



PROCOMPETENCIA

PR-EXT-PROCOMP-2025-001300

Santo Domingo, D. N.
5 de diciembre de 2025

Señor

Rafael Adolfo Pérez de León

Director Ejecutivo

Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE)

Ave. 27 de Febrero núm. 419, sector El Millón II

Distrito Nacional

Su despacho.-



Asunto: *Informe público de recomendación sobre las barreras a la competencia identificadas en los pliegos de condiciones de las licitaciones de mochilas escolares, uniformes (polos y pantalones) y zapatos escolares 2024 del INABIE.*

Distinguido señor Pérez:

1. Con la finalidad de garantizar la prevalencia del principio de libre competencia y el derecho a la libertad de empresa consagrados en los artículos 217 y 50 de la Constitución dominicana, la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, atribuye a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (en lo adelante, "**PRO-COMPETENCIA**") el rol de promover y garantizar la competencia efectiva en los mercados, mediante la ejecución y aplicación de las políticas y legislación de competencia, y el ejercicio de sus facultades investigativas, de informe, reglamentarias, resolutivas y sancionadoras previstas en la Ley 42-08.
2. La Ley 42-08 en su artículo 31 letra n) otorga al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** la facultad de realizar actividades de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes y otros instrumentos normativos cuyos efectos puedan incidir en la competencia. En ejercicio de dichas atribuciones, el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** ha evaluado, desde la perspectiva de la libre competencia, los pliegos de condiciones de las siguientes licitaciones públicas nacionales realizadas por el **Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE)** durante 2024, saber: (i) INABIE-CCC-LPN-2024-0008 (confección y adquisición de polos shirt y pantalones escolares); (ii) INABIE-CCC-LPN-2024-0010 (confección y adquisición de mochilas y kits de útiles escolares); y (iii) INABIE-CCC-LPN-2024-0012 (adquisición de zapatos escolares).

3. Es necesario precisar que, aunque el presente informe se centra específicamente en los pliegos de condiciones mencionados en el apartado anterior, las recomendaciones formuladas poseen carácter general. Esta aproximación se justifica por el hecho de que las prácticas analizadas presentan naturaleza sistemática, como se ha comprobado mediante el estudio de una muestra representativa de procesos licitatorios que abarca múltiples períodos.
4. La revisión documental incluyó los siguientes procesos correspondientes al año 2022: INABIE-CCC-LPN-2022-0037. Para el ejercicio 2023 se analizaron los procedimientos INABIE-CCC-LPN-2023-0037, INABIE-CCC-LPN-2023-0057, INABIE-CCC-LPN-2023-0058, INABIE-CCC-LPN-2023-0061 e INABIE-CCC-LPN-2023-0064. El año 2024 estuvo representado por los procesos INABIE-CCC-LPN-2024-0008, INABIE-CCC-LPN-2024-0009, INABIE-CCC-LPN-2024-0018 e INABIE-CCC-LPN-2024-0019. Finalmente, para el período 2025 se examinó el proceso INABIE-CCC-LPN-2025-0001.
5. Como resultado de la revisión de estos Pliegos de condiciones de compras, **PRO-COMPETENCIA** emite el presente informe de recomendaciones, que sometemos a consideración de la Dirección Ejecutiva del **INABIE**, a fin de que sean ponderadas y tomadas en cuenta en la gestión de las contrataciones de utilería escolar. Para facilitar el análisis, el informe se divide en cuatro secciones: A) Fundamento legal de la facultad de abogacía; B) Contexto y objeto de los procedimientos de compras; C) Análisis del impacto en la competencia; y D) Conclusiones y recomendaciones.

A) Fundamento legal de la facultad de abogacía de PRO-COMPETENCIA

6. La facultad de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes que le otorga el artículo 31 letra n) de la Ley 42-08¹ al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** tiene por finalidad prevenir que la regulación que se incorpore al marco legislativo nacional impacte negativamente en las condiciones de competencia en el mercado y en el ejercicio de la libertad de empresa. Las actividades de abogacía de la competencia juegan un rol preponderante en la ejecución de las políticas públicas adoptadas por el Estado dominicano mediante la Ley 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Esta ley

¹ Artículo 31 de la Ley 42-08: "De las facultades del Consejo Directivo. La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia podrá, a través de su Consejo Directivo: n) Realizar actividades de abogacía de la competencia en la gestión que desempeñan órganos y entidades del Estado, a través de la emisión de informes de recomendación establecidos en los Artículos 14 y 15 de la presente ley. Asimismo, efectuar acciones de defensa y promoción de la competencia durante los procesos de formación de leyes u otros instrumentos normativos, en materia económica y comercial y otras materias cuyos efectos puedan incidir en la competencia, a través de los mecanismos establecidos en esta ley."

contempla las acciones y objetivos para “el ejercicio por parte del sector público nacional y local de sus funciones de regulación, promoción y producción de bienes y servicios (...) para el logro de la Visión de la Nación de Largo Plazo y los Objetivos y Metas de dicha Estrategia.”

7. Cabe señalar que la labor de abogacía de la competencia realizada por **PRO-COMPETENCIA** contribuye a la consecución del objetivo específico 3.3.1 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, que establece el compromiso del Estado dominicano de “desarrollar un entorno regulador que asegure un funcionamiento ordenado de los mercados y un clima de inversión y negocios procompetitivos en un marco de responsabilidad social.” Para lograr este objetivo, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 establece que el Estado dominicano debe llevar a cabo las siguientes acciones:

Impulsar el funcionamiento de los mercados en condiciones de competencia y control de abusos de posición dominante mediante el fortalecimiento del marco regulador e institucional, con el propósito de reducir costos y precios y elevar la competitividad de la economía en un entorno de apertura comercial.”

8. Es en el marco de esa misión atribuida al Estado dominicano en la Estrategia Nacional de Desarrollo y en virtud de las disposiciones del artículo 31 letra n) de la Ley 42-08, que **PRO-COMPETENCIA** realiza actividades de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes y otros instrumentos normativos, que puedan incidir en las condiciones de competencia en el mercado, el ejercicio de la libertad de empresa y el derecho de competir en igualdad de condiciones. Para ello, **PRO-COMPETENCIA** emite “informes públicos de recomendación”, que son dirigidos a las autoridades públicas durante el referido proceso de formación de las normas, con la finalidad de prevenir que se adopten regulaciones que puedan impactar negativamente en la libre competencia y las condiciones de acceso al mercado.

B) Contexto y objeto de los procedimientos de compras

9. **El Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE)**, entidad adscrita al Ministerio de Educación, tiene a su cargo programas de suministro de utilería y servicios para la población escolar pública. Entre sus iniciativas se incluye la provisión gratuita de uniformes, calzados, mochilas y útiles escolares a estudiantes de centros educativos públicos, con el objetivo de apoyar a las familias y garantizar que los alumnos cuenten con la indumentaria necesaria para

acudir a clases². Para ello, el INABIE realiza periódicamente procesos de licitación para la confección y adquisición de dichos bienes en grandes volúmenes, involucrando fondos públicos significativos y un amplio universo de potenciales suplidores (principalmente micro, pequeñas y medianas empresas nacionales de los sectores textil y calzado).

10. En 2024, el INABIE convocó varios concursos de compras masivas de utilería escolar que abarcan los ciclos lectivos hasta 2026-2027. En particular, se llevaron a cabo las siguientes licitaciones objeto del presente análisis:

- **Licitación de polos shirt y pantalones escolares (Ref. INABIE-CCC-LPN-2024-0008):** Procedimiento para la confección y adquisición de uniformes escolares (camisetas tipo polo y pantalones) destinados a estudiantes de escuelas públicas en los años lectivos 2024-2025 y 2025-2026. Este concurso fue dirigido exclusivamente a empresas de fabricación nacional, conforme se indicó en la convocatoria oficial. El volumen contratado es significativo, ya que abarca la ropa escolar de cientos de miles de alumnos a nivel nacional³.
- **Licitación de mochilas y kits de útiles escolares (Ref. INABIE-CCC-LPN-2024-0010):** Concurso para la adquisición de mochilas escolares, generalmente acompañadas de un kit de útiles (cuadernos, lápices y otros materiales) para distribución en escuelas públicas en los años lectivos 2025-2026 en adelante. Al igual que en el caso de los uniformes, el proceso estuvo orientado a fabricantes locales, involucrando a la industria nacional de manufactura de mochilas y afines⁴.
- **Licitación de zapatos escolares (Ref. INABIE-CCC-LPN-2024-0012):** Concurso para la confección y adquisición de zapatos escolares para los alumnos del sector público, complemento indispensable del uniforme. Este proceso se dirigió igualmente a la participación de fabricantes nacionales de calzado, dada la política institucional de fomentar la industria local. Se buscó cubrir la

² Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE). ¿Quiénes somos? INABIE. 2025. <https://inabie.gob.do/sobre-nosotros/quienes-somos>

³ Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE). Pliego de Condiciones Específicas: Confección y adquisición de poloshirts y pantalones escolares, para ser distribuidos a los Centros Educativos Públicos durante el periodo escolar 2025-2026 y 2026-2027. **Licitación Pública Nacional INABIE-CCC-LPN-2024-0008**. Santo Domingo, República Dominicana: INABIE, 2024, p. 5.

⁴ Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE). Pliego de Condiciones Específicas: Confección y adquisición de mochilas y kits de útiles escolares, para ser distribuidos a los Centros Educativos Públicos durante los periodos escolares 2025-2026 y 2026-2027. **Licitación Pública Nacional INABIE-CCC-LPN-2024-0010**. Santo Domingo, República Dominicana: INABIE, 2024, p. 6.

demanda de calzados para los años lectivos próximos, con varios millones de pares proyectados⁵.

11. El objeto común de estos procedimientos era lograr la entrega oportuna y completa de los kits escolares (uniforme completo, mochila, útiles y calzado) de estudiantes del sistema público hasta el 2027. Para alcanzar este fin, el INABIE estructuró licitaciones de gran escala, cada una con decenas de lotes o ítems, incentivando la participación de pequeñas y medianas empresas locales mediante condiciones especiales (por ejemplo, reservando en algunos casos la convocatoria a fabricantes nacionales y estableciendo reglas de adjudicación destinadas a distribuir los contratos entre múltiples oferentes, en vez de concentrarlos en uno solo).
12. No obstante, los objetivos loables de estos programas, durante el desarrollo de los procesos de 2024 se identificaron diversas irregularidades y obstáculos a la competencia que han llamado la atención de **PRO-COMPETENCIA**. En este contexto, **PRO-COMPETENCIA** centra su análisis en las disposiciones de los pliegos que podrían estar restringiendo indebidamente la competencia en las licitaciones de utilería escolar. A continuación, se examinan las principales restricciones identificadas en los documentos de concurso de mochilas, uniformes y zapatos 2024, así como sus efectos adversos sobre la rivalidad entre oferentes, la eficiencia en la contratación y los incentivos de los participantes.

C) Análisis del impacto en la competencia

13. **En cuanto a la estructura de las licitaciones y segmentación del mercado.** Una consideración fundamental en el análisis de estos Pliegos de Condiciones es la manera en que se ha estructurado la adjudicación de cada convocatoria en términos de lotes o renglones, así como el impacto que esta configuración ejerce sobre el número de proveedores que resultarán adjudicados. Un diseño apropiado puede fomentar la participación de un mayor número de oferentes, por el contrario, una estructura inadecuada podría favorecer la concentración en pocos proveedores o excluir a oferentes altamente especializados que podrían aportar valor competitivo específico, como se verá a continuación por cada proceso.

i) Proceso de zapatos escolares (LPN-2024-0012)

14. El pliego correspondiente a los zapatos escolares presenta una estructura que no contempla la división de la licitación en lotes geográficos ni por tipo específico de calzado, sino que licita

⁵ Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE). Pliego de Condiciones Específicas: Confección y adquisición de zapatos escolares, para su distribución a los Centros Educativos Públicos durante los periodos escolares 2025–2026 y 2026–2027. Licitación Pública Nacional INABIE-CCC-LPN-2024-0012. Santo Domingo, República Dominicana: INABIE, 2024.

un volumen total de 3.44 millones de pares destinados a todo el territorio nacional. No obstante, el pliego introduce una segmentación interna basada en rangos de tallas, requiriendo que los oferentes coticen calzado desde las tallas más pequeñas hasta las mayores, abarcando modelos para ambos géneros y con la obligación de ofertar en todos los rangos de tallas. Esta exigencia implica que cada oferente debe demostrar capacidad para suministrar calzado en la gama completa, desde la talla 27 hasta la 45, tanto en versiones femeninas como masculinas.

15. Aunque la fabricación de zapatos escolares presenta similitudes técnicas independientemente de las tallas, esta exigencia podría desalentar la participación de fabricantes especializados únicamente en ciertas medidas, como talleres enfocados en calzados infantiles pequeños, o empresas con capacidad limitada para producir toda la gama requerida. En la práctica, el diseño no permite que un oferente concurse únicamente por un subconjunto de tallas, eliminando así una forma de participación parcial por lotes que podría haber ampliado el universo competitivo.
16. Para contrarrestar el riesgo de concentración excesiva, el INABIE, de manera estratégica estableció en este proceso una estrategia de adjudicación multi-suministro. Esto quiere decir que no se adjudicará la totalidad de las unidades licitadas ni la totalidad de un rango de tallas a un solo oferente, salvo en el caso excepcional de que exista únicamente un oferente; garantizando de esta manera que habrá múltiples adjudicatarios sin que ninguno acapare por completo el volumen total o un rango específico de tallas. Adicionalmente, se establece una cantidad mínima de adjudicación por proveedor de 20,400 pares, sin predeterminedar una cantidad máxima, previéndose distribuir el remanente de la demanda de forma equitativa entre los adjudicatarios, considerando la capacidad de producción verificada de cada uno.
17. Esta aproximación busca asignar a cada proveedor un volumen acorde con su capacidad instalada, verificada mediante visitas técnicas especializadas, de modo que ningún proveedor reciba asignaciones superiores a su capacidad real de producción, cumpliendo simultáneamente con el objetivo institucional de diversificar el abastecimiento para promover la competencia y reducir riesgos de incumplimiento. Esta medida resulta consistente con los principios establecidos en la Ley 340-06, que alientan la pluralidad de proveedores, y responde a recomendaciones internacionales sobre la necesidad de dividir grandes contratos que difícilmente podrían ser atendidos adecuadamente por un solo proveedor, como recomienda la Comisión Federal de Competencia Económica de México⁶. En

⁶ COFECE. (2017). Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública. Recuperado de <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/RecomendacionesContratacionPublica-v2.pdf>

ese sentido, la decisión del INABIE de adjudicar por rangos de tallas a varios proveedores refleja esta lógica procompetitiva orientada a evitar un monopolio en la provisión.

18. Sin embargo, podrían contemplarse mejoras adicionales en la estructura de esta licitación para incentivar aún más la competencia efectiva. Dado que se exige a todos los oferentes cotizar la gama completa de productos. Aunque el pliego permite la participación conjunta mediante consorcios, lo cual constituye un aspecto positivo desde la perspectiva de inclusión, es necesario advertir que esta figura presenta riesgos significativos desde la óptica del derecho de la competencia que deben ser cuidadosamente ponderados.
19. La doctrina y práctica internacional en materia de defensa de la competencia ha identificado que los consorcios empresariales en procesos licitatorios pueden facilitar conductas anticompetitivas, particularmente cuando involucran a competidores directos que normalmente presentarían ofertas independientes. Este tipo de agrupaciones entre rivales reduce el número efectivo de oferentes en el mercado, diluyendo la presión competitiva que debería caracterizar una licitación pública. Bajo la apariencia legítima de una agrupación empresarial, competidores que deberían presentar propuestas independientes pueden acordar coordinar sus ofertas o simplemente reducir artificialmente el número de propuestas presentadas en el proceso licitatorio.
20. Las mejores prácticas internacionales recomiendan que esta figura debe estar estrictamente limitada a casos donde los miembros del consorcio aporten capacidades técnicas, productivas o financieras genuinamente complementarias e indispensables para cumplir con el objeto contractual, preservando así el principio fundamental de que cada agente económico con capacidad suficiente debe presentar su propia oferta independiente. Adicionalmente, la formación de un consorcio implica coordinar ofertas y asumir responsabilidades solidarias, proceso que resulta particularmente complejo y oneroso para las micro, pequeñas y medianas empresas. Los costos de transacción asociados a la negociación de acuerdos de consorcio, la estructuración de garantías solidarias y la coordinación operativa entre múltiples entidades pueden constituir barreras de entrada adicionales que paradójicamente terminan excluyendo a los actores empresariales que supuestamente se pretende beneficiar.
21. Una alternativa procompetitiva significativamente superior habría consistido en permitir ofertas por ítems o lotes separados de tallas, estructurando, por ejemplo, un lote de tallas pequeñas, un lote de tallas medianas y un lote de tallas grandes. Esta segmentación habría habilitado la participación de fabricantes especializados en ciertos segmentos, compitiendo únicamente en aquellos donde poseen ventajas competitivas, aumentando potencialmente

el número de propuestas recibidas y la intensidad competitiva del proceso sin incurrir en los riesgos de coordinación horizontal que presentan los consorcios entre competidores.

22. Sobre esto, nuestra homóloga española, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) recomienda, que cuando se realicen las divisiones de los lotes en contratos de grandes cantidades, la división debería favorecer la participación de pequeñas y medianas empresas, adaptando el diseño de la contratación a sus capacidades y especializaciones particulares⁷. Una segmentación por lotes de tallas, acompañada de la estandarización rigurosa de especificaciones técnicas para garantizar la homogeneidad del producto final, podría ser considerada en futuros concursos de calzados escolares para lograr un equilibrio óptimo entre el aprovechamiento de economías de escala y la ampliación de la base de competidores.

ii) Procesos de mochilas y útiles (LPN-2024-0010) y uniformes (LPN-2024-0008)

23. En estas dos licitaciones, la segmentación de la compra presenta características similares al proceso anterior, agrupando bienes diferenciados en un mismo pliego sin ofrecer opciones para cotizarlos por separado. En el caso de mochilas y kits de útiles, el objeto contractual combina la confección de mochilas escolares de dos tamaños distintos, destinadas a los niveles inicial y básico, con la provisión de un kit de útiles escolares que incluye cuadernos, lápices y otros materiales, presumiblemente insertado en cada mochila. El pliego no contempla la licitación de estos componentes como renglones separados, sino que exige que un mismo oferente provea el paquete completo de la mochila con sus útiles correspondientes.
24. De manera análoga, en el proceso de uniformes escolares se licita conjuntamente la confección de dos prendas diferenciadas: la camisa tipo polo y el pantalón. Cada oferente debe presentar ofertas para ambas prendas en todas las tallas requeridas para ambos géneros, ya que se establece expresamente que los participantes deberán ofertar en todos los rangos de tallas correspondientes. El criterio de adjudicación fija una cantidad mínima de 10,000 unidades de cada prenda por adjudicatario, confirmando que la intención institucional es que cada proveedor suministre un conjunto completo de uniforme, abarcando tanto la camisa como el pantalón en los volúmenes que se le asignen. No se consideró una licitación separada para camisas y pantalones como renglones independientes, ni la posibilidad de que un interesado compita exclusivamente por uno de los dos rubros.

⁷ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Guía sobre la preparación y diseño de las licitaciones públicas. CNMC. 2025. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5940042.pdf>

25. Se puede comprender que la ventaja potencial de agrupar productos diferentes en una sola licitación podría radicar en la obtención de una mejor coordinación logística, por ejemplo, que las mochilas sean entregadas ya acompañadas de los útiles correspondientes, o que un mismo proveedor fabrique ambas piezas del uniforme garantizando uniformidad de color, textura y calidad general. Sin embargo, esta decisión de no licitar por ítems separados también genera implicaciones restrictivas significativas para la competencia, reduciendo el universo de posibles oferentes únicamente a aquellos que poseen la capacidad técnica y operativa de producir ambos tipos de bienes simultáneamente.
26. Por ejemplo, una empresa manufacturera textil especializada únicamente en la confección de camisas, pero sin experiencia en pantalones, o viceversa, queda automáticamente descartada del proceso si no puede asociarse estratégicamente con otra empresa complementaria. De igual modo, un fabricante de mochilas que no tenga experiencia comprobada en la distribución de útiles escolares, o un proveedor especializado en útiles que no fabrique mochilas, no puede presentarse individualmente al proceso licitatorio. En la práctica, se podría estar excluyendo a proveedores altamente especializados que podrían ofrecer precios competitivos y calidad superior en un producto específico, pero que no abarcan todo el espectro del contrato integrado.
27. En ambos procesos, el **INABIE** replicó la estrategia de multi-adjudicación para prevenir la concentración excesiva en un solo proveedor. Los pliegos estipulan que no se adjudicará la totalidad de las unidades licitadas ni la totalidad de un ítem específico a un solo oferente, excepto en la situación excepcional de que hubiera un único postor en el procedimiento. Esto significa que, en el caso de mochilas, ninguna empresa obtendrá el cien por ciento de las mochilas pequeñas ni el cien por ciento de las grandes, y en uniformes, ningún proveedor recibirá la totalidad de las camisas o de los pantalones. La cantidad restante, una vez asignadas las cantidades mínimas a cada adjudicatario, se distribuirá de manera equitativa considerando la capacidad instalada de producción disponible de cada proveedor. Adicionalmente, se incluye una cláusula de rotación particularmente innovadora: si algún oferente ya resultó adjudicado en otra licitación textil del **INABIE**, se considerará su capacidad comprometida en aquel contrato para reducir proporcionalmente la asignación que pueda adjudicársele en el nuevo proceso.
28. Esta previsión resulta especialmente destacable desde la perspectiva de la competencia, puesto que evita que la misma empresa acapare simultáneamente varios contratos de gran magnitud y abre espacio competitivo para que otros competidores también obtengan participación en el mercado público. Con esta medida, el **INABIE** atiende efectivamente al principio de distribución del mercado entre varios agentes económicos, lo que reduce

significativamente los riesgos de dependencia excesiva y los problemas potenciales de cumplimiento contractual.

29. No obstante, estas salvaguardas institucionales, persiste la limitación fundamental de que la agrupación de bienes diferenciados en un mismo paquete licitatorio restringe la competencia inicial al excluir proveedores especializados. Las mejores prácticas internacionales sugieren evaluar sistemáticamente la separación por ítems siempre que sea técnica y administrativamente posible, particularmente cuando los bienes no presentan interdependencias técnicas que justifiquen su agrupación obligatoria.
30. La Guía de Contratación Pública y Competencia de la CNMC recomienda una definición del objeto de compra centrada en las necesidades funcionales y resultados esperados, evitando combinaciones excesivamente rígidas que podrían ser abastecidas eficientemente por distintos proveedores especializados⁸. En el caso de los uniformes escolares, podría haberse implementado una licitación estructurada en lote uno para polo shirts y lote dos para pantalones, permitiendo potencialmente la participación de talleres focalizados en uno solo de esos renglones, como ocurre exitosamente en otros países donde se licitan separadamente las diferentes piezas de uniformes escolares, adjudicándose a distintos fabricantes especializados.
31. De manera similar, en el proceso de mochilas y útiles, se podría haber planteado un lote específico para la producción de mochilas y otro independiente para el suministro de kits de útiles escolares, estableciendo mecanismos de coordinación posteriores para ensamblar el kit final de manera eficiente. Es cierto que dividir de esta manera implica un mayor esfuerzo de coordinación logística para la entidad contratante, pero a cambio se obtendría un mayor número de oferentes compitiendo en aquellos productos donde poseen ventajas competitivas específicas, lo que típicamente redundaría en mejores precios y superior calidad para cada componente individual.
32. En síntesis, la estructura actual de los procesos analizados garantiza efectivamente que habrá múltiples adjudicatarios, lo cual constituye un aspecto positivo para la competencia, pero simultáneamente podría estar excluyendo a determinados proveedores potenciales debido a la obligación de ofertar paquetes integrales de productos diferenciados. Se recomienda al **INABIE**, en futuros procedimientos de naturaleza similar, considerar una segmentación más granular por ítems o lotes independientes, siempre que ello no comprometa la eficiencia administrativa ni genere complejidades desproporcionadas en la gestión contractual.

⁸ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Guía sobre la preparación y diseño de las licitaciones públicas. CNMC. 2025. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5940042.pdf>

33. La implementación de licitaciones separadas o por lotes independientes para cada tipo de bien específico podría atraer un universo más amplio de participantes, incluyendo micro, pequeñas y medianas empresas altamente especializadas que actualmente quedan excluidas por limitaciones de capacidad integral. Esta recomendación es cónsona con lineamientos internacionales que instan a las entidades contratantes a dividir las contrataciones de gran volumen para facilitar que diversas empresas puedan participar efectivamente, evitando así la reducción drástica del espectro de competidores potenciales.
34. **En cuanto al establecimiento de precios únicos o estándar y sus efectos sobre la competencia.** Una de las características más preocupantes de los procesos analizados del **INABIE** radica en la implementación sistemática de esquemas de "precio único o estándar" que requieren la adherencia estricta de todos los participantes a dichos precios predeterminados. Los pliegos examinados introdujeron un mecanismo de precio tope que establece un precio máximo unitario admisible por producto, acompañado de una banda mínima para las ofertas económicas, que dispone que los precios ofertados no pueden ser inferiores al noventa y cinco por ciento de dicho precio tope, bajo pena de descalificación automática de cualquier oferta que incumpla esta regla restrictiva.
35. Esta configuración crea un rango extremadamente estrecho dentro del cual deben situarse todas las propuestas económicas, estableciendo límites donde ninguna oferta puede sobrepasar el máximo establecido, pero tampoco puede proporcionar un descuento superior al cinco por ciento por debajo del precio tope determinado por la entidad convocante. En la práctica, tanto en zapatos como en mochilas con kits de útiles y uniformes escolares, el **INABIE** fijó previamente los precios unitarios que pagará por cada artículo, comunicándolos expresamente en los pliegos de condiciones, y requirió a los oferentes una declaración jurada de aceptación incondicional de esos precios⁹.
36. La fijación de precios únicos predeterminados elimina el mecanismo fundamental de asignación eficiente de recursos en una economía de mercado, transformando efectivamente una licitación competitiva en un proceso de calificación administrativa. En teoría económica, el precio constituye la señal que permite a los oferentes comunicar su eficiencia productiva y

⁹ En el caso de los zapatos escolares, se determinaron tarifas separadas según talla y material, estableciéndose para tallas veintisiete a treinta y tres un precio de ochocientos seis pesos dominicanos con impuesto incluido si son de cuero natural, o setecientos treinta y cuatro pesos si son de material sintético. Para tallas treinta y cuatro a cuarenta y cuatro, se fijó ochocientos sesenta y seis pesos con ochenta y nueve centavos con impuesto incluido para cuero natural, u ochocientos once pesos con diecisiete centavos para material sintético. De manera similar, en mochilas se estableció cuatrocientos cuarenta y dos pesos con cincuenta centavos con impuesto incluido por mochila pequeña y cuatrocientos noventa y nueve pesos con catorce centavos por mochila grande.

a los compradores seleccionar la mejor combinación de calidad y costo. Al establecer precios fijos, el **INABIE** se priva deliberadamente de esta información crucial sobre la eficiencia relativa de los participantes.

37. Según la teoría económica clásica, el sistema de precios constituye el mecanismo más eficiente para transmitir información sobre costos relativos y preferencias en una economía¹⁰. Al eliminar este mecanismo, **INABIE** renuncia a información fundamental sobre la eficiencia productiva real de los oferentes y elimina incentivos esenciales para la optimización continua de costos. Michael Porter establece que la competencia por precio representa una de las fuerzas competitivas fundamentales que impulsan la eficiencia en cualquier industria¹¹, lo que significa que restringir la capacidad de los participantes para competir en precios resulta en la pérdida directa de beneficios competitivos en términos de eficiencia y reducción de costos.
38. Esta práctica contradice directamente el artículo 3 de la Ley 340-06, que establece como principio rector la eficiencia en el uso de recursos públicos. La competencia por precio genera presión natural para que los oferentes optimicen sus procesos productivos, reduzcan costos innecesarios y trasladen estas eficiencias al Estado comprante. Sin esta presión competitiva, los oferentes pueden operar con ineficiencias estructurales que serán financiadas sistemáticamente con recursos públicos, eliminando cualquier incentivo para mejorar productividad o implementar innovaciones que reduzcan costos operativos.
39. De igual manera, la homogeneización obligatoria de precios crea condiciones particularmente propicias para la colusión tácita entre competidores, máxime en procesos de compras divididos en tantos lotes. Cuando todos los participantes conozcan con certeza el precio exacto que recibirán, pueden coordinarse más fácilmente para dividirse el mercado sin necesidad de comunicación explícita, configurando una práctica que constituiría una violación del artículo quinto de la Ley 42-08 sobre defensa de la competencia. La eliminación de la incertidumbre sobre precios reduce significativamente los costos de coordinación entre competidores y facilita el establecimiento de acuerdos tácitos de reparto de mercado.
40. La propia noción de coordinar precios equivalentes constituye una práctica anticompetitiva clásica identificada como acuerdo de fijación de precios en la normativa y doctrina especializada de competencia. Si bien en este caso la homogeneidad de precios resulta formalmente de una regla del pliego y no de un pacto explícito entre oferentes, sus efectos anticompetitivos son funcionalmente idénticos: reducción drástica de la rivalidad

¹⁰ Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. The American Economic Review, 35(4), 519-530.

¹¹ Porter, M. E. (1980). Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors. Free Press.

empresarial y potencial encarecimiento sistemático de la contratación pública. Este esquema permite que los proveedores anticipen con certeza sus márgenes de beneficio, eliminando la presión competitiva que normalmente los obligaría a optimizar continuamente sus procesos para mantener competitividad. Los oferentes pueden establecer acuerdos implícitos sobre distribución de volúmenes, sabiendo que independientemente de la asignación específica, todos obtendrán el mismo precio unitario predeterminado. Esta situación es particularmente problemática, pues la coordinación tácita resulta más factible y sostenible en el tiempo.

41. El precio único se convierte en una garantía de precios que elimina los incentivos fundamentales para que los proveedores inviertan en mejoras de eficiencia, innovación tecnológica u optimización de procesos productivos. Cuando las empresas saben que recibirán un precio fijo independientemente de su nivel de eficiencia operativa, desaparece la motivación económica para reducir costos, mejorar calidad o implementar innovaciones que benefician tanto al proveedor como al Estado como consumidor único. Esta ausencia de presión competitiva puede resultar en el estancamiento tecnológico del sector proveedor y en la perpetuación de ineficiencias que, en un mercado competitivo, serían eliminadas naturalmente por la selección competitiva. Los proveedores menos eficientes pueden mantenerse artificialmente en el mercado, mientras que los más innovadores no obtienen ventajas por sus inversiones en mejora continua.
42. Las mejores prácticas internacionales recomiendan que las entidades contratantes propicien la libre competencia en precios, adjudicando a quienes ofrezcan las mejores condiciones económicas, reservando las restricciones únicamente para casos donde consideraciones objetivas de calidad, seguridad o cumplimiento lo ameriten de manera excepcional y debidamente justificada. Como señalan Klemperer y Meyer, existen mecanismos alternativos como subastas con precios máximos de reserva que permiten mantener control presupuestario sin eliminar los beneficios fundamentales de la competencia por precio¹². Estos esquemas híbridos preservan los objetivos de control de calidad y apoyo a sectores específicos mientras capturan las eficiencias generadas por la competencia real
43. La eliminación o modificación sustancial del esquema de precios únicos resulta fundamental para restaurar la competencia en estos procesos licitatorios. Se recomienda la implementación de mecanismos que preserven objetivos de calidad mediante especificaciones técnicas rigurosas, mientras permiten la competencia en precios dentro de rangos técnicamente justificados. La adopción de sistemas de adjudicación que combinen criterios de precio y calidad, con ponderaciones apropiadas que reflejen las prioridades del

¹² Klemperer, P., & Meyer, M. (1989). Supply Function Equilibria in Oligopoly under Uncertainty. *Econometrica*, 57(6), 1243-1277.

programa educativo, permitiría capturar los beneficios de la competencia sin comprometer los estándares requeridos. Asimismo, la segmentación de contratos en lotes más pequeños podría facilitar la participación de empresas menores sin necesidad de artificios que distorsionen la competencia fundamental. El monitoreo sistemático de indicadores de competencia, incluyendo la evolución de precios relativos, el número efectivo de participantes y la detección de patrones que sugieran coordinación entre proveedores, resulta esencial para identificar oportunamente distorsiones en el funcionamiento competitivo del mercado público y implementar las correcciones necesarias.

44. **En cuanto a la creación de barreras de entrada por criterios de origen restrictivos y la obligación de fabricación nacional.** Una característica distintiva y problemática de los procesos analizados fue la limitación sistemática de la participación exclusivamente a empresas nacionales manufactureras. Los anuncios de convocatoria y los títulos de los procedimientos establecían explícitamente estar "dirigidos a fabricantes nacionales", excluyendo categóricamente a potenciales oferentes extranjeros o a distribuidores e importadores locales de bienes fabricados fuera del territorio nacional.
45. En los procesos de mochilas con kits de útiles y uniformes escolares, esta restricción se implementó de manera absoluta. Los pliegos definen expresamente "Fabricante Nacional" como aquel que produce en República Dominicana los bienes ofertados, subrayando que únicamente estos calificarían para participar. No se contempla la figura de distribuidores o importadores en estos dos procesos, lo cual implica que cualquier proveedor que no manufacture localmente los bienes queda automáticamente descartado. Un importador que pudiera suministrar mochilas o textiles de calidad superior y precio competitivo resulta excluido sin consideración alguna de sus capacidades o propuesta de valor. También se elimina cualquier posibilidad de participación de empresas extranjeras que no posean instalaciones productivas en el país, independientemente de su experiencia, capacidad técnica o competitividad.
46. El proceso de zapatos escolares presenta una variación en este esquema restrictivo al permitir la participación de distribuidores nacionales, lo cual constituye un aspecto relativamente positivo desde la perspectiva de ampliación del universo competitivo. No obstante, esta apertura limitada viene acompañada de restricciones significativas que reducen su impacto benéfico. Los distribuidores reciben la última prioridad en el proceso de adjudicación, ubicándose detrás de las micro, pequeñas y medianas empresas y de los fabricantes locales en general.
47. Esta preferencia sistemática por la producción nacional responde a lineamientos de política pública orientados a fomentar la industria local y las micro, pequeñas y medianas empresas

dominicanas, política que se inició con el Decreto 164-13 y continua con los Decretos núm. 168-19, de compras públicas para el desarrollo de la producción nacional, del 6 de mayo de 2019 y el Decreto núm. 31-22, sobre Procesos de Compras de Bienes Producidos en el Territorio Dominicano, para que sean adquiridos directamente a las MIPYMES industriales, del 7 de enero de 2022, y otras normativas que priorizan la participación de empresas nacionales en las compras del Estado. Sin embargo, desde la perspectiva de la libre competencia, restringir tanto el origen de los bienes como la procedencia de los oferentes reduce drásticamente el universo de competidores potenciales, generando consecuencias negativas que incluyen menores incentivos a la eficiencia operativa y precios más elevados para el erario público.

48. En un escenario en el que podrían participar oferentes extranjeros o sus representantes locales debidamente acreditados, dispuestos a suministrar productos de calidad equivalente o superior a precios potencialmente más competitivos. Estos proveedores externos pueden aprovechar ventajas derivadas de economías de escala globales o tecnologías de producción más eficientes. Al prohibir categóricamente la participación de productores extranjeros, se elimina esta presión competitiva externa fundamental sobre los fabricantes locales. La restricción impide también que participen empresas comercializadoras especializadas que, sin producir directamente los bienes, podrían abastecerlos mediante importación legal de productos de calidad superior o a precios más competitivos. Estas empresas comerciales frecuentemente poseen expertise especializado en sourcing internacional, control de calidad, y logística de importación que puede resultar en ofertas más ventajosas para el comprador público.
49. Cuando los fabricantes locales anticipan que no enfrentarán competencia externa significativa, se reduce sustancialmente su incentivo económico para optimizar precios, invertir en innovación tecnológica, o mejorar continuamente sus procesos productivos. El mercado objeto de la compra pública queda efectivamente cautivo para un número limitado de proveedores domésticos, creando condiciones de competencia restringida que típicamente resultan en costos superiores y menor innovación. Las mejores prácticas internacionales en materia de contratación pública desaconsejan enfáticamente el empleo de cláusulas de origen nacional obligatorias, excepto en casos excepcionales debidamente justificados mediante consideraciones de seguridad nacional o situaciones de emergencia que requieran abastecimiento local inmediato.
50. La regla general establecida en los acuerdos comerciales internacionales y en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) enfatiza la importancia de garantizar la no discriminación por nacionalidad de los oferentes en las compras públicas, con el objetivo primordial de maximizar la competencia y obtener la

mejor relación valor-precio con recursos públicos limitados. Si bien promover la producción local constituye un objetivo legítimo de política pública que puede generar beneficios en términos de empleo, desarrollo industrial y fortalecimiento del tejido empresarial, existen mecanismos significativamente menos distorsionantes para alcanzar este propósito sin sacrificar los beneficios de la competencia. Entre las alternativas disponibles se encuentra el establecimiento de márgenes de preferencia para las ofertas nacionales, permitiendo la competencia de empresas extranjeras o distribuidoras, pero aplicando ajustes favorables en la evaluación comparativa de precios.

51. La segmentación de la licitación en lotes diferenciados representa otra alternativa viable, reservando algunos lotes exclusivamente para micro, pequeñas y medianas empresas nacionales mientras se abren otros segmentos a competencia plena. Esta aproximación permite brindar apoyo específico al productor local sin cerrar completamente el mercado, preservando un grado de competencia que beneficie tanto al comprador público como a la eficiencia general del sistema de contratación. La implementación de criterios de participación gradual, donde distribuidores con menor historial puedan participar con limitaciones proporcionales a su capacidad demostrable, constituiría un enfoque más equilibrado que el sistema actual de exclusión absoluta. Este mecanismo permitiría la entrada de nuevos actores comerciales serios sin comprometer las garantías de cumplimiento contractual.
52. La restricción de la licitación únicamente a fabricantes nacionales implica también la asunción de riesgos operativos adicionales, particularmente la menor diversificación de fuentes de suministro disponibles. Considerando el volumen extraordinario de más de veintiséis millones de unidades de utilería escolar requeridas hasta 2027, existe una probabilidad real de que la capacidad productiva local resulte insuficiente para satisfacer completamente la demanda dentro de los plazos establecidos. En tal escenario de insuficiencia de capacidad doméstica, la prohibición de proveedores externos podría traducirse en incumplimientos contractuales generalizados, retrasos en la entrega de materiales educativos, o en la necesidad de realizar compras de emergencia de último momento a precios significativamente superiores a los que se habrían obtenido en un proceso competitivo abierto.
53. Estos riesgos de abastecimiento son particularmente graves en el contexto educativo, donde los retrasos afectan directamente a estudiantes y pueden comprometer el inicio del año escolar. En ese sentido, se recomienda la transición hacia sistemas de preferencias graduales en lugar de exclusiones absolutas, permitiendo la participación de proveedores internacionales con márgenes de preferencia aplicables a ofertas nacionales. Este enfoque

preservaría el apoyo a la industria local mientras mantiene la presión competitiva necesaria para la eficiencia del sistema.

54. Adicionalmente, merece atención el nivel de particularización de las especificaciones técnicas establecidas en los pliegos de condiciones. Durante la revisión se identificaron referencias a equipamiento de producción mediante denominaciones que aparentemente corresponden a marcas comerciales específicas, como "máquina OVERLOCK MERROW", así como materiales identificados con nombres que podrían ser productos comerciales particulares, como "tela Bull Denim Stretch", sin clarificar si se trata de descripciones técnicas genéricas o de productos específicos de fabricantes determinados.
55. Cuando un pliego establece requisitos que solo pueden satisfacerse mediante marcas o productos comerciales específicos, se genera una ventaja artificial para proveedores que ya poseen dichos insumos o equipos, mientras se crea una barrera de entrada para competidores igualmente calificados que emplean alternativas técnicamente equivalentes. Esta situación resulta particularmente gravosa para las empresas de menor tamaño que pueden carecer de recursos para adquirir maquinaria o insumos de marcas específicas únicamente para cumplir con requisitos licitatorios, aun cuando su equipamiento actual sea técnicamente capaz de producir bienes de calidad equivalente o superior.
56. Las mejores prácticas en contratación pública recomiendan que las especificaciones técnicas se formulen en términos de características funcionales, estándares de desempeño o normas técnicas objetivas, evitando referencias a marcas o modelos específicos. En el caso de materiales textiles, por ejemplo, resulta técnicamente factible describir las características mediante parámetros objetivos como composición porcentual de fibras, gramaje, resistencia a la tracción y solidez del color, sin limitar las opciones a productos comerciales específicos.
57. Se recomienda que el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil, en coordinación con expertos técnicos especializados, realice una revisión de las especificaciones contenidas en sus pliegos para identificar y eliminar cualquier referencia innecesaria a marcas comerciales o denominaciones que puedan constituir barreras artificiales a la participación, reformulándolas en términos de características funcionales y estándares objetivamente verificables.

D) Conclusiones y recomendaciones

58. Por todo lo explicado anteriormente, el Consejo Directivo de PRO-COMPETENCIA, en el ejercicio de las atribuciones de abogacía de la competencia que le confiere el artículo 31 letra n) de la Ley núm. 42-08 y el artículo 12 de su Reglamento de Aplicación aprobado mediante el

Decreto núm. 252-20, RECOMIENDA al Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil que en la estructuración de futuros procesos de licitación para la adquisición de utilería escolar sean tomadas en consideración las observaciones expuestas en el presente Informe de Recomendación, a saber:

- A.** Se recomienda estructurar las licitaciones mediante la división en lotes independientes que permitan la participación especializada de diferentes proveedores. En el caso de uniformes escolares, establecer un lote específico para camisas tipo polo y otro independiente para pantalones, habilitando que fabricantes especializados en cada prenda puedan competir en su área de expertise. Para mochilas y útiles escolares, crear lotes separados que distingan entre la producción de mochilas y el suministro de kits de útiles, facilitando la participación de empresas especializadas en cada segmento. En el proceso de zapatos escolares, considerar la segmentación por rangos de tallas que permita a fabricantes especializados en calzado infantil, juvenil o adulto competir específicamente en aquellos segmentos donde poseen ventajas competitivas particulares.
- B.** Se recomienda suprimir definitivamente la práctica de establecer precios fijos predeterminados y rangos restrictivos que limiten las ofertas económicas a márgenes del cinco por ciento. La adjudicación debe fundamentarse en criterios que combinen adecuadamente precio y calidad, con ponderaciones transparentes que reflejen las prioridades institucionales, preservando así los beneficios fundamentales de la competencia por precio mientras se mantienen los estándares de calidad requeridos.
- C.** Se recomienda transitar del modelo actual de exclusión absoluta de proveedores no manufactureros hacia un sistema de preferencias graduales que preserve el apoyo a la industria local sin eliminar completamente la presión competitiva externa. Implementar márgenes de preferencia para ofertas de fabricantes nacionales que permitan su favorecimiento en la adjudicación sin cerrar categóricamente el mercado a distribuidores calificados o representantes de fabricantes internacionales. En el proceso de zapatos escolares, eliminar la discriminación sistemática contra distribuidores nacionales, otorgándoles igualdad de condiciones competitivas respecto a los fabricantes locales, condicionada únicamente al cumplimiento de requisitos técnicos y de capacidad objetivamente verificables.

D. Se recomienda establecer un sistema de seguimiento continuo que incluya indicadores como el número efectivo de participantes por proceso, la evolución de precios relativos en comparación con referencias de mercado, la identificación de patrones de adjudicación que puedan sugerir coordinación entre proveedores, y la medición de la satisfacción de beneficiarios finales con la calidad de productos recibidos. Este monitoreo debe incluir evaluaciones periódicas de impacto que permitan ajustar el diseño licitatorio para optimizar continuamente el balance entre objetivos de política pública, eficiencia en el uso de recursos públicos y promoción de la competencia efectiva.

59. En lo adelante, quedamos en la mejor disposición de proveer al Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE) las orientaciones adicionales que pudiere considerar necesarias, para la adecuada ponderación de este informe y la adopción de prácticas de contratación pública que armonicen efectivamente los objetivos de política social con los principios de libre y leal competencia.

Con sentimientos de alta estima,

María Elena Vásquez Taveras
Presidenta del Consejo Directivo

MEVT/jb

