sistema de contratación pública como uno de los sistemas que componen la administración financiera del estado dominicano.

Como toda legislación el ámbito de aplicación⁴ de la Ley sobre compras y contrataciones viene dado dentro de la misma, y dicha legislación resulta ser de aplicación general a todas las instituciones del Estado dominicano, específicamente se encuentran sujetos a las regulaciones previstas en la ley: el Gobierno Central, las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y no financieras, las instituciones públicas de la seguridad social, los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional, las empresas públicas no financieras y financieras y, en fin, toda entidad que contrate bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos. Podemos ver que en este sentido la Ley es bastante clara sobre a quiénes o cuáles Instituciones cubren y alcanzan las disposiciones establecidas en la misma, su Reglamento y demás políticas emitidas

³ Artículo No. 1 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones.

⁴ Artículo No. 2 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones.

por el Órgano Rector del sistema, lo que claramente constituye una fortaleza dentro de este nuevo sistema de compras y contrataciones.

No obstante la gran fortaleza de que no escape ninguna institución al cumplimiento de las disposiciones de esta ley, lo importante es si estas instituciones son capaces de hacer cumplir la misma, constituyendo esto último el segundo elemento base para que un sistema de compras y contrataciones funcione, tema que abordaremos en el segundo capítulo del presente trabajo de investigación.

El sistema a la fecha, está basado en los principios⁵ de: eficiencia, igualdad, libre competencia, transparencia, publicidad, economía, flexibilidad, equidad, responsabilidad, moralidad, buena fe, reciprocidad, participación y razonabilidad, que en su totalidad representan los pilares del sistema de compras y contrataciones públicas. Con la promulgación de la Ley No. 340-06 la organización de todo el sistema cambia de gran manera, además de la definición clara del ámbito de aplicación y de los principios que rigen la contratación pública, se reforman los criterios sobre los cuales se desarrollará el mismo, donde la responsabilidad de la ejecución de los procedimientos recae tácitamente sobre los servidores públicos intervinientes.

Una gran fortaleza es que la responsabilidad es personal, es decir, cada servidor público es responsable de sus acciones.

El sistema de contrataciones de bienes, obras, servicios y concesiones se organiza en función de dos criterios, centralización de las políticas y normas y descentralización de la gestión operativa, teniendo como fin general el de procurar la excelencia y transparencia en las contrataciones del Estado y el cumplimiento de los principios de esta ley⁶.

La centralización de las políticas y de las normas se refiere a que la Dirección General de Contrataciones Públicas, Órgano Rector del sistema, es el único responsable de establecer las políticas y normas por las que se regirá el sistema de compras y contrataciones públicas y el criterio de descentralización de la gestión operativa

⁵ Artículo No. 3 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones.

⁶ Artículo No. 34 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones.

significa que las entidades contratantes son las responsables de ejecutar, gestionar y culminar sus procedimientos de compras y contrataciones, por lo que todo funcionario público que participe en los procesos de compra o contratación será responsable por los daños que por negligencia o dolo causare al patrimonio público, y será pasible de las sanciones contempladas en la Ley y su Reglamento⁷.

Otro de los avances es la creación del Órgano Rector, la Dirección General de Contrataciones Públicas, junto a la Subdirección de Bienes y Servicios y la Subdirección de Obras y Concesiones⁸, dándole propiedad, carácter y responsabilidades claras al nuevo ente vigilante y normativo.

El Órgano Rector tiene las siguientes funciones⁹ (El presente cuadro hace una relación del cumplimiento de estas funciones):

FUNCIONES	RESULTADOS Y/O PRODUCTOS
Recomendar a la Secretaría de Estado de Hacienda las políticas de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones para su consideración y aprobación.	Resoluciones emanadas por el Órgano Rector a Mayo 2012: Políticas: 19. -Excepciones – 1. -Transparencia – 3. -Estandarización de Procesos y Documentos –7. -Competitividad – 8. Normas: 8. Procedimientos: 9.
Diseñar e implantar el Catálogo de Bienes y Servicios de uso común para las entidades comprendidas en el ámbito de la Ley, así como los catálogos de elementos comúnmente utilizados en las obras públicas.	Catálogo de las Naciones Unidas implementado a través de la herramienta informática SIGEF.

⁷ Artículo No. 12 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones.

⁸ Artículo No. 35 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones.

⁹ Artículo No. 36 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones.

Proponer al Secretario de Estado de Finanzas la estructura organizativa del Órgano Rector, la cual será aprobada por la Oficina Nacional de Administración y Personal, así como los manuales de procedimientos internos.	-Organigrama Estructural aprobado mediante Resolución No. 345-09 de fecha 14/10/2009. -Manual de funciones y cargos. -Escala salarial.
Diseñar e implantar un Sistema de Información de Precios que mantenga actualizados los valores de mercado de los bienes y servicios de uso común.	En fase de desarrollo.
Establecer la metodología para preparar los planes y programas anuales de compras y contrataciones de bienes y servicios por parte de las entidades comprendidas en el ámbito de la ley.	Metodología aprobada mediante Resolución No. 14/11 de fecha 08/06/2011.
Proponer al Secretario de Estado de Finanzas los reglamentos de aplicación de la presente ley.	Reglamento de aplicación aprobado mediante decreto No. 490-07.
Diseñar e implantar los Manuales de Procedimientos Comunes para cada tipo de compras, contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones.	Manuales de Procedimientos aprobados mediante Resolución No. 20/10 de fecha 16/11/2010.
Verificar que en las entidades comprendidas en el ámbito de la Ley se apliquen en materia de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones las normas establecidas por esta Ley, sus Reglamentos, así como las políticas, planes, programas y metodologías.	-Monitoreo a través del Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas. -Emisión de boletines estadísticos.
Organizar y mantener actualizado el Registro de Proveedores del Estado, en el que podrán inscribirse todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que así lo deseen, siempre y cuando no tengan causal de inhabilidad para contratar con el Estado.	Proveedores inscriptos a Marzo 2012: 18,441.
Mantener un registro especial de proveedores y consultores que hayan incumplido con lo dispuestos en la ley, en sus reglamentos, o en el contrato, así como de las sanciones que se les hayan aplicado por violaciones a los mismos.	Procedimiento para Inhabilitación de Proveedores aprobado mediante Resolución No. 22/09 de fecha 10/12/2009.
Capacitar y especializar a su personal y al de las unidades operativas en la organización y funcionamiento del sistema, así como en la gestión de compras y contrataciones de	-Servidores Públicos capacitados en la Herramienta informática SIGEF a Marzo 2012: 2,153.

bienes, servicios, obras y concesiones.	-Servidores Públicos capacitados sobre la Normativa: 2,328.
Recomendar, cuando le corresponda, las sanciones previstas en la presente ley.	Circunstancias para la aplicación de Sanciones a servidores públicos aprobadas mediante Resolución No. 06-09 de fecha 02/03/2009.
Recibir las sugerencias y reclamaciones de los proveedores, estén o no inscritos en el Registro, así como tomar medidas precautorias oportunas, mientras se encuentre pendiente la resolución de una impugnación.	Resoluciones de conflictos conocidos a Mayo 2012: 43. -Impugnaciones – 18. -Investigaciones – 12. -Suspensión como medida precautoria – 10. -Inhabilitación de Proveedores – 3.
Administrar y garantizar la completa y oportuna actualización de un portal Web que concentre la información sobre las contrataciones públicas.	Portal en vigencia desde Febrero 2008: www.comprasdominicana.gov.do

Tabla No. 1

Fuente: Elaboración propia.

En resumen los órganos del sistema en función a los criterios de centralización de políticas y descentralización operativa, lo constituyen el órgano rector y las unidades operativas de compras y contrataciones de las instituciones del Estado.

Esta reforma en la estructuración e instauración del sistema ha representado un gran avance, mejorado sustancialmente el desenvolvimiento del mismo, la transparencia en el uso de los recursos del Estado y la obtención de información sobre la ejecución de los mismos, que antes no era posible obtener.

1.3 Operación de las Adquisiciones.

Para hablar del tercer elemento base para el buen funcionamiento de un sistema de adquisiciones públicas, abordaremos tres temas fundamentales, 1) procesos competitivos; 2) registro de proveedores del Estado; y 3) plataformas tecnológicas.

1.3.1 Procesos competitivos:

Establecer procedimientos que apunten a la debida ejecución y uso eficiente de los recursos del Estado es uno de los objetivos que ha podido lograr satisfactoriamente la implementación de la nueva legislación del Sistema de Compras y Contrataciones.

Los procedimientos de selección a los que se sujetarán las contrataciones son¹⁰:

Licitación Pública: Procedimiento administrativo mediante el cual las entidades del Estado realizan un llamado público y abierto, convocando a los interesados para que formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará la más conveniente conforme a los pliegos de condiciones correspondientes. Las licitaciones públicas podrán ser internacionales o nacionales;

Licitación Restringida: Es la invitación a participar a un número limitado de proveedores que pueden atender el requerimiento, debido a la especialidad de los bienes a adquirirse, de las obras a ejecutarse o de los servicios a prestarse, razón por la cual sólo puede obtenerse un número limitado de participantes. En todo caso los proveedores, contratistas de obras o consultores, estarán registrados conforme a lo previsto en la presente ley y su reglamento, de los cuales se invitará un mínimo de cinco (5) cuando el registro sea mayor;

Sorteo de Obras: Es la adjudicación al azar o aleatoria de un contrato entre participantes que cumplen con los requisitos necesarios para la ejecución de obras sujetas a diseño y precio predeterminados por la institución convocante;

Comparación de Precios: 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;

¹⁰ Artículo No. 16 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones.

Subasta Inversa: Cuando la compra de bienes comunes con especificaciones estándares se realice por medios electrónicos, se seleccionará el oferente que presente la propuesta de menor precio;

Compras menores: Los procedimientos de compras menores, se efectuarán mediante un trámite simplificado¹¹, donde se invitará a un mínimo de 3 proveedores.

La Dirección General de Contrataciones Públicas a través de su Portal www.comprasdominicana.gov.do, y del monitoreo realizado por su Departamento de Administración de Informaciones y Estadísticas da a conocer los procesos ejecutados y realizados por las distintas Instituciones del Sector Público. Para el mes de Marzo 2012¹² se ha registrado en el sistema Novecientos Doce (912) Licitaciones Públicas, Doce (12) Licitaciones Públicas Internacionales, Ciento Sesenta y Nueve (169) Licitaciones Restringidas, Cuatro (4) Sorteo de Obras y Tres Mil Ciento Noventa y Tres (3,193) Comparaciones de Precios, tal y como se puede observar en el Gráfico No.1.

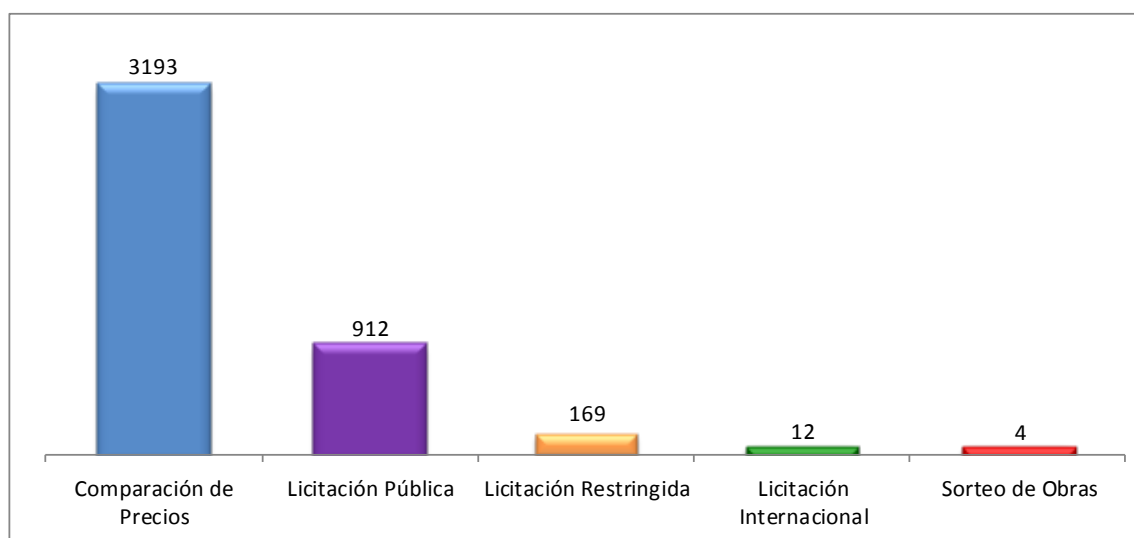


Gráfico No. 1

Fuente: Boletín No. 5 de Estadísticas Enero – Marzo 2012, emitido por el Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

¹¹Numeral 5 del Artículo No. 43 del Reglamento aprobado mediante decreto No. 490-07.

¹²Boletín No. 5 de Estadísticas Enero – Marzo 2012, emitido por el Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Uno de los avances más recientes dentro del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas ha sido igualmente, el desarrollo del denominado Modelo de Gestión del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas, el cual fue desarrollado por un equipo de la Dirección General de Contrataciones Públicas en coordinación con la Agencia Internacional para el desarrollo del pueblo de los Estados Unidos (USAID).

El modelo de gestión, fue diseñado con el objetivo de eliminar la atomización de los procesos, pues cada institución quiere comprar bajo sus propias reglas y lineamientos, o mejor dicho, como más le convenga. En ese sentido, el modelo de gestión tiene como propósito desarrollar y estandarizar el sistema de compras y contrataciones de la República Dominicana en virtud de las mejores prácticas de compras y de los principios idóneos para llevar a cabo los procedimientos, identificando los insumos, responsables y productos derivados de cada proceso en particular. Por tanto el Órgano Rector busca crear un sistema único y estandarizado, que logre la óptima ejecución de los procedimientos de compras y contrataciones y, como resultado de esto la consumación de los objetivos de las Entidades Contratantes así como la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

El modelo de gestión está compuesto, a la fecha, por los manuales de procedimientos para cada tipo de compra y contratación, es decir, Licitación Pública, Licitación Restringida, Sorteo de Obras, Comparación de Precios, Compras Menores, Compras Directas e inclusive para los casos de Urgencias, los cuales se complementan con la emisión y actualización de los Documentos Estándar, citados en la tabla No. 3.

Los Manuales de Procedimientos, aclaran y salvaguardan la correcta ejecución de los procedimientos; en los mismos se define el objeto de cada procedimiento, su alcance, referencia normativa, plazos involucrados, unidades operacionales involucradas, políticas del procedimiento, el desarrollo de cada etapa del proceso identificando los insumos o entradas necesarios para ello, los responsables de su ejecución y los productos o salidas generados en dicha etapa.

Asimismo, se presenta un flujograma del procedimiento, donde se señalan los indicadores de desempeño del proceso, a los fines que las entidades puedan medir, objetivamente, como se van desarrollando en la ejecución de sus compras y

contrataciones, y por último, se detalla un cuadro de control de cambios, en el cual se realizan las anotaciones de cambios al documento, de manera que los usuarios puedan verificar que trabajan con la versión más actualizada del procedimiento.

Los Manuales de Procedimientos están publicados en el Portal del Órgano Rector www.comprasdominicana.gov.do.

La aprobación de dichos manuales por parte del Órgano Rector, fue realizada mediante Resolución No. 20/10 de fecha 16 de noviembre del año 2010 y el Manual de Urgencias, mediante Resolución No. 03/12 de fecha 15 de febrero del año 2012.

Tener clara y adecuadamente definidos estos procedimientos resulta relevante debido a que hoy día las compras públicas, en América Latina, representan entre el Diez y Veinte por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), representando así un componente esencial que impacta de gran manera el ambiente económico – social y político de cualquier país, constituyéndose en uno de los mercados más grandes del mundo.

Asimismo forma parte del Modelo, la Metodología para preparar los Planes Anuales de Compras y Contrataciones, que es la guía a seguir para que las Entidades Contratantes se encuentren en capacidad de desarrollar sus Planes Anuales de Compras y Contrataciones. Desarrollada para detallar, desglosar y describir el procedimiento para realizar a cabo la planificación de compras y contrataciones públicas, realizada por todas las instituciones del Estado.

La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos¹³. Es por lo mismo que el logro exitoso de los objetivos, plasmados en el Plan Estratégico de la Entidad, depende de gran manera de la elaboración y correcta ejecución del proceso de planificación de compras que además de toma en cuenta el Plan Operativo Anual, a partir del cual se identifican los recursos necesarios para la consumación de las metas y objetivos detallados en el Plan Estratégico.

¹³Juá, S. (2004), “http://es.wikipedia.org/wiki/Planeamiento#cite_note-3” (Definición de Planificación). 29 de Junio 2012.

Una vez desarrollada la Metodología para preparar los Planes Anuales de Compras y Contrataciones se genera como producto final el Plan Anual de Compras y Contrataciones (PACC), documento en el que se consignan los resultados del proceso de formulación en la planificación, no mayor a 12 meses, dando como resultado un programa detallado de todo lo que se requiere adquirir durante un ejercicio presupuestal en la Entidad¹⁴.

Esta Metodología fue aprobada por el Órgano Rector mediante Resolución No. 14/11 de fecha Ocho (08) de Junio del año Dos Mil Once (2011).

Las adquisiciones del Estado deben someterse a una cuidadosa preparación del presupuesto y planificación, pues de esta manera los procesos de adquisición pueden realizarse con un marco de tiempo adecuado. Debido a los pasos administrativos requeridos para contratar, el mayor enemigo de una contratación eficiente y cuidadosa es la improvisación. La publicidad adecuada de los planes otorga a los proveedores el tiempo suficiente para preparar el suministro de bienes o servicios, lo cual también contribuye a disminuir costos e incrementar competencia y calidad¹⁵.

Es importante destacar que el Modelo de Gestión ha sido reconocido como una de las mejores prácticas de América Latina¹⁶, situando a la República Dominicana como guía para la implementación de este Modelo que persigue la eficiente y eficaz utilización de los recursos del Estado a través del establecimiento claro, único y estándar de los procedimientos conforme a nuestra legislación.

Como complemento de los Manuales, de igual forma, el Modelo de Gestión introdujo nuevos documentos estándar al sistema, además de actualizar y mejorar los ya existentes, cambiando su nomenclatura o codificación a la siguiente:

¹⁴Dirección General de Contrataciones Públicas, “Metodología para preparar los Planes Anuales de Compras y Contrataciones”. República Dominicana. (Junio 2011). Pág. 7.

¹⁵Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo I. (Mayo 2011). Pág. 13.

¹⁶Cossich Mérida, Enrique. “Fortalecimiento de los Sistemas de Compras Públicas. Segunda Fase, Parte I: Detección de Mejores Prácticas y Necesidades de la Subregión de Centro América y República Dominicana”. Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2012). Pág. 7.

- **SNCC.F.001**
- **SNCC.D.002**
- **SNCC.P.003**
- **SNCC.C.004**

Las primeras siglas de la codificación representan, Sistema Nacional de Compras y Contrataciones, seguido del tipo de documento, que puede ser: **Formulario**, **Documento**, **Pliego**, **Contrato**, y por último el número secuencial del documento estándar. A la fecha el Órgano Rector ha emitido y publicado, mediante su Portal, un total de 65 documentos estándar, que se presentan a continuación:

Nombre del Documento	Código
Solicitud de Compra o Contratación	SNCC.D.001
Certificación de Existencia de Fondos	SNCC.D.002
Pliego Específicos para Bienes y Servicios conexos	SNCC.P.003
Pliego Específico de Servicios	SNCC.P.004
Pliego Específico de servicios de Consultoría	SNCC.P.005
Pliego Específico Obras	SNCC.P.006
Pliego de condiciones específicas de precalificación	SNCC.P.007
Dictamen Jurídico del Pliego de Condiciones	SNCC.D.008
Convocatoria a Licitación Pública Nacional	SNCC.F.009
Convocatoria a Licitación Pública Internacional	SNCC.F.010
Convocatoria a Licitación Restringida	SNCC.F.011
Convocatoria a Comparación de Precios	SNCC.F.012
Convocatoria a Compras Menores	SNCC.F.013
Invitaciones a presentar Ofertas	SNCC.D.014
Registro de Interesados	SNCC.F.015
Circulares de Respuesta a los Oferentes	SNCC.D.016
Registro de Aclaraciones	SNCC.F.017
Registro de Adendas/ Enmiendas	SNCC.F.018
Registro de Participantes	SNCC.F.019
Circular de Notificación de Errores u Omisiones de tipo o naturaleza Subsanales	SNCC.D.020
Estudio de Precios	SNCC.F.021
Reporte de Lugares Ocupados	SNCC.F.022
Contrato Suministro de Bienes	SNCC.C.023

Contrato Ejecución de Servicios	SNCC.C.024
Contrato Ejecución de Servicios Consultoría	SNCC.C.025
Contrato Ejecución de Obras	SNCC.C.026
Orden de Compra	SNCC.D.027
Orden de Servicios	SNCC.D.028
Recepción de Bienes	SNCC.D.029
Recepción de Servicios	SNCC.D.030
Recepción provisoria de obra	SNCC.D.031
Recepción definitiva de obra	SNCC.D.032
Oferta Económica	SNCC.F.033
Presentación de oferta	SNCC.F.034
Estructura para brindar soporte técnico	SNCC.F.035
Equipos del Oferente	SNCC.F.036
Personal de Plantilla del oferente	SNCC.F.037
Garantía de fiel cumplimiento de contrato	SNCC.D.038
Liquidación de contrato y devolución Garantía de Fiel cumplimiento	SNCC.D.039
Ejecución de Garantía	SNCC.D.040
Devolución de garantía de Seriedad	SNCC.D.041
Formulario de Información sobre el Oferente	SNCC.F.042
Organización y Experiencia del consultor	SNCC.D.043
Descripción del enfoque, la metodología y el plan de actividades para la ejecución de Consultoría	SNCC.D.044
Currículo del personal profesional propuesto	SNCC.D.045
Registro de Impugnaciones	SNCC.F.046
Autorización del fabricante	SNCC.F.047
Experiencia Profesional del personal Principal	SNCC.D.048
Experiencia como contratista	SNCC.D.049
Convocatoria a Sorteo de Obras	SNCC.F.050
Carta de Designación o sustitución de Agente Autorizado	SNCC.D.051
Carta de Aceptación de Designación como Agente Autorizado	SNCC.D.052
Plan Anual de Compras y Contrataciones	SNCC.F.053
Invitación Procedimiento de Urgencia	SNCC.D.054
Convocatoria Procedimiento de Urgencia	SNCC.F.055
Formulario de Entrega de Muestras	SNCC.F.056
Informe de Homologación de Muestras	SNCC.F.057
Carta de Solicitud de Disponibilidad	SNCC.D.058
Pliego de Sorteo de Obras	SNCC.P.059
Portada Expediente Licitación Pública Nacional	SNCC.F.060

Portada Expediente Licitación Restringida	SNCC.F.061
Portada Expediente Sorteo de Obras	SNCC.F.062
Portada Expediente Comparación de Precios	SNCC.F.063
Portada Expediente Compras Menores	SNCC.F.064
Portada Expediente Compras Directas	SNCC.F.065

Tabla No. 3

Fuente: Elaboración Propia.

1.3.2 Registro de Proveedores del Estado.

Otra de las fortalezas del sistema es la creación del Registro de Proveedores del Estado, el cual es administrado por el Órgano Rector del sistema, es decir, la Dirección General de Contrataciones Públicas.

El Registro de Proveedores del Estado tiene como objetivo principal, administrar la base de datos del Registro de Proveedores de bienes, servicios y obras de las instituciones bajo el ámbito de aplicación de la Ley¹⁷.

Conocer y utilizar el Registro de Proveedores del Estado es vital para la correcta ejecución de los procedimientos, toda vez, que tanto las personas naturales y jurídicas interesadas en participar en ofrecerle servicios al Estado, deberán estar inscritas en el dicho registro¹⁸, lo que, en principio depura y certifica que las personas que contraten con el Estado Dominicano ciertamente posean las calificaciones técnicas y económicas requeridas para consumir satisfactoriamente la obligación contractual.

El Registro de Proveedores del Estado tiene como objetivos específicos:

- Recopilar de forma permanente información de los proveedores.
- Integrar al registro las bases de datos de otros organismos públicos.
- Certificar información (como un solo documento).
- Digitalizar los documentos.

Con un Registro de Proveedores del Estado que funcione a máxima capacidad y cuente con la confiabilidad y organización requerida se logra:

¹⁷ Artículo No. 9 del Reglamento aprobado mediante decreto No. 490-07.

¹⁸ Artículo No. 7 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones.

- Disminuir los costos operativos y los plazos que representan la obtención de toda la documentación legal-económica-técnica de la empresa cada vez que se presenta a una licitación.
- Simplificar los trámites en el proceso de contratación.
- Ahorrar tiempo y esfuerzo a la institución al no tener que revisar la documentación general de las empresas proponentes para cada proceso de contratación, ya que mantendrá actualizada la información de cada proveedor.
- Hacer los procesos de contratación más transparentes, evitándose caer en prácticas de corrupción.
- Reducir los costos para los proponentes, ya que los mismos no tendrán que presentar un legajo de documentos de manera permanente y repetitiva para cada licitación para demostrar:
 - Legalidad
 - Capacidad económica
 - Experiencia, etc.

Para el mes de Marzo 2012 el Registro de Proveedores del Estado de la Dirección General de Contrataciones Públicas contaba con un total de Dieciocho mil Cuatrocientos Cuarenta y un (18,441) Proveedores interesados en realizar ofertas de Bienes, Servicios y Obras en los procedimientos de Compras y Contrataciones realizados por las Instituciones del Estado.

El total de Proveedores inscritos a Marzo 2012 está clasificado de la siguiente manera:

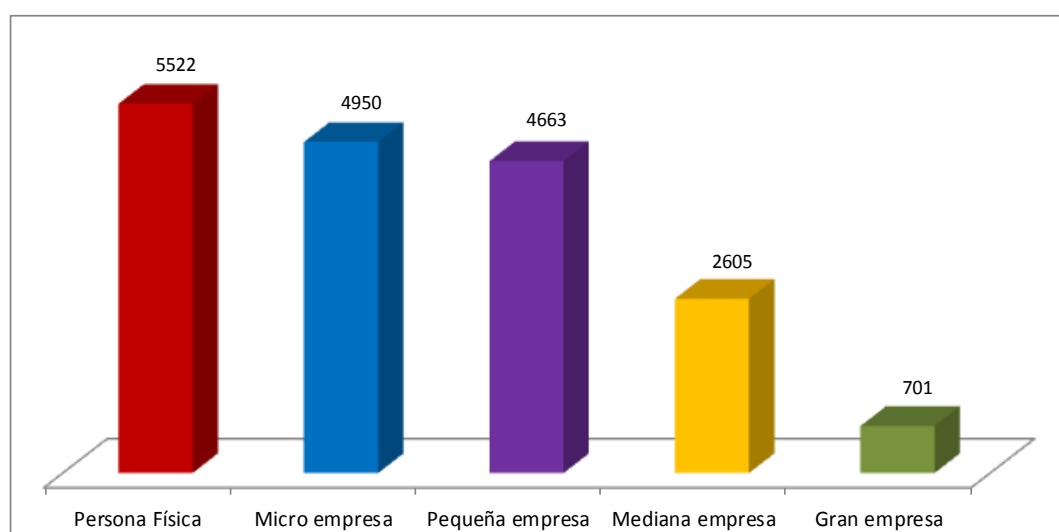


Gráfico No. 2

Fuente: Boletín No. 5 de Estadísticas Enero – Marzo 2012, emitido por el Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

El Registro de Proveedores se clasifica de acuerdo al tipo de actividad, según se indica a continuación:

- Proveedor de bienes, clasificado por tipo de bienes ofertados.
- Proveedor de servicios (Consultores), clasificado por tipo de servicios ofertados.
- Contratista de obras, clasificados por tipo de obras¹⁹.

Conforme a la clasificación dada por la Ley a Marzo 2012 tenemos en la base de datos de Proveedores lo siguiente:

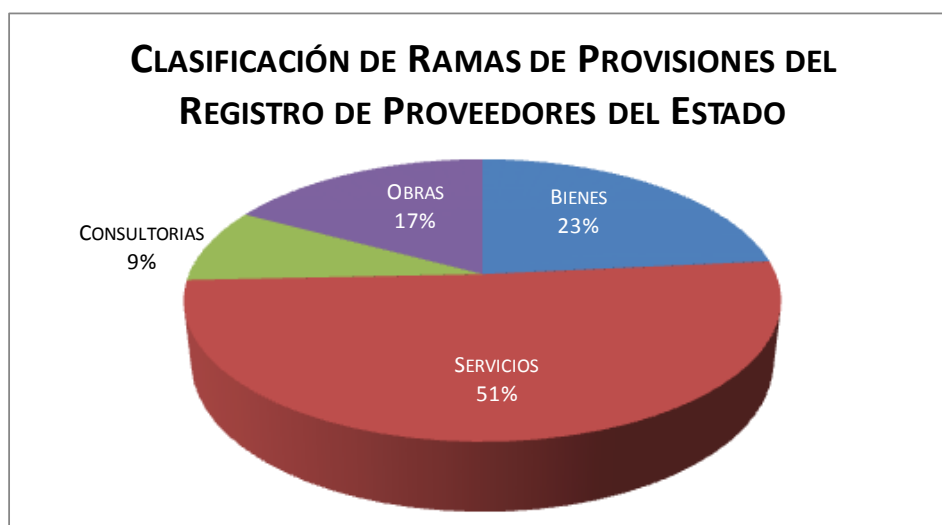


Gráfico No. 3

Fuente: Boletín No. 5 de Estadísticas Enero – Marzo 2012, emitido por el Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Además de llevar y administrar el Registro de Proveedores del Estado, el Órgano Rector deberá registrar y publicar los proveedores inhabilitados conforme a lo descrito en el artículo No. 26 del Reglamento de aplicación aprobado mediante Decreto No. 543-12 y

¹⁹ Artículo No. 12 del Reglamento aprobado mediante decreto No. 490-07.

la Resolución No. 22/09 de fecha 10 de diciembre del 2009, mediante la cual se establece el procedimiento de inhabilitación de proveedores.

Más adelante, se puede observar en el Gráfico No. 6, que a la fecha el Órgano Rector ha resuelto solo 3 casos de solicitud de inhabilitación de proveedores.

El Registro de Proveedores del Estado, con el tiempo, se ha ido desarrollando y creciendo, indicio de que cada día contamos con un sistema más robusto y confiable, resultando atractivo para el sector privado, lo que dinamiza positivamente nuestra economía nacional y fortalece la relación sector privado – sector pública – ciudadanía.

1.3.3 Plataformas Tecnológicas.

El sistema de compras y contrataciones públicas constituye uno de los elementos que compone el sistema integrado de administración financiera del Estado (SIAFE), el cual tiene como propósito preservar la unidad conceptual, normativa, sistémica y metodológica de todos los procesos que integran la Administración Financiera Gubernamental²⁰.

Una de las disposiciones claramente definidas en la Ley No. 05-07 que crea el SIAFE establece la creación del Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) como instrumento facilitador del cumplimiento de los propósitos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado. El Sistema de Información de la Gestión Financiera es una herramienta modular automatizada que establece y racionaliza los procesos que comprende, estandariza e integra el registro de la gestión financiera pública, vinculándola con la gestión operativa y los registros de los sistemas relacionados²¹.

La implementación del SIGEF se ha venido dando como un proceso gradual, iniciando desde el año 2004 y avanzando notoriamente desde el año 2006 abarcando en primera instancia a las Instituciones del Gobierno Central para su uso e implementación.

²⁰Secretaría de Estado de Hacienda. “Reforma de la Hacienda Pública”. 1era Edición. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Alfa y Omega.(2007). Pág. 22-23.

²¹Secretaría de Estado de Hacienda. “Reforma de la Hacienda Pública”. 1era Edición. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Alfa y Omega.(2007). Pág. 70.

En el Boletín estadístico trimestral de Enero – Marzo 2012 podemos evidenciar que ya esta herramienta informática esta presente en la mayoría de las Instituciones del Sector Público, específicamente en un Ochenta y Nueve por ciento (89%), representando un gran avance para el Sistema de Compras y Contrataciones y asegurando el seguimiento y monitoreo continuo en la ejecución de los recursos públicos en las distintas instituciones del Estado.

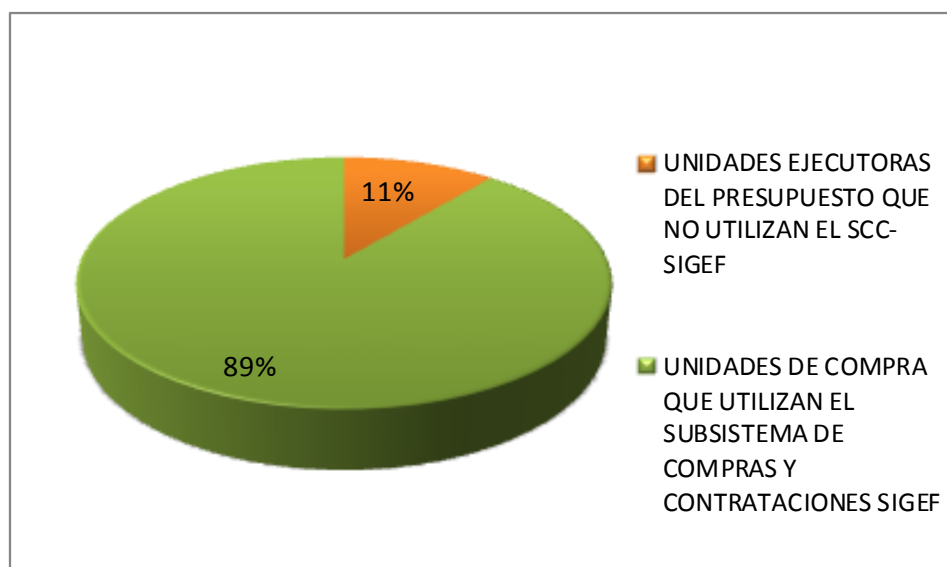


Gráfico No.4

Fuente: Boletín No. 5 de Estadísticas Enero – Marzo 2012, emitido por el Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Además de la creación del SIGEF como plataforma tecnológica para el sistema de Compras y Contrataciones, la Dirección General de Contrataciones Públicas cumpliendo con lo estipulado en el numeral 14 del artículo No. 36, y a través del Programa de Administración Financiera (PAFI) del Ministerio de Hacienda, desarrolló el portal web www.comprasdominicana.gov.do, en el cual se difunden los procesos de compra de las instituciones que conforman el Estado dominicano. El mismo está vigente desde el 20 de febrero del año 2008 y su implementación y uso viabiliza la aplicación de la normativa vigente sobre compras, contrataciones y concesiones.

Este Portal se convierte en otro de los grandes peldaños alcanzados en el sistema de compras, ya que presenta vía internet todas las informaciones sobre la ejecución de los procesos, normativa, políticas, proveedores y demás, lo que no era posible a través del SIGEF que funcionaba solo vía intranet, es decir que su acceso era limitado (solo usuarios registrados) y las informaciones no eran visibles para el público en general. Ni

siquiera hablar de los tiempos antes de la existencia del SIGEF cuando no había herramienta alguna para la ejecución de los procedimientos y mucho menos informaciones veraces ni oportunas.

El Portal www.comprasdominicana.gov.do:

- Viabiliza el cumplimiento de los principios establecidos en la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y su modificación la Ley 449-06 que entraron en vigencia en diciembre de 2006.
- Mayor transparencia y eficiencia en el manejo de las Compras Públicas.
- Permite el acceso a las informaciones registradas en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas.
- Fortalece la participación de las Micro, Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas, pues al difundir los procesos, hay igualdad de oportunidades para abastecer las necesidades del Estado y generar mayor confianza en la gestión de compras del Gobierno Dominicano.
- Genera credibilidad y confianza en el Estado Dominicano, por parte de los ciudadanos.
- Fortalece la democracia, la libre competencia y la igualdad de oportunidades para los proveedores.
- Difusión de las compras locales con el fin de posicionar a la República Dominicana, internacionalmente, en virtud de los acuerdos del DR-CAFTA.

En la actualidad el Sistema de Información de Gestión Financiera (SIGEF) esta interconectado con el Portal web www.compasdominicana.gov.do, es decir que las informaciones allí registradas viajan automáticamente al Portal y son difundidas por esta misma vía. Para las instituciones que no cuentan con el SIGEF, el Órgano Rector, a

través de su Dpto. de Asistencia Técnica crea los usuarios con acceso directo al Portal, de manera que estas entidades puedan cargar sus procesos y dar fiel cumplimiento a las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás Políticas.

A continuación se puede verificar al mes de Marzo 2012 los contratos registrados en el Sistema:

Tipo Empresa	Cantidad de Contratos	Total en Pesos
Micro empresa	2,260	RD\$1,768,638,987.69
Pequeña empresa	1,814	RD\$680,237,268.04
Gran empresa	1,416	RD\$342,814,344.54
Mediana empresa	1,387	RD\$809,482,170.13
Persona Física	543	RD\$96,177,320.18

Tabla No. 2

Fuente: Boletín No. 5 de Estadísticas Enero – Marzo 2012, emitido por el Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

En la Tabla No. 2 se puede evidenciar que la mayoría de los contratos registrados son destinados a las Micro empresas, aportando de tal manera al crecimiento de dicho sector dentro de la economía nacional.

Asimismo a través de esta herramienta la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), cumpliendo con su función de monitoreo le da seguimiento a las Entidades que se consideran que realizan una importante ejecución presupuestaria y por su mayor nivel de compras dentro del Sector Público, dentro de las cuales están Instituciones del Gobierno Central así como Descentralizadas y Autónomas no Financieras, como son: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Presidencia de la República, Ministerio de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Agricultura y la Dirección General de Aduanas.

En el siguiente gráfico podemos observar los montos registrados a Mayo de 2012, cantidades importantes que denotan la importancia de contar con una Ley de Compras y Contrataciones Públicas:

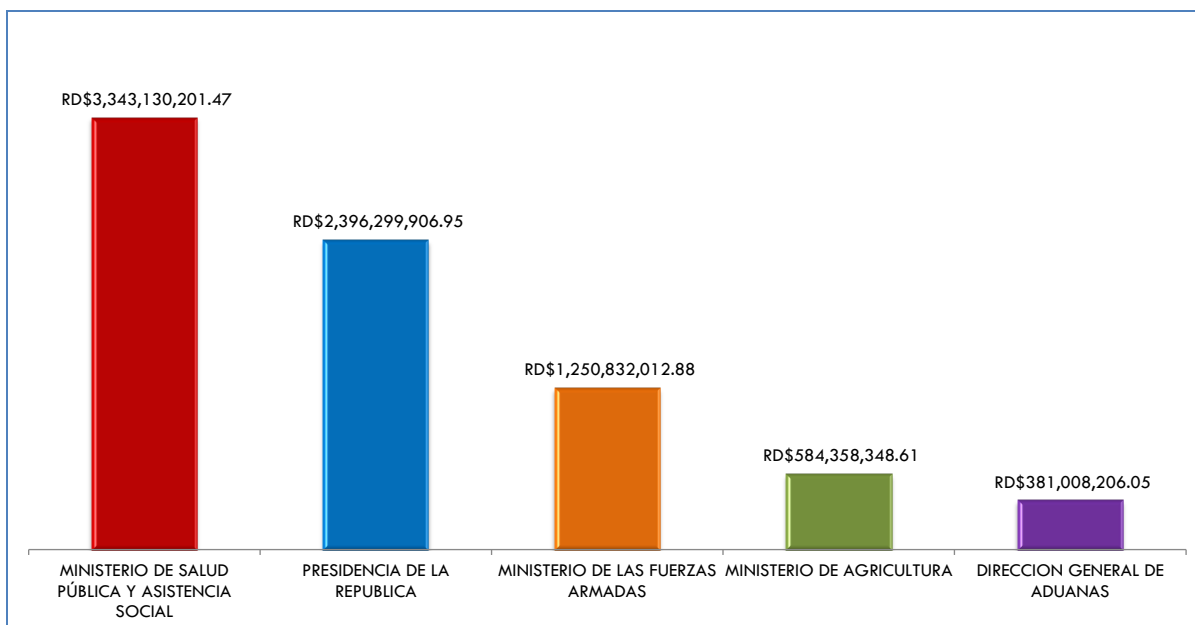


Gráfico No. 5

Fuente: Dpto. de Administración de Información y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Gracias a la creación de estas herramientas hoy podemos contar con informaciones sobre la gestión y ejecución de los procedimientos de compras y contrataciones públicas, posibilidad que no era considerable hace unos 5 años atrás.

1.4 Mecanismos de control, información y resolución de conflictos.

La Ley No. 10-07 y 10-04 constituyen el sistema de control interno y externo de la Republica Dominicana, a cargo de la Contraloría General y la Cámara de Cuentas de la Republica. El mismo, cuenta con un marco legal, organización, políticas y procedimientos de control y verificación mediante las auditorías.

Un avance significativo en lo relativo al control interno ha sido la reciente implementación de 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 con una guía práctica y con el apoyo técnico de la Contraloría General de la República, órgano rector del sistema, de igual manera la normativa establece que cada entidad debe tener una unidad de control interno, y el manual de normas de control para una eficiente aplicación, en la actualidad

se ha logrado avanzar pero aun no se ha logrado completar todo el ámbito estatal en estos aspectos.²²

Existe igualmente, la Dirección de Persecución de la Corrupción Administrativa (DPCA) entidad encargada de perseguir la corrupción estatal y la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental encargada de velar por el cumplimiento ético de la función pública y garantía moral del mismo.

Otro aspecto positivo a señalar es el sistema en línea No. 311 de atención al ciudadano, principal herramienta de comunicación para la recepción y canalización de denuncias, quejas, demandas, reclamaciones y sugerencias por parte de las personas referente a los actos de la Administración Pública.

Igualmente, con la entrada en vigencia de la Ley No. 340-06 nace un mecanismo de control y vigilancia, un derecho para todos los oferentes que participan en un proceso de compra con el Estado, el régimen de reclamos, impugnaciones y controversias.

El artículo No. 67 y siguientes de la Ley No. 340-0 define claramente el procedimiento a seguir por un proveedor que se vea afectado dentro del desenvolvimiento del proceso, y sienta que algunos de sus derechos han sido lesionados o que dentro de la Entidad se esté incurriendo en alguna mala práctica. Además del procedimiento, se detallan los plazos legales a considerar desde de la presentación de la reclamación hasta la recepción de respuesta por parte del afectado, plazos fatales y que deben cuidadosamente tomados en cuenta.

El principio de impugnación, reconocido como la garantía del debido proceso, prevé la doble opción de recurrir tanto en la instancia administrativa como en la instancia judicial. Mientras la primera refleja la llamada auto-tutela, la segunda, llamada también de plena judicialización, hace efectiva la tutela que ampara toda actividad de la Administración Pública²³.

²² Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana basada en la metodología OCDE/CAD”, Abril 2012, Pág.23.

²³ Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo I. (Mayo 2011). Pág. 5.

Otra vía para denunciar presuntas violaciones a la Ley y su Reglamento, es el procedimiento de investigación, estipulado en el artículo No. 71 y siguientes de la Ley, mediante el cual se invita a cualquier interesado a denunciar cualquier irregularidad dentro de un procedimiento de compras y contrataciones.

Desde la creación del Órgano Rector los casos de resoluciones de conflictos han ido creciendo considerablemente, ya que cada día más los usuarios del sistema se han empoderado del tema de contratación pública, poniendo una lupa sobre la ejecución de los procedimientos, algo que anhela el Órgano Rector, puesto que esto obliga, de una forma u otra, a la mejora de la realización de los mismos y a su correcta aplicación.

Para Mayo 2012, el Órgano Rector del Sistema de Compras y Contrataciones ha resolutado:

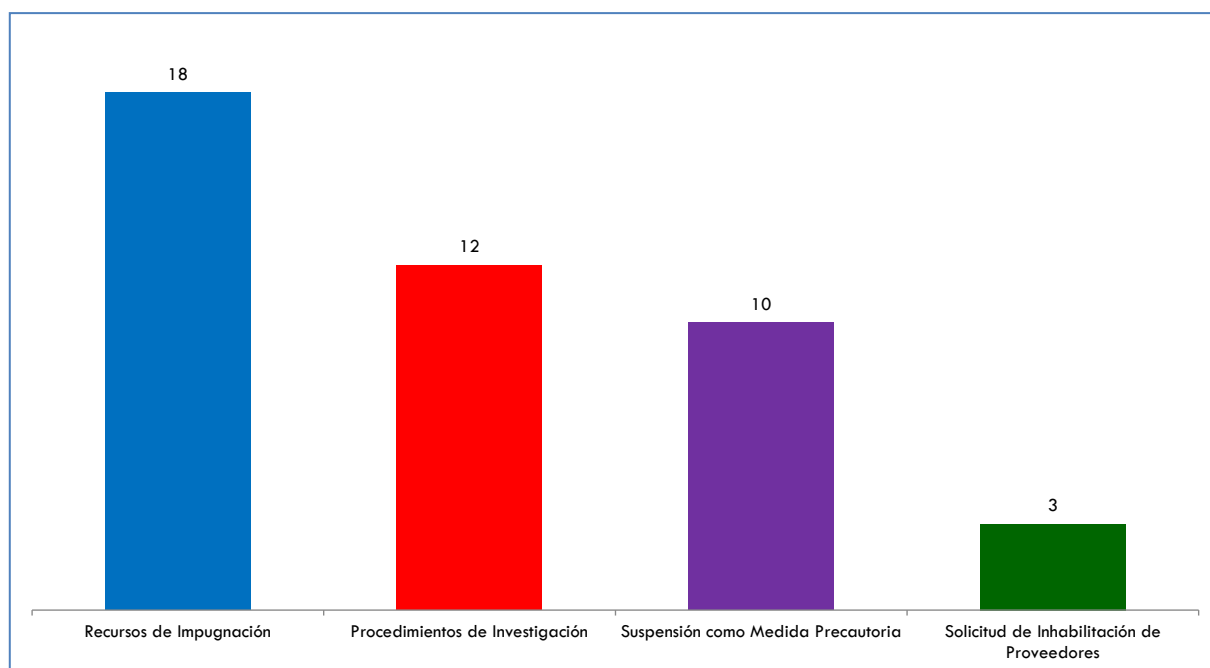


Gráfico No. 6

Fuente: Dpto. de Administración de Información y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Estos mecanismos son complementarios y muy importantes para el logro de la ejecución transparente y correcta de los Procedimientos, por esto el Órgano Rector, al igual que toda la normativa, se encarga de difundir y dar a conocer los plazos y etapas a agotar para la presentación de un Recurso de Impugnación o de Investigación así como los resultados de los mismos que están disponibles siempre en el Portal www.comprasdominicana.gov.do y notificados a las partes involucradas.

CAPÍTULO II.

DEBILIDADES DEL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES.

2.1 Vicios, contradicciones y ausencia de Normativa.

Como se ha podido evidenciar en el desarrollo del Capítulo I del presente trabajo de investigación, el sistema nacional de compras y contrataciones públicas ha experimentado importantes avances en cuanto a su crecimiento y desarrollo, no obstante, todavía existen deficiencias, tanto en la parte normativa como operativa, lo cual no permite el desenvolvimiento eficaz y eficiente del mismo y por ende los resultados en beneficio de los ciudadanos.

En esta sección se pretende abordar, cuáles son algunos de los conceptos que no están claramente estipulados en la normativa o que ni siquiera es considerada en la misma.

El “Estudio analítico de la ley 340-06 y su reglamento de aplicación, a los fines de identificar las vulnerabilidades que presentan y las oportunidades de mejoras”, elaborado por la Lic. Xenia García, abogada especialista en Adquisiciones Públicas en la República Dominicana, identifica y desarrolla los hallazgos de la siguiente manera:

- **Ilegalidades/ Contradicciones:** las disposiciones en el Reglamento que contravienen la Ley. Es decir argüidas de nulidad.

Aquí cabe mencionar disposiciones como la del artículo No. 78 del Reglamento de aplicación sobre la presentación de propuestas alternativas, concepto que se introduce en el mismo y que no está presente en la Ley No. 340-06, por tanto la Reglamentación excede de su propósito, lo que hace de esta disposición una ilegalidad dentro de la normativa.

Esta misma situación la podemos evidenciar en los artículos 125 al 133 del Reglamento, donde se introducen las Modalidades de Contratación, las cuales tampoco estaban dispuestas en la Ley, por tanto su presentación en el Reglamento igualmente excede los límites de la Reglamentación.

Asimismo, en el tema de la MIPYMES hay una situación de ilegalidad cuando por un lado presentan a este sector como una excepción a la Ley y por otro (en el Reglamento) se dispone un módulo de ofertas parciales para incentivar la participación de las

mismas. Además de las contradicciones presentes en la normativa se debe considerar que hoy día existe una legislación que rige al Sector de las MIPYMES por tanto toda disposición en materia de compras y contrataciones públicas debe estar en armonía y consonancia con la misma, que es la Ley No. 488-08 del Diecinueve (19) de Diciembre de Dos Mil Ocho (2008) y su Reglamento de aplicación aprobado mediante decreto No. 284-12 de fecha Once (11) de Junio de Dos Mil Doce (2012).

- **Incongruencias:** Incoherencias, inadmisibilidades, desatinos, irracionalidades etc.

Ejemplo de estas incongruencias se habla del artículo No. 10 de la Ley que prohíbe determinantemente el Fraccionamiento, sin embargo el Reglamento en su artículo No. 50 además de repetir textualmente lo dispuesto en la Ley, añade un Párrafo que viene a permitir el fraccionamiento trimestralmente, lo que instala un lapso legal para el fraccionamiento contradiciendo así el espíritu de la Ley, que en virtud de sus principios es la ejecución de los procedimientos más competitivos, dígase, de la Licitación Pública.

Otra de las incongruencias que se pueden mencionar es la oposición entre lo que es el concepto dado en el artículo No. 16 de la Ley para los procedimientos y lo que son los umbrales para determinar el procedimiento a seguir para la compra y contratación. Esto se da específicamente en el caso de Licitación Restringida y Comparación de Precios, los cuales por las definiciones dadas en la Ley podría entenderse que se ejecutarían de manera diferente cuando ya tenemos unos umbrales que disponen como debe ejecutarse el procedimiento. Por tanto, esta incoherencia puede resultar en la aplicación errónea de ciertos procesos.

De esa misma forma a lo largo de todo el desarrollo de la normativa sobre compras y contrataciones públicas se presentan términos que van variando conforme su mención, lo que puede traer confusión para los usuarios, por ejemplo: Sistema de Compras y Contrataciones Públicas (Sistema de contrataciones de bienes....), Unidades Operativas de Compras y Contrataciones (Dpto. de compras...). Es importante mantener concordancia con la terminología utilizada puesto que esto puede llevar a una mala ejecución del proceso.

Otra de las incongruencias identificadas se trata del desarrollo del artículo No. 39 del Reglamento de aplicación, el cual habla de la formulación de requerimientos por parte de las unidades requirentes a las unidades operativas de contrataciones, sin esclarecer que esto constituye la base para la realización de los Planes Anuales de Compras y Contrataciones (PACC), que es el que da inicio a toda gestión de compras y contrataciones, y mucho menos determina quién es el área responsable de su elaboración. En este sentido, se puede aportar que cumpliendo con una de sus funciones principales el Órgano Rector elaboró y puso a disposición de todos los usuarios la Metodología para preparar los Planes Anuales de Compras y Contrataciones (PACC) a los fines de desarrollar un proceso para la elaboración de los planes y de llenar, subsanar y completar cualquier vacío que pudiere haber en cuanto al tema de planificación de las compras.

- **Inconsistencia:** Flexibilidades, vulnerabilidades, debilidades, ligerezas, etc.

Otro de las terminologías confusas e inconsistentes en la normativa es la de “procedimientos de selección” y “modalidades de selección”, ya que las utiliza indistintamente para conceptos distintos y no es clarificado en ninguna parte de la normativa, lo que ciertamente degrada el esclarecimiento de los procesos.

Asimismo se puede tocar el tema de las Licitaciones Públicas Internacionales, en donde el artículo No. 18 de la Ley establece que además de todos los requisitos exigidos para la Licitación Pública Nacional, se dispondrá de avisos de periódicos internacionales, en los plazos, forma y con las modalidades que establezca la reglamentación, la cual no se establece ni se esclarece en nuestra reglamentación actual, donde solo se especifica la difusión a través de la página internacional developmentbusiness.com.

Otra de las graves inconsistencias detectadas en este análisis se refiere al artículo No. 23 de la Ley donde se habla del tema de apertura de ofertas, específicamente, donde dispone que en el acto se hará público el nombre de los oferentes, sus garantías y los precios de sus ofertas, dando por entendido que tendremos acto público, con notario público solo para las Ofertas Económicas “Sobre B”, lo que puede incidir a malas prácticas por parte de los intervinientes del proceso al no estar sujetas ambas ofertas a la apertura pública.

- **Contradicciones:** objeciones entre dos o más disposiciones de la Ley; o entre dos o más disposiciones del Reglamento.

Una de las contradicciones más notorias entre la Ley y el Reglamento se da en el tema de las excepciones, cuando por una parte es responsabilidad del Poder ejecutivo la autorización o declaración de situación de emergencia nacional, y por otra (el Reglamento), se detalla que solo en el Gobierno Central será responsable de la declaración de emergencia el Poder Ejecutivo mientras que para las demás entidades será la Máxima Autoridad de la Institución, situación que claramente se contradice y puede conllevar al uso abusivo e incorrecto de esta figura.

En el artículo No. 2 de la Ley se establece claramente el ámbito de aplicación de la Ley No. 340-06, sin embargo en el artículo No. 3 del Reglamento plantea excepciones no contempladas en la Ley para una parte del ámbito de aplicación que ésta establece, cuando las excepciones son casos que aplican para la generalidad de las entidades que entran dentro de este ámbito y no para una parte específica del mismo como lo dispone el Reglamento erradamente.

De esta misma forma el artículo No. 5 de la Ley dispone cuáles son los procesos sujetos a la misma, lo que se copia de la misma forma en el Párrafo I del Artículo No. 2 del Reglamento, adicionando a los procesos sujetos la operación y transferencia, los cuales no fueron abordados en la Ley por lo que su introducción al Reglamento es totalmente contraproducente.

Dentro del tema de proveedores en los artículos No. 13 y 20 del Reglamento de aplicación se detecta otra de los textos contradictorios cuando por una parte dispone la no revocación una vez incorporados al Registro y por otro un tiempo de vigencia del mismo, lo que implicaría una renovación de la constancia del Registro de Proveedores.

- **Ambigüedades:** Textos oscuros e interpretativos.

De las ambigüedades que se presentan en la Legislación se puede destacar lo estipulado en el Párrafo I del artículo No. 20 de la Ley donde se estipula que cuando se generen aclaraciones, a raíz de consultas realizadas por los oferentes, se deberán comunicar sin

indicar el origen de la solicitud, a todos los oferentes que hayan adquirido el pliego de condiciones, sin embargo no deja claramente estipulado a través de cual canal fueron adquiridos. Esto puede nublar la ejecución del procedimiento, privando de transparencia y de igualdad la recepción de las informaciones por parte de los oferentes. Más aun, limita las consultas a los únicos procesos que utilizan Pliegos de Condiciones, es decir, las Licitaciones.

En adición a esto se da cierta confusión con lo dispuesto en el artículo No. 25 de la Ley No. 340-06 cuando habla de que los funcionarios responsables del análisis y evaluación de las ofertas dejaran constancia en informes así como las recomendaciones para que la autoridad competente pueda tomar decisión sobre la adjudicación y el artículo No. 91 que establece que será responsabilidad del Comité de Licitaciones la aprobación del procedimiento de selección y la aprobación del dictamen emitido por la Comisión Evaluadora, previo a la firma de la adjudicación por parte de la autoridad competente. Por tanto, se puede constatar que el Reglamento no faculta a la Máxima Autoridad Ejecutiva para tomar la decisión de adjudicación, sino que se refiere a que esta firme la Resolución de Adjudicación emitida por el Comité de Licitaciones. Igualmente, se puede observar que el artículo No. 25 de la Ley, por una parte faculta a la Comisión Evaluadora a recomendar directamente la resolución de adjudicación a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la institución y por otra, el Reglamento, conforme a las disposiciones del artículo No. 91, faculta a tales fines al Comité de Licitaciones.

- **Imprecisiones:** Textos que crean incertidumbres e indecisiones.

Una de las imprecisiones identificadas en la Ley trata sobre la definición del principio de reciprocidad dada en el artículo No. 3 cuando detalla que el gobierno procurará un trato justo a los oferentes dominicanos cuando participen en otros países, siendo esto imposible de cumplir puesto que este factor debe ser cumplido dentro de la entidad del país de donde se esté ejecutando el procedimiento de contratación, o sea que sería su responsabilidad dar el trato justo a nuestros oferentes.

De igual forma dentro del Artículo No. 4 de la Ley, donde se detallan todas las definiciones básicas del Sistema, se le da el mismo concepto tanto a “Administración contratante o el contratante” y a “Entidad Contratante”, lo que resulta impreciso y

confuso. En este mismo Artículo de la Ley, tenemos la definición de “Proveedor”, que igualmente puede acarrear errores en el sentido que mezcla dos conceptos totalmente distintos, donde uno puede surgir del otro, puesto que menciona “proponente o contratista”, cuando “Proponente” es aquella “Persona natural o jurídica, legalmente capacitada para participar presentando oferta o propuestas en las licitaciones de bienes, obras, servicios y concesiones”, y “Proveedor” (o contratista/ consultor) es aquel elegido dentro de esos oferentes para la ejecución del contrato/ orden de compra/ servicios. Por tanto, en la definición de “Proveedor” resulta bastante confusa la mención de “proponente” cuando realmente no aplica.

- **Omisiones:** falta de disposiciones legales; ausencia de normativa.

Se pueden identificar omisiones en el tema de las excepciones, específicamente, en la de las compras y contrataciones de bienes o servicios con exclusividad o que sólo puedan ser suplidos por una determinada persona natural o jurídica, al no estar claramente estipulado en qué momentos y bajo qué condiciones hacer uso de la misma y, además, mezclar los conceptos tanto de exclusividad (que puede abarcar la existencia de más de un proveedor) como de Proveedor único.

Otro de los factores identificados es la falta de definición de conceptos relevantes, utilizados activamente en la ejecución de un procedimiento de contratación, como es el caso de Propuesta/ Oferta, termino no definido en el Artículo No. 4 de la Ley.

De la misma forma, como aporte propio, puedo decir que existe una fuerte omisión en lo que concierne a la designación de los Responsables de la ejecución de los Procedimientos de Compras y Contrataciones, exceptuando Licitación Pública y Restringida, por lo que queda un vacío para los demás Procedimientos. Por esta razón esta situación se subsanó a través de los Manuales de Procedimientos para cada tipo de compra y contratación, de manera que en un primer momento quede clarificada esta situación.

- **Redacción Defectuosa:** mala redacción del texto o disposición que se presta a la confusión.

En el Título II, el capítulo II de la Ley se denomina “Normas especiales para la contratación de concesión de Bienes, Obras y Servicios”, cuando única y exclusivamente trata el tema de contratación de servicios de consultoría, por tanto aquí estamos en presencia de una redacción defectuosa del Título II, Capítulo II.

Se puede evidenciar, de igual manera, una redacción incorrecta en los Artículos No. 97 y 98 del Reglamento donde se da doble definición a los casos de declaración de desierto, cuando se aparenta que el legislador pretendía diferenciar el concepto de proceso desierto y fracasado.

- **Repeticiones Innecesarias:** repeticiones que hace el Reglamento de textos de la Ley, que no agregan valor.

Considerando esta definición tenemos que en su gran mayoría, sino todo, el Reglamento de aplicación recoge lo dispuesto en la Ley, abordando en textos que no agregan valor además de reglamentar conceptos o temas que ni siquiera la Ley manda a hacerlo.

Dentro de las repeticiones se pueden mencionar:

- Párrafo único del Artículo No. 10 de la Ley, que redunda en la definición del principio de transparencia y publicidad.
- Comparando la Ley y el Reglamento, tenemos:

Artículo de la Ley	Artículo del Reglamento
Art. 6	Art. 4
Art. 6	Art. 5
Art. 10	Art. 50
Art. 11	Art. 89
Art. 15	Art. 41
Párrafo IV, Art. 17	Numeral 3, Art. 43
Art. 18	Art. 44
Párrafo I, Art. 18	Art. 46
Párrafo I, Art. 20	Art. 69
Art. 21	Literal e), Art. 85

Tabla No. 4

Fuente: Elaboración propia

La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) consciente de esta problemática, actualmente ha elaborado, con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Compras y Contrataciones precisamente en la mira de subsanar lo más posible las incongruencias y vicios planteados en el Reglamento conforme al diagnóstico aquí brevemente detallado y a las prácticas internacionales en materia de Compras y Contrataciones Públicas.

Actualmente este anteproyecto fue aprobado mediante Decreto No. 543-12 en fecha 6 de diciembre de 2012.

De igual forma, la DGCP, a través de su Dpto. de Políticas, Normas y Procedimientos se encuentra hoy día en la elaboración del Anteproyecto de Ley sobre Compras y Contrataciones, realizando un estudio comparado y tomando en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas.

Una vez mejorado el marco normativo, el Órgano Rector tendrá el reto de continuar con el arduo proceso de capacitación y divulgación de las nuevas disposiciones que se pretenden reformar dentro de la Legislación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas, sirviendo así como entes multiplicadores y motivando a la generación de mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de los procedimientos.

2.2 Marco Institucional y Capacidad de Gestión.

Las problemáticas dadas en el marco institucional se relacionan mucho con las problemáticas tecnológicas (detalladas en el acápite 2.3) que acontecen en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas, pues en este marco se considera como se ve realmente en la práctica lo dispuesto en la normativa. Ciertamente además de las deficiencias tecnológicas que adolece nuestro Sistema de Compras y Contrataciones Públicas existen carencias funcionales, de personal y de profesionalización dentro de las distintas Unidades Operativas de Compras y Contrataciones de las Entidades Contratantes que entran en el ámbito de aplicación de la Ley No. 340-06.

Cumpliendo con otra de sus funciones, como es la de capacitar y especializar a su personal y al de las unidades operativas en la organización y funcionamiento del sistema, así como en la gestión de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones²⁴, el Órgano Rector se ha dedicado desde sus inicios a la labor de dar a conocer las regulaciones relativas a las Compras y Contrataciones Públicas, concentrándose en dos actividades: Los aspectos teóricos y procedimentales, los cuales son presentados en seminarios sobre la Ley No. 340-06, sus modificaciones y reglamento y, los aspectos prácticos son abordados dentro de las capacitaciones regulares sobre el subsistema de compras del SIGEF en las aulas de capacitación.

Esta capacitación es ofrecida periódicamente a los usuarios del SCC-SIGEF, según sean solicitadas por la institución. Esta labor continúa realizándose y nuestra meta es sensibilizar a todas las Instituciones del Estado para dar cumplimiento a la Ley²⁵.

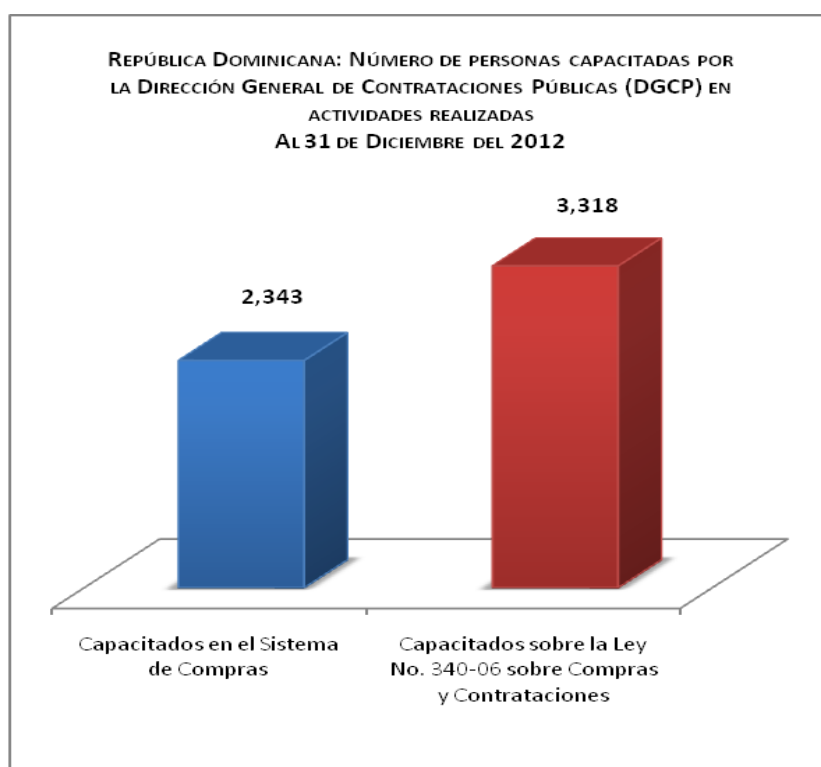


Gráfico No. 7

Fuente: Boletín No. 8 de Estadísticas Octubre – Diciembre 2012, emitido por el Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

²⁴Numeral 7 del Artículo No. 36 de la Ley No. 340-06.

²⁵Boletín No. 5 de Estadísticas Enero – Marzo 2012, emitido por el Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Tomando las informaciones presentadas en el Gráfico No. 7, evidenciamos el importante esfuerzo que ha realizado la Dirección General de Contrataciones Públicas para lograr que los servidores públicos, usuarios del sistema, conozcan y entiendan los conceptos primordiales que a la luz de la Ley deben considerarse para mantener el debido proceso en las Contrataciones Públicas.

Sin embargo, el oficio de comprar es un aspecto que va más allá de conocer la legislación que rige la materia, es contar con cierto nivel académico, de competencias y experiencias, que lamentablemente no es exigido para integrar las áreas de compras y contrataciones públicas, resultando así en la inadecuada ejecución de los procedimientos así como en el uso indebido de los recursos del Estado.

Es por esta razón que la profesionalización de los servidores públicos dentro de las áreas de compras públicas debe ser un tema priorizado y tratado dentro de la Administración Pública, ya que es una problemática que va más allá de lo que pueda disponer solo el Órgano Rector del Sistema, pues amerita la intervención de instituciones como el Ministerio de Administración Pública (MAP), el cual tiene la facultad en cuanto a la conformación de las Estructuras Organizacionales, Descripción de Puestos y Perfiles de las áreas de Compras y Contrataciones Públicas, que hoy día la DGCP tiene en proyecto desarrollar.

Las adquisiciones públicas son realizadas por funcionarios no formados específicamente en este campo o con entrenamiento únicamente en aspectos normativos. Las adquisiciones complejas no son realizadas por expertos especializados en este campo. Todas las oficinas de compras pueden realizar cualquier proceso de adquisición, independientemente de su complejidad²⁶.

Actualmente se está trabajando en la definición de las Estructuras Organizacionales, Descripción de Puestos, Perfiles, Requisitos de calificaciones, Escalas salariales además de un programa de acreditación tanto de Servidores como de Entidades que certifique la capacidad y competencias para la ejecución debida, transparente y eficiente de los

²⁶Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Contrataciones Públicas. “Modernización del Sistema de Adquisiciones Públicas para mejorar la provisión de servicios a la comunidad y los resultados económicos”. República Dominicana. (Abril 2009). Pág. 20.

Procedimientos, tal y como se identificó que era necesario trabajar en esta área en los resultados de la “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la RD”, que expresa lo siguiente: Para lograr la sostenibilidad del sistema y el cumplimiento de la aplicación de la normativa es necesario que la Dirección General de compras y contrataciones Públicas diseñe e impulse un programa para la profesionalización, acreditación y permanencia del personal de compras y contrataciones públicas, ya que cuando avanzamos en la evaluación nos encontramos con lo evidenciado por el Pilar II sobre las Capacidades de Gestión y las Operaciones de Adquisición y las Prácticas de Mercado siendo de los criterios que resultaron menos calificadas en la evaluación porque el mismo evalúa la revisión de la operatividad del sistema, la capacidad de funcionamiento del mercado, y la administración de contratos, y en la actualidad el sistema está en una fase de preparación para su cumplimiento²⁷.

En ese mismo tenor, el Órgano Rector también presenta sus deficiencias tanto en la capacidad de personal como en la conformación de áreas sustantivas que mejoren la calidad del servicio ofrecido a todos los usuarios del Sistema. Igualmente, se habla del de la administración del Portal www.comprasdominicana.gov.do que a la fecha es llevada a cabo por el Programa de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, lo que no hace factible la implementación de cambios o corrección de errores, identificados por los usuarios, en el menor tiempo posible, pues se deben agotar una serie de vías y burocracia que no permite dar respuesta rápida a las necesidades de los usuarios.

Uno de los puntos identificados que deben de priorizarse de manera coordinada con el Ministerio de Hacienda es el fortalecimiento institucional del Órgano Rector para continuar implementando políticas y procedimientos en materia de contrataciones públicas; realizar monitoreos general de las contrataciones públicas y el control de calidad como lo es la eficiencia, transparencia, competencia del sistema; sobre todo el

²⁷Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Basada en la Metodología OCDE/CAD”. Santo Domingo, R.D. (Abril 2012). Pág. 152.

rendir cuentas a la ciudadanía sobre el avance y desempeño de las unidades de compras, proveedores, etc²⁸.

2.3 Operatividad del Sistema.

Ciertamente se puede constatar que la entrada en vigencia de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones, con modificaciones de Ley No. 449-06, su Reglamento de aplicación y demás políticas emitidas por el Órgano Rector, complementarias al Sistema de Compras y Contrataciones Públicas dominicano, ha logrado un avance significativo en la operatividad del Sistema, tanto desde la óptica del sector público como la del sector privado, sector que de una forma u otra, ha tenido que sumergirse en este tema para poder contratar exitosamente con el Estado, reuniendo los requisitos esenciales para ello.

No obstante, a 6 años de la puesta en vigencia de esta normativa, existen debilidades dentro de las operaciones realizadas en el Sistema, de las que, primeramente, se puede mencionar la incapacidad del Portal www.comprasdominicana.gov.do para resistir y procesar las informaciones de manera completa y oportuna.

Un ejemplo de esta situación, como se muestra en el Gráfico No. 1, es la publicación parcial de los procedimientos, abarcando en primera instancia los procesos de mayor cuantía, que son los que a la fecha son difundidos mediante el Portal administrado por el Órgano Rector, situación debida a la capacidad y limitación de la plataforma informática para la carga de todos los procesos, contando solo con las informaciones de los Procedimientos de Licitación Pública, Licitación Restringida, Sorteo de Obras y Comparación de Precios.

Se están desarrollando proyectos mediante los cuales se logrará la completa y oportuna carga de todos los procedimientos de Compras y Contrataciones y así dar cumplimiento fiel a la legislación que rige la materia. En específico se trata de la creación de un Portal Único Transaccional de Adquisiciones, que posibilitará la carga de todas las etapas de

²⁸Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Basada en la Metodología OCDE/CAD”. Santo Domingo, R.D. (Abril 2012). Pág. 152.

todos los Procedimientos y la interacción automática entre las entidades contratantes, proveedores y ciudadanos en general. Esto a lo que apunta es que se introduzca el concepto de e-GovernmentProcurement, considerando las grandes ventajas que tienen los sistemas basados en tecnologías de información.

Los objetivos y posibilidades que pueden ofrecer estos sistemas van desde reducir costos en el manejo del gasto público hasta promover el desarrollo regional o local asegurando la competencia en los mercados de bienes demandados por el sector público, introduciendo incentivos adecuados para la participación de la comunidad, especialmente para las Pymes. Con ello se busca también aumentar el grado de transparencia en los procesos de compras y licitaciones públicas, mejorando la gobernabilidad de los actos públicos²⁹.

En ese mismo tenor está la problemática de la desvinculación del sistema de compras y contrataciones del sistema presupuestario, haciendo que no sea obligatorio el uso y carga del Portal administrado por el Órgano Rector, lo que no permite tener las informaciones totales de las ejecuciones, generando así un escape en la ejecución de fondos del Estado dentro de las Entidades Contratantes así como el uso indebido y conveniente de los Procedimientos, aplicándolos como a éstas le parezcan. Esta estrategia de vinculación entre el presupuesto y los planes de compras públicas deberá de realizarse mediante la creación de acuerdos interinstitucionales con la Dirección General de Presupuesto, ya que si se logra un avance en estos temas se producirán por ende pagos a los proveedores en tiempo oportuno, lo cual garantizara plazo el incremento sustancial de potenciales proveedores que competirán por venderle al Estado³⁰.

Una de las debilidades claramente identificadas en el Informe de Evaluación del Sistema de Compras Públicas de la RD, como oportunidad de mejora para nuestro Sistema precisamente tenemos:

²⁹ Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo IV. (Mayo 2011). Pág. 16.

³⁰ Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Basada en la Metodología OCDE/CAD”. Santo Domingo, R.D. (Abril 2012). Pág. 153.

- Desarrollar una aplicación informática flexible para adaptarse a la normativa y lo suficientemente parametrizable como para responder en tiempo y forma con las nuevas disposiciones al menor tiempo y costo posible, esta aplicación deberá permitir la integración entre los procesos de adquisiciones y presupuestarios, en la actualidad aún existen distancias grandes entre el sistema de adquisiciones y el sistema de presupuesto dentro del SIGEF, que están incidiendo en la calidad de la gestión de ambos sistemas, además de ser un requisito para lograr la planificación de las adquisiciones, esta nueva aplicación deberá de concentrar toda la información de adquisiciones para una mayor facilidad de todos los agentes del sistema y garantía de mejor control público y ciudadano, y de uso obligatorio para todas las instituciones que manejen fondos presupuestarios el mismo contribuirá a mejorar los siguientes aspectos :

- i. Mejorar el registro de la información, el cual es excesivamente lento e innecesariamente complejo. Por esta razón muchas entidades evitan utilizarlo, a pesar del mandato legal. Es indispensable lograr un sistema ágil, amigable y simple para el registro de la información.
- ii. Producir estadísticas relevantes para el monitoreo general del sistema de adquisiciones (como las típicas “quién compra qué”, “quien compra más”, “quién vende más”)³¹.

Es importante destacar que este proceso de Reforma del Portal administrado por el Órgano Rector e implementación de las TIC's debe ser un tema legislado, por lo que requerirá de la modificación tanto de la Ley sobre Compras y Contrataciones como de su Reglamento de aplicación, a fin de considerar y consolidar la ejecución debida y eficiente de los Procedimientos de Compras y Contrataciones Públicas a través de mejores herramientas electrónicas, considerando aspectos como la seguridad de los expedientes, ofertas, así como la validación de firmas digitales, entre otras cosas.

³¹Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Basada en la Metodología OCDE/CAD”. Santo Domingo, R.D. (Abril 2012). Pág. 8.

Queda en los esfuerzos y prioridades determinadas por el Órgano Rector la consumación de esta importante meta que representa la implementación de un Portal Transaccional así como la vinculación del Sistema de Compras y Presupuestario para el logro de la optimización de los procesos, teniendo de primera mano la debida transparencia, publicidad y difusión.

2.4 Régimen de reclamos, control y sancionesa Servidores Públicos.

Si bien es cierto que la Ley No. 340-06 establece un régimen de sanciones para los proveedores y para los servidores públicos no menos cierto es que la responsabilidad de aplicación de las sanciones a servidores ha quedado un tanto ambigua e indefinida. Esto contrario al caso de proveedores cuando se establece que el Órgano Rector será el responsable de aplicar la inhabilitación temporal o definitiva conforme a la gravedad de la falta³² cometida por el proveedor o que estuvieren dentro de los causales detallados en el Párrafo III del artículo No. 66 de la Ley que explican bajo qué circunstancias aplicaría esta sanción de inhabilitación. Asimismoel Órgano Rector mediante Resolución No. 22-09 de fecha 10 de diciembre de 2009 dispuso el procedimiento de cómo someter la inhabilitación de proveedores a esta instancia.

Los servidos públicos, serán pasibles de las siguientes sanciones:

1. Amonestaciones escritas.
2. Suspensión sin goce de salario hasta por 6 meses.
3. Despido sin responsabilidad patronal.
4. Sometimiento a la justicia³³.

Sin embargo en cuanto a las causas por las cuales se hará aplicación de esta sanciones la Legislación es totalmente muda, sin identificar cómo éstas serán aplicadas además de por quién. No obstante, para fortalecer este tema el Órgano Rector del Sistema mediante Resolución No. 06-09 de fecha 2 de Marzo 2009 estableció bajo cuales circunstancias serán aplicadas las sanciones anteriormente descritas, sin embargo, permanece aún el vacío sobre quiénería el ente responsable de someter las mismas.

³²Párrafo I del Artículo No. 66 de la Ley No. 340-06.

³³Párrafo I del Artículo No. 65 de la Ley No. 340-06.

La normativa se limita a referirse que las sanciones a servidores se aplicarán conforme a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa³⁴, procedimiento que se ejecuta desde la propia Entidad del Estado desde donde se comete la falta, haciendo que este procedimiento sea completamente discrecional y que sea competencia de las mismas autoridades que pueden ser consideradas cometedoras de la falta.

Debe existir una correlación entre la Dirección General de Contrataciones Públicas y la Dirección de Persecución de la Corrupción Administrativa (DPCA), que es la encargada de perseguir la corrupción estatal, que la DGCP sirva de canal de denuncia para posibles casos de malas prácticas dentro de las Instituciones o que a la hora de estudiar procesos y resultar anulados se evidencie que se dieron por faltas de los servidores públicos dentro de la entidad, proceder en consecuencia, no que solo quede en la anulación o cancelación del proceso sino que se le dé continuidad desde lo intrínseco de la institución, porque a medida que las faltas sigan quedando impunes de esa misma forma seguirán ocurriendo y multiplicándose. Esta se considera una práctica internacional, en donde en países como Ecuador, el Órgano Rector de las Contrataciones Públicas es el responsable del sometimiento y aplicación de sanciones a los funcionarios públicos.

El principio de motivación de las actuaciones de la Administración Pública implica que todos los actos administrativos deben estar debidamente justificados en hechos y tener respaldo legal, por lo que su falta tiene como consecuencia la nulidad de tales actuaciones y la obligatoriedad de la sanción a los servidores públicos responsables³⁵.

2.4.1 Corrupción Administrativa.

Antes de la existencia de este nuevo marco legal de compras y contrataciones además de la fuerte desorganización que existía, poca información, contrataciones grado a grado y demás, estaba el factor de la discrecionalidad dentro del proceso de toma de decisiones por partes de las autoridades de las Entidades Contratantes lo que adicionaba y/o propulsaba la corrupción administrativa que se define como los “hechos que impliquen

³⁴ Artículo No. 65 de la Ley No. 340-06.

³⁵ Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo I. (Mayo 2011). Pág. 5.

actos arbitrarios, injustos contrarios a la ley, dilatorios u omisos que generen lucro y otro beneficio para el funcionario o empleado que realiza la conducta o para un tercero y ocasiona un perjuicio a otro o afecta la imagen de limpieza y honestidad de la gestión administrativa o la actuación de las autoridades judiciales o de otro tipo o de sus agentes y de funcionarios o empleados del Estado o cualquier otra entidad.

Los actos de corrupción en la esfera administrativa pueden estar también relacionados con el uso indebido de los bienes del Estado o de las entidades económicas, comerciales u otras que no tengan precisamente fines lucrativos, las apropiaciones de tales bienes o de los bienes de personas, omisiones o retardo en la administración, gestión o asesorías y realización de contratos con violación de lo establecido por funcionarios o empleados³⁶.”

Siendo este un tema tan sensible y abarcador en el sentido de toda la esfera de la Administración Pública, no se podía quedar fuera del análisis de esta tesina, ya que si bien es cierto que hoy día en materia de compras y contrataciones hemos avanzado en la consolidación de un sistema de compras que antes ni se soñaba tener, no menos cierto es que todavía se liga a esta materia el tema de la corrupción, y esto al tratarse de que estamos hablando de la ejecución de los fondos del Estado dominicano, donde existe una alta percepción de corrupción en cuanto al uso de dichos fondos y al momento de la rendición de cuentas.

Este concepto de rendición de cuentas viene instituido por la Ley No. 200-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública además de la Constitución de la República Dominicana aprobada el 26 de enero de 2010, el cual debe ser cumplido por todas las Entidades del Estado, sin embargo se sigue evidenciando que no todas las instituciones cumplen con esta disposición o disponibilidad de información y otras que la cumplen parcialmente o a su conveniencia.

El libre acceso a la información está relacionado con algunas herramientas preventivas de la corrupción, siendo una de ellas la participación ciudadana. Debemos entender la participación ciudadana como la facultad que tiene la sociedad para vigilar y controlar

³⁶“<http://www.eumed.net/rev/cccss/18/sfrb.html>” (Definición de Corrupción Administrativa). 16 Julio 2012.

la gestión pública. La eficiencia de la participación ciudadana está condicionada directamente a la información con que se cuente. La desinformación y la información inexacta o inoportuna afectan sustancialmente la calidad de la participación pública. La sola existencia de herramientas para la participación y el control ciudadano no es suficiente. Es necesario que el ciudadano pueda acceder a la información que le permita elegir el instrumento más adecuado para la problemática que lo afecta o preocupa³⁷.

La organización denominada Transparency International, the global coalition against corruption, mide anualmente el Índice de Percepción de Corrupción o IPC (Corruption Perceptions Index), a nivel mundial, clasificando a los países y territorios sobre la base de que tan corrupto su sector público se percibe que es. La puntuación de un país / territorio indica el nivel percibido de corrupción del sector público en una escala de 0 a 10, donde 0 significa que un país se percibe como altamente corrupto y 10 significa que un país se percibe como muy limpio. El rango de un país indica su posición en relación con los demás países y territorios incluidos en el índice³⁸.

Dentro de los resultados del IPC, para el año 2011, la República Dominicana obtuvo un valor de 2.6, ocupando el rango 129 de 182 lugares a nivel mundial, muy por debajo de la media y cercanos al valor mínimo, lo que deja evidenciado la grave problemática que tenemos, siendo percibidos como un país altamente corrupto y, que cabe destacar, yendo en detrimento en cuanto a dicha situación ya que para el año 2010³⁹, la República Dominicana obtuvo un puntaje de 3, ocupando el rango de 101 del listado, lo que permite ver que nuestro país en el tema de corrupción continúa retrocediendo.

Es de vital importancia recalcar que la República Dominicana consciente de esta denigrante situación realizó el lanzamiento, en Mayo 2010, de la Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC), la cual nace de una solicitud de la Presidencia de la República respondiendo a una inquietud por el impacto negativo que tiene en las instituciones y en la efectividad de las políticas públicas, la percepción de falta de transparencia en la gestión pública. La solicitud se materializa además en el marco de un esfuerzo de la

³⁷ Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo I. (Mayo 2011). Pág. 6.

³⁸ <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>. (Corruption Perceptions Index 2011). 16 Julio 2012.

³⁹ <http://www.transparency.org/cpi2010/results>. (Corruption Perceptions Index 2010). 16 Julio 2012.

comunidad de organismos internacionales por coordinar sus intervenciones de apoyo en el área de transparencia y gobernabilidad. La iniciativa ha integrado un comité organizador conformado por actores claves del gobierno, la empresa privada y la sociedad civil dominicana, asegurando que la misma sea una iniciativa de carácter nacional acompañada de la experiencia internacional⁴⁰.

El principal objetivo del IPAC consiste en contribuir a mejorar los niveles de transparencia de la sociedad dominicana, se pone en marcha un proceso de concertación de los distintos actores representativos de la sociedad, organizados en mesas temáticas⁴¹.

Las mesas trabajo dentro del IAPC se conformaron alrededor de diez temas sustantivos dentro de la Administración Pública:

Mesa 1 – Compras y Contrataciones.	Mesa 6 – Salud.
Mesa 2 – Servicio Civil.	Mesa 7 – Educación.
Mesa 3 – Gestión Financiera.	Mesa 8 – Energía.
Mesa 4 – Acceso a la Información.	Mesa 9 – Agua.
Mesa 5 – Infraestructura.	Mesa – 10 Organismos de Control.

Tabla No. 5

Fuente: Elaboración propia

A partir de su creación se han realizado diversos talleres de seguimiento a cada una de las temáticas y propuestas identificadas en cada mesa de trabajo, así mismo se realizó un taller de evaluación final, en Febrero 2012, donde en presencia de todos los involucrados, incluyendo los de más alta alcurnia del país, presenciaron los avances y conclusiones logrados en cada una de las recomendaciones planteadas. Esta iniciativa propulsó un acercamiento entre el sector privado, sector público y ciudadanía, dando un toque de confianza y esperanza a los que manejan el Estado, e inclusive, un acercamiento entre Instituciones del mismo sector público que pudieran darse cuenta que trabajando algún tema en común o que tenían en particular podían llegar a la solución de una manera más fácil y rápida o simplemente compartir experiencias sobre el caso.

⁴⁰ <http://www.ipacrd.org/Descripcion>". (IPAC).12 Julio 2012.

⁴¹ <http://www.ipacrd.org/Descripcion>". (IPAC). 12 Julio 2012.

Otro de los instrumentos a considerar, ya como manera de prevención, es la participación que ha tenido la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (CNECC) dentro del proceso de sensibilización en la importancia de la Ética del servidor público. La Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (en la actualidad Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental) es el órgano rector que tiene bajo su responsabilidad la implementación del Plan Estratégico República Dominicana Transparente, De Ética y Prevención 2009-2012 y sus respectivos planes operativos, a través de un sistema de coordinación, animación, seguimiento y evaluación. Este plan constituye la manifestación social y política más sana, clara y decidida en la lucha contra la corrupción y en la búsqueda de forjar una administración pública cada vez más ética y transparente⁴².

Como se puede ver en el Gráfico No. 8 el número de servidores, a nivel nacional, asciende a la cifra de Cinco mil cuatrocientos ocho (5,408), lo que indica que esta ardua labor se ha ido acrecentando, valorando la importancia de la presencia de ética y de la transparencia en la gestión del Estado dominicano.

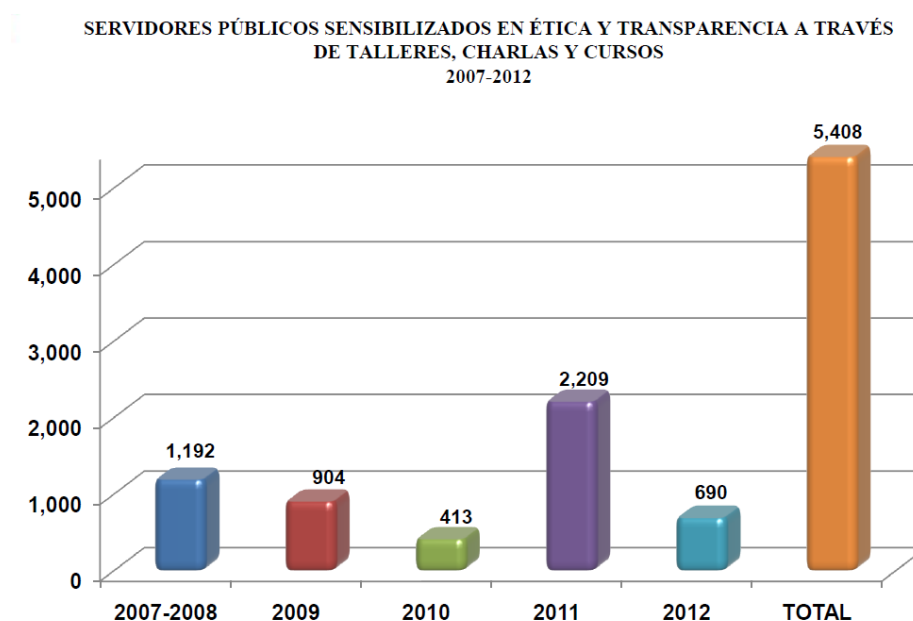


Gráfico No. 8

Fuente: Boletín de Estadísticas emitido por la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (CNECC).

⁴² <http://www.cnecc.gob.do/Instituci%C3%B3n/Qui%C3%A9nesSomos/tabid/57/Default.aspx>. (CNECC). 16 Julio 2012.

Igualmente la CNECC tiene a su cargo la creación e implementación de las Comisiones de Ética Pública dentro de todas las instituciones del Sector Público, otro de los mecanismos utilizados para mitigar la corrupción dentro de la administración pública.

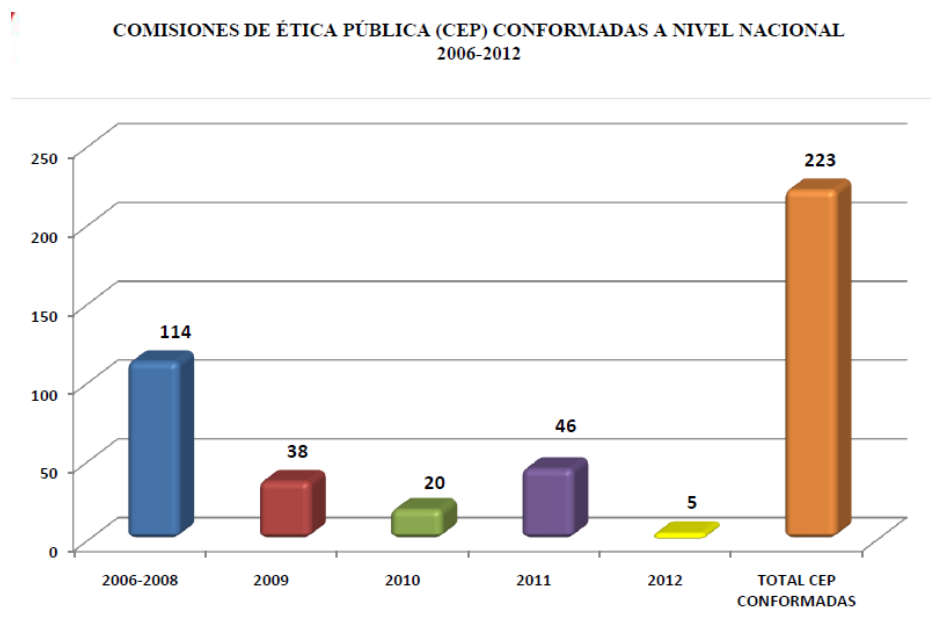


Gráfico No. 9

Fuente: Boletín de Estadísticas emitido por la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (CNECC).

La corrupción en la contratación pública tiene como consecuencia la toma de decisiones alejadas de las normas éticas y de la racionalidad económica, que atentan contra un bien jurídico superior como lo son la confianza pública y la procura del bienestar de los ciudadanos. No es extraño que detrás de los grandes fracasos en construcción de obras públicas, destrucción de carreteras e infraestructura, y adquisición de proyectos monumentales sin beneficios reales para la población⁴³.

Otra de las instancias que existen en nuestro país para el combate a la corrupción es la Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa (DPCA), la cual tiene como misión diseñar y ejecutar políticas de prevención y lucha contra la corrupción, así como de promover la ética y transparencia en la gestión pública y una cultura de valores en la sociedad, mediante la implementación de planes educativos en la materia, así procesos de capacitación a las diferentes dependencias del Estado para orientarlos en materia de ética pública. Prevenir e investigar la corrupción

⁴³Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo I. (Mayo 2011). Pág. 10.

contribuyendo con efectividad a preservar el patrimonio público, coordinando los sectores y actores involucrados para fortalecer el Estado de Derecho, la Democracia y la Justicia Social⁴⁴.

En el “Estudio de percepción de la corrupción en Hogares de la República Dominicana” en cuanto a la efectividad de las instituciones en el combate a la corrupción explica que la mayoría de los entrevistados consideró que las instituciones responsables de combatir la corrupción son poco efectivas⁴⁵.

Aun no tenemos ningún servidor público sometido, pese a los altos datos sobre el nivel de corrupción en la Republica Dominicana.

De igual manera, a nivel internacional se han creado convenios y/o acuerdos con el propósito de contrarrestar la corrupción en materia de Compras y Contrataciones Públicas. Los principales convenios internacionales anticorrupción abordan el tema de adquisiciones del gobierno. Este listado abarca los principales convenios firmados sobre esta materia⁴⁶:

Convención	Entrada en vigor
Convención Interamericana contra la Corrupción	06-mar-1997
Convenio de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción	15-feb-1999
Convenio penal sobre corrupción del Consejo de Europa	01-jul-2002
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	29-sep-2003
Convenio civil sobre corrupción del Consejo de Europa	01-nov-2003
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	14-dic-2005
Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción	04-ago-2006
BMD Cross-Debarment	09-abr-2010

Tabla No. 6

Fuente: Módulo I. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”.

Ciertamente se están dando pasos hacia la prevención y combate de la corrupción dentro de la República Dominicana, aunque es necesario dar el paso definitivo de eliminar la impunidad dentro de los casos corruptos, factor que permite la multiplicación de los

⁴⁴<http://www.dpca.gov.do/sobre-dpca.php>. (DPCA). 19 Julio 2012.

⁴⁵ Programa de Transparencia y Acción Ciudadana. “Estudio de Percepción de la Corrupción en Hogares de la República Dominicana”. Santo Domingo, R.D. (Diciembre 2008). Pág. 10.

⁴⁶Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo I. (Mayo 2011). Pág. 17.

mismos cuando públicamente no se ve realmente que los que cometen actos de corrupción, en general e igual para cualquier persona, son debidamente castigados por la justicia.

La contratación pública es uno de los temas más sensibles dentro de la administración pública donde hay bastante campo para valerse de su uso, sino se cuenta con la debida propiedad ética y moral. Debe ser un tema de Estado disminuirla a su mínima expresión y eliminarla a razón de que la percepción de corrupción ha ido en aumento, colocándonos en el ámbito internacional en uno de los países donde más se percibe que existe corrupción y oscuridad en las transacciones estatales.

2.4.1 Control, Integridad y Transparencia en las Adquisiciones Públicas.

Otra de las grandes debilidades presentes en el sistema de compras y contrataciones públicas de la República Dominicana, y extremadamente relacionada con la problemática anteriormente expuesta, es la falta o ausencia de control dentro de la ejecución de los procedimientos de compras y contrataciones públicas, situación que afecta la integridad y transparencia en las adquisiciones públicas, lo que conlleva a la corrupción administrativa, tema ya tratado en esta tesina.

El sistema nacional de control de la República Dominicana está compuesto por dos Órganos primordiales, por un lado, la Contraloría General de la República Dominicana (CGRD), cuya misión es como Órgano Constitucional del Poder Ejecutivo, Rector del Control Interno, ejercer la fiscalización interna y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos⁴⁷, por otro lado, está la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD), cuya misión es servir con integridad, independencia, ética, transparencia y efectividad, a la ciudadanía, al Estado y al Congreso Nacional, como Entidad Fiscalizadora del Sistema Nacional de Control y Auditoría de las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, investigaciones especiales y análisis de la ejecución presupuestaria, para una rendición de cuentas conforme con la Constitución y la Ley⁴⁸. Por lo que tenemos un sistema

⁴⁷<http://www.contraloria.gov.do/webcontraloria/misionvision.html>". (Misión CGRD). 20 Julio 2012.

⁴⁸http://www.camaradecuentas.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=38&Itemid=229". (Misión CCRD). 20 Julio 2012.

nacional de control interno y externo instituido por las Leyes No. 10-07 y 10-04, respectivamente.

Si bien es cierto que tanto en nuestra Constitución y en las legislaciones anteriormente mencionadas, se instituye y conforma un sistema de control para vigilar la debida ejecución de todas las transacciones realizadas dentro de la administración pública, no menos cierto que a la fecha adolecemos de insuficiencias y precariedad de control en materia de Compras y Contrataciones Públicas. Se ha identificado en ambos Órganos de vigilancia:

1. Confusión en cuanto a las competencias entre el Órgano Rector del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas y los Órganos de Control;
2. Deficiencias de conocimiento y requerimientos de la Ley que rige el Sistema de Compras y Contrataciones por parte de los auditores.
3. Alta rotación de personal una vez ya capacitado (lo que se convierte en el segundo punto).
4. Corrupción por parte de los auditores.
5. El alcance a nivel de la administración pública no es general como manda la Ley de contraloría;
6. Falta de herramientas y condiciones laborales que le permita a estas Instituciones su correcto y debido desenvolvimiento conforme a las Legislaciones que la crearon y precedentemente mencionadas.

En la actualidad existen debilidades tanto en la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas como es el desarrollo de programas de capacitación para los auditores públicos en el tema de compras y contrataciones⁴⁹. Se ha identificado claramente esta problemática dentro de estas Instituciones, incluso, para contrarrestar la falta de capacitación la CGRD dispone de la Fundación Escuela Nacional de Control (FENC), con la que se espera minimizar esta situación. Igualmente se adiciona a estos esfuerzos, la capacitación brindada por el Órgano Rector del Sistema a los auditores de

⁴⁹ Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Basada en la Metodología OCDE/CAD”. Santo Domingo, R.D. (Abril 2012). Pág. 154.

ambas instituciones, tratándose estos de involucrados relevantes dentro de la ejecución de los Procedimientos de Compras y Contrataciones.

La Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas están haciendo un gran esfuerzo de modernización, pero este proceso apenas comienza a llegar a las adquisiciones públicas. El control interno se concentra especialmente en aspectos numérico legales y el control externo aún no es sistemático. Ambas modalidades de control están atrasadas en recursos informáticos, lo cual les impide utilizar técnicas modernas de auditoría y control. La vigilancia ciudadana de las adquisiciones públicas es aún incipiente⁵⁰.

La visión objetivo del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana en cuanto al fortalecimiento del control es que los sistemas de control serán fortalecidos. El control interno tendrá enfoque de riesgo para prevenir errores y abusos, mientras que el externo utilizará las técnicas modernas de control inteligente. Paralelamente, el Gobierno promoverá la vigilancia ciudadana de las adquisiciones públicas⁵¹.

El mejor remedio contra el fraude y la corrupción es contar con un sistema de control interno efectivo y eficiente, y con mecanismos de auditoría y fiscalización que aseguren el debido cumplimiento -en tiempo y forma- por parte de todos los intervinientes en el proceso de compras públicas⁵², destacando así la importancia de contar con un sistema de control eficiente, eficaz y oportuno.

Por todas las debilidades y deficiencias que han sido expuestas en el desarrollo del Capítulo II de esta tesina se ven afectadas tanto la integridad como la transparencia de los Procedimientos de Compras y Contrataciones, incitando a la desconfianza de la ciudadanía y a la insatisfacción de las necesidades del pueblo, quienes son al final los que sufren con esta ineficiencia del Sistema.

⁵⁰Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Contrataciones Públicas. “Modernización del Sistema de Adquisiciones Públicas para mejorar la provisión de servicios a la comunidad y los resultados económicos”. República Dominicana. (Abril 2009). Pág. 22.

⁵¹Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Contrataciones Públicas. “Modernización del Sistema de Adquisiciones Públicas para mejorar la provisión de servicios a la comunidad y los resultados económicos”. República Dominicana. (Abril 2009). Pág. 22.

⁵²Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo III. (Mayo 2011). Pág. 22.

La integridad es un requisito fundamental para asegurar la calidad del gasto público, en términos de asegurar que lo que se contrata o adquiere está directamente relacionado con la satisfacción de una necesidad pública, y que su costo responde al concepto del mejor valor económico. Bajo esta premisa, el fraude y la corrupción, así como la inacción e ineficiencia, constituyen un “impuesto” implícito a la ciudadanía, que en última instancia debe “pagar” por el sobre costo implícito que estas prácticas nocivas tienen sobre el gasto público⁵³.

⁵³Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo III. (Mayo 2011). Pág. 23.

CONCLUSIÓN.

Las adquisiciones públicas son los procesos que permiten convertir el presupuesto de la nación en bienes, servicios y obras en beneficio de todos los ciudadanos, constituyéndose como base fundamental de un buen gobierno.

Es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten que el Estado adquiera los bienes, las obras y los servicios que necesita para la gestión de las instituciones

La experiencia internacional ha sido que las adquisiciones públicas mal administradas dan lugar a serios problemas de ineficiencia y corrupción. Por el contrario, si las adquisiciones públicas son bien gestionadas, dan lugar a servicios más eficaces, mayor crecimiento económico y fortalecimiento de la confianza pública en su gobierno.ⁱ

Por esta razón la necesidad de fortalecer los sistemas de compras y contrataciones en los países menos desarrollados, como por ejemplo, el sistema de adquisiciones de la Republica Dominicana, tomando en consideración de que a 6 años de su nacimiento, no cumple con los elementos bases para su funcionamiento. Es decir:

- i) Marco legal y regulatorio;
- ii) Instituciones capaces de asegurar su cumplimiento;
- iii) Estrategia de desarrollo de mercado; y
- iv) Mecanismos de control, información y resolución de conflictos.

En ese sentido, podemos afirmar que las adquisiciones públicas de la Republica Dominicana, se ha encuadrado en la creación de leyes y reglamentos y en la sensibilización de los servidores públicos pasibles de estas normas; es decir, en fortalecer su marco jurídico, pero a la fecha no existen instituciones capaces de asegurar su cumplimiento, estrategias de desarrollo de mercado y mecanismos de control, información y resolución de conflictos, que permitan el buen funcionamiento del sistema, generando inconformidad y desconfianza por parte de la ciudadanía que cuestiona diariamente el manejo de los fondos públicos.

En tal virtud, nuestro interés es demostrar la necesidad de implementar el sistema de adquisiciones públicas al amparo de todos los elementos bases que se requieren para su buen funcionamiento, de manera lineal, y no parcial, porque un elemento no funciona sin el otro y se complementan entre sí, evitándose así, los procesos involutivos que no generan los resultados esperados o peor aún, que no generan resultados.

Para esto, necesitábamos demostrar la importancia de las compras públicas en los gobiernos a los fines de presentar propuestas para una correcta implementación.

El diagnóstico de la situación que planteamos, la hemos basado en las siguientes vertientes: En los datos arrojados por la Evaluación del sistema bajo la metodología OCDE/DAC, encuestas que demuestran la percepción de la sociedad y el tiempo trabajando en el área de las compras públicas.

En ese sentido, y partiendo de que el sistema de compras y contrataciones públicas dominicano, nace en el 2006 con la puesta en vigencia de la Ley No. 340-06, posteriormente modificada en el mismo año por la Ley No. 449-06, su reglamento de aplicación aprobado mediante Decreto No. 490-07 en fecha 30 de agosto de 2007 posteriormente modificado por Decreto No. 543-12 en septiembre del año 2012, podemos afirmar que el sistema ha venido innovando y en consecuencia evolucionando en su marco normativo, no así en los demás elementos básicos del sistema.

A la fecha no contamos con un portal transaccional, que permita agilizar y eficientizar los procesos.

El portal compras dominicanas en vez de ser una herramienta de fácil acceso, amigable y de servir como vínculo directo entre las partes, es poco amigable y genera trabas en la ejecución de los procesos, lo que genera desinterés y desconfianza por parte de los usuarios.

El portal no permite una negociación en tiempo real, es más bien un portal informativo, donde ni siquiera se pueden cargar todas las informaciones por falta de capacidad, más aun, las Entidades no cargan en tiempo oportuno y la información no es veraz.

No existe un vínculo entre el presupuesto y el gasto, un catálogo de bienes y servicios adecuado o un sistema de información de precios de referencias.

La desvinculación del Sistema de Compras y Contrataciones del Sistema Presupuestario, hace que no sea obligatorio el uso y carga del Portal administrado por el Órgano Rector, lo que no permite tener las informaciones totales de las ejecuciones, generando así un escape en la ejecución de fondos del Estado dentro de las Entidades Contratantes así como el uso indebido y conveniente de los Procedimientos, aplicándolos como a éstas le parezcan. Esta estrategia de vinculación entre el presupuesto y los planes de compras públicas deberá de realizarse mediante la creación de acuerdos interinstitucionales con la Dirección General de Presupuesto, ya que si se logra un avance en estos temas se producirán por ende pagos a los proveedores en tiempo oportuno, lo cual garantizara plazo el incremento sustancial de potenciales proveedores que competirán por venderle al Estado⁵⁴.

Aun no tenemos respuesta veraz, sobre a ¿quién le vende el Estado? o que compra el Estado?

En lo que respecta al mercado, por todo lo anterior, si bien es cierto que el número de proveedores ha aumentado, no menos cierto es que la desconfianza existe y que porque no se le paga a tiempo a los proveedores y muchas veces ni se les paga, los precios de sus ofertas no son reales, lo que hace que el Estado compre más caro y peor aún de poca calidad.

En lo que respecta al control, es necesario diseñar un régimen de consecuencias, que permita un monitoreo constante, corregir errores que puedan tener resultados fatales, pero para esto se requiere de las herramientas informáticas que permitan la obtención de la información, un marco legal para regirse, proveedores confiados en contratar y controles para cuando monitorear y evaluar.

⁵⁴ Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Basada en la Metodología OCDE/CAD”. Santo Domingo, R.D. (Abril 2012). Pág. 153.

Un régimen de consecuencias implica a su vez, la sanción administrativa a los funcionarios que incumplan en la ejecución de los procesos.

La propuesta de solución que proponemos, incluye los objetivos a alcanzar, estrategias para obtenerlos resultados esperados y por último los indicadores que identifiquen la eficacia y eficiencia del proceso.

Con la siguiente propuesta a su vez, atacamos las causas del problema identificados.

En ese sentido, el mayor problema identificado en nuestro objeto de estudio, es la implementación parcial e involutiva que enfrentan algunos sistemas nacionales de compras y contrataciones públicas. Ponemos de ejemplo el caso de la República Dominicana, donde a pesar de sus grandes avances y fortalezas, el sistema aun presenta debilidades graves.

El objetivo a alcanzar es sugerir una solución que permita una implementación total y paralela de todos y cada uno de los pilares y elementos básicos del sistema. Parecería una quimera o utopía, pero con objetivos y metas bien definidas, indicadores de desempeño, financiamiento, recurso humano comprometido y las herramientas tecnológicas es posible lo planteado.

Hemos visto como a menudo, se estanca la aplicación e implementación del sistema cuando la misma se realiza de manera gradual, y no total o paralela, puesto que los organismos responsables dedican sus mayores esfuerzos al diseño del marco normativo, lo que no vemos mal, pero siempre y cuando no olviden el objetivo final del sistema que es satisfacer necesidades. La mayoría de los organismos se enfocan en el cumplimiento de las normas y no en determinar si el puente se construyó, si se redujo el nivel de alfabetismo por la construcción y edificación de escuelas, si mejoró la salud del país, por la adquisición de medicamentos o el equipamiento de los hospitales públicos, es decir, como dijimos anteriormente, olvidando la razón de ser de un sistema de compras y contrataciones públicas.

Lo que sugerimos es, que el Órgano Rector, luego de constituida formalmente y de la creación de su marco jurídico, se diseñen los mecanismos necesarios que permitan la correcta y oportuna aplicación del sistema. Logrando así, Instituciones capaces de

asegurar su cumplimiento, Estrategia de desarrollo de mercado; y Mecanismos de control y evaluación.

No más capacitación sobre las normas, ni creación de leyes, pero si a la capacitación del porque el sistema, para que y si se logró el objetivo final, pero si también a la aplicación de las normas que ya tenemos y manos duras con aquellos que las incumplan.

Para esto, se requiere necesariamente de los apoyos financieros con los cuales se inicia un proceso de implementación total, corridas y en paralelo.

Se sugiere la contratación de expertos que promuevan los mecanismos usados en los países cuyos sistemas están más avanzados en materia de compras y contrataciones públicas. Seguido inmediatamente de las herramientas tecnológicas, que permitan dar seguimiento a los procesos, desde su inicio que es inmediatamente se identifica la necesidad hasta la satisfacción de esa necesidad, pero sobre todo, las herramientas informáticas o tecnológicas, permitirán a su vez, la obtención de información, datos estadísticos con el fin de rendir cuentas y diseñar políticas de compras.

En específico se trata de la creación de un Portal Único Transaccional de Adquisiciones, que posibilitará la carga de todas las etapas de todos los Procedimientos y la interacción automática entre las entidades contratantes, proveedores y ciudadanos en general. Esto lo que apunta es que en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas se introduzca el concepto de e-GovernmentProcurement, considerando las grandes ventajas que tienen los sistemas basados en tecnologías de información. Los objetivos y posibilidades que pueden ofrecer estos sistemas van desde reducir costos en el manejo del gasto público hasta promover el desarrollo regional o local asegurando la competencia en los mercados de bienes demandados por el sector público, introduciendo incentivos adecuados para la participación de la comunidad, especialmente para las Pymes. Con ello se busca también aumentar el grado de transparencia en los procesos de compras y licitaciones públicas, mejorando la gobernabilidad de los actos públicos⁵⁵.

⁵⁵Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo IV. (Mayo 2011). Pág. 16.

El monitoreo y evaluación solamente se logra con esas herramientas tecnológicas. El monitoreo, permitirá la detección de riesgo y la evaluación la rendición de cuentas y la aplicación de un régimen de consecuencias.

Desarrollar una aplicación informática flexible para adaptarse a la normativa y lo suficientemente parametrizable como para responder en tiempo y forma con las nuevas disposiciones al menor tiempo y costo posible, esta aplicación deberá permitir la integración entre los procesos de adquisiciones y presupuestarios, en la actualidad aún existen distancias grandes entre el sistema de adquisiciones y el sistema de presupuesto dentro del SIGEF, que están incidiendo en la calidad de la gestión de ambos sistemas, además de ser un requisito para lograr la planificación de las adquisiciones, esta nueva aplicación deberá de concentrar toda la información de adquisiciones para una mayor facilidad de todos los agentes del sistema y garantía de mejor control público y ciudadano, y de uso obligatorio para todas las instituciones que manejen fondos presupuestarios el mismo contribuirá a mejorar los siguientes aspectos :

- Mejorar el registro de la información, el cual es excesivamente lento e innecesariamente complejo. Por esta razón muchas entidades evitan utilizarlo, a pesar del mandato legal. Es indispensable lograr un sistema ágil, amigable y simple para el registro de la información.
- Producir estadísticas relevantes para el monitoreo general del sistema de adquisiciones (como las típicas “quién compra qué”, “quien compra más”, “quién vende más”)⁵⁶.

Las adquisiciones públicas no son un conjunto de leyes y procesos, son la base fundamental del buen gobierno. Si las mismas están orientadas al logro de pasos legales, estas, no conseguirán el objetivo del sistema y se quedaran en procesos involutivos que no generen ningún resultado.

⁵⁶Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Basada en la Metodología OCDE/CAD”. Santo Domingo, R.D. (Abril 2012). Pág. 8.

Las principales dificultades con las que se estima que se enfrentaría el proceso de modernización, a través de la propuesta que hacemos, es decir el objeto de nuestro estudio, las herramientas que deberían preverse para afrontar dichas dificultades y balance final respecto a la viabilidad e impacto del proyecto, en términos generales.

En ese sentido, las principales dificultades con las que se enfrenta todo proceso de modernización, es la resistencia al cambio por parte de los usuarios. Podríamos afirmar, que las personas luego de estar años realizando un proceso mediante la única forma que conocen, les es muy cuesta arriba acostumbrarse a los cambios. Ahora bien, igualmente, podríamos afirmar que cuando los cambios a realizarse en los procedimientos generan facilidades en las personas que lo realizan, es decir, muchas de las fases de los procesos, generan tiempo, dinero y esfuerzo, reduciendo estos costos, el valor de los procesos, los mismos son bien acertados.

En tal virtud, y tomando en consideración lo anteriormente expuesto, si el proceso de modernización del proceso de implementación que planteamos se genera en un ambiente de sensibilización, donde se empodere y se edifique al personal técnico encargado sobre la importancia de las compras y contrataciones públicas y su implementación, confirmamos que los resultados serían favorables en beneficio de la sociedad.

Las dificultades se visualizan no solamente en el aspecto sociológico, sino también, en el aspecto jurídico, político e institucional.

En lo que respecta a los aspectos jurídicos, genera cambios en el diseño de un marco normativo eficiente y eficaz, es decir, una regulación que se enfoque en los resultados y en la productividad de esos resultados, no así solamente, en el cumplimiento de procesos.

Se procura un marco regulatorio único y homogéneo a las mejores prácticas internacionales, donde no existan normas dispersas y las mismas estén compiladas en un mismo proceso pero sobre todo donde sus principios y normas generen esfuerzos por el cumplimiento de los resultados, los cuales bajo ningún concepto pueden ser la realización de procesos sino, la realización de compras y contrataciones que generen un presupuesto en bienes, servicios y obras en beneficio de los ciudadanos.

En cuanto a lo político e institucional, se requiere sobre todo el empoderamiento de las máximas autoridades y los directores de áreas responsables de las compras y contrataciones, voluntad política. Las compras y contrataciones deben ser vista como una estrategia de gobierno, lo que sí es bien ejecutada, significaría grandes ahorro para el gobierno y servicios de calidad para la ciudadanía.

Para esto, se amerita la apropiación de las partes involucradas: Primero están los ciudadanos, quienes a través del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, le dan los recursos al Estado para el logro de sus objetivos. Segundo, el Estado, Gobierno, debe hacer buen uso de esos recursos a través de las instituciones, o más bien, los recursos humanos dentro de estas instituciones, concretizar su razón de ser, sus logros y metas y entender que están en esos puestos, más que para percibir un salario, para dar un servicio a la nación. Nuestros países se caracterizan por el poco dinero que entra al gobierno, pero también, por el mal manejo que se le da a ese poquito que se percibe. Consideramos, que esto último es lo que ha impedido que los países de Latinoamérica y el caribe tengan un buen capital social.

Los ciudadanos, tributan y requieren que esos fondos se les retribuyan de una manera u otra. Las instituciones para lograr una Gestión para Resultados de desarrollo, ameritan como ya hemos señalado, la determinación de su misión y visión, y comprometerse con el cumplimiento de estas. Sin embargo, nos preguntamos, ¿Esto es algo típico en nuestras instituciones del Estado? En los países desarrollados, podemos ver que hay compromiso sincero, en las Instituciones, donde ciertamente, el presupuesto es utilizado en bienes, servicios y obras para el bien común. Sino, pregúntenle a Bill Clinton, ex presidente de los Estados Unidos, donde fue intervenido a sus 63 años por una obstrucción arterial en el corazón, respuesta: New York Presbyterian Hospital. En cambio, pregúntenles a nuestros funcionarios si utilizan los servicios públicos que tanto promueven.

BIBLIOGRAFÍA.

- Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, séptima edición, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- Troncoso de la Concha, Manuel de Jesús, Elementos de Derecho Administrativo, 2da. Edición, 1943.
- Mueses Henríquez, René, Derecho Administrativo Dominicano, República Dominicana, 2004.
- Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, 9na. Edición, Buenos Aires, F.D.A., 2009.
- Junta de Castilla León, La Contratación Administrativa en España e Iberoamérica, Tomo 2, 2008.
- Rosito Arbia, Giuseppe, La Teoría de los Actos Separables en el Derecho Administrativo Venezolano, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, No. 93, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1994.
- Ley 340-06, sobre Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. (2006, 18 de agosto).
- Ley 449-06, que modifica la Ley 340-06, sobre Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. (2006, 06 de diciembre).
- Decreto 490-07, Reglamento de Aplicación de la Ley 340-06, sobre Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. (2007, 30 de agosto).
- Resolución 06-09 dispone sanciones a los servidores públicos en virtud de la Ley 340-06. (2009, 02 de marzo).
- Observatorio a las Contrataciones Públicas en la República Dominicana; Consorcio Participación Ciudadana-FINJUS-CIES/UNIBE-CEGES/INTEC.
- Manual General de Procedimientos para la Compra y Contratación de Bienes, Servicios Y Obras; Dirección General de Contrataciones Públicas. (2009).
- Ley 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado. (2007, 08 de enero).
- Recomendaciones de la Mesa de Contrataciones y Adquisiciones; Iniciativa Participativa Anticorrupción. (2010).

- Ley 19886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. (Chile, 2003, 11 de julio).
- Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. (2004, 20 de enero).
- Constitución de la República Dominicana, promulgada el 26 de enero del año 2010.
- Boletín 5; Estadísticas de Compras y Contrataciones del Estado; Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contrataciones Públicas.
- Ley No. 2.095, Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad. (Buenos Aires, Argentina, 2006, 21 de septiembre)
- DR-CAFTA, Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.
- Ley 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República.
- Diplomado de Gobierno Abierto y Participativo Institucional; GAPI; Modulo 4. Compras y Contrataciones Gubernamentales; D.R. Universidad Virtual del Tecnológico de Monterrey, 2005.
- Transparency International; Índice de Percepción de la Corrupción 2010.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; Registro Oficial N° 395. (Ecuador, 2008, 4 de Agosto)
- Decreto 1700 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Ecuador).
- Decreto N° 8-vp/008 Reglamentación Ley N° 2.095 (Buenos Aires, 2008, 14 de enero).
- Decreto 250 Reglamento de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativo.
- Capitant, Henri, Vocabulario Jurídico, 6ta. reimpresión, Ediciones Buenos Aires, 1977.
- Arozamena, Leandro y Weinschelbaum, Federico, Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas, Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N°1, Buenos Aires, (2010, mayo).
- Boletín No. 5 de Estadísticas Enero – Marzo 2012, emitido por el Dpto. de Administración de Informaciones y Estadísticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

- Cossich Mérida, Enrique. “Fortalecimiento de los Sistemas de Compras Públicas. Segunda Fase, Parte I: Detección de Mejores Prácticas y Necesidades de la Subregión de Centro América y República Dominicana”. Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2012).
- Dirección General de Contrataciones Públicas. “Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Basada en la Metodología OCDE/CAD”. Santo Domingo, R.D. (Abril 2012).
- García, Xenia. “Estudio analítico de la ley 340-06 y su reglamento de aplicación, a los fines de identificar las vulnerabilidades que presentan y las oportunidades de mejoras”. Proyecto de Transparencia en la Administración Pública USAID/RD. (Julio 2010).
- Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo I. (Mayo 2011).
- Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo III.
- Organización de los Estados Americanos. “Segundo Curso Virtual de Gestión de las Compras Públicas”. Módulo IV.
- Programa de Transparencia y Acción Ciudadana. “Estudio de Percepción de la Corrupción en Hogares de la República Dominicana”. Santo Domingo, R.D. (Diciembre 2008).
- Reglamento de Aplicación aprobado mediante decreto No. 490-07 de fecha 30 de Agosto de 2007.
- Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Contrataciones Públicas. “Modernización del Sistema de Adquisiciones Públicas para mejorar la provisión de servicios a la comunidad y los resultados económicos”. República Dominicana. (Abril 2009).
- Secretaría de Estado de Hacienda. “Reforma de la Hacienda Pública”. 1era Edición. Santo Domingo, República Dominicana: Editora Alfa y Omega. (2007).

CIBERGRAFÍA.

- “<http://www.eumed.net/rev/cccss/18/sfrb.html>” (Definición de Corrupción Administrativa).
- “http://www.camaradecuentas.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=38&Itemid=229”. (Misión CCRD).
- “<http://www.contraloria.gov.do/webcontraloria/misionvision.html>”. (Misión CGRD).
- “<http://www.cnecc.gob.do/Instituci%C3%B3n/Qui%C3%A9nesSomos/tabid/57/Default.aspx>”. (CNECC).
- “<http://www.transparency.org/cpi2010/results>”. (Corruption Perceptions Index 2010).
- “<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>”. (Corruption Perceptions Index 2011).
- “<http://www.dpca.gov.do/sobre-dpca.php>”. (DPCA).
- “<http://www.ipacrd.org/Descripcion>”. (IPAC).

ⁱ Plan estratégico de la Dirección General de Contrataciones Públicas. 2009. Pag.4