



ESTUDIO DE CONDICIONES DE COMPETENCIA EN LOS PROCESOS DE **COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS** EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento de Estudios
Económicos y de Mercado (DEEM)



Estudio de condiciones de competencia en los procesos de compras y contrataciones públicas en la República Dominicana

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (**PRO-COMPETENCIA**)
Dirección Ejecutiva | Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (**DEEM**)
Santo Domingo D.N., República Dominicana
Calle Caonabo núm. 33, Gascue
Código Postal 10205
809-338-4005

www.procompetencia.gob.do

© 2021

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
2. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	8
2.1 Caracterización jurídica	8
2.2 Caracterización económica	17
2.3 Funcionamiento de los Procesos de compras y contrataciones públicas	21
2.4 Fases de los procesos de compras y contrataciones públicas	25
2.5 Monitoreo y sanción de presuntas contravenciones a la Ley núm. 340-06	29
2.6 Mecanismos de impugnación y solución de controversias	32
3. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS	32
3.1 Características y composición de las compras públicas	32
3.2 Portal Transaccional de la DGCP	47
3.3 Estudios de Mercado y Sistema de precios	52
4. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA	55
4.1 Grado de concurrencia en los procesos de compras	55
4.2 Flujo de entrada y salida y duración de contratos	60
4.3 Resultados empíricos	62
5. EXPERIENCIA INTERNACIONAL	67
6. CONCLUSIONES	69
7. RECOMENDACIONES	71
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
9. ANEXOS	76

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Registro de Proveedores del Estado, según tipo de persona a septiembre 2021	36
Gráfico 2. Cantidad de procesos y suma de montos contratados en contrataciones públicas dominicanas, 2018 – septiembre 2021	37
Gráfico 3. Participación de montos contratados en contrataciones públicas dominicanas en el gasto total del Gobierno, 2018-2020	37
Gráfico 4. Composición del número de procesos de las compras y contrataciones públicas dominicanas según modalidad de proceso, 2018- septiembre 2021	41
Gráfico 5. Composición de los montos de las compras y contrataciones públicas dominicanas según modalidad de proceso, 2018- septiembre 2021	42
Gráfico 6. Composición de los montos y número de procesos de las compras y contrataciones públicas dominicanas según objetivos del proceso, 2019 – septiembre 2021	43
Gráfico 7. Composición del número de las compras y contrataciones públicas dominicanas según clasificación empresarial, año 2020	44
Gráfico 8. Composición del número de las compras y contrataciones públicas dominicanas según clasificación empresarial, 2018 - sept. 2021	45
Gráfico 9. Composición de los montos (millones RD\$) de las compras y contrataciones públicas dominicanas según clasificación empresarial, año 2020	45
Gráfico 10. Composición de los montos (millones RD\$) de las compras y contrataciones públicas dominicanas según clasificación empresarial, 2018 – septiembre 2021	46
Gráfico 11. Porcentaje de procesos celebrados y adjudicados según cantidad de participantes, 2018-2020 (acumulados al mes de octubre).....	56
Gráfico 12. Cantidad promedio de oferentes por modalidad de compras, enero 2018-octubre 2020.....	57
Gráfico 13. Cantidad de proveedores del Estado por año de registro según condición, 2006- septiembre 2021	61
Gráfico 14. Duración promedio de los contratos de compras y contrataciones públicas en días, 2018-septiembre 2021	62

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Comparativa ámbitos de actuación de las autoridades dominicanas en los procesos de compra y contratación pública	16
Cuadro 2. Factores para selección de procedimientos de compras públicas	26
Cuadro 3. Registro de proveedores del Estado, a septiembre de 2021	35

Cuadro 4. Registro Proveedores del Estado, según sexo a septiembre 2021	35
Cuadro 5. Composición de los montos y número de procesos de las compras y contrataciones públicas dominicanas según modalidad de proceso, año 2020	38
Cuadro 6. Cantidad de procesos con 1 oferente según modalidad, 2018-octubre 2020	59
Cuadro 7. Determinantes del coeficiente de adjudicación por especificación y/o estrategia de estimación, año 2019.....	64

Índice de mapas

Mapa 1. Porcentaje de agentes activos inscritos en el Registro de Proveedores del Estado, a septiembre 2021.....	34
Mapa 2. Montos contratados (millones RD\$), número de procesos y porcentaje de MIPYMES certificadas por el MICM (quintiles) según provincias, año 2019	47

1. INTRODUCCIÓN

En la República Dominicana, el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP) se rige por las disposiciones de la Ley núm. 340-06, promulgada en fecha 18 de agosto del año 2006, modificada por la Ley núm. 449-06, de fecha 6 de diciembre de 2006 y su Reglamento de Aplicación, emitido mediante Decreto núm. 543-12, de fecha 6 de septiembre de 2012; así como la normativa adicional dictada por el órgano rector en el cumplimiento de sus funciones. La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda, junto a la Subdirección de Bienes y Servicios y la Subdirección de Obras y Concesiones, actúa como órgano rector del sistema de compras y contrataciones a nivel nacional.

Al igual que en otros países, la importancia de los procesos de compras públicas en la República Dominicana va más allá de la magnitud de los montos que los mismos involucran, pues representan el principal mecanismo mediante el cual el gobierno accede al mercado con el objetivo de suplir los bienes y servicios que el pueblo demanda. De acuerdo con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)¹, *“El aprovisionamiento público juega un papel importante en la implementación de las políticas públicas, sirve para impulsar la innovación, proporcionar servicios públicos de calidad, promover la integración social o incrementar la productividad del país. Afecta a todos los mercados y, como consecuencia, a los precios, la calidad, la productividad y el nivel de bienestar de los ciudadanos”*.

En tal sentido, conforme a datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)² para el año 2012 cerca del 18% del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel mundial fue destinado a dicha actividad. En el caso de la República Dominicana, el monto devengado por medio de compras públicas en 2020 ascendió a RD\$107.77 millones³, representando, aproximadamente, un **12.60% del gasto total del Estado y 2.75% del PIB** del mismo periodo.

Como se observa, los recursos del Estado destinados a las contrataciones públicas suponen una importante participación en el presupuesto nacional con el objetivo de convertirlos en obras, bienes y servicios necesarios y demandados por la ciudadanía, los cuales deben contribuir al desarrollo económico y social de la nación. Es por ello que estas inversiones deben estar vinculadas por medio de los planes anuales de compras y contrataciones de las instituciones públicas a los planes sectoriales, planes plurianuales gubernamentales y con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), con la finalidad de canalizar todos los recursos a objetivos específicos e integrales, necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población.

1 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). “Radiografía de los procedimientos de Contrataciones Públicas en España”. 2019. P 6.

2 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). «Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe.» Caracas, 2014.

3 Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). Memoria institucional 2020. Consultado el 15 de mayo de 2021, <https://www.dgcp.gob.do/transparencia/plan-estrategico>

Según, Pimenta y Pessoa (2015)⁴ *“las compras y contrataciones cumplen un papel vital en la forma en que los gobiernos gestionan los recursos públicos; además, influyen en los efectos a mediano y largo plazo que tales recursos tienen en la economía y en la sociedad. Más específicamente, las compras y contrataciones pueden influir en la eficiencia y eficacia del gasto público al garantizar que los proveedores sean seleccionados de forma competitiva y transparente, que se los supervise con igual criterio, que se asegure la calidad y oportunidad de los bienes y servicios adquiridos, y que la información disponible sea confiable”*, por tanto, es de vital importancia tener a disposición regulaciones y procedimientos de contratación que favorezcan la competencia.

Lo anterior ha sido establecido también por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵ al reconocer que *“en la contratación pública, la competencia promueve la eficiencia, ayudando a garantizar que los bienes y servicios ofrecidos a las entidades públicas se ajusten al máximo a sus preferencias, generando ventajas como precios más bajos, mejor calidad, un incremento en la innovación, mayor productividad y, en líneas generales, buena relación calidad/precio, para el beneficio de los consumidores finales, los usuarios de servicios públicos y los contribuyentes”*. Por tanto, asegurar y promover las condiciones de competencia en los procesos de contrataciones públicas contribuye al aumento del rendimiento de los recursos públicos, beneficiando tanto a la entidad contratante como a los ciudadanos.

Las limitaciones a la competencia y las prácticas anticompetitivas que pueden generarse en los procesos de compras y contrataciones públicas constituyen un aspecto de interés general dado que la escasa competencia entre oferentes puede resultar en altos costos para el Estado y, por tanto, una pérdida del rendimiento de los recursos, lo que se traduce finalmente en la adquisición de una menor cantidad y calidad de bienes y servicios públicos. En efecto, *“Unas condiciones de competencia deficientes pueden derivar en un innecesario desaprovechamiento de recursos públicos, siempre escasos y costosos, en un incremento del riesgo de colusión⁶ entre empresas e incluso, en los casos más extremos, en problemas de corrupción”⁷*. Por ello, aplicar medidas procompetitivas en los procesos de compras públicas puede considerarse como una herramienta que reduce el riesgo de acciones corruptas, asegurando la integridad y la probidad en el gasto de los fondos públicos⁸.

En consecuencia, dada la relevancia e incidencia económica de los procesos de compras públicas en el bienestar social, se realiza el presente estudio de condiciones de competencia en los procesos de compras y contrataciones públicas en la República Dominicana, sin perjuicio de la posibilidad

4 Pimenta, C & Pessoa, M. “Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y transparencia”. Fondo Monetario Internacional (FMI). 2015. P 347.

5 Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública. OCDE, 2012, p.2. https://www.oecd.org/daf/competition/Recommendation_fighting-bid-rigging-2012-ES.pdf

6 La colusión entre oferentes en una licitación se produce cuando estos se ponen de acuerdo para fijar precios o cualquier otra condición comercial, o para repartirse el mercado, persiguiendo obtener mayores beneficios del concurso.

7 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). “Radiografía de los procedimientos de Contrataciones Públicas en España”. 2019. P 6.

8 Sánchez, Albert. Public Procurement. Concurrences: *Global Dictionary of Competition Law* (88932). Disponible en: <https://www.concurrences.com/en/dictionary/public-procurement#part-apercu>

de profundizar o llevar a cabo nuevos estudios sobre el particular. Para el desarrollo del mismo, considerando el periodo 2018 a septiembre 2021, se hace una descripción jurídica del sistema desde sus inicios, luego una caracterización económica a través del análisis de la oferta y la demanda, para continuar con un análisis cualitativo-cuantitativo en donde se incluyen indicadores de competencia con el fin de determinar los factores que impiden la eficiencia y facilitan las prácticas anticompetitivas.

Los resultados de este estudio permiten a **PRO-COMPETENCIA** proponer recomendaciones de acuerdo a las mejores prácticas llevadas a cabo a nivel internacional con el fin de colaborar para eficientizar los procesos de compras públicas a través de una correcta aplicación de la normativa ya existente, desde la perspectiva de la libre y leal competencia.

Expuesto lo anterior, el presente estudio es realizado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (**DEEM**) de la Dirección Ejecutiva (**DE**) de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (**PRO-COMPETENCIA**), haciendo uso de la facultad de promoción de la competencia otorgada a esta última por los literales "d" y "f" del artículo 33 y del artículo 17 de la Ley General de Defensa de la Competencia Núm. 42-08 y en cumplimiento del artículo 1 de dicha norma, que establece la promoción y defensa de la competencia efectiva en los mercados dominicanos, como el objeto principal de **PRO-COMPETENCIA**.

2. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

2.1. Caracterización jurídica

En la República Dominicana se ha pasado de un modelo centralizado a uno donde las funciones operativas las realiza cada institución responsable de sus contrataciones públicas. Sin embargo, la parte normativa se ha concentrado en el órgano rector, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), que tiene la facultad de regular el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCCP).

La actual legislación del SNCCP tiene su origen en la Ley núm. 295 de Aprovevisionamiento del Gobierno del 30 de junio de 1966, la cual tenía por objeto regular la adquisición de bienes y servicios públicos. En la referida ley se establecieron principios como el de libre competencia e igualdad de trato entre los oferentes. Además, creó la Comisión de Aprovevisionamiento, que se encargaba de gestionar y centralizar las compras estatales, contrario a lo que ocurre en la actualidad. Para ese entonces las obras públicas estaban reguladas por la Ley núm. 105 de fecha 7 de marzo de 1967, la cual obligaba a la realización de concursos para la adjudicación de las obras que sobrepasaran el umbral mínimo establecido. Para el año 1981 se crea la Ley núm. 322 y, posteriormente, su Reglamento mediante el Decreto núm. 578-86, estas normativas regulaban la participación extranjera en los procesos de compras públicas nacionales.

Al llegar la década de los 90's, el país experimentó una transformación en el aparato legislativo y se inició un proceso de modificación del sistema de administración financiera con la descentralización de la intervención estatal en la economía. A los fines, se crearon leyes como la Ley de Organización del Ministerio de Hacienda, la Ley del Sistema Integrado de Gestión Financiera; la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público; la Ley de la Tesorería Nacional; la Ley de Crédito Público; la Ley de Contabilidad Gubernamental y la Ley que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República. Además, fue aprobado el Reglamento de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios de la Administración Pública para la entonces vigente Ley núm. 295, mediante el Decreto núm. 262-98 del 10 de julio de 1998.⁹

No es hasta el año 2006 cuando se crean las actuales disposiciones normativas que regulan las contrataciones públicas de la República Dominicana, con la aprobación de la Ley núm. 340-06 del 18 de agosto de 2006 *sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones*, modificada por la Ley núm. 449-06 del 6 de diciembre de 2006, el Reglamento núm. 543-12 y los manuales de procesos de compras y contrataciones, constituyéndose así un marco jurídico homogéneo y más apegado al modelo internacional.

Según el artículo 35 de la Ley núm. 340-06, la organización estructural del SNCCP, *“tiene como fin general el de procurar la excelencia y transparencia en las contrataciones del Estado y el cumplimiento de los principios de la ley. Dicho Sistema está conformado por dos órganos: 1) El órgano rector, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), que es una dependencia del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana y está compuesto por la Subdirección de Bienes y Servicios y la Subdirección de Obras y Concesiones; y 2) Las Unidades Operativas de Contrataciones que son las encargadas de realizar los procesos de compras y contrataciones públicas de cada entidad contratante, por tanto, deben existir y funcionar en cada una de estas. El órgano rector cuenta además con una Comisión Consultiva constituida por el Director General de la DGCP, el Presidente del Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA), el Presidente de la Federación Dominicana de Cámaras de Comercio (FEDOCAMARA); y, por dos miembros designados por el Poder Ejecutivo”*.

En la **Ilustración 1** se muestra en forma simplificada la referida estructura del sistema.

Ilustración 1. Estructura organizacional del Sistema de Contrataciones Públicas



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia, en base al artículo 35 de la Ley núm. 340-06.

⁹ Cfr. Guzmán, Yokasta. "Derecho Comparado de la Contratación Pública", Sistema Nacional de Contratación Pública en la República Dominicana, Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho 128, no.1 (2015).

En cuanto a las funciones del órgano rector se destacan aquellas atribuidas para emitir recomendaciones de políticas de compras y contrataciones; el diseño e implementación de un Catálogo de Bienes y Servicios de uso común para las entidades del Estado, así como de un Sistema de Información de Precios, que mantenga actualizado los valores de mercado de los bienes y servicios de uso común; la creación de manuales de procedimientos comunes para cada tipo de procesos de compras y contrataciones; la gestión y actualización del Registro de Proveedores del Estado (RPE) y la supervisión de las entidades comprendidas en el ámbito de esta ley para que apliquen correctamente las normas establecidas para los procesos de compras y contrataciones públicas.

El artículo 2 de la Ley núm. 340-06, dispone que el precitado marco normativo es aplicable a todas las entidades del *“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 cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos”*.

De acuerdo con el artículo 4, sobre definiciones básicas de la Ley núm. 340-06, se entenderá por **contratación pública** a la obtención, mediante contrato, por cualquier método, de obras, bienes, servicios u otorgamientos de concesiones, en nombre de las entidades del sector público dominicano. Además, el artículo 5, identifica los procesos y personas sujetos a la presente ley:

Procesos:

- (i) La compra y contratación de bienes, servicios, consultoría y alquileres con opción de compra y arrendamiento, así como todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial;
- (ii) La contratación de obras públicas y concesiones.

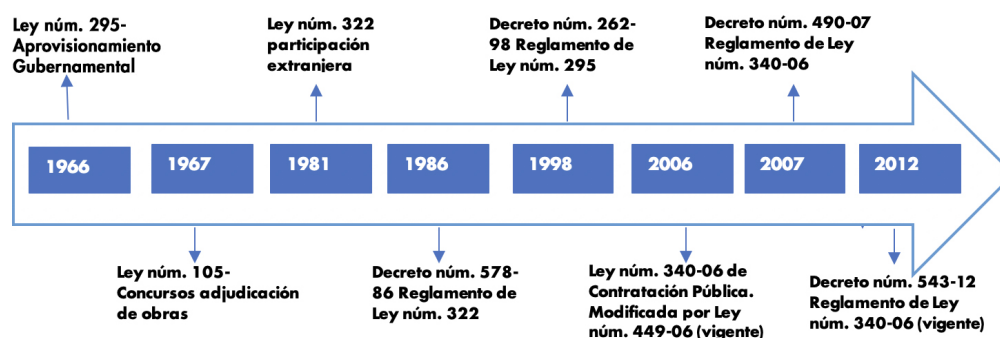
Personas:

- (i) Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que hagan oferta de bienes y servicios requeridos por las instituciones de la administración pública o contraten obras o concesionen obras o servicios o ambos;
- (ii) Dos o más personas que presenten oferta como un conjunto actuando como una sola, estableciendo en un acto notarial que actúan bajo esa condición, que no son personas diferentes, las obligaciones de cada uno de los actuantes y su papel o funciones y el alcance de la relación de conjunto y las partes con la institución objeto de la oferta (esta figura corresponde a los “consorcios” que serán analizados más adelante, en el apartado sobre la estructura de la oferta).

El Reglamento de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras fue dictado el 30 de agosto del 2007, mediante el Decreto núm. 490-07. Este reglamento fue modificado por el Decreto núm. 543-12 del 6 de septiembre de 2012 que establece el reglamento vigente a la fecha, marcando con este último el inicio de la implementación de las actuales bases legales que rigen el SNCCP.

Dicha normativa unificó las adquisiciones de bienes y servicios con las de obras y concesiones públicas, y fortaleció la dotación de la Dirección General de Contrataciones Públicas como órgano rector para hacer cumplir la Ley de Compras y Contrataciones Públicas.

Ilustración 2. Evolución del marco legal del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia, a partir del documento denominado “Derecho Comparado de la Contratación Pública”, Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho, Sistema Nacional de Contratación Pública en la República Dominicana, de Yokasta Guzmán Santos (2015).

Cabe destacar que antes de la implementación de la actual ley y su reglamento, las compras y contrataciones públicas presentaban rasgos de ineficiencias, como son la escasa rendición de cuentas, prácticas clientelares, concentración de proveedores en el Distrito Nacional, poca información disponible al público, escasa o nula publicidad de las convocatorias y criterios de selección poco razonables.

Dichas condiciones permiten suponer que la existencia de competencia en los procesos era escasa y, por tanto, los precios ofertados pocos competitivos. Sin embargo, con la entrada en vigor del nuevo marco jurídico se ha registrado un incremento sustancial de la publicidad de los procesos, del acceso a la información pública relativa a los procesos de compras con el Portal Transaccional “comprasdominicana.gob.do” y su aplicación móvil “comprasdominicanaRD”¹⁰, así como incrementos en la cantidad de oferentes interesados en contratar con el Estado a raíz del incremento de los niveles de transparencia, flexibilización de requisitos y la confianza en el sistema. Estos elementos, a su vez, constituyen mejoras en las condiciones de competencia en los procesos de compras y contrataciones públicas.

Parte de estas mejoras se circunscriben a los principios que, conforme el artículo 3 de la Ley núm. 340-06, deben regir el SNCCP. Mediante la inclusión de estos principios en la referida ley se busca conservar y garantizar la prevalencia de la libre y efectiva competencia en los procesos de contratación pública, así como la eficiencia en la gestión de los recursos del Estado, a saber estos son: principio de eficiencia; principio de igualdad y libre competencia; principio de transparencia y publicidad; principio de economía y flexibilidad; principio de equidad; principio de responsabilidad, moralidad y buena fe; principio de reciprocidad; principio de participación; y principio de razonabilidad. Dentro de estos principios, se destacan a continuación los que guardan mayor relación con los fundamentos de libre competencia:

Principio de igualdad y libre competencia. “En los procedimientos de contratación administrativa se respetará la igualdad de participación de todos los posibles oferentes. Los

reglamentos de esta ley y disposiciones que rijan los procedimientos específicos de las contrataciones no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes”.

Principio de Transparencia y publicidad. Con este principio se busca asegurar que el proceso de compras y contrataciones públicas esté basado en la transparencia mediante la publicidad y la difusión de las actuaciones de la aplicación de la ley. En este sentido, serán dadas a conocer por medios de difusión los procedimientos de contratación, según requerimientos de cada proceso, y los expedientes e informaciones complementarias serán de libre acceso para lo cual, además, se considerará la importancia de la tecnología de la información para facilitar el acceso de la comunidad a la gestión del Estado.

Principio de Economía y flexibilidad. *“Las normas establecerán reglas claras para asegurar la selección de la propuesta evaluada como la más conveniente técnica y económicamente. Además, se contemplarán regulaciones que contribuyan a una mayor economía en la preparación de las propuestas y de los contratos”.*

Principio de participación. *“El Estado procurará la participación del mayor número posible de personas físicas o jurídicas que tengan la competencia requerida. Al mismo tiempo, estimulará la participación de pequeñas y medianas empresas, no obstante reconocer su limitada capacidad financiera y tecnológica, con el objetivo de elevar su capacidad competitiva”.*

A partir de estos principios se evidencia que la normativa que rige los procesos de compras y contrataciones del Estado reconoce la importancia de que existan condiciones de libre competencia en estos procesos, así como que se promueva la participación de un gran número de oferentes, la igualdad de condiciones para competir, transparencia de las informaciones relevantes de los procesos y la selección de las propuestas más favorables para el interés general, tanto desde el aspecto técnico como del económico.

Adicionalmente, el artículo 21 de la Ley 340-06 establece la prohibición de limitar el principio de competencia entre oferentes por medio de recaudos excesivos, severidad en la admisión de las ofertas o exclusión de estas por omisiones formales subsanables.

No obstante, el hecho de que estos principios formen parte de las orientaciones del SNCCP no basta para que efectivamente se cumplan, por tanto, en cada proceso de contratación y compra deben articularse medidas de identificación y seguimiento de prácticas contrarias a la libre competencia; pues de otro modo, la realidad puede divergir de lo que estipula la normativa aplicable.

En efecto, un proceso de selección podría desviarse de los principios de eficiencia y libre competencia no solo por las conductas de agentes económicos oferentes, sino como consecuencia de debilidades estructurales del sistema de compras y contrataciones públicas, en aquellos casos en que los funcionarios encargados de la selección incurran en algunos de estos supuestos: **i)** que respondan a criterios subjetivos para escoger al contratista; **ii)** que desconozcan los principios que rigen los procesos de contrataciones públicas; **iii)** que tengan resistencia a introducir medidas que

propicien la competencia que afecten los intereses de proveedores habituales, es decir, medidas que al aumentar la competencia y concurrencia ejerzan presión competitiva entre los oferentes habituales y potenciales; **iv)** que definan las especificaciones técnicas y económicas de la licitación en complicidad con proveedores habituales; **v)** que definan en el pliego de la licitación o convocatoria a presentación de ofertas en otras modalidades de compras tiempos de entrega, cantidad de productos y/o una descripción del producto o servicio requerido con tanta especificidad que solo uno o pocos agentes económicos pueden participar en el proceso.¹¹

Por otro lado, dichos procesos pueden verse afectados por prácticas anticompetitivas de colusión o “*Bid Rigging*”¹², la cual consiste en la coordinación por parte de los oferentes y/o potenciales oferentes para restringir, eliminar y/u obstaculizar la competencia en dichos procesos de compras públicas, con el fin de beneficiarse a través del establecimiento de precios más elevados de los que existen realmente en los mercados.

La colusión constituye la principal forma de corrupción en las compras públicas y el efecto negativo de este fenómeno está determinado por la enorme importancia relativa de dichas compras públicas en la economía mundial, cuyo valor anual global es aproximadamente de 2 billones de dólares, alcanzando en América Latina y el Caribe una cuota entre 10 y 15% del PIB regional¹³.

En América Latina el fenómeno se agrava como resultado de las características de las economías de la región, donde se destaca el carácter primario-exportador de las economías y otras vulnerabilidades estructurales que tienen por efecto un mayor número de mercados con escasos competidores y una intensa participación de grupos económicos de raíz familiar, lo cual perpetua el poder de mercado de escasas empresas con grandes márgenes de utilidad, de agentes económicos con bajo nivel de eficiencia y productividad, y la ausencia de una cultura empresarial competitiva¹⁴.

Al respecto, la OCDE¹⁵ reconoce “que la colusión en licitaciones públicas, o la licitación fraudulenta, es una de las violaciones más graves de la ley en materia de competencia, que perjudica al comprador público incrementando los precios y restringiendo el suministro, provocando que los bienes y servicios no estén al alcance de algunos compradores y que, para otros sean innecesariamente caros, en detrimento de los usuarios finales de los bienes y servicios públicos y de los contribuyentes”.

11 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia). “Guía para la Prevención y Detección de la Colusión en la Contratación Pública”, p.9.

12 Detecting bid rigging in public procurement: helping governments to obtain best value for money. OECD. <https://www.oecd.org/general/searchresults/?q=detecting&cx=012432601748511391518:xzeadub0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8>

13 Stefan E. Weishaar, “Cartels, Competition and Public Procurement. Law and Economics Approaches to Bid Rigging”, pags. 32-38, citado por San Miguel-Giralt, Johannes, “Contratación Pública y Colusión. Derecho de Competencia frente al Derecho Administrativo”, Vniversitas núm. 135, pags. 377-419, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2017

14 Cfr ob cit San Miguel-Giralt, Johannes, p. 381

15 Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública. OCDE, 2012, p.2. https://www.oecd.org/daf/competition/Recommendation_fighting-bid-rigging-2012-ES.pdf

Considerando las implicaciones de las prácticas antes mencionadas, el artículo 66 de la Ley núm. 340-06 establece sanciones para los proveedores que incurran en actos de colusión debidamente comprobados en la presentación de sus ofertas, los cuales de conformidad con el párrafo III del referido artículo, pueden ser inhabilitados temporal o definitivamente por parte del órgano rector.

De igual forma, al enmarcarse el fenómeno de la colusión en compras públicas en el derecho de la competencia¹⁶, regulado por una normativa de carácter especial, cuyo objeto es promover la actividad competitiva en el ámbito económico y proveer condiciones que favorezcan la entrada de competidores al mercado, las prácticas colusorias también se encuentran tipificadas como contrarias a la libre competencia, en virtud de las disposiciones del artículo 5, literal “b” de la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08.

La Ley núm. 42-08, promulgada el 16 de enero del 2008 y entrada en vigencia el 6 de enero de 2017, tiene por objeto, con carácter de orden público, promover y defender la competencia para incrementar la eficiencia económica en los mercados de bienes y servicios, a fin de generar beneficio y valor, en favor de los consumidores y usuarios. Dicha ley establece a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (**PRO-COMPETENCIA**) como autoridad nacional de defensa de la libre y leal competencia de la República Dominicana.

En virtud de lo anterior, la citada Ley núm. 42-08 también confiere a **PRO-COMPETENCIA** la función de realizar estudios e investigaciones en los sectores económicos para analizar el grado de competencia de estos y emitir sus respectivas recomendaciones, así como instruir procedimientos de investigación en los casos en que existan indicios de prácticas anticompetitivas.

Como se observa, conviene concebir los procesos de compras y contrataciones públicas como un instituto que compromete dos intereses jurídicos distintos, separados en fondo y forma en materia de procedimiento, cuya protección ha sido entregada a dos entidades especializadas. Así un mismo proceso de compras, donde se manifiesten condiciones discriminatorias o violación a los principios de igualdad y concurrencia puede comprometer: **(i)** la legalidad del procedimiento (Ley núm. 340-06); **(ii)** la libre competencia (Ley núm. 42-08); e incluso constituir delito de corrupción, pudiendo dar origen a procedimientos y sanciones distintas a ser impuestas por autoridades diferentes, la **DGCP** y **PRO-COMPETENCIA**, para los casos de infracciones administrativas, y el Ministerio Público y la jurisdicción judicial en los casos de delitos de corrupción.

¹⁶ La colusión resulta de una práctica concertada que involucra dos o más agentes económicos que conspiran para eliminar la competencia en precios, cantidades o cualquier otra condición que involucre un proceso de compras públicas en detrimento del consumidor que en este caso es el Estado.

Es por ello que en países como México¹⁷ y España¹⁸, la normativa contempla mecanismos de remisión de información a la autoridad de competencia cuando existen indicios de prácticas colusorias, de manera que el órgano contratante debe poner en conocimiento de la autoridad de competencia cualquier indicio de práctica contraria a la competencia en los procesos de contratación que estén cursando a los fines de que dicha autoridad los resuelva conforme los procedimientos correspondientes.

Al respecto, la Fiscalía Nacional Económica de Chile (FNE) ha establecido que “a diferencia de la impugnación de arbitrariedades e ilegalidades ocurridos al interior del procedimiento administrativo de contratación (i.e., los que tengan lugar entre la aprobación de las bases respectivas y su adjudicación, donde rigen los principios de libre competencia e igualdad de los oferentes y de estricta sujeción a las bases), competencia del Tribunal de Compras Públicas, la revisión de la conformidad del diseño de las bases de licitación con la normativa antimonopolio pertenece al ámbito de competencia de los organismos encargados de velar por la defensa de la libre competencia, esto es, la FNE y el TDLC”¹⁹.

17 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

Artículo 34. Los actos, contratos, convenios o combinaciones que lleven a cabo los licitantes en cualquier etapa del procedimiento de licitación deberán apegarse a lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica en materia de prácticas monopólicas y concentraciones, sin perjuicio de que las dependencias y entidades determinarán los requisitos, características y condiciones de los mismos en el ámbito de sus atribuciones. Cualquier licitante o el convocante podrá hacer del conocimiento de la Comisión Federal de Competencia, hechos materia de la citada Ley, para que resuelva lo conducente.

18 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Artículo 69. Uniones de empresarios. “[...] 2. Cuando en el ejercicio de sus funciones la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación apreciara posibles indicios de colusión entre empresas que concurran agrupadas en una unión temporal, los mismos requerirán a estas empresas para que, dándoles plazo suficiente, justifiquen de forma expresa y motivada las razones para concurrir agrupadas.

Cuando la mesa o el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por las empresas, estimase que existen indicios fundados de colusión entre ellas, los trasladará a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente, a efectos de que, previa sustanciación del procedimiento sumarísimo a que se refiere el artículo 150.1, tercer párrafo, se pronuncie sobre aquellos.”

Artículo 132. Principios de igualdad, transparencia y libre competencia

“[...] 3. Los órganos de contratación velarán en todo el procedimiento de adjudicación por la salvaguarda de la libre competencia. Así, tanto ellos como la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado o, en su caso, los órganos consultivos o equivalentes en materia de contratación pública de las Comunidades Autónomas, y los órganos competentes para resolver el recurso especial a que se refiere el artículo 44 de esta Ley, notificarán a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a las autoridades autonómicas de competencia, cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia. En particular, comunicarán cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación.

19 Fiscalía Nacional Económica (FNE), “Estudio de licitaciones de compras de medicamentos en establecimientos públicos de salud”, noviembre de 2014, p. 6

A los efectos de contribuir a la diferenciación de los ámbitos de actuación del órgano rector del sistema de compras y contrataciones y de la autoridad de competencia, en materia de procesos de compras y contrataciones, la doctrina ha destacado las siguientes diferencias, que en el caso dominicano operaría de la siguiente manera²⁰:

Cuadro 1. Comparativa ámbitos de actuación de las autoridades dominicanas en los procesos de compra y contratación pública

Ámbitos	Derecho Administrativo	Derecho de Competencia
Licitación pública	Procedimiento concursal	Actividad económica
Estado	Adjudicador	Comprador o vendedor
Bien jurídico protegido	Derecho a la igualdad para concursar ante el Estado	Libertad de empresa para competir en un mercado específico
Acto ilegal	Discriminación de oferentes de modo arbitrario (conurrencia, transparencia, igualdad de trato y adjudicación)	Concertación y coordinación de ofertas en proceso de compras
Entidad competente	DGCP	PRO-COMPETENCIA
Procedimiento	Dispositivo	Acusatorio
Sanciones	Declaración de ilegalidad, ejecución de garantías, rescisión unilateral de contrato e inhabilitación de oferente.	Multas y orden de cesación de la conducta.

Fuente. Elaborado por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia a partir del documento “Control de actos licitatorios ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia”. Jaime Arancibia (2017).

Sobre el particular, conviene destacar que existe un acuerdo de colaboración firmado entre la DGCP y PRO-COMPETENCIA, de fecha 9 de diciembre de 2020, consistente en “coordinar la realización de capacitaciones y talleres en materia de competencia y de contrataciones públicas y fortalecer el intercambio de información relacionada con los procesos de compras públicas desarrollados por las distintas entidades estatales; así como conocimientos, mejores prácticas administrativas, material bibliográfico y normativo, estadísticas y otros materiales que resulten de mutuo interés”.

En tal virtud, en la actualidad ambas entidades han definido los mecanismos operativos para cumplir dichos objetivos, como son, entre otros: i) la realización de reuniones de trabajo periódicas, ii) el desarrollo de programas de formación en las materias de competencia de cada entidad, iii) el diseño de mecanismos que potencien la labor de intercambio de información revelante, con lo cual se garantiza una mayor cooperación interinstitucional para el logro de los objetivos comunes.

²⁰ Cfr Arancibia Mattar, Jaime, “Control de actos licitatorios ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia”, Revista de Derecho Valdivia, Vol. 30, No. 2, Diciembre 2017, p. 5

Como se observa, si bien la normativa vigente no contempla mecanismos de colaboración entre ambas entidades especializadas, como es la remisión de datos relativos a procesos de contratación que presentan indicios de prácticas colusorias, las entidades competentes se encuentran desplegando esfuerzos conjuntos a los fines de proteger los intereses en juego de modo coordinado.

En general se considera que, con el establecimiento de estos mecanismos de cooperación, se facilitará el intercambio de conocimiento y buenas prácticas en la contratación pública, así como permitirá reducir los posibles casos de colusión, se favorece la promoción, supervisión y defensa de condiciones que promuevan el acceso al mercado de contrataciones públicas, así como el logro de una mayor eficiencia y competencia efectiva en dichos procedimientos.

2.2. Caracterización económica

Este apartado tiene como propósito realizar un análisis cualitativo de la estructura y funcionamiento del particular mercado de compras y contrataciones públicas, incluyendo sus aspectos a destacar desde el punto de vista de la oferta y de la demanda.

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los mercados, en el correspondiente a las compras y contrataciones públicas las entidades influyen directamente en la determinación del mercado relevante²¹ dado que son estas las que, mediante los requerimientos de bienes, servicios y obras, establecen previamente las condiciones y características específicas que deben cumplir los oferentes para poder participar en los procesos de compras públicas. De esta forma delimitan el mercado pudiendo ser este cada vez más reducido dependiendo de las condiciones requeridas en los pliegos de condiciones del proceso licitatorio.²²

Por tal razón, es preciso destacar la importancia que tiene que los requisitos exigidos por las entidades públicas se ajusten a la naturaleza del bien, reduciendo dichas exigencias y especificaciones técnicas cuando no sean necesarias, comúnmente en los casos donde los productos a demandar son básicos o poco complejos.

2.2.1. Estructura de la Oferta

La oferta en el mercado de compras y contrataciones públicas se compone por todos aquellos agentes económicos que puedan ofertar sus productos de acuerdo con los requisitos establecidos previamente por las instituciones contratantes, pudiendo ser personas físicas o jurídicas, y pueden clasificarse de la siguiente manera, según se especifica en el artículo 4 de la Ley núm. 340-06:

- **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.

21 El artículo 4, literal f, de la Ley núm. 42-08 define mercado relevante como “el ramo de la actividad económica y la zona geográfica correspondiente, definido de forma que abarque todos los bienes o servicios sustituibles, y todos los competidores inmediatos, a los que el consumidor podría acudir en el corto plazo si una restricción o abuso diera lugar a un aumento significativo de los precios”.

22 Cfr. Fiscalía Nacional Económica (FNE), Estudio de Mercado sobre Compras Públicas, Chile, (2019).

- **Contratista:** toda persona física (natural) o moral (jurídica) a la que se haya adjudicado y con quien se haya celebrado un contrato, cuando la otra parte es el Estado.
- **Proveedor:** proponente o contratista de bienes y servicios, incluyendo el servicio de construcción de obras.
- **Concesionario:** toda persona física o jurídica que es beneficiaria de un contrato de concesión.
- **Consultor:** personas físicas o jurídicas, sean públicas o privadas, incluyendo firmas consultoras, firmas de ingeniería, gerentes de construcción, agentes de procuración, agentes de inspección, las agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones multinacionales, bancos de inversión, universidades, instituciones de investigación, agencias de gobiernos, asociaciones sin fines de lucro, e individuos, en general, esta categoría incluye a todos aquellos proponentes o contratistas de servicios, conforme a la definición establecida en la referida ley.
- **Constructor:** proponente o contratista de obras.

Adicional a estas categorías, la referida ley permite que varios oferentes puedan presentarse conjuntamente ante un llamado de licitación pública, así dos o más personas físicas o jurídicas pueden actuar como una sola, representando una nueva categoría, los **consorcios**.

Los consorcios, según su definición en el artículo 37 del Reglamento núm. 543-12, son las uniones de empresas que sin constituir una nueva persona jurídica se organizan para participar en un procedimiento de contratación. Las personas físicas deberán establecer mediante un acto notarial las condiciones de esta relación, sus funciones y el alcance de la relación del conjunto. Mientras que, en el artículo 5, en su párrafo II, de la Ley núm. 340-06, se afirma que *“las personas naturales jurídicas que formen un conjunto no podrán presentar otras ofertas de manera individual o como integrante de otro conjunto en la misma licitación, cuando se trate del mismo objeto de contratación”*.

La posibilidad que la ley otorga a los oferentes de que puedan presentarse de manera conjunta como una sola persona, con una única oferta ante el llamado a licitación pública constituye una vía que puede facilitar posibles acuerdos o actos colusorios, debido a que favorece o facilita el intercambio de información sensible entre los mismos, quienes podrían competir de manera individual en próximos procesos licitatorios.

Uno de los elementos considerados en el análisis de prácticas concertadas o colusorias, es el aumento de la probabilidad de ocurrencia de esta práctica que proviene de la facilidad y frecuencia de comunicación e interacción que tengan los diferentes agentes del mercado²³. De este modo, mientras más se facilite la comunicación entre los agentes económicos, mayor será la probabilidad de que estos logren ponerse de acuerdo para coordinar sus ofertas en próximas licitaciones. En este sentido, la figura de consorcios puede tener un efecto adverso a la competencia mediante la posibilidad de utilizarse como medio para la colusión en los procesos de compras públicas futuras.

23 OECD, *Herramientas para la Evaluación de la Competencia*, Vol. 2 Guía, 2011, pág. 82. Obtenido de: www.oecd.org/competition/toolkit

Si bien los consorcios son permitidos especialmente para que las pequeñas empresas puedan tener mayor oportunidad de participar en las licitaciones, se debe considerar que para reducir el riesgo de que este elemento se convierta en una traba a la existencia de competencia en los procesos de contratación pública, es necesario que la normativa²⁴ que rige los procesos de compras y contrataciones públicas indique de manera puntual las condiciones en las cuáles será permitida la formación de consorcios, asegurando que los agentes interesados realmente no cuenten con la capacidad productiva y económica para participar en los procesos de forma individual en el corto plazo.

Relacionado a esto, el artículo 5 del Reglamento núm. 543-12 establece que el 20% de las compras públicas debe reservarse a las MIPYMES, siendo este porcentaje no limitativo, es decir, que las MIPYMES pueden participar en el 80% restante de los procesos de manera individual o en asociación, como son los referidos consorcios.

Otro aspecto relacionado con la oferta tiene que ver con la exigencia del RPE, que constituye la autorización para que los potenciales oferentes puedan participar en los procesos de compras y contrataciones públicas. Dicho registro está conformado con los agentes económicos que pueden suplir bienes y/o servicios a las diversas instituciones públicas.

Es un requisito poseer el RPE al momento de presentar la oferta técnica ante un llamado a convocatoria de contratación pública, o, en su defecto, presentar una copia de la solicitud de inscripción. Es función de la DGCP gestionar y mantener actualizado este registro con disponibilidad de acceso al público general²⁵.

Una vez inscritos en el RPE los proveedores se clasificarán de acuerdo con el tipo de actividad, según establece el artículo 18 del Reglamento núm. 543-12:

- a) Proveedor de bienes, clasificado de acuerdo con el tipo de bienes ofertados.
- b) Proveedor de servicios, clasificado de acuerdo con el tipo de servicios ofertados.
- c) Proveedor de servicios de consultoría, clasificado por tipo de consultoría ofertada.
- d) Contratista de obras, que se clasifica de acuerdo con el tipo de obras.

2.2. 2. Estructura de la Demanda

Por el lado de la demanda, el Estado actúa como principal consumidor -oligopsonio- y en algunas ocasiones como el único -monopsonio-, con el objetivo de suministrar a sus instituciones de los insumos y productos necesarios para el logro de sus objetivos y funciones. En ese sentido los agentes que participan en el mercado de compras y contrataciones públicas están especificados en el artículo 4 de la Ley núm. 340-06, distinguiendo entre las siguientes categorías:

24 Vista la Resolución 72/2013 de la DGCP sobre los requisitos para la inscripción de consorcios en el Registro de Proveedores del Estado (RPE). Obtenido de: <https://www.dgcp.gob.do/sobre-nosotros/marco-legal/resoluciones-de-politicas/>

25 Al momento de elaborar este estudio, el RPE disponible al público mediante la página web de la DGCP estaba actualizado hasta agosto 2021.

- **Administración contratante o contratante:** La administración pública que lleva a cabo un proceso contractual y celebra un contrato.
- **Entidad contratante:** organismo, órgano o dependencia del sector público que ha llevado a cabo un proceso contractual y celebre un contrato.

Dichas categorías abarcan todas las instituciones, entidades u organismos del Estado aptos para demandar bienes y servicios utilizando fondos públicos con el fin de cumplir con sus funciones, las cuales están identificadas en el artículo 2 de la Ley núm. 340-06:

1. Gobierno Central, incluyendo el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas;
2. Instituciones descentralizadas y autónomas financieras y no financieras;
3. Instituciones públicas de la seguridad social;
4. Los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional;
5. Las empresas públicas no financieras y financieras;
6. Cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos.

De acuerdo con el artículo 36, párrafo II, del Reglamento núm. 543-12, las instituciones públicas contratantes podrán coordinar compras conjuntas cuando requieran los mismos bienes, servicios u obras, con lo cual se busca mejorar las condiciones de compra que obtendría cada institución individualmente. Esto supone una ventaja en términos competitivos, pues en caso de realizarse este tipo de compras, por un lado, se reducirían los costos de preparación de los procesos de compras públicas y por otro, como la cantidad y variedad de bienes y/o servicios a demandar sería mayor, el número de oferentes interesados también aumentaría, traduciéndose en un proceso más competitivo.

De igual forma, como establece la CNMC²⁶, las compras centralizadas generan ventajas al sistema de compras dada la mayor agilidad en los procesos, el mayor ahorro de recursos económicos y de personal, mediante los beneficios de las economías de escala que resultan de la reducción de los costos de los procedimientos de compras y contrataciones realizados de forma individual por cada entidad contratante y el mayor volumen de bienes y servicios adquiridos; al mismo tiempo estas economías de escala impactarían a los proveedores quienes podrían mejorar las condiciones de los precios dado el mayor volumen de bienes y servicios a suplir.

Otro beneficio derivado de esta modalidad de compras es su efecto en la reducción de la probabilidad de colusión en los procesos de compras y contrataciones debido a que la demanda de un mayor volumen en un proceso determinado implica menor recurrencia en la compra de esos bienes y servicios, lo que a su vez reduce la posibilidad de coordinación de ofertas por parte de

26 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia (2015), p 23.

los proveedores y potenciales proveedores²⁷ y la estabilidad del acuerdo.

A pesar de estos beneficios en términos de competencia, debe considerarse que las compras conjuntas por parte de las entidades contratantes también pueden significar trabas en las condiciones de competencia en los procesos de compras y contrataciones cuando se trate de mercados conformados por pequeñas empresas que no puedan asumir dicha demanda, lo que afectaría el acceso de estas a los procesos, y en consecuencia la concurrencia.

Por tanto, se recomienda utilizar esta modalidad cuando se trate de un mercado que esté compuesto por grandes empresas con capacidad productiva suficiente, o en su defecto componer por lotes la demanda. En este aspecto es de marcada importancia la elaboración de estudios de mercados que den a conocer sus estructuras y condiciones para el diseño y preparación de procesos más eficientes.

Adicionalmente, al iniciar un proceso de compras y contrataciones, es responsabilidad de las entidades contratantes invitar a todos los posibles oferentes que se encuentren inscritos en el RPE que se considere que puedan contar con las características y condiciones para atender al requerimiento. Esta recomendación aplica especialmente para los procesos de Comparación de Precios, Sorteo de Obras y Compras Menores, cuyas exigencias de publicidad son mínimas.

2.3 Funcionamiento de los procesos de compras y contrataciones públicas

Los procesos de compras y contrataciones públicas procuran la realización de convocatorias para presentar ofertas en igualdad de oportunidades y un procedimiento público y transparente de selección de la oferta que mejor satisfaga el interés público, a partir de bases y condiciones previamente definidas por la entidad contratante.

Estos procesos inician una vez se haya determinado el tipo de procedimiento de selección, esto se refiere a cuál será la modalidad de compras y contrataciones que se utilizará para suplir a la entidad contratante, seguido de varias fases sistematizadas que, tomadas en consideración, sirven de guía para llevar a cabo una correcta y efectiva compra por parte de las entidades públicas.

Según lo establece el artículo 16 de la Ley núm. 340-06, los procesos de compras y contrataciones pueden desarrollarse bajo las siguientes modalidades:

- **Licitación Pública.** Es el 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.

²⁷ Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Recomendaciones para promover la competencia y libre ocurrencia en la contratación pública, 2016. p 34.

- **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, estableciendo un mínimo de 5 proveedores cuando se tenga un registro 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 de Proveedores del Estado que puedan atender el requerimiento realizado. Este proceso solo aplica para la compra de bienes comunes con especificaciones estándares, adquisición de servicios y obras menores.
- **Subasta Inversa.** Se refiere al proceso en el cual los oferentes realizan ofertas iniciales y otros buscan pujar hacia la baja los precios ofrecidos por los primeros, esto dentro del rango mínimo que se haya establecido en los pliegos de condiciones. 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. Este procedimiento debe posibilitar el conocimiento permanente del precio a que realizan las ofertas todos los participantes, así como del momento en que se adjudica y debe estar basado en la difusión de la programación de compras y contrataciones.²⁸ Además, se rechazará toda oferta que se encuentre por debajo del rango mínimo de mejora.
- **Compras menores.** Comprende todas las compras y contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública, a través del Procedimiento de Selección de Compras Menores, en función de los umbrales establecidos por la DGCP como órgano rector del Sistema.²⁹ Al respecto, la norma establece que la institución debe notificar la razón por la que se realiza dicha compra y mantener un registro de todo el proceso. Además, el artículo 49 del Reglamento núm. 543-12, especifica que el *“objetivo que tiene este procedimiento es realizar las compras y contrataciones de bienes y servicios bajo un procedimiento simplificado, que permita eficientizar las compras sin vulnerar los principios establecidos en la ley”*.

Adicional a estos procedimientos también se encuentran los “procesos de excepción” y las “compras por debajo del umbral” que son considerados como casos especiales:

- **Compras por debajo del umbral.**³⁰ El proceso de compras por debajo del umbral atenderá las necesidades de compras y contrataciones pequeñas de bienes y servicios requeridos

28 Cfr. Artículo 16 de la Ley núm. 340-06

29 Compras Menores (Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) 2012)

30 Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). “Guía del proceso de compras por debajo del umbral”, 2015.

de manera cotidiana, siendo su umbral posicionado justo debajo del umbral de Compras Menores. Se podrán realizar en forma directa, solo con la obtención de una cotización a través de cualquier medio.

- **Procesos de excepción**³¹ Los procesos de excepción van destinados a cubrir las urgencias, emergencias y demás necesidades excepcionales descritas en la normativa, las cuales debido a sus condiciones particulares requieren de un procedimiento expedito que facilite atender dichas necesidades en el tiempo requerido.

Según queda establecido en el artículo 3 del Reglamento núm. 543-12, los casos de excepción son los siguientes:

1. Situaciones de seguridad nacional;
2. Situación de emergencia nacional;
3. Situaciones de urgencias;
4. Obras científicas, técnicas, artísticas o restauración de monumentos históricos;
5. Bienes o servicios con exclusividad;
6. Proveedor único;
7. Construcción, instalación o adquisición de oficinas para el servicio exterior;
8. Rescisión de contratos cuya terminación no exceda el 40% del monto total del proyecto, obras o servicio;
9. Compras y contrataciones destinadas a promover el desarrollo de las micros, pequeñas y medianas empresas; y,
10. Contrataciones de publicidad a través de medios de comunicación social.

De estos casos excepcionales, tres de ellos requieren especial atención dado que suponen una mayor restricción competitiva: los casos de bienes o servicios con exclusividad, proveedor único y situaciones de urgencias.

Según se establece en el mismo reglamento se considera que los **bienes o servicios con exclusividad** son aquellos que *“solo pueden ser suplidos por un número limitado de personas naturales o jurídicas”*. En cuanto al **proveedor único**, como su nombre lo indica, *“se refieren a los procesos de adquisición de bienes o servicios que solo pueden ser suplidos por una determinada persona natural o jurídica[...], cuando un cambio de proveedor obligue a la entidad a adquirir mercancías o servicios que no cumplan con los requisitos de compatibilidad con los equipos, programas de cómputos, servicios o instalaciones existentes o la utilización de patentes o marcas exclusivas o tecnologías que no admitan otras alternativas técnicas”*.

En el caso de las **situaciones de urgencias** se establece que *“son aquellas de casos fortuitos, inesperados, imprevisibles, inmediatos, concretos y probados, en las que no resulta posible la aplicación de los procedimientos de selección establecidos en la ley, en tiempo oportuno”*.

31 Compras imprevisibles + Compras por urgencias = Procesos de excepción. (Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) 2015).

Como se observa, la Ley núm. 340-06 deja cierta discrecionalidad a los entes de la Administración Pública para el diseño, desarrollo y ejecución de los procesos de compras y contrataciones, ofreciendo diversas alternativas por tipo de procedimiento, las cuales pueden favorecer o restringir la competencia. Por ejemplo, **se podría obtener un mayor nivel de competencia en estos procesos exigiendo mayor publicidad a todos los procesos, de manera que se promueva siempre una mayor presencia de participantes.**

En relación con lo anterior la normativa permite que las compras menores y las compras por debajo del umbral puedan adjudicarse con invitación de un mínimo de 3 oferentes para las compras menores y adjudicación directa para las compras por debajo del umbral. **La utilización de estas modalidades supone exceptuar del desarrollo de procedimientos concursenciales a la mayor parte de los procedimientos de compras que realiza el Estado.**

En contraposición, puede establecerse que las modalidades de contratación que más favorecen la competencia son la licitación pública y la comparación de precios, que promueven la participación de la mayor cantidad de oferentes, atendiendo a las exigencias de publicidad y convocatoria. Por ello, estos procedimientos facilitan un entorno competitivo, el cual puede resultar en importantes ganancias de eficiencia.

En cuanto a los procesos de excepción, la normativa establece ciertas pautas para su uso, contenidas en el artículo 4 del Reglamento núm. 543-12. Para el caso de las situaciones de urgencias se iniciarán con una resolución motivada por parte de la máxima autoridad ejecutiva de la institución, en la cual se recomienda sobre el uso de la excepción, conjuntamente con un informe pericial que lo justifique; luego, será emitida una resolución de Declaratoria de Urgencia con los requerimientos de compras y contrataciones, que debe ser publicada en el Portal Web del órgano rector y de la institución demandante.

Es importante destacar que según lo establece el propio Reglamento en su artículo 4, numeral 7.d, las entidades deben salvaguardar la transparencia, difusión y mayor participación de oferentes en los procedimientos de urgencia, a través de publicaciones en periódicos nacionales, pero esto último aplica si el monto de recursos monetarios involucrados supera el umbral del tipo de proceso de Licitación Pública Nacional, lo que implica que la intensidad o grado de competencia que pueda darse en este tipo de procedimientos quede sujeta a los recursos económicos que serán destinados para la compra o contratación. **Es decir, se promueve mayores condiciones de competencia cuando el monto de la compra destinado para los procedimientos de urgencias supere el umbral mencionado.**

Adicionalmente, para este tipo de procedimientos la entidad contratante dará preferencia a las ofertas presentadas por los oferentes que hayan sido proveedores o contratistas de dicha entidad previamente, que tengan un buen historial de cumplimiento, o a los que tengan una calidad probada en el mercado, buscando garantizar de esta manera la calidad de los bienes o servicios a adquirirse.

Como se observa **este aspecto otorga directamente condiciones de ventaja a proveedores**

antiguos frente a nuevos oferentes, de modo tal, que se crean condiciones desiguales para competir entre estos. Además, debe considerarse que la recurrencia en ejecutar contratos con los mismos oferentes con el tiempo puede tener el efecto adverso de reducir la competencia en los procesos de compras y contrataciones, debido a que desmotiva a otros potenciales oferentes a presentarse en dichos procesos³².

Debido a su propia naturaleza, estos casos suponen una barrera de entrada a los procesos de contrataciones públicas, por tanto, es recomendable revisar y monitorear detenidamente dichos casos comprobándose que es la única forma o la forma más eficiente de hacer factible el proceso de compras para suplir la demanda de las entidades públicas, con el objetivo de maximizar el rendimiento de los recursos del Estado, ya que la ausencia de competencia, propia de algunas de las figuras anteriormente mencionadas, puede incrementar ineficiencias económicas³³ en los procesos.³⁴

Estas ineficiencias se derivan de la ausencia de precios competitivos y del mantenimiento de la calidad e innovación de los bienes y servicios a los que accede el Estado, resultando en la adquisición de un volumen menor de productos y de menor calidad con relación a los que pudieran adquirirse en caso del uso de otras modalidades que aseguren un mayor nivel de competencia.

2.4. Fases de los procesos de compras y contrataciones públicas

Para seleccionar la modalidad de contratación e iniciar con el procedimiento de compras y contrataciones existe un mecanismo o técnica de selección basado en umbrales topes que se establecen a partir de factores que están previamente determinados por el órgano rector. Estos umbrales varían anualmente según sea el Presupuesto de Ingresos Corrientes del Gobierno Central, dado que se obtienen de la multiplicación de los factores por el monto total del presupuesto de un año específico, de acuerdo con lo decretado en el artículo 17 de la Ley núm. 340-06.

Como se muestra en el **Cuadro 2**, los factores utilizados para seleccionar la modalidad de contratación varían según el tipo de procedimiento y naturaleza, ya sea de bienes, servicios u obras. Por ejemplo, para el procedimiento de Licitación Pública, según se observa, el factor económico tiene mayor incidencia, lo cual condiciona a que este tipo de procedimiento se utilice para adquirir o contratar aquellos bienes y servicios que exijan mayores recursos económicos en comparación con las demás modalidades (Licitación Restringida, Sorteo de Obras, Comparación de Precios, Compras Menores).

32 Iossa, Elisabetta y Michael Waterson. 2017. Maintaining competition in recurrent procurement contracts: a case study on the London bus market. *Transport Policy*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.02.012>

33 La poca concurrencia indica baja presión competitiva y, por ende, pocos oferentes en competencia por lo que la probabilidad de precios competitivos y calidad en los bienes y servicios es menor, incrementando la ineficiencia en el empleo de los recursos del Estado.

34 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia, 2015. p 15.

Cuadro 2. Factores para selección de procedimientos de compras públicas

Tipos de procedimientos	Factores		
	Obras	Bienes	Servicios
Licitación Pública	0.00060	0.000020	0.000020
Licitación Restringida	0.00025	0.000008	0.000008
Sorteo de Obras	0.00015	N/A	N/A
Comparaciones de Precios	0.00004	0.0000015	0.0000015
Compras Menores	N/A	0.0000002	0.0000002

Nota. No Aplica (N/A).

Fuente. Obtenido del artículo 17 de la Ley núm. 340-06.

Una vez se ha determinado la modalidad de selección, el proceso de compras y contrataciones públicas debe regirse por las siguientes fases mostradas en la **Ilustración 3**. Esta sistematización del proceso se compone de 9 etapas sucesivas que deben cumplirse en cada modalidad.

Ilustración 3. Fases del proceso de selección


Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia, a partir de la Ley núm. 340-06, modificada por la Ley núm. 446-06 y el artículo 30 del Reglamento 543-12.

La **fase 1** corresponde a la planificación, lo que se refiere a que las compras y contrataciones de obras, bienes y servicios deben estar contempladas en los planes y programas anuales de compras de las entidades contratantes, los cuales deben responder estrictamente a las metas operativas e institucionales de estas entidades. Estos programas deberán ser publicados y en los mismos se registrarán las obras a ejecutarse, los bienes a adquirirse y los servicios a contratarse, durante un año determinado, incluyendo el presupuesto estimado y el cronograma de implementación.

Esta etapa es de marcada relevancia dado que planificar las compras supone, por un lado, que las entidades contratantes han realizado un análisis de las necesidades institucionales, y por otro,

que dedican el tiempo requerido para organizar los procesos de compras de forma tal que puedan alcanzar a la mayor cantidad de oferentes posibles. Una buena planificación y vinculación con los planes y presupuesto gubernamental crean mejores condiciones para que los pagos a los proveedores del Estado puedan realizarse en menor tiempo, condición que incrementa el interés en participar de potenciales oferentes. De igual forma, una planificación eficiente por parte de las entidades contratantes permite que los oferentes puedan planificar su entrada al mercado.

Por el contrario, la falta de una correcta planificación puede conllevar a una baja participación de oferentes, lo que reduce la presión competitiva en los procesos de compras y contrataciones públicas. Una planificación deficiente puede, además, tener como resultado el fraccionamiento de las compras.

Al respecto, el marco regulatorio objeto de análisis estipula que se presumirá que existe fraccionamiento cuando en un tiempo menor de tres (3) meses, contados a partir del primer día de la convocatoria, se realice otra convocatoria para la compra o contratación de bienes, servicios u obras pertenecientes al mismo rubro comercial.³⁵

En este sentido, es importante aclarar que, el fraccionamiento puede tener un efecto nocivo sobre la libre competencia, al modificar de forma injusta las condiciones bajo las cuales las empresas compiten por el contrato en cuestión³⁶, y por ello, el artículo 10 de la Ley núm. 340-06 establece que la autoridad máxima administrativa con capacidad de decisión de una institución pública será la encargada de evitar que ocurran fraccionamientos en las compras y contrataciones, cuando estos tengan el objetivo de eludir los procedimientos de selección establecidos, para desarrollarlos bajo las modalidades de contratación de menor cuantía.

En caso de prácticas de fraccionamiento, los funcionarios que hubieran autorizado y aprobado los respectivos procedimientos de selección, pueden ser pasibles de las sanciones contempladas en el artículo 65 de la Ley núm. 340-06.

La **fase 2** trata sobre la elaboración de los pliegos de condiciones donde se establecen los requisitos y los requerimientos técnicos de los bienes, servicios u obras que demandan las entidades contratantes. Dichas condiciones y características de los bienes y servicios exigidas por las instituciones pueden influir en el nivel de competencia de estos procesos, dado que estos requisitos condicionan la posibilidad de entrada y participación de los oferentes, y pueden reducir la cantidad de oferentes que pueden competir cuando los mismos sean muy estrictos en caso de tratarse de productos no complejos o estándares.

Es por ello que la normativa complementaria que rige el SNCCP ha procurado la estandarización de los pliegos y los requisitos aplicables, impidiendo así la asimetría de la información entre los agentes participantes.

35 Cfr. Artículo 59, Reglamento núm. 543-12

36 El fraccionamiento implica la intención del uso de procesos de compras menos competitivos dada la reducción en la publicidad y en la concurrencia de los oferentes.

Dichos pliegos también contemplan la presentación de las garantías económicas exigidas por el Estado para asegurar que los oferentes cumplan con sus obligaciones. Las mismas están establecidas en razón del monto de las ofertas de que se trate y pueden llegar a constituir barreras de entrada para los potenciales oferentes, por tanto, es recomendable establecer requisitos de garantías que permitan asegurar el riesgo que asume el Estado, pero que al mismo tiempo permitan la mayor participación de oferentes posibles según las condiciones del mercado del cual se estén demandando los bienes y/o servicios.

En cuanto a la **fase 3**, esta corresponde al llamado a convocatoria que debe realizar la entidad contratante. Los artículos 18 de la Ley núm. 340-06, y 61 y siguientes del Reglamento de Aplicación disponen los requisitos de publicidad exigidos dependiendo de la modalidad de contratación (Licitaciones Públicas, Licitaciones Públicas Internacionales, Licitaciones Restringidas, Sorteo de Obras, Comparación de Precios, Compras Menores y Subasta Inversa).

El tiempo de convocatoria mínimo varía dependiendo la modalidad elegida y se otorga a las instituciones la libertad de establecer el tiempo que consideren pertinente, esto con el interés de promover el aumento de la participación de oferentes e incrementar los niveles de competencia en los procesos de compras y contrataciones públicas³⁷.

En la **fase 4** se presentan las instrucciones a los oferentes, recogidas en los pliegos de contratación, y se les orienta sobre el proceso de compras con el objetivo de que puedan participar en condiciones de transparencia e igualdad en cuanto a los requerimientos y criterios de evaluación en el proceso de compras.

De esta forma los pliegos de condiciones constituyen la principal fuente de derechos y obligaciones de los agentes que participan en los procesos de compras y contrataciones: la entidad pública contratante y los oferentes.

En la siguiente **fase (5)** se desarrollan los procesos de presentación y apertura de ofertas. Es el espacio para que los oferentes presenten sus propuestas, las cuales deberán estar contenidas en dos (2) sobres por separado, uno contentivo de la oferta técnica y el otro de la oferta económica, el cual es considerado por la entidad contratante únicamente si el oferente ha cumplido con lo requerido en la parte técnica.

Según establece el párrafo I del artículo 19 de la Ley núm. 340-06, las contrataciones se pueden realizar por medios electrónicos, así los *organismos públicos podrán aceptar el envío de ofertas, la presentación de informes, documentos, comunicaciones, recursos administrativos, entre otros en formato digital*. En el mismo orden, en el artículo 5 del Decreto núm. 350-17 se estipula que en el Portal Transaccional se mantendrá la reserva de la información de las ofertas entregadas vía

³⁷ Ver artículos 61 y siguientes del Reglamento núm. 543-12. Se ha establecido un mínimo de 40 días para las licitaciones públicas internacionales, 30 para las licitaciones públicas, 20 para las licitaciones restringidas, 10 para el sorteo de obras, 5 para la comparación de precios y subasta inversa, y para los procesos de compras menores el tiempo que considere la entidad contratante.

electrónica, lo que indica que la presentación de las ofertas se puede realizar de manera digital a través de los medios correspondientes.

Posteriormente, en la **fase 6**, procede la adjudicación de las compras y contrataciones públicas, una vez se hayan evaluado las propuestas técnicas y económicas, y se cuente con las calificaciones obtenidas por cada oferente que cumplió con los requisitos previamente establecidos por la entidad contratante en los pliegos de condiciones.

Las dos fases siguientes (**fases 7 y 8**) se relacionan con el perfeccionamiento y la gestión del contrato donde, una vez elegido el ganador de la contratación o compra pública, se establecen las condiciones de entrega del bien o servicio público licitado. En este aspecto tanto la parte oferente como la demandante acuerdan, por ejemplo, cómo serán los plazos de entrega y las garantías. En la fase 8, la entidad contratante se hace cargo del seguimiento del contrato asegurando que se cumpla con lo acordado y no haya incumplimientos por ninguna de las partes interesadas.

En cuanto a la última **fase (9)** del proceso de contratación, esta corresponde al pago por parte de la entidad contratante, una vez que el proveedor haya cumplido con la entrega del bien o servicio adjudicado de acuerdo con lo establecido en el contrato.

Como se observa, de acuerdo a la evolución de la normativa que rige el SNCCP y las especificaciones en cada etapa del proceso, hasta el momento descritas, existen elementos sustanciales para promover la libre y leal competencia, dentro de los cuales se destacan la exigencia del cumplimiento de los principios de igualdad, participación y libre competencia en todas las modalidades de contratación, y el fortalecimiento de las exigencias de transparencia y publicidad en dichos procesos sin importar la modalidad aplicable con la obligación de publicitar las convocatorias y la obligatoriedad de invitar a oferentes que se encuentren en el RPE, según su actividad económica corresponda con la naturaleza de la convocatoria.

Se destaca que la estandarización de los pliegos de condiciones, la definición de las fases a seguir durante los procedimientos de compras y la prohibición del fraccionamiento, constituyen elementos que incrementan la eficiencia en los procesos y aumentan la concurrencia, como también lo hace el establecimiento de sanciones por la ocurrencia de prácticas que generan ventajas competitivas a oferentes determinados y por actos colusorios entre oferentes.

2.5. Monitoreo y sanción de presuntas contravenciones a la Ley núm. 340-06

Durante el desarrollo de las fases de contratación es obligatorio el monitoreo y seguimiento de los procesos de compras y contratación pública, con el objetivo de identificar irregularidades que pudieran surgir, tanto desde el accionar de los oferentes hasta el comportamiento de las autoridades y personal encargado de las compras en las instituciones contratantes.

En lo que respecta al accionar de los oferentes, la normativa describe las medidas a ser adoptadas en caso de incumplimiento del marco normativo en materia de compras y contrataciones, estableciendo sanciones que podrán ser aplicadas por las entidades contratantes y por el órgano rector.

Las sanciones que pueden ser aplicadas por las entidades contratantes son las siguientes: 1) advertencia escrita; 2) ejecución de las garantías; 3) ejecución de penalidades establecidas en el pliego de condiciones o en el contrato; y 4) rescisión unilateral sin responsabilidad para la entidad contratante.

Por su parte, el órgano rector podrá inhabilitar a proveedores del Estado por un periodo de uno a cinco años o permanentemente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles que contemple la ley, en los siguientes casos:

1. Ofrecer de dádivas, comisiones, o regalías a funcionarios de entes públicos;
2. Presentar recursos de revisión o impugnación basados en hechos falsos, con el solo objetivo de perjudicar a un determinado adjudicatario;
3. Incurrir en actos de colusión debidamente comprobados en la presentación de su oferta;
4. Incumplir sus obligaciones contractuales para la ejecución de un proyecto, obra o servicio por causas imputables a ellos;
5. Renunciar sin causa justificada a la adjudicación de un contrato;
6. Cambiar la calidad y especialización del personal que se comprometieron asignar a la obra o servicios en sus ofertas;
7. Obtener la precalificación o calificación mediante el ofrecimiento de ventajas de cualquier tipo, presentando documentos falsos o adulterados o empleando procedimientos coercitivos;
8. Celebrar en complicidad con funcionarios públicos, contratos mediante dispensas del procedimiento de licitación;
9. Obtener información privilegiada de manera ilegal que le coloque en una situación de ventaja respecto de otros competidores; y
10. Participar directa o indirectamente en un proceso de contratación, pese a encontrarse dentro del régimen de prohibiciones.

Adicionalmente, el marco normativo contempla que la existencia de prácticas corruptas o fraudulentas, o cualquier acuerdo entre proponentes o con terceros, que establecieran prácticas restrictivas de la libre competencia, serán causales determinantes del rechazo de las propuestas en cualquier estado del proceso de compras que se encuentren, o en su defecto la rescisión del contrato, en caso de que se hubiere celebrado.³⁸

Por otro lado, la Ley núm. 340-06 contempla sanciones para los funcionarios y servidores públicos que incumplan las disposiciones del marco normativo que rige las compras y contrataciones del Estado, disponiendo en su artículo 65 que podrán ser objeto de amonestación escrita; suspensión sin goce de salario hasta por 6 meses; despido sin responsabilidad patronal y sometimiento a la justicia. Dichas sanciones podrán ser aplicadas dependiendo de la gravedad de la falta.

Para la investigación de las precitadas contravenciones al marco normativo de compras y contrataciones, la Ley núm. 340-06 y su Reglamento de Aplicación contempla un procedimiento que podrá ser iniciado por el órgano rector de oficio o a petición de parte interesada, cuyos resultados

38 Artículo 11, Ley núm. 340-06.

deberán constar en una resolución de inicio de proceso de investigación por parte de la Dirección General del órgano rector. Dicha resolución de inicio deberá ser notificado con la denuncia recibida, en su caso, a la o las partes afectadas, quienes deberán presentar sus alegatos en un plazo de cinco (5) días hábiles.³⁹

En dicho proceso de investigación en relación con un oferente o contratista o una entidad del sector público, el órgano rector por solicitud del Director General, podrá acceder con el consentimiento de proveedores o funcionarios a instalaciones físicas y electrónicas, tales como libros de acta y registros contables, o mediante mandamiento compulsivo de la autoridad judicial competente.

Una vez concluida la investigación, la Dirección General, dictará una resolución indicando los resultados de la misma. En caso de que los hechos investigados violen la ética o moral, por prácticas corruptas o fraudulentas, el acto de resolución deberá ser tramitado vía el ministro de Finanzas (actual Ministerio de Hacienda), en su calidad de Superior Jerárquico, quien dictará resolución acogiendo o desestimando la resolución del órgano rector. Dichos resultados deberán ser enviados a la Procuraduría General de la República, ente que decidirá la necesidad o no de tomar acciones adicionales⁴⁰.

Sin embargo, la normativa de compras y contrataciones no contempla un procedimiento para la investigación o comprobación, ante sospechas de prácticas restrictivas de la libre competencia, como lo es la colusión entre oferentes, ni establece la remisión de la información pertinente a estos fines a la autoridad nacional competente en materia de defensa de la competencia, **PRO-COMPETENCIA**, sino que solo establece que la existencia de actos colusorios debidamente comprobados en dichos procesos es causal para la inhabilitación de los oferentes que hayan incurrido en dicha práctica.

En consecuencia, con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, donde el legislador atribuye competencia exclusiva a **PRO-COMPETENCIA** para prevenir y reprimir conductas anticompetitivas, como lo es la colusión, sin distinción procedimental de ningún tipo, lo recomendable es que la autoridad de competencia pueda tener acceso a informaciones de los procedimientos de contratación pública que se realizan en las diversas entidades estatales para poder identificar patrones de conductas o indicios de existencia de prácticas colusorias por parte de los oferentes a través de monitoreos o técnicas de screening, o bien que el órgano contratante esté en condiciones de identificar la existencia de tales indicios y se creen los mecanismos de coordinación de lugar para que pueda comunicarlo a la autoridad de competencia para que esta inicie el procedimiento correspondiente en materia de prácticas anticompetitivas.

39 Cfr. Artículo 70 y siguientes de la Ley núm. 340-06 y 134 y siguientes del Reglamento de Aplicación núm. 543-12.

40 Artículos 75 y 76 de la Ley núm. 340-06

2.6. Mecanismos de impugnación y solución de controversias

La normativa de compras y contrataciones contempla el derecho de los participantes u oferentes para presentar sus reclamos y controversias sobre los procesos de compras desarrollados por las entidades contratantes⁴¹. Para ello el proveedor deberá presentar por escrito un recurso de impugnación ante la entidad contratante. Mediante esta acción los participantes u oferentes pueden impugnar actos administrativos dictados durante el procedimiento licitatorio y/o ejecución del contrato a fin de que la misma entidad contratante, emisora del acto impugnado, lo modifique o deje sin efecto.

En caso de impugnación de adjudicaciones, para fundamentar el recurso, deberá registrarse por las reglas establecidas en los pliegos de condiciones. La ley otorga un plazo de 10 días partiendo de la fecha del hecho impugnado para que el interesado presente su reclamación, la cual será notificada a los terceros involucrados para fines de contestación. A partir de la contestación, la entidad queda obligada a resolver el conflicto, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de 15 días.

En caso de que los proveedores no queden conformes con la resolución de la entidad contratante, podrán apelar ante el órgano rector, la DGCP, quien tiene facultad para revisar las impugnaciones de proveedores afectados en sus derechos por actuaciones de las entidades públicas en el marco de los procesos de compras y contrataciones que desarrollen, y a esos fines podrá tomar medidas precautorias oportunas, incluyendo la suspensión de la adjudicación o ejecución de un contrato⁴².

Las controversias no resueltas por el procedimiento administrativo anteriormente descrito, podrán ser sometidas ante el Tribunal Superior Administrativo⁴³.

La participación de entes independientes al SNCCP dota de mayor legitimidad las inconformidades de los oferentes y transparenta los procesos de contrataciones, lo que se traduce en mayor incentivo y motivación para potenciales oferentes de participar, y con ello se aumenta la concurrencia en las licitaciones públicas.

3. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS

3.1. Características y composición de las compras públicas

Con relación al Registro de Proveedores que la normativa llama a mantener, para el mes de septiembre de 2021, este mantenía una cantidad de 76,369⁴⁴ agentes económicos activos con capacidad para ofertar en los distintos procesos de compras públicas, **Cuadro 3**. Sobre este aspecto,

41 Artículo 67, Ley núm. 340-06

42 Ibidem

43 Artículo 69, Ley núm. 340-06.

44 Este valor corresponde a las empresas en estado activo inscritas en el Registro de Proveedores del Estado, una vez se ha limpiado la base de datos, dada la existencia de duplicación de registros con iguales RNC y cédulas. Revisado el 10 de septiembre de 2021. Excel obtenido en: <https://www.dgcp.gob.do/datos-abiertos/tablas/>

cabe destacar que mediante Resolución núm. 33-2016, de fecha 29 de abril de 2016, la DGCP reorganizó el Registro de Proveedores del Estado según el Clasificador Estándar de Productos y Servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC, por sus siglas en inglés), buscando con ello catalogar de forma más eficiente a los agentes económicos que pueden participar y competir en un mismo proceso de licitación.

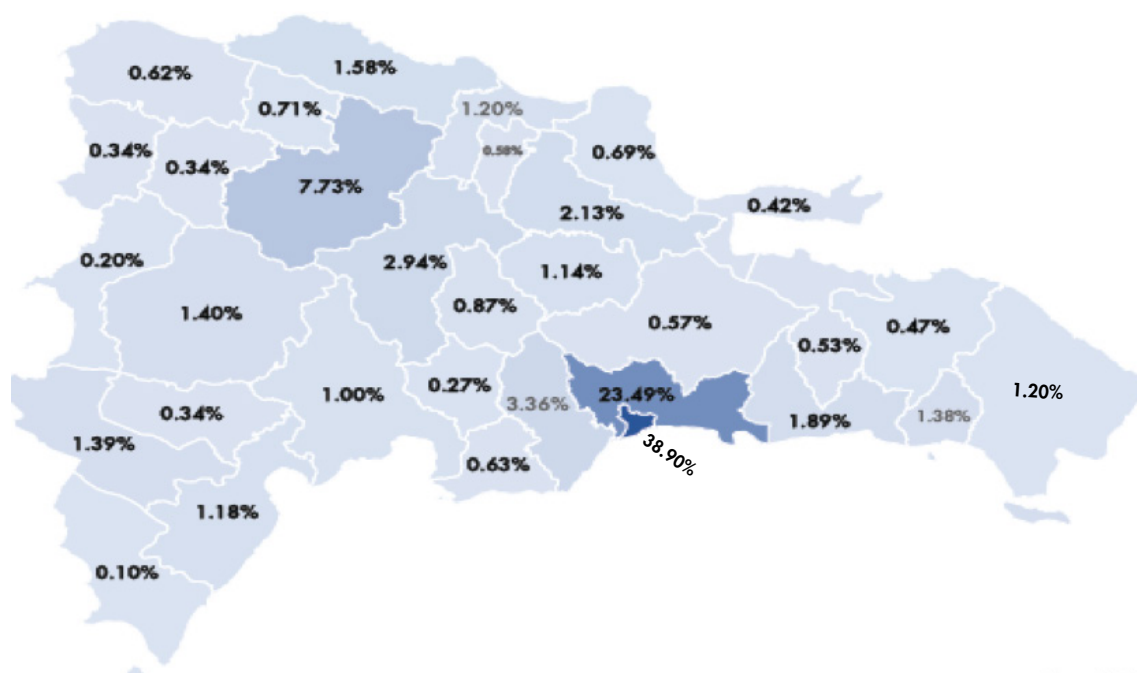
La distribución geográfica nacional de estos proveedores se muestra en el **Mapa 1**. A nivel de provincias, el Distrito Nacional y Santo Domingo cuentan con la mayor cantidad de proveedores del Estado registrada, con una participación de 38.90% y 23.49%, respectivamente. A estas le siguen las provincias de Santiago con 7.73% del total de empresas activas, San Cristóbal con 3.36% y La Vega con 2.94%. En conjunto, a septiembre 2021, estas 5 provincias concentran el 76.43% del total de agentes que se encuentran activos en el RPE.

Esta concentración de proveedores podría indicar ciertas cuestiones en términos de competencia. Se esperaría que la concurrencia sea menor en los procesos de compras y contrataciones realizadas por entidades públicas localizadas en las provincias con menor porcentaje de empresas proveedoras del Estado como son Pedernales (0.10%), Elías Piña (0.20%) y San José de Ocoa (0.27%), implicando la posibilidad de que la presión competitiva en dichas provincias sea menor en comparación con el resto.

No obstante la pertinencia de este argumento estará sujeta al tipo de compra o contratación que se realice, pues si se trata de una demanda de servicios por parte de una institución pública en una de las provincias con menor cantidad de proveedores registrados, donde necesariamente el proveedor deba localizarse cerca de dicha institución, la concurrencia sería mucho menor que en los casos de suministro de bienes que pueden ser entregados a una institución sin necesidad de que el proveedor se localice dentro del mismo territorio que la institución demandante.

De lo anterior puede derivarse que las instituciones demandantes de bienes y servicios pertenecientes a las provincias con menor cantidad de proveedores del Estado podrían presentar mayor probabilidad de ocurrencia de prácticas anticompetitivas y de ineficiencias en el empleo de los recursos del Estado, dado que la escasez de competencia que puede desprenderse de estas condiciones dificulta la recepción de ofertas con precios competitivos y de bienes y servicios de mayor calidad.

Mapa 1. Porcentaje de agentes activos inscritos en el Registro de Proveedores del Estado, a septiembre 2021



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de Pro-Competencia, a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Por otro lado, al detallar los proveedores del Estado mediante su clasificación empresarial, como se muestra en el **Cuadro 3**, prácticamente la totalidad del registro se clasifica en Personas Físicas, con un 49.63% del total de proveedores activos a septiembre 2021. Las MIPYMES certificadas por el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) representan en conjunto el 11.36%, sin considerar las MIPYMES Mujer que constituyen el 0.19% del registro. En total estas categorías acumulan el 61.18% y el resto se divide entre la categoría de Gran Empresa (0.61%) y los proveedores no clasificados con una alta proporción (38.21%).

La cantidad de MIPYMES registradas asciende aproximadamente a 8,600 de los proveedores registrados actualmente. Sin embargo, según la ENHOGAR-2013, en la economía dominicana existen alrededor de 1.5 millones de MIPYMES⁴⁵. Esta marcada diferencia entre el total de MIPYMES y las registradas en el RPE representa un reto para la DGCP en cuanto a la promoción e incentivos para una mayor participación y registro de proveedores del Estado pertenecientes al referido sector.

⁴⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Situación económica y de mercado de las MIPYMES en República Dominicana por la crisis del COVID-19, 2020. p 5.

Cuadro 3. Registro de proveedores del Estado, a septiembre de 2021

Clasificación empresarial	Agentes activos	Participación
Persona física	37,904	49.63%
No clasificada	29,182	38.21%
Micro empresa	6,304	8.25%
Pequeña empresa	1,818	2.38%
Mediana empresa	551	0.72%
Gran empresa	468	0.61%
MIPYME Mujer	142	0.19%
Total general	76,369	100.00%

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

En cuanto a la clasificación del RPE según el sexo, en el **Cuadro 4** se presenta que el 28.63% de los proveedores registrados están representados por mujeres, mientras que el 71.24% está representado por hombres; el restante 0.14% no ha sido especificado.

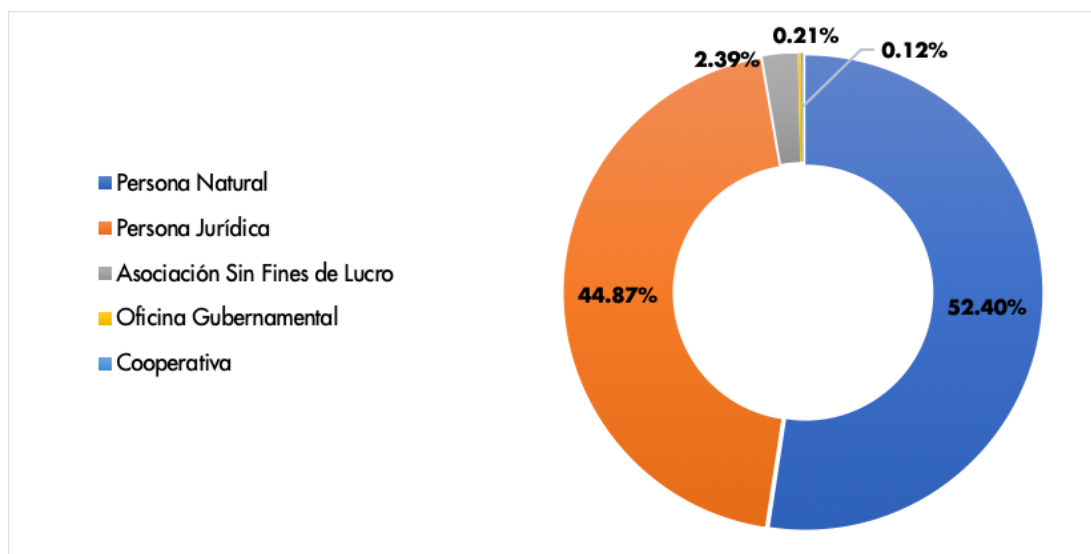
Cuadro 4. Registro Proveedores del Estado, según sexo a septiembre 2021

Sexo	Cantidad de proveedores	Participación
Masculino	54,402	71.24%
Femenino	21,861	28.63%
No Especificado	106	0.14%
Total general	76,369	100.00%

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Finalmente, en cuanto a la descripción del RPE en el **Gráfico 1** se muestra la distribución de los proveedores registrados y activos según sea su tipo de persona (natural, jurídica, asociación sin fines de lucro, gubernamental y cooperativa). Del total de proveedores el 52.40% corresponde a Personas Naturales, el 44.87% a Personas Jurídicas, constituyendo estas dos categorías el 97.28% del RPE; con menor participación están las Asociaciones sin Fines de Lucro con 2.39%, Oficinas Gubernamentales con 0.21% y la menor participación corresponde a las Cooperativas con 0.12%.

Gráfico 1. Registro de Proveedores del Estado, según tipo de persona a septiembre 2021



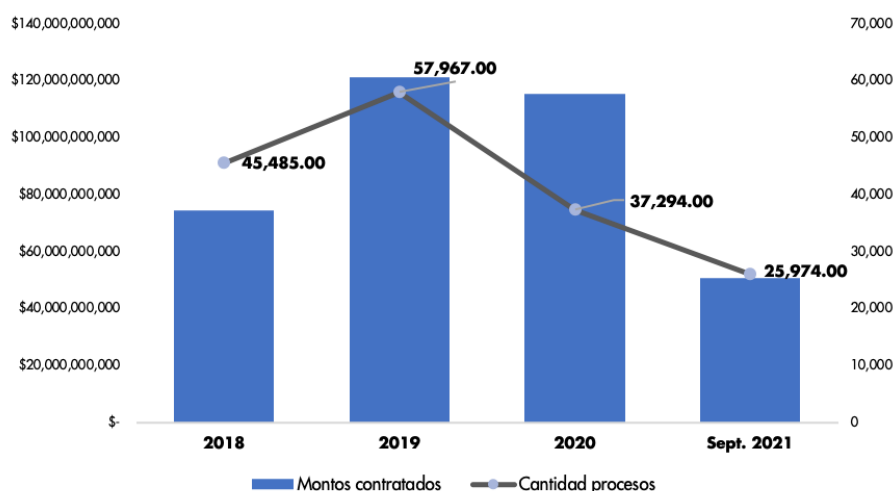
Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

La dinámica reciente de los procesos de contrataciones públicas en la República Dominicana puede variar según se considere la cantidad de procesos celebrados o la suma de los montos contratados en dichos procesos. En el **Gráfico 2** se muestra el número de procesos adjudicados y los montos contratados en procesos de compras y contrataciones públicas para los años 2018, 2019, 2020 y acumulado a septiembre 2021. Por el lado de la cantidad de procesos, estos mostraron un incremento de 27.44% en 2019, con relación al año anterior. No obstante, para el 2020 se produjo una reducción de 35.66%.

Desde el punto de vista del valor contratado, para 2019 este creció en 62.57%, respecto al año anterior, y en el 2020 se redujo en 4.76%. De esta manera, al finalizar el año 2020 se registró una leve reducción tanto en los montos contratados como en la cantidad de procesos de compras y contrataciones públicas en comparación al año 2019. A septiembre del año 2021⁴⁶, el monto contratado registrado en el SNCCP se situó en RD\$50,499 millones, aproximadamente, mientras que la cantidad de procesos ascendió cerca de 25,900 procesos.

⁴⁶ Consulta realizada en fecha 10 de septiembre 2021. Estos valores son el resultado obtenido luego del tratamiento correspondiente de la base de datos pública, al considerar solamente los procesos adjudicados y celebrados con los contratos cerrados y activos para las fechas de aprobación de contrato.

Gráfico 2. Cantidad de procesos y suma de montos contratados en contrataciones públicas dominicanas, 2018 - septiembre 2021

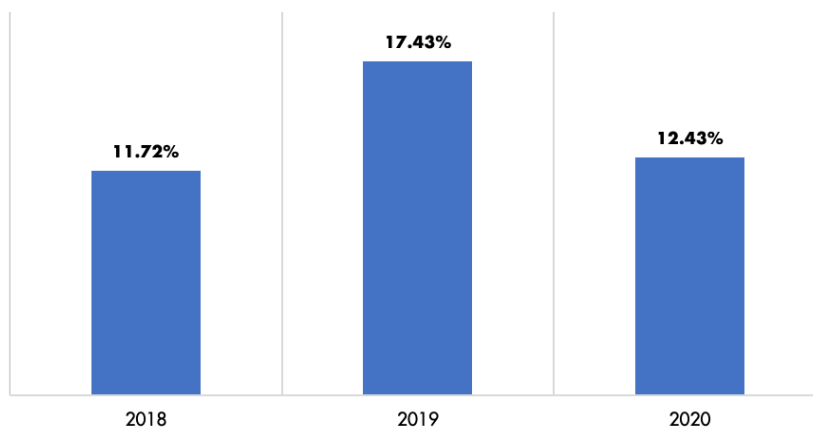


Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Los montos devengados mediante procesos de compras y contrataciones públicas han incrementado su importancia relativa dentro del gasto total del Estado al comparar el periodo 2018-2020. En este sentido, en el **Gráfico 3** se presentan los montos adjudicados en los procesos de contrataciones como porcentaje del presupuesto ejecutado para los años 2018, 2019 y 2020.

En el mismo se verifica que los montos adjudicados representaron un 11.72% en el año 2018. Estos se incrementaron en 5.71 puntos porcentuales en 2019, representando un 17.43%, y para el 2020 se situaron en 12.43%, con una reducción de 5.00 puntos porcentuales. En promedio para este periodo el monto contratado en las compras públicas ha incrementado en 0.35% respecto al gasto público del Gobierno Central.

Gráfico 3. Participación de montos contratados en contrataciones públicas dominicanas en el gasto total del Gobierno, 2018-2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Para el año 2020, los montos contratados en las compras y contrataciones públicas se concentraron fundamentalmente en cuatro (4) tipos de procesos, (i) Licitaciones Públicas Nacionales con un 46.82% del total; (ii) Procesos de Excepción con una participación de 26.89%; (iii) Licitación Pública Internacional con 9.54%; y (iv) Comparación de Precios con similar participación de 9.51%. Estos cuatro tipos de procesos acumularon el 92.76% del monto total de compras y contrataciones, ver **Cuadro 5**.

En el extremo inferior, se destacan los procesos de Compras Menores que representan el 4.24% del valor contratado, mientras que el resto no acumulan más del 3.00% de los montos adjudicados.

Por el lado de la cantidad de procesos celebrados, los procesos de contrataciones públicas se centran en Compras por Debajo del Umbral con un 62.12% y Compras Menores con un 26.96%. A estos le siguen Procesos por Excepción (6.48%) y Comparación de Precios (3.94%). Estos cuatro (4) tipos de procesos sumaron aproximadamente 37,107 procesos de los 37,294 procesos celebrados y adjudicados en el 2020, acumulando el 99.50% del total.

Cuadro 5. Composición de los montos y número de procesos de las compras y contrataciones públicas dominicanas según modalidad de proceso, año 2020

Modalidad	Monto contratado (RD\$ Millones)	Participación (%)	Número de procesos	Participación (%)
Licitación Pública Nacional	53,964.90	46.82%	175.00	0.47%
Procesos de Excepción	30,989.45	26.89%	2,417.00	6.48%
Licitación Pública Internacional	11,001.49	9.54%	4.00	0.01%
Comparación de Precios	10,958.40	9.51%	1,470.00	3.94%
Compras Menores	4,890.64	4.24%	10,053.00	26.96%
Licitación Restringida	1,652.32	1.43%	3.00	0.01%
Compras por Debajo del Umbral	1,348.41	1.17%	23,167.00	62.12%
Procesos de Excepción Seguridad Nacional	250.95	0.22%	2.00	0.01%
Sorteo de Obras	205.03	0.18%	1.00	0.00%
Subasta Inversa	0.09	0.00%	2.00	0.01%
Total	115,261.70	100.00%	37,294.00	100.00%

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

El hecho de que los procesos de compras y contrataciones bajo la modalidad de Procesos de Excepción, Compras por Debajo del Umbral y Compras Menores constituyan los procesos más utilizados por las instituciones públicas, por encima de las modalidades de Comparación de Precios y de Subasta Inversa, indica que existe oportunidad de mejora en cuanto a crear condiciones para que las compras públicas sean más competitivas y eficientes.

Como se analizó anteriormente (ver apartado sobre el Funcionamiento de los Procesos de Contrataciones Públicas) **estos tipos de modalidades que predominan en las compras y contrataciones públicas del SNCCP no son los más adecuados para promover y asegurar cierto nivel de competencia, debido a que, por un lado, no promueven la masiva participación de agentes, ni hacen uso obligatorio de la publicidad, como es el caso de las Compras por Debajo del Umbral⁴⁷, en la cual se exige solo un (1) invitado, convirtiéndose de esta manera, en la mayoría de los casos, en una compra directa que por propia definición no es competitiva⁴⁸.**

Si bien es cierto que existen mercados donde puede evidenciarse alto grado de competencia con pocos competidores⁴⁹, en todos los casos es deseable la mayor participación de forma independiente de los oferentes para mantener la presión competitiva. Este planteamiento ha sido corroborado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas del gobierno de Paraguay al iniciar mediante Resolución DNCP Núm. 248/2021⁵⁰ la elaboración de una estrategia para el aumento de la competencia en las compras públicas, promoviendo el incremento de la cantidad de oferentes en los procedimientos de contratación pública, así como el monitoreo de los datos de concurrencia de oferentes. En ese sentido, se resalta la relevancia de la concurrencia para la autoridad gestora de las compras públicas de ese país.

Es importante, considerar que la recomendación de aumentar la concurrencia en los procesos de compras públicas no tiene que ir necesariamente en detrimento de la rapidez y eficacia de la gestión de compras por parte de las entidades contratantes, de este modo, por ejemplo, con las Compras por Debajo del Umbral podría aumentarse el tiempo que tardan los procesos en cerrarse una vez hayan sido publicados, de una (1) hora hasta veinte cuatro (24) horas, dependiendo de la inmediatez requerida, lo cual permite un mayor margen de tiempo para que un mayor número de oferentes del RPE puedan acudir al llamado.

Por tanto, se recomienda procurar mantener un equilibrio en la operatividad de los procesos que asegure cierto nivel de competencia salvaguardando la eficacia en la gestión. Además, puede considerarse exigir más de un solo oferente y de invitaciones directas, como sucede en Argentina⁵¹ donde para las compras directas deben solicitarse ofertas a tres (3) proveedores.

De acuerdo con el Manual de Procedimientos de Compras Por Debajo del Umbral Mínimo de la DGCP esta modalidad tiene el objetivo de *“realizar las compras y contrataciones de bienes y servicios, que por razones de necesidad haya que comprar fuera de planificación de una Licitación Pública Nacional u otro procedimiento, o que por razones de índole moral, la institución se vea*

47 Ver artículo 57 del Reglamento núm. 543-12 de la DGCP.

48 Guillermo Rozenwurcel y Gabriel Bezchinsky. Compras Públicas en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y Desafíos. 2012. Universidad Nacional de San Martín.

49 Bidding Studies, Empirical Analysis in bidding markets. Sección 12-003.

50 Resolución DNCP N° 248/2021 del Gobierno Nacional de Paraguay. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. 21 de enero de 2021.

51 Isabel Correa. Manual de Licitaciones. Serie 21, 2002. CEPAL.

en la necesidad de adquirirlo fuera del PACC⁵²; de tal aseveración se colige que las Compras Por Debajo del Umbral quedan para aquellos bienes y servicios que no fueron considerados en la planificación anual de las entidades contratantes, por lo que, como se observa en el **Cuadro 5**, el 62.12% de los procesos de compras públicas para el año 2020 no fueron planificados. En este sentido, una alternativa para aumentar la competencia en los procedimientos de contrataciones públicas es la de verificar cuáles compras de esta modalidad pudieran agregarse a la planificación (ver apartado 2.3), y de esta forma reducir su uso⁵³.

En términos de la dinámica reciente en los procesos de compras y contrataciones, se verifican cambios en su composición. De esta manera, para el año 2018, el 52.73% correspondieron a la modalidad de Compras por Debajo del Umbral, con este valor se verifica un incremento de 7.97 puntos porcentuales en 2019 (60.71%) y de 1.41 puntos porcentuales para el año 2020 (62.12%) respecto al año anterior.

Por su parte, las Compras Menores al pasar del año 2018 con 21.39% al 2019 con 25.98%, incrementaron su participación en 4.59 puntos porcentuales y para el 2020 con un 26.96%, este incremento relativo anual fue de 0.97%. De igual modo, las contrataciones mediante la modalidad de Comparación de Precios se incrementaron en 0.54 puntos porcentuales en el 2019 (5.25%) en relación con el 4.71% del 2018, sin embargo, para el año 2020, con 3.94%, hubo una disminución de esta participación de 1.31 puntos porcentuales.

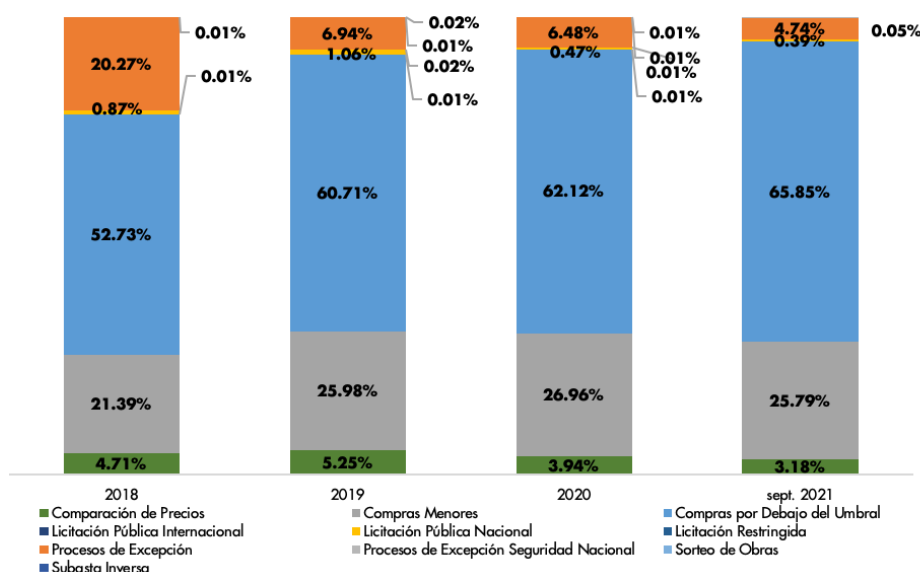
En cuanto a la modalidad de Procesos por Excepción para el año 2019 con un 6.94% registraron una reducción de 13.32 puntos porcentuales respecto al 20.27% observado en el 2018, y para el año 2020, con 6.48%, se redujo en 0.46 puntos porcentuales, ver **Gráfico 4**.

Para el periodo más actual, a septiembre 2021, la composición de la cantidad de procesos de compras y contrataciones públicas está representada en su mayor proporción por la modalidad de Compras por Debajo del Umbral con un 65.85% del total de procesos, a esta le sigue las Compras Menores con una participación de 25.79%, mientras que los Procesos por Excepción y Comparación de Precios representan el 4.74% y 3.18%, respectivamente. El resto de las modalidades acumulan el 0.44% de los procesos.

52 Manual de Procedimientos: Compra Por Debajo del Umbral Mínimo. Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas. DGCP, del 27 septiembre de 2012. Ver: <https://www.dgcp.gob.do/sobre-nosotros/marco-legal/manuales-de-procedimientos/>

53 José Mora y Jeannette von Wolfersdoff. Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. Una Mirada sobre la Competencia del Mercado Público. 2018.

Gráfico 4. Composición del número de procesos de las compras y contrataciones públicas dominicanas según modalidad de proceso, 2018- septiembre 2021



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

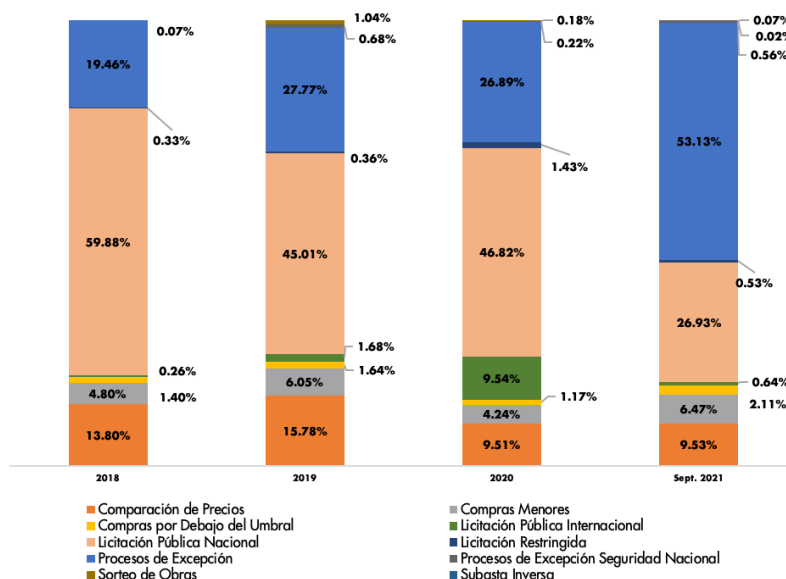
En términos de los valores contratados, para el año 2018 las Licitaciones Públicas Nacionales representaron el 59.88% de los montos de las contrataciones públicas, siendo 45.01% en 2019, para una variación de -14.87 puntos porcentuales. Por el contrario, para el año 2020 se registró un incremento de 1.81 puntos porcentuales al representar el 46.82%. Al mes de septiembre de 2021, el uso de esta modalidad ascendió a 26.93%.

Para el caso de las compras y contrataciones por Proceso de Excepción, en 2019 (27.77%) su participación creció en 8.30 puntos porcentuales, respecto al 2018 cuando era 19.46%. Los montos contratados por medio de esta modalidad apuntan a una caída relativa para el año 2020 de 0.88 puntos porcentuales cuando acumuló el 26.89% del total de montos contratados. Para septiembre del actual año 2021 esta modalidad representó el 53.13%.

En cuanto a las modalidades de Comparación de Precios y Compras Menores los datos sugieren una reducción de las participaciones de estas para los últimos años. Las participaciones de los montos adjudicados en comparaciones de precios cayeron de 13.80% en 2018 a 9.51% en 2020; mientras que las contrataciones realizadas mediante la modalidad de Compras Menores se redujeron en 1.80 puntos porcentuales en 2020 con relación a 2019, cuando representaba un 6.05%.

A septiembre 2021 estas participaciones de las modalidades Comparación de Precios y Compras Menores se sitúan en 9.53% y 6.47%, respectivamente. El resto de las modalidades no alcanzan el 2.50% para ninguno de los años, **Gráfico 5.**

Gráfico 5. Composición de los montos de las compras y contrataciones públicas dominicanas según modalidad de proceso, 2018- septiembre 2021



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

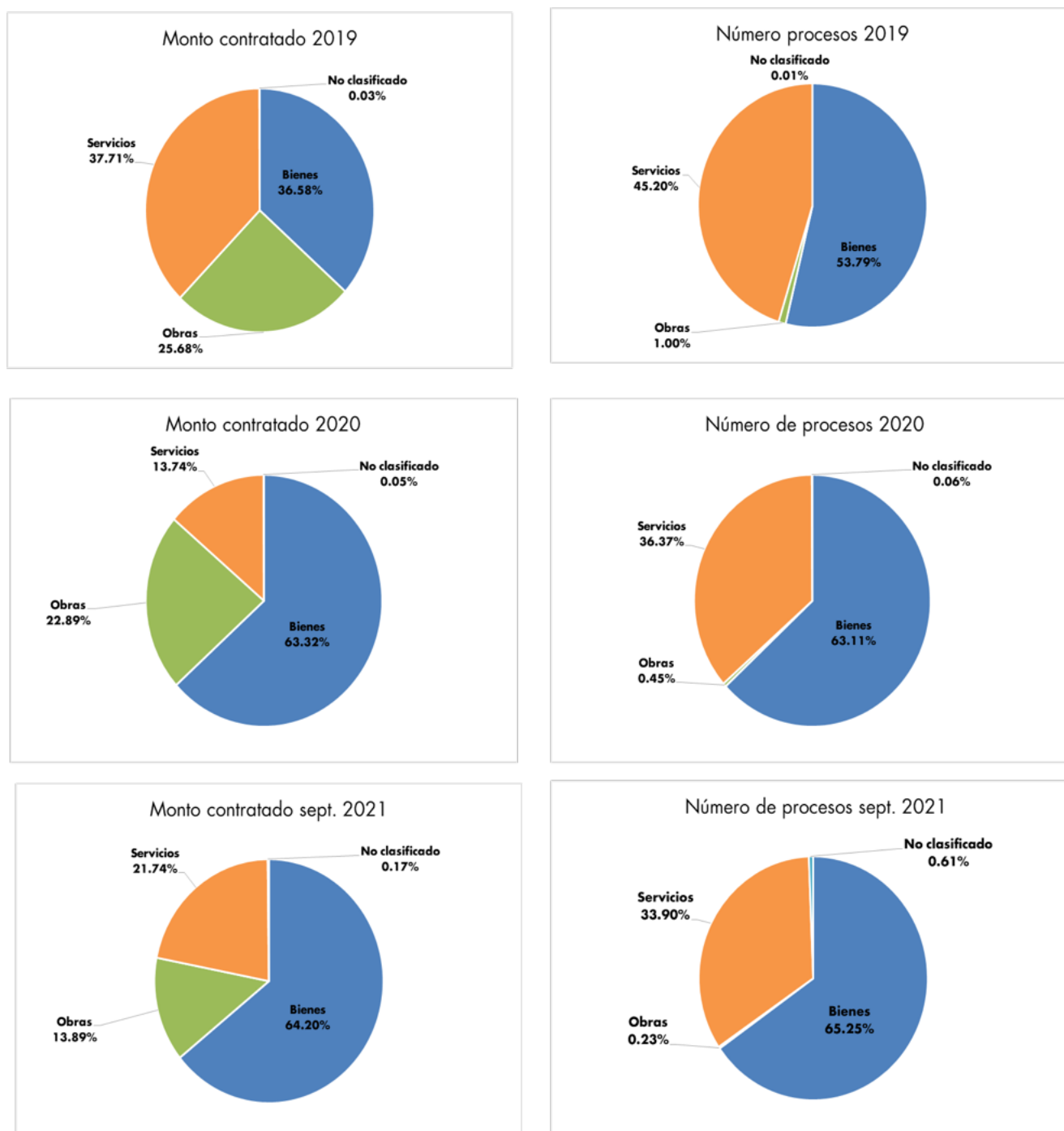
Al verificar el objeto de los procesos de contrataciones públicas, se observa que estos se centran en la adquisición de bienes y servicios, realizándose una cantidad pequeña de procesos para la construcción de obras. Sin embargo, al considerar los lotes contratados las participaciones son más similares. En este sentido, en el **Gráfico 6** se presentan las proporciones de los contratos destinados a la adquisición de bienes, servicios y concepciones de obras para el periodo 2019 a septiembre 2021, en lo que respecta tanto a la cantidad de procesos como a los montos adjudicados. Se verifica que para el año 2020 el 63.11% de los procesos estuvieron destinados a la adquisición de bienes (23,543) y el 36.37% a la contratación de servicios (13,567), constituyendo la concepción de obras tan solo el 0.45% del total (168).

Contrario a los incrementos en la cantidad de procesos por objeto de contrato registrado para el año 2019, en el 2020 el número de procesos dedicados a la compra de bienes se redujo en 7,637 procesos, las contrataciones de servicios en 12,633 procesos y Obras en 413 procesos con relación a los 31,180 procesos para bienes, 26,200 procesos para contratación de servicios y 581 procesos de Obras observados para el año 2019.

En términos de su importancia relativa (participación porcentual) no se observan cambios significativos en la estructura de las compras y contrataciones públicas, pues se mantienen la misma composición en cuanto al peso de cada objeto dentro del total de procesos de compras. Sin embargo, las variaciones registradas para el año 2020 de compras de bienes y contratación de servicios alcanzaron los 9.33% y -8.83%, respectivamente.

A septiembre de 2021, se observa que el 65.25% de las contrataciones públicas se centra en compras de bienes, el 33.90% en contrataciones de servicios y 0.23% en obras; el restante 0.61% no está clasificado.

Gráfico 6. Composición de los montos y número de procesos de las compras y contrataciones públicas dominicanas según objetivos del proceso, 2019 – septiembre 2021



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

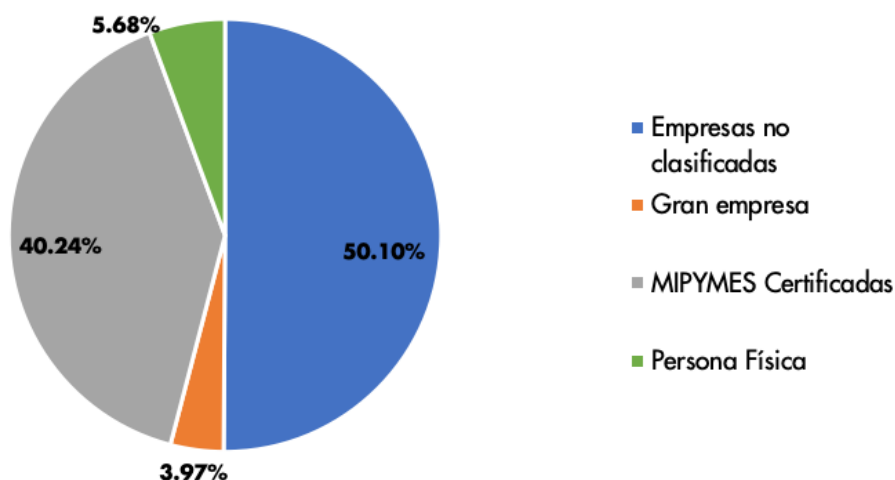
Por el lado de los montos contratados, se observa que para el 2020, el 63.22% se dedicó a la compra de bienes, y el 13.74% fue destinado a la contratación de servicios. Desde esta perspectiva, la contratación para concesiones de obras representó el 22.89%.

Al comparar los montos contratados según sea su objeto (bienes, servicios y obras) para los años 2019 y 2020 en términos porcentuales, las participaciones de las contrataciones de servicios y concesiones de obras se redujeron en 23.97 y 2.79 puntos porcentuales, respectivamente. Mientras que las compras de bienes aumentaron en 26.74 puntos porcentuales.

Finalmente, en relación a la composición de los montos contratados según su objeto para el año 2021 acumulado al mes de septiembre, se observa que el 64.20% se concentra en las compras de bienes, 21.74% en las contrataciones de servicios; las obras representan 13.89%, mientras que el restante 0.17% no está clasificado.

Desde la perspectiva de las características de las empresas beneficiadas con los contratos de compras y contrataciones públicas, se verifica que, para el año 2020, el 40.24% de los procesos fueron adjudicados a empresas MIPYMES certificadas por el MICM y 3.97% de los procesos son ganados por empresas grandes. Los proveedores independientes (personas físicas) fueron beneficiados con el 5.68% de los procesos celebrados, mientras que las empresas no clasificadas y otras organizaciones acumulan el mayor número con una participación de 50.10%.

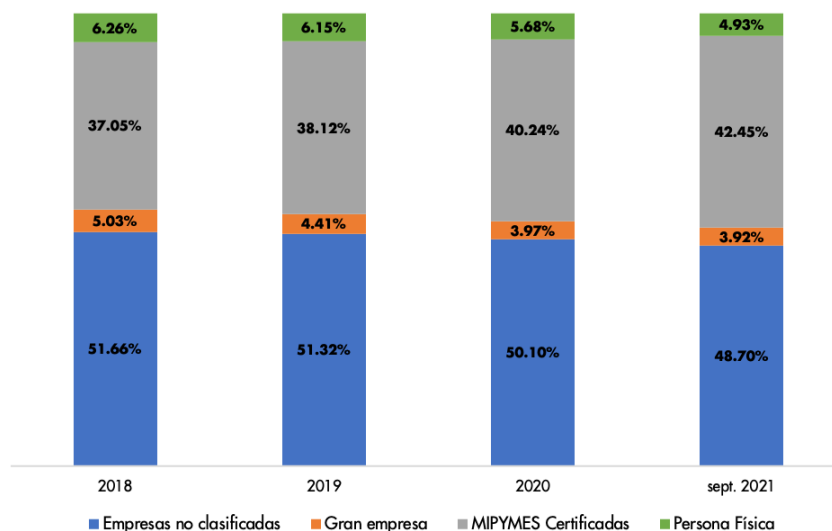
Gráfico 7. Composición del número de las compras y contrataciones públicas dominicanas según clasificación empresarial, año 2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Al considerar la evolución de la composición del número de compras y contrataciones públicas para el periodo 2018 a septiembre 2021, según la clasificación empresarial de los agentes adjudicados, se observa que se mantiene sin variaciones significativas de la estructura. Para el año 2018 el 51.66% de los procesos correspondieron a empresas no clasificadas, el 37.05% a MIPYMES certificadas, mientras que el 6.26% a personas físicas y las grandes empresas registraron el 5.03% del total de procesos. De igual forma, este orden se mantiene para el año 2021 acumulado al mes de septiembre, aunque con ligeros cambios, no mayores a 6 puntos porcentuales, (ver **Gráfico 8**).

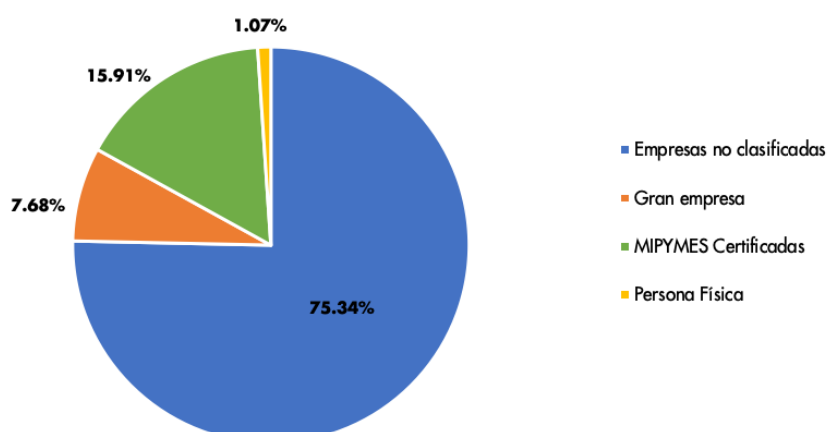
Gráfico 8. Composición del número de las compras y contrataciones públicas dominicanas según clasificación empresarial, 2018 - sept. 2021



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Desde el punto de vista del volumen contratado en esos procesos, se verifica que para el año 2020 el 15.91% fue adjudicado a MIPYMES certificadas por el MICM y el 7.68% corresponde a empresas grandes. En adición, el 1.07% de las adjudicaciones beneficiaron a proveedores individuales (personas físicas). Mientras que el 75.34% de los procesos adjudicados corresponden a empresas no clasificadas, (**Gráfico 9**).

Gráfico 9. Composición de los montos (millones RD\$) de las compras y contrataciones públicas dominicanas según clasificación empresarial, año 2020



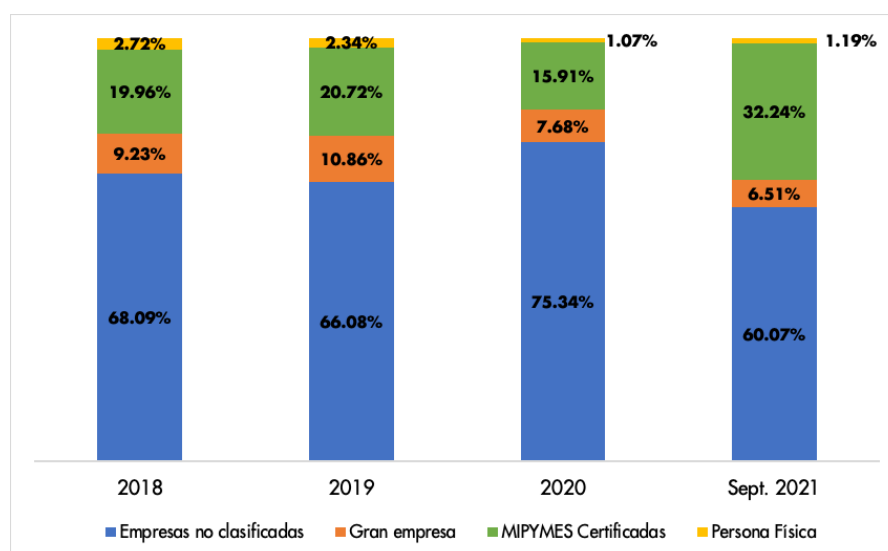
Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

La composición de los montos contratados según la clasificación empresarial observada para el periodo 2018 – septiembre 2021 presenta ligeras variaciones en su estructura, especialmente para los años 2019 – 2020. De esta manera la participación de las MIPYMES certificadas por el MICM se redujo en 4.81 puntos porcentuales en 2020 con relación a 2019 cuando representaba el 20.72%. No obstante, de acuerdo con los datos disponibles a septiembre 2021, esta proporción se estaría incrementando considerablemente para este año.

Este incremento se explica tanto por el crecimiento de adjudicaciones a empresas bajo la citada denominación como por la menor cantidad de contratos realizados con empresas grandes y una posible menor cantidad de empresas sin clasificar (al pasar de 75.34% en 2020 a 60.07% acumulado a septiembre 2021), lo que permite inferir que actualmente existe mayor precisión en el proceso de clasificación de las empresas.

Por su parte, las empresas grandes han reducido su participación en 2020 con relación a 2019, pasando de 10.86% a 7.68%, y apuntando a reducirse en 2021, pues a septiembre de este año representa un 6.51%, **Gráfico 10**.

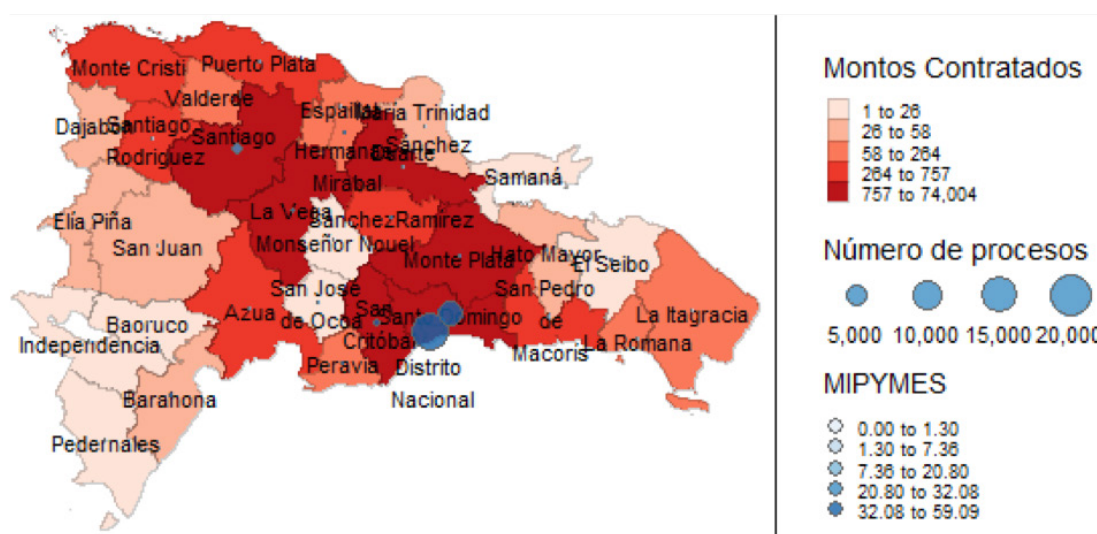
Gráfico 10. Composición de los montos (millones RD\$) de las compras y contrataciones públicas dominicanas según clasificación empresarial, 2018 – septiembre 2021



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Desde una perspectiva geográfica, en los procesos de compras y contrataciones se observa una dispersión apreciable entre las provincias. En este sentido, en el **Mapa 2** se muestran los procesos de compras para las 31 provincias y el Distrito Nacional, presentándose montos (en millones RD\$, por quintiles), número de procesos y porcentaje (por quintiles) de MIPYMES certificadas por el MICM para el año 2019. De acuerdo con el mismo, se verifica que el 20.00% de las provincias en las cuales se adjudican los menores montos, estos varían entre RD\$1 millón y RD\$26 millones, mientras que para el tercer quintil estos fluctúan entre RD\$58 millones y RD\$264 millones. Para las provincias del quintil 5 los montos contratados en procesos de compras y contrataciones suman entre RD\$757 y RD\$74,004 millones.

Mapa 2. Montos contratados (millones RD\$), número de procesos y porcentaje de MIPYMES certificadas por el MICM (quintiles) según provincias, año 2019



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Desde este punto de vista, se observa una alta concentración de los montos contratados mediante procesos de compras y contrataciones públicas. De manera específica, estos se concentran en gran medida en el Distrito Nacional (63.00%), Santo Domingo (19.89%) y Santiago (10.09%). Cabe destacar que estas tres (3) demarcaciones sumaron el 92.99% de los desembolsos del Estado en procesos de contrataciones públicas para el año 2019.

Por el lado de la cantidad de procesos celebrados, en las tres demarcaciones antes citadas se llevó a cabo el 90.93% de estos, siendo las únicas provincias con más de 1,000 procesos, los cuales fluctuaron entre 1,876 (Santiago) y 16,659 (Distrito Nacional). Fuera de estas tres provincias, únicamente en San Cristóbal se celebraron más de 500 procesos para el 2019.

Finalmente, se verifica que en el 20.00% de las provincias con menor participación de empresas MIPYMES certificadas, estas no sobrepasan el 1.30% de las adjudicaciones, mientras que hasta el tercer quintil estas participaciones no alcanzaron el 21.00%. Para los quintiles 4 y 5 de las provincias con mayores participaciones de MIPYMES entre las empresas beneficiadas en los procesos de contrataciones públicas, las mismas superaron el 20.00% para el 4 quintil, pero no alcanzaron el 60.00% para el último quintil.

3.2. Portal Transaccional de la DGCP

La posibilidad de realizar un análisis de condiciones de competencia en los procesos de compras públicas, dependerá de la posibilidad de contar con un sistema que garantice un acceso eficiente a toda la información que debe ser utilizada para los fines correspondientes. De igual forma, que estos datos sean de calidad es un elemento esencial para que el resultado de los análisis realizados sea riguroso, coherente con la realidad de cada proceso y que permita extraer conclusiones válidas, con el fin de orientar las recomendaciones que se puedan proporcionar para mejorar el nivel

de competencia en estos procesos.

Desde la DGCP se ha accionado para incrementar la transparencia, la calidad y variedad de los datos disponibles al público⁵⁴ relacionados con los procesos de compras y contrataciones públicas que son realizados por las entidades contratantes pertenecientes al SNCCP. Lo anterior queda constatado con el desarrollo del Portal Transaccional que empezó a diseñarse desde mediados del 2010, iniciando su implementación en el año 2015 y para el año 2017 se potencia su marco jurídico con la emisión del Decreto núm. 350-17 de la DGCP, en el cual se establece la obligatoriedad del uso de la plataforma electrónica, y su función como única plataforma para dar seguimiento a las compras y contrataciones en todas sus etapas⁵⁵.

Esta herramienta permite que las instituciones públicas puedan llevar a cabo todo el proceso de contratación en línea, además que permite que todos los proveedores tengan acceso a los procesos de compras mediante la oficina virtual, y reciban notificaciones automáticas cuando se abre un proceso de compras relacionado con la actividad económica a la que se dedique. También, el Portal permite que los ciudadanos que deseen acceder a las informaciones sobre las compras públicas pueden observar la dinámica de estas.

Según evaluaciones realizadas al Portal Transaccional⁵⁶ este ha tenido efectos positivos que se reflejan en el aumento de la oferta, reducción de precios de bienes y servicios y la agilización en la gestión de los procesos. Sin embargo, la herramienta puede seguir mejorando pues se ha observado la existencia de casos donde los procesos están poco definidos (compras urgentes, discrepancias en documentos y la plataforma) y, de cara al ciudadano, la estructura de la información es poco amigable por su volumen y complejidad de visualización.

En términos del análisis de competencia que se pensaba llevar a cabo, dicha situación generó dificultad, pues no permitió que se pudiese profundizar en la exploración y valoración de los procesos de compras a los fines de caracterizar los niveles de competencia en los mismos, pues se exige una revisión manual de dichos procesos. En ese sentido, al no estar los datos y documentación de los procesos sistematizados, sólo digitalizados, se pudo verificar que existe una discrepancia entre las informaciones que registra el sistema y las que efectivamente constan cuando se hace la revisión manual, lo que parece producirse por confusión o error por parte de los funcionarios que intervienen en estos procesos y se encargan de reportar y transparentar los mismos.

Para la realización del presente estudio el uso del Portal Transaccional fue escaso debido a las limitaciones que presenta en cuanto a la descarga de datos y documentos y el impedimento de generar tablas que permitan utilizar la información del portal para analizar grandes volúmenes de datos filtrando por institución contratante, rubros, procesos, oferentes, adjudicatarios, modalidad de procesos, precios ofertados, entre otros; obstaculizando de este modo la explotación de dichos

54 Barros, Alejandro. 2020. Ejes Comunicacionales: Portal de Compras y Contrataciones Públicas República Dominicana. Informe Final, pág. 4.

55 Dirección General de Contrataciones Públicas. Introducción al Portal Transaccional. Disponible en: <https://www.dgcp.gob.do/>

56 Barros, Ejes Comunicacionales, pág. 18.

datos y la generación de valor a partir de su análisis. Tal hecho es acentuado por las inconsistencias documentales, donde la información digital visualizada de forma resumida en el Portal no es consistente con la información que se constata en los documentos adjuntos contenidos en las carpetas pertenecientes a cada procedimiento de contratación.

Como resultado de la revisión manual, se pudo identificar elementos que, si bien no inciden directamente en la competencia, dificultan el monitoreo que permitiría prevenir la existencia de prácticas anticompetitivas. Existe un número considerable de procedimientos sin el soporte documental necesario para poder validar que se hayan desarrollado conforme a derecho. En estas, la información contenida tanto en el Portal Transaccional como en los documentos adjuntos es escasa para justificar la elección del adjudicatario. Puntualmente, se pudieron identificar las siguientes incongruencias en distintos procedimientos⁵⁷:

- Procesos que fueron cancelados por las instituciones contratantes luego de haber sido adjudicados, siguen apareciendo en el Portal como “adjudicados y celebrados”.
- En algunos procesos se pudo observar que empresas oferentes han depositado sus ofertas luego de culminado todo el proceso de compras según el cronograma del procedimiento. Además, en ciertos casos se observó que la empresa que ha depositado luego de haber culminado todo el proceso es la que resulta como adjudicataria y, en otros casos, el Acta de Adjudicación firmada por la institución pública tiene fecha anterior al depósito de la oferta.
- En relación con lo anterior, existen procesos en los cuales el documento de apertura de sobres indica que la apertura fue realizada en una fecha anterior a la que algunas de las ofertas fueron recibidas, dichas ofertas no son rechazadas sino analizadas con las demás o incluso resultan ganadoras de estos procesos.
- Se pudo verificar que al momento en que las Unidades de Compra suben los documentos al Portal, no existe ninguna verificación o validación por parte del SNCCP de que los documentos cargados al sistema corresponden con los exigidos en el proceso. Es decir, el Portal obliga a que se deben subir ciertos documentos, pero no realiza valoración del contenido de los mismos, lo que significa que es posible subir cualquier tipo de documento o información siempre que sea en el formato soportado por el sistema y siempre que tenga el nombre designado. Esto ocurre tanto para los documentos que debe subir la institución sobre el procedimiento, como para los documentos enviados por los oferentes.
- Al tratar de verificar todos los documentos de los procedimientos ya concluidos, se observa que es frecuente la falta de documentos, especialmente los correspondientes con ofertas y análisis de ofertas. Es decir, que no es posible visualizar los documentos que debieron ser requeridos a los oferentes en el proceso para comprobar que el adjudicatario se seleccionó atendiendo a los principios que rigen la normativa del SNCCP. Esto es contrario al principio de transparencia que debe prevalecer en todo proceso de compras.

⁵⁷ Estas observaciones se realizaron en base a consultas efectuadas durante el primer y segundo trimestre del año 2021.

- Existen procesos que ya se encuentran en estado de “adjudicado y celebrado” y a la fecha no se han subido todos los documentos requeridos para declarar que dicho procedimiento ya se encuentra en estado final.
- El Portal Transaccional obliga a la entidad contratante a señalar los rubros que está solicitando en cada proceso, con lo cual, la lógica sugiere que para los oferentes tener calidad para participar en un proceso y resultar adjudicatario deberían tener registrados las actividades económicas correspondientes. Sin embargo, se observó que, en algunos procesos, la entidad contratante puede adjudicar el contrato a un oferente que no se encuentre habilitado en el RPE para suplir los productos requeridos por la administración; el Portal solo impide que la entidad lo invite al proceso.
- Por último, también se ha constatado que, en algunos procesos y en ciertos tipos de modalidades, como Compras por Debajo del Umbral y los Procesos por Excepción, el tiempo que dura la convocatoria abierta para que los interesados puedan subir sus ofertas dura entre 10 y 20 minutos.

Por otro lado, sobre los datos disponibles a través del Portal Institucional de la DGCP⁵⁸, estos fueron los más útiles en cuanto a su aprovechamiento en la elaboración del presente estudio, pues son presentados en formatos de tablas en archivos Excel, lo que permite una mayor eficiencia en cuanto a su manipulación y explotación.

Las tablas son definidas como *“un conjunto de colecciones de datos sobre una etapa del proceso de contratación de acuerdo a la normativa dictada por la Ley Número 340-06 y su modificación y al registro de proveedores interesados en participar en el mercado público. Estas se publican con periodicidad trimestral, de acuerdo a los cierres utilizados en el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas”*. Actualmente⁵⁹ contiene información desde el 2018 hasta agosto/septiembre 2021 para las siguientes clasificaciones:

Procesos de compras: se detallan los procesos de compras con todos sus estados, gestionados por el Portal Transaccional, la cual se configura como la herramienta que administra la DGCP.

Contratos adjudicados: Se detallan los contratos adjudicados y con todos sus estados, gestionados por el Portal Transaccional de la DGCP. La tabla contiene variables como la unidad contratante, la modalidad de compra correspondiente, el monto contratado y fechas importantes, clasificación empresarial de los proveedores adjudicados, género y ubicación geográfica a nivel de municipio, provincia y región.

58 Página Institucional consultada el 17 de marzo de 2021. <https://www.dgcp.gob.do/datos-abiertos/tablas/>
59 Consultado al 9 de junio de 2021.

Contratos adjudicados (a nivel de artículos): Se detallan los contratos adjudicados a nivel de artículo adquiridos conforme al Código Estándar de Productos y Servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC) y con todos sus estados, gestionados por el Portal Transaccional de la DGCP. La tabla contiene variables como la unidad contratante, la modalidad de compra correspondiente, el monto contratado y fechas importantes, clasificación empresarial de los proveedores adjudicados, género y ubicación geográfica a nivel de municipio, provincia y región.

Registro de Proveedores del Estado (RPE): esta tabla detalla todas las personas naturales o físicas interesadas en participar en cualquier proceso de compra o contratación pública, con variables como clasificación empresarial de los proveedores interesados, género, ubicación geográfica a nivel de municipio, provincia y región.

Catálogo de mujeres-Registro de Proveedores del Estado (RPE): esta tabla contiene todas las personas jurídicas dirigidas por mujeres con una participación accionaria igual o mayor al 50% que están interesadas en participar en cualquier proceso de compra o contratación públicas, incluyendo también a las personas naturales de género femenino. En esta tabla se encuentra variables como clasificación empresarial, género, ubicación geográfica a nivel de municipio, provincia y región y la actividad comercial de la proveedora interesada.

Las tablas referidas a los procesos y contratos de compras y contrataciones públicas disponibles a través del Portal Institucional de la DGCP y que fueron descargadas en fecha 10 de septiembre de 2021, contienen de forma estructurada todas las variables informativas de los procesos de compras y contrataciones, tales como fechas, código de procesos, código de contratos, valor contratado, provincia, tipo de persona adjudicada, modalidad de procesos, entre otras. Esta estructura de la información permite una consulta personalizada y variada según considere la parte interesada. No obstante, al analizar dichos datos fue posible identificar ciertas limitaciones que dificultan la explotación ideal de la información, conforme se detalla a continuación.

En efecto, tanto en la tabla del Registro de Proveedor del Estado como en la de contratos se observó una gran cantidad de valores duplicados, que de no ser considerados podrían estar sobrestimando los montos adjudicados, la cantidad de procesos y de proveedores del SNCCP. De igual forma, también se observaron valores faltantes en las fechas de inicio de contratos, en la fecha de adjudicaciones y de fin de contrato, lo que evidentemente debilita el correcto análisis comparativo que pueda realizarse, pues a falta de estos registros se podrían estar subestimando para un determinado periodo el valor efectivo de los procesos de compras y contrataciones.

Con lo que respecta al tratamiento de los datos de las tablas utilizadas se debe especificar en primer lugar que, partiendo de las limitaciones anteriormente mencionadas, fue necesario eliminar los valores duplicados (códigos de procesos, cédula y RNC de proveedores) para evitar la sobreestimación de los resultados. Para la imputación de los registros de los años faltantes, en la tabla de contratos, se colocó el año en el que se crearon los procesos y no en el que se adjudicaron los contratos.

Para el análisis y los perfiles descritos se utilizaron solo los procesos que se encontraban adjudicados y celebrados con contratos activos y cerrados para el cálculo de los montos contratados y la cantidad de procesos para cada periodo, considerando la fecha en la que fueron aprobados los contratos, siempre que estas estuvieran disponibles.

Por otro lado, al consultar las informaciones oficiales presentadas en los boletines y memorias institucionales sobre los montos contratados y adjudicados en los procesos de compras públicas se observa que estas dos fuentes divergen en los valores presentados, lo cual puede confundir al usuario al momento de utilizar dicha información. De igual forma, estos valores no coinciden con el cálculo del monto contratado y el número de procesos de compras públicas que se registran en las tablas estructuradas⁶⁰. Es decir, que no fue posible comparar los datos de las tres fuentes de las que públicamente dispone la DGCP.

Luego del análisis de la información disponible, sería altamente deseable que la misma contara con un mayor nivel de desagregación que permita identificar oferentes, sus ofertas y adjudicaciones, lo cual permite un análisis más estilizado para la identificación de posibles prácticas anticompetitivas en los procesos de compras públicas que pueda llevar a cabo **PRO-COMPETENCIA**.

3.3. Estudios de Mercado y Sistema de precios

En la formulación de los procesos de compras y contratación pública la elaboración de estudios previos merece especial atención pues de estos puede depender que un proceso licitatorio esté correctamente formulado y carezca de riesgos de corrupción⁶¹ y/o colusión. Aunque estos estudios pueden ser de diversa índole, tales como de factibilidad, jurídicos y/o de ingeniería, en este apartado se hace referencia a los estudios de mercados.

El conocimiento de la estructura y dinámica de los mercados por parte de las entidades contratantes que pertenecen al SNCCP constituye uno de los factores de mayor incidencia en el proceso de planificación de las compras y contrataciones públicas, debido a que ayuda en la elaboración de procesos más eficientes y competitivos, enriquecidos por la identificación de características propias de los mercados, tales como precios, cantidad de oferentes, tipos y tamaño de empresas predominantes, nivel de asociatividad del sector y especificaciones de los bienes y servicios e identificaciones de bienes sustitutos. Al considerar estos aspectos, las entidades públicas son capaces de adecuar los procesos de compras según sean las condiciones de cada mercado del que se pretende demandar bienes y servicios.

Por ejemplo, si la entidad contratante conoce que un mercado determinado está compuesto en gran parte por pequeñas empresas, en el proceso de compras es preferible utilizar la lotificación de la demanda, esto con el objetivo de evitar o reducir la posibilidad de conformación de consorcios, atendiendo a las implicaciones en términos de competencia que estos representan. Por tanto, estos

⁶⁰ Es posible que para calcular el valor total contratado partiendo de las tablas públicas, la DGCP asuma ciertos criterios que al momento de elaboración de este estudio son desconocidos para esta autoridad.

⁶¹ Correa, Isabel. Manual de licitaciones públicas. CEPAL, Serie 21, 2002. p13.

estudios también permiten determinar cuál será el método y modalidad de licitación más eficiente de acuerdo con las características del mercado y de los bienes y servicios a contratar⁶².

Los estudios referidos deben realizarse durante la fase de planificación del procedimiento de compras y contrataciones públicas, para complementar el trabajo en cuanto a la identificación de las necesidades que deben suplir las entidades públicas según sean sus planes operativos anuales y funciones. Además, el alcance y rigurosidad en la elaboración de los estudios dependerá del tamaño y complejidad que amerite la compra y/o contratación.

En términos de competencia los estudios de mercado constituyen un factor procompetitivo en provecho los procesos de compras públicas⁶³. A través de los estudios es posible conocer características de los potenciales oferentes promoviendo que la elaboración de los requisitos y pliegos se formulen considerando las diferencias y/o similitudes entre los oferentes, buscando de este modo crear condiciones más igualitarias que tengan como efecto adicional el aumento de la concurrencia. De igual forma, tienen como resultado el incremento de la transparencia en los procesos de compras y contratación pública.

En relación a lo mencionado, es congruente especificar que la eficiencia en los procesos de licitación pública dependerá entonces de la forma en la que el proceso haya sido diseñado y ejecutado⁶⁴. En este aspecto los estudios de mercado permiten que las entidades contratantes obtengan mayor información sobre el bien y servicio a demandar, y por ello es deseable su exigencia en los procesos de compras públicas.

Actualmente, los procesos realizados dentro del SNCCP en la República Dominicana, al menos de cara a la información pública, no cuentan con estudios de mercado realizados por las instituciones contratantes o por la DGCP para fortalecer los procedimientos de compras y contrataciones previo al inicio de estos. La realización de dichos estudios contribuiría significativamente a aumentar la competencia y por ende, la eficiencia en los procesos de compras pública de tal forma que se pueda obtener el máximo valor de los recursos del Estado.

En este sentido, cabe destacar que la DGCP cuenta con un Sistema de Información de Precios del Mercado Público (en adelante, Sistema de Precios)⁶⁵ que tiene la función de informar sobre los costos a los que fueron adquiridos las obras, bienes y servicios demandados por las instituciones públicas. Tanto los proveedores como las instituciones públicas pueden acceder a esta información. Este Sistema de Precios se alimenta de los datos recogidos en la tabla de adjudicaciones por artículos que se encuentran a través del portal transaccional.

62 State Procurement Office. Market Research: Market research phase process flow. Consultado el 15 de junio de 2021. <https://spo.hawaii.gov/procurement-wizard/manual/market-research/>

63 Leon, Richard Stewart. Market research for effective competition in the Federal procurement process. Naval Postgraduate School (1987):15. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA192336.pdf>

64 OECD. Competition Policy and Procurement Markets. Policy Roundtables (1998). Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/1920223.pdf>

65 Disponible en: <https://www.dgcp.gob.do/datos-abiertos/sistema-de-precios/>. Consultado el 16 de junio de 2021.

Esta información que brinda el Sistema de Precios tiene como finalidad transparentar las adjudicaciones cuando el criterio principal es el de menor precio, así como, eficientizar los procesos de las instituciones públicas mediante la reducción del costo de las licitaciones, pues las instituciones que se guían de los precios referidos en el sistema ahorran recursos en investigar cuál debería ser el mejor precio para adjudicar algún proceso.

No obstante, prevalecen ciertas limitaciones que deben ser consideradas para aumentar la competencia en los procesos de compras públicas. Como se indicó, los precios que maneja el Sistema son los precios a los cuales fueron adjudicados los procesos de compras de las instituciones, sin embargo, no existe un análisis previo de que estos precios realmente son los que deberían o se esperarían que fuesen, dadas las condiciones del mercado de dichos productos. Por tanto, si estos precios no son competitivos, se estaría generando un efecto “bola de nieve”, en el sentido de que los precios no competitivos son los que serían utilizados como referencia en los procesos, los cuales, en caso de no realizarse el análisis requerido, se convertirían en adjudicaciones deficientes que también servirán de referencias a futuras compras.

Adicionalmente, cabe destacar el riesgo que supone la publicación de precios de referencia en términos de competencia, pues el mismo puede incidir en que los oferentes con capacidad de producir bienes y servicios a menor costo se vean incentivados a ofertar al precio de referencia, lo que genera pérdida de eficiencia en los procesos de compras, dado que no se obtiene el máximo provecho de los recursos del Estado, que podría efectuarse en procesos con mejores condiciones de competencia.

Misma opinión merece la exigencia de publicación de la certificación de apropiación presupuestaria que la entidad contratante está dispuesta a erogar para la compra o contratación de bienes y servicios. Este requisito de publicidad en materia de contratación pública, pudiera convertirse en una condición favorable para la coordinación de ofertas entre oferentes potenciales, dando lugar a la configuración de prácticas colusorias, vulnerando así el derecho fundamental a la libertad de empresa y atentando contra el principio de libre competencia en la contratación pública, establecido en el artículo 6 del actual anteproyecto de ley de la DGCP.

En casos en los que no produzca un acuerdo explícito entre competidores, la publicación de la apropiación presupuestaria puede facilitar el paralelismo consciente de precios. Es decir, sin necesidad de discutir entre ellos sus ofertas económicas, los agentes económicos pueden asumir el monto como una referencia y alinearse a esa cifra, aun en los casos en que sus estructuras de costos y sus eficiencias le permitiesen presentar una mejor oferta. Esto devendría no solo en falta de competencia entre ellos, sino en mayores costos para la institución contratante.

Por esta razón, se sugiere que se exija la publicación de una versión pública de la certificación, en la que se oculte el monto, a fin de prevenir acuerdos o paralelismo consciente entre competidores, así como queda establecido en el Informe sobre Anteproyecto de Ley General de Contrataciones Públicas elaborado por esta institución: “[...] la parte de este artículo 56 que obliga a publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas la certificación de la apropiación presupuestaria, debe suprimirse del anteproyecto de ley, para permitir espacio libre a que los oferentes potenciales

*realicen sus propuestas económicas sin estar viciados por esta información. En su defecto, que se exija la publicación de una versión pública de la certificación, en la que oculte el monto, a fin de prevenir acuerdos o paralelismo consciente entre competidores, y/o que, tal y como recomienda la OCDE, se exija que la entidad contratante remita la certificación de apropiación presupuestaria íntegramente en un archivo confidencial a la DGCP. En los casos en los que la compra o contratación emane de la propia DGCP, esta puede remitir su certificación al Ministerio de Hacienda”.*⁶⁶

4. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA

Luego de visualizar la estructura y dinámica reciente del mercado de compras y contrataciones públicas, desde diversas perspectivas; en la presente sección se estudian las condiciones de competencia del mercado a través de diversos elementos de análisis relacionados a este aspecto. Cabe destacar que al respecto se enfrentan limitaciones, pues los datos disponibles no permiten el análisis de elementos claves para la valoración de las condiciones de competencia por los aspectos explicados en el apartado anterior.

De manera específica, al no disponerse de informaciones sobre los oferentes que participan en cada proceso de manera desagregada y en formatos adecuados, el estudio no puede verificar la interacción existente entre los oferentes competidores, lo cual descarta la posibilidad de identificar a partir de estas informaciones la existencia de prácticas anticompetitivas, especialmente las referidas a acuerdos anticompetitivos, colusión o *Bid Rigging*.

No obstante, es viable la caracterización de algunos elementos relevantes que influyen directamente en las condiciones de competencia de los procesos de compras y contratación pública, tales como el nivel de concurrencia, el flujo de entrada y salida de los proveedores y la duración de los contratos, los cuales a su vez sirven para conocer en términos más generales que tan competitivas están siendo las compras públicas en la República Dominicana.

4.1. Grado de concurrencia en los procesos de compras

Como se ha mencionado anteriormente, la cantidad de oferentes que participan efectivamente en cada proceso de compra constituye un elemento importante que influye directamente en la presión competitiva que pueda registrarse en dichos procesos. Al considerar la concurrencia de los proveedores en los procesos de compras y contratación pública realizados durante el periodo 2018 a octubre 2020, según los datos aportados por la DGCP, **se observa que en más del 66.00% del total de procesos adjudicados y celebrados para todo el periodo, solo participa 1 oferente.**

Para el año 2018 el 77.46% de los procesos corresponde a aquellos en los cuales solo se presentó un proveedor, de igual manera para el año 2019 esta cantidad fue de 68.58%, mientras que para

⁶⁶ Informe sobre Anteproyecto de Ley General de Contrataciones Públicas, 25 de mayo de 2021. PR-IN-2021-0381, pág. 4. Ver: <https://procompetencia.gob.do/pro-competencia-emite-observaciones-sobre-proyecto-de-ley-de-contrataciones-publicas/>

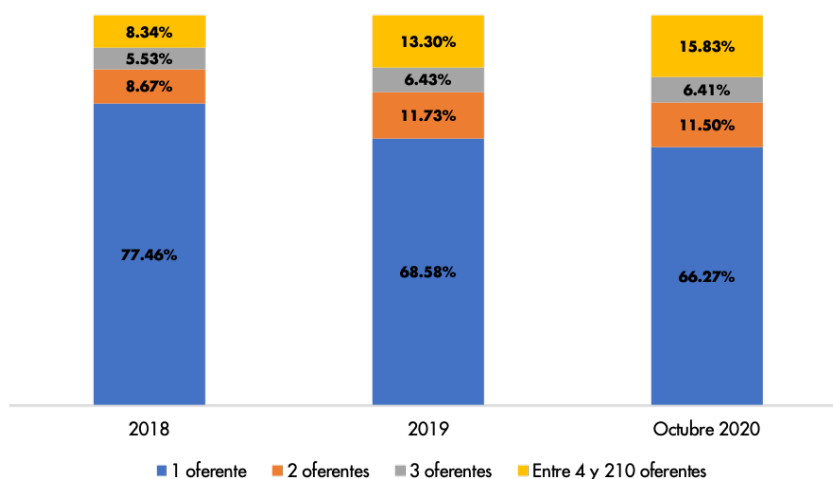
el 2020 se redujo en 2.31 puntos porcentuales, registrando el 66.27% de los procesos con un único oferente (**Gráfico 11**).

En cuanto a los procesos en los cuales participaron 2 oferentes para el año 2018 representaron el 8.67%, en el 2019 el 11.73%, registrando un aumento de 3.05 puntos porcentuales, mientras que para el año 2020 se evidencia una reducción de 0.23%, y una participación de 11.50%.

En el otro extremo, para los procesos en los que participaron entre 4 y 210 oferentes, siendo este último número la cantidad máxima de oferentes que compitieron en un mismo proceso, se observa que para los años en análisis estos procesos no superaron el 16.00% del total. Así, para el año 2018, en el 8.53% de los procesos concursaron más de 4 oferentes, este valor asciende a 13.30% en el año 2019, registrando un crecimiento de 4.96 puntos porcentuales, mientras que para el año 2020 alcanzó el 15.83% con un aumento de 2.53 puntos porcentuales, respecto al mismo periodo del año anterior.

Partiendo de estos datos **se puede concluir que en más del 66.00% de los procesos de compras y contrataciones realizados por las instituciones públicas que forman parte del SNCCP la competencia es nula**. Lo que significa una pérdida de eficiencia en el empleo de los recursos del Estado, debido a la ausencia de presión competitiva que empuje a los oferentes a presentar precios más competitivos y mejorar la calidad de sus productos.

Gráfico 11. Porcentaje de procesos celebrados y adjudicados según cantidad de participantes, 2018-2020 (acumulados al mes de octubre)



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) durante el periodo 2018 a octubre 2020.

La participación de pocos oferentes en los procesos de compras y contrataciones públicas incrementa el riesgo de comportamientos colusorios. En efecto, un menor número de competidores no solo puede disminuir los niveles de competencia en la presentación de las ofertas, sino que también aumenta la probabilidad de colusión. De esta manera puede afirmarse que, a menor cantidad de oferentes, se puede esperar que aumente la probabilidad de que surjan conductas colusorias cuyo principal interés es aumentar los precios de los bienes y servicios.

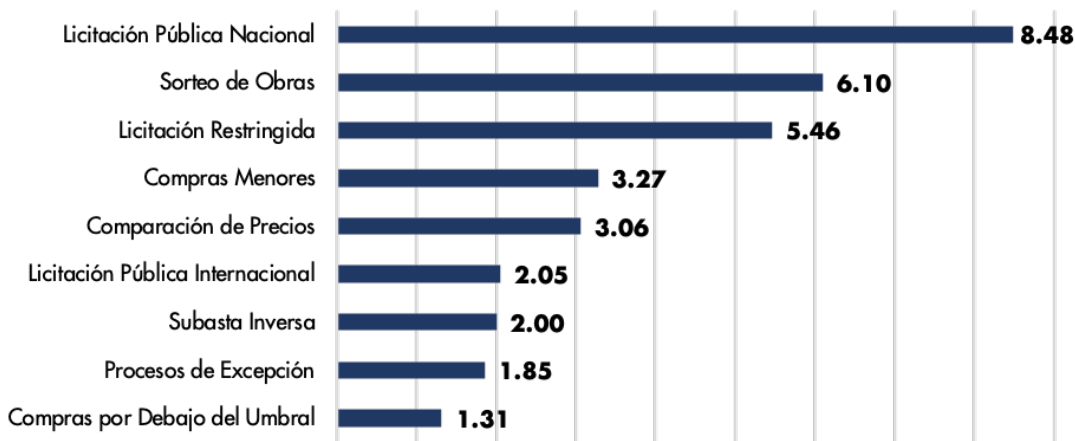
Esto es así porque existe suficiente evidencia empírica que ha determinado que cuando no existe competencia, los precios a los que accede el Estado son más elevados y se adquieren bienes y servicios de menor calidad en comparación a las condiciones que existieran cuando la competencia es efectiva.

Por el contrario, a nivel teórico, un número mayor de competidores oferentes promoverá el incremento de las presiones competitivas, produciendo condiciones más favorables para los compradores y aumentando su excedente; hecho que pudo validarse a partir de los análisis empíricos que se desarrolla en el apartado siguiente.

En el **Gráfico 12** se presenta la cantidad promedio de oferentes que por modalidad participaron en los procesos de compras públicas en el periodo enero 2018 a octubre 2020. Se observa que para la modalidad de Licitación Pública la cantidad promedio de oferentes es de 8.48, siendo este el mayor valor respecto a las demás modalidades. A esta le sigue Sorteo de Obras (6.10) y Licitación Restringida (5.46), mientras que el extremo inferior se encuentran Compras Por Debajo del Umbral con una participación promedio de 1.31 oferentes y Procesos por Excepción con 1.85.

Estos resultados son coherentes con la idea que se ha planteado en el estudio desde la revisión jurídica al evidenciarse que en los procesos de Licitación Pública Nacional tienden en promedio a participar más oferentes que el resto de las modalidades, por tanto, se espera que exista mayor presión competitiva, lo que conlleva a obtener precios más competitivos. Así lo contempla la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2002)⁶⁷ al sustentar que el procedimiento de selección “licitación pública” permite, gracias a la competencia, mejores condiciones de compras en beneficio del Estado y la sociedad en general.

Gráfico 12. Cantidad promedio de oferentes por modalidad de compras, enero 2018-octubre 2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) durante el periodo 2018 a octubre 2020.

67 Correa, Isabel. Manual de licitaciones públicas. CEPAL (2002), Serie 21, pág. 13.

Como se observa, la cantidad promedio de oferentes varía considerablemente según la modalidad del procedimiento de compras. **Se percibe que en las modalidades que involucran una erogación de fondos más altos hay una mayor presencia de oferentes (Licitación restringida, Sorteo de obras y Licitación Pública Nacional), y se entiende que se debe a que estos procesos exigen amplias convocatorias y publicidad.**

Los procesos donde se verifica la participación de 1 o 2 oferentes son aquellos cuyas exigencias de participación y publicidad son mínimas, atendiendo a que involucran presupuestos de cuantía reducida (Compras menores y Compras por debajo del umbral). Debido a estas características dichos procedimientos tienden a desarrollarse y ejecutarse con oferentes que participan de manera constante.

Debe destacarse además que conforme se verifica en el **Grafico 4, más del 80% de los procesos de compras que se desarrollan en el Estado se sitúan dentro de los umbrales con menor cuantía, y por ello, conforme las exigencias de este tipo de procedimientos, pueden desarrollarse sin publicidad, lo cual promueve una menor presencia de competidores.**

En el **Cuadro 6** se presenta la cantidad de procesos en los que participó un solo (1) oferente para las diferentes modalidades durante el periodo 2018 – octubre 2020, de este se destaca que adicional a la modalidad de Compras Por Debajo del Umbral, en el resto de modalidades en las cuales deberían participar y/o invitar al menos tres (3) oferentes⁶⁸, como es el caso de Compras Menores, también se desarrollan procedimientos de contrataciones públicas con nula competencia, pues solo participa un oferente.

Por ejemplo, en el caso de la modalidad de Licitación Pública Nacional para el año 2019 se registraron 91 procesos en los que participó un único oferente, cuando esta modalidad es en la que debe primar la masiva concurrencia, esto representó el 0.20% del total de procesos en los que se presentó un solo (1) oferente. En cuanto a la modalidad de Comparación de Precios para el mismo periodo, la cantidad de procesos con nula competencia ascendió a 1,072, que significa el 2.03% del total de procesos no competitivos. Con lo que respecta a la modalidad de Compras Menores, esta registró 6,088 procesos, representando el 13.26%.

El resto de las modalidades como son Procesos por Excepción y Compras por Debajo del Umbral registran alta cantidad de procedimientos en los que participa un (1) oferente, representado 7.47% y 76.71%, respectivamente.

⁶⁸ Es de conocimiento para esta institución que las invitaciones a los oferentes del RPE pueden ser respondidas o no por parte de dichos oferentes. Por lo que puede darse el caso que las entidades contratantes hagan las invitaciones, pero que respondan pocos oferentes.

Cuadro 6. Cantidad de procesos con 1 oferente según modalidad, 2018-octubre 2020

2018		
Modalidad	Procesos	Participación
Licitación Pública Internacional	3	0.01%
Licitación Pública Nacional	65	0.14%
Comparación de Precios	926	2.03%
Compras Menores	4887	10.71%
Procesos de Excepción	10831	23.73%
Compras por Debajo del Umbral	28929	63.38%
Total general	45,641	100.00%
2019		
Modalidad	Procesos	Participación
Licitación Pública Internacional	2	0.00%
Licitación Restringida	6	0.01%
Sorteo de Obras	4	0.01%
Licitación Pública Nacional	91	0.20%
Comparación de Precios	1072	2.33%
Procesos de Excepción	3430	7.47%
Compras Menores	6088	13.26%
Compras por Debajo del Umbral	35220	76.71%
Total general	45,913	100.00%
2020		
Modalidad	Procesos	Participación
Licitación Pública Internacional	1	0.00%
Subasta Inversa	1	0.00%
Licitación Pública Nacional	24	0.12%
Comparación de Precios	376	1.86%
Procesos de Excepción	1620	8.00%
Compras Menores	2443	12.06%
Compras por Debajo del Umbral	15794	77.96%
Total general	20,259	100.00%

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) durante el periodo 2018 a octubre 2020.

En relación con estos resultados es importante ponderar la pertinencia de que se revisen los procedimientos normativos que rigen cada una de las modalidades de contratación, específicamente los de Compras por Debajo del Umbral y Compras Menores, con el fin de promover que los mismos sean definidos teniendo un enfoque que favorezca más la publicación de convocatorias y la participación de mayor cantidad de oferentes y con ello se promueva la eficiencia.

4.2. Flujo de entrada y salida y duración de contratos

Existen varios factores que están presentes en la República Dominicana y que probablemente aumenten la vulnerabilidad a la manipulación de las licitaciones en la contratación pública⁶⁹.

Entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

- La naturaleza oligopólica de muchos mercados, incluidos los mercados de contratación pública, en la República Dominicana, una economía en desarrollo con una población de aproximadamente 10.9 millones de personas;
- La consiguiente probabilidad de que los proveedores que compiten por una determinada licitación tengan contactos sociales entre sí y/o con los funcionarios gubernamentales pertinentes;
- Una historia relativamente corta de aplicación del derecho de la competencia. La Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 se aprobó en 2008 y no entró en vigor hasta 2017;
- Experiencia relativamente breve con la legislación moderna sobre contratación pública. La Ley sobre Compras y Contrataciones se aprobó en 2006 y su Reglamento de Aplicación en 2012; y
- Un órgano rector, la Dirección General de Contrataciones Públicas, con recursos modestos y una exposición limitada a las perspectivas del derecho de la competencia en lo que respecta a la manipulación de licitaciones y la forma de evitarla.

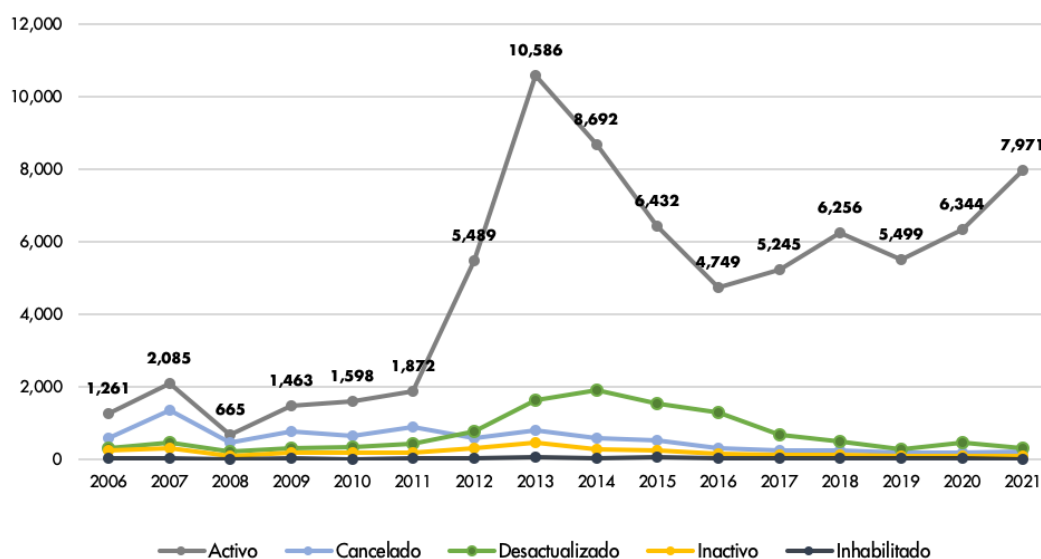
En este mismo sentido, las barreras de entrada a los mercados suelen lesionar la competencia efectiva, reduciendo el número de agentes que interactúan en un determinado mercado. Este hecho incrementa la posibilidad de observar la ocurrencia de acuerdos restrictivos a la competencia.

Considerando lo anterior, en el **Gráfico 13** se muestran las cantidades de proveedores del Estado por año de registro atendiendo a sus condiciones (activo, cancelado, inactivo, inhabilitado y desactualizado), para el periodo 2006-2021 (acumulado al mes de septiembre).

De acuerdo con el citado gráfico, la cantidad de nuevos agentes en condiciones de participar en los procesos de compras y contrataciones públicas se incrementó sustancialmente entre 2011 y 2013, al pasar de 1,872 proveedores activos a 10,586; lo que representa un aumento de 465.49%. Luego de este último año, se observa una tendencia a reducirse durante el periodo 2014 - 2016, aunque manteniéndose sobre los 4,700 registros. A partir de este último año alcanza un punto de inflexión donde comienza recuperarse una tendencia de crecimiento. Este hecho sucede junto a una reducción de la cantidad de nuevos proveedores cancelados, inactivos, desactualizados e inhabilitados al mismo año de registro.

69 Anderson, Robert D., "Disuasión de la colusión en la contratación pública en la República Dominicana". 2020. Programa de Desarrollo del Derecho Comercial de los Estados Unidos (CLDP).

Gráfico 13. Cantidad de proveedores del Estado por año de registro según condición, 2006- septiembre 2021



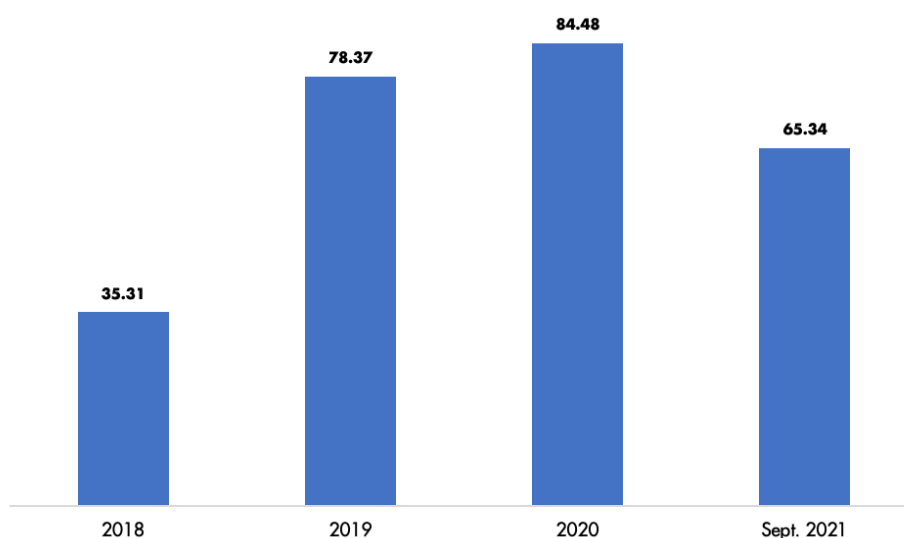
Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Desde la perspectiva de la eficiencia de los procesos de compras y contrataciones, en el **Gráfico 14** se muestra la duración promedio de los contratos de compras y contrataciones para el periodo 2018 - septiembre 2021, verificándose un crecimiento de la duración promedio de los contratos. De manera específica, el tiempo promedio de estos contratos pasó de 35.31 días en 2018 a 84.48 días en 2020, para una diferencia de 49.17 días.

En adición, a septiembre de 2021 los contratos realizados por medio de compras y contrataciones públicas tendrían una duración promedio de 65.34 días. **Este crecimiento en la duración de los contratos podría interpretarse como una mejora en la eficiencia de los procesos, pues reduce la cantidad de procesos realizados para la adquisición de un bien o servicio particular, reduciendo costos administrativos.**⁷⁰

⁷⁰ Fiscalía Nacional Económica (2010). Estudio de Mercado sobre Compras Públicas (EM05-2019, pág. 170 párrafo 445.

Gráfico 14. Duración promedio de los contratos de compras y contrataciones públicas en días, 2018 - septiembre 2021



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos consultados al 10 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

4.3. Resultados empíricos

Las técnicas y/o enfoques empleados en los análisis cuantitativos pueden presentar sus especificidades. Estos se suelen centrar en dos grandes aspectos: (i) análisis de frecuencias y (ii) técnica de estimación de forma reducida⁷¹. En el primer caso, se estudian las interacciones entre los agentes para intentar detectar patrones, frecuencia en la que los oferentes de un producto particular participan, si alguno se abstiene de presentarse a licitaciones específicas, entre otros. El segundo enfoque, se refiere al estudio de la posible relación entre el precio (descuento) ofrecido y variables como el número de oferentes, identidad de los oferentes, característica del licitante o el producto adquirido. Por limitaciones de disponibilidad de información, en el presente documento se aplica únicamente el segundo enfoque.

De manera específica, en esta sección se exponen y analizan los resultados de las estimaciones de los determinantes del coeficiente de adjudicación para el año 2019. Considerando la heterogeneidad observada en los datos, estas se realizan para los distintos objetivos para los cuales se realizan procesos de contrataciones.

El coeficiente de adjudicación se define como⁷²:

$$\text{Coeficiente adjudicación} = \frac{\text{Importe Adjudicación}}{\text{Importe Lote}} \times 100$$

⁷¹ OECD. Competition in Bidding Markets, 2006, pp. 199-205.

⁷² En el coeficiente utilizado se incorporaron el numerador con el monto total adjudicado y el denominador con el monto total de referencia.

Y se utiliza como una aproximación, desde el punto de vista de los precios, de la eficiencia económica en los procesos de compras y contrataciones públicas. De esta manera, evaluar el impacto de variables relacionadas a la competencia sobre este coeficiente permite identificar posibles mejoras en los procesos de contrataciones públicas en relación a los niveles de competencia actuales (ver Anexo I).

En el **Cuadro 7** se muestran los resultados de las estimaciones realizadas para el Coeficiente de Adjudicación (CA) para el 2019. Lo primero que cabe destacar es que los resultados son consistentes con el impacto potencia (esperado)⁷³ de las variables explicativas sobre el CA. Este se relaciona de manera negativa con el número de agentes económicos que participa en los procesos y, de manera conjunta, la Licitación Pública y Comparación de Precios (modalidades que generan mayores niveles concurrencia) producen menores valores de este coeficiente.

Desde el punto de vista de la cantidad de participantes de los procesos, las evidencias sugieren que por cada oferente adicional que se presenta a un proceso de compras y contrataciones públicas se esperaría una reducción promedio de entre 1.80% (por el estimador de mínimos cuadrados generalizado (MCG)) y 2.95% (por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), incluyendo el cuadrado del número de oferentes) en el CA⁷⁴.

Dicho de otra forma, **cuando la cantidad de oferentes se incrementa en una unidad, las entidades contratantes terminan por realizar contratos por valores, en promedio, entre 1.80% y 2.95% menos de lo que habían estimado pagar por la contratación de bienes, servicios u obras requeridas**, verificándose el impacto positivo de la competencia en la reducción del gasto estatal en los procesos de compras y contrataciones públicas.

73 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Radiografía de los procesos de contrataciones públicas en España, CNMC 2019, pp. 42-43.

74 No se considera el estimador de mínimos cuadrados en dos etapas (MCE2) porque los posibles instrumentos probados no muestran ser exógenos pese a su relevancia.

Cuadro 7. Determinantes del coeficiente de adjudicación por especificación y/o estrategia de estimación, año 2019

Variables explicativas	MCO	MCO 2	MOC 3	MC2E	MCO N competitivo	MCG
Número de oferentes	-1.249***	-2.949***	-1.213***	-6.296***		-1.801***
	-0.029	-0.064	-0.029	-0.225		-0.042
Cuadrado número de oferentes		0.123***				
		-0.004				
1 oferente					11.770***	
					-0.299	
2 oferentes					6.513***	
					-0.323	
3 oferentes					5.068***	
					-0.354	
4 oferentes					2.820***	
					-0.396	
5 oferentes					1.762***	
					-0.445	
6 oferentes					1.469***	
					-0.508	
Tiempo de exposición			-0.074***			
			-0.005			
Modalidad						
Por debajo umbral	3.126***	1.887***	2.170***	-6.660***	1.053***	2.503***
	-0.279	-0.28	-0.136	-0.386	-0.283	-0.3
Sorteo de obras	13.571***	14.077***	11.799***	22.061***	13.096***	10.776***
	-3.588	-3.564	-3.532	-3.65	-3.555	-3.427
Compras menores	0.933***	0.969***			0.785***	1.032***
	-0.285	-0.284			-0.283	-0.308
Proceso de Excepción	5.122***	3.663***	4.137***		3.085***	3.943***
	-0.35	-0.351	-0.253		-0.352	-0.362
Objetivo del proceso						
Obras	-1.479**	-2.182***		1.958***	-2.252***	-2.201***
	-0.657	-0.653		-0.654	-0.651	-0.751
Servicio	-1.505***	-1.788***	-1.457***	-4.101***	-1.845***	-1.678***
	-0.12	-0.119	-0.119	-0.181	-0.119	-0.117
Constante	101.029***	104.253***	102.019***	118.497***	90.783***	
	-0.283	-0.302	-0.146	-0.728	-0.366	-0.31
Observaciones	65,510	65,510	65,510	65,510	65,510	65,510
R2	0.049	0.062	0.052	0.026	0.066	
R2 ajustado	0.049	0.062	0.052	0.026	0.066	
Error estándar residual	14.579	14.481	14.553	14.75	14.445	
Estadístico F	482.156***	538.053***	602.127***	355.830***	388.508***	

Notas. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01.

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de Pro-Competencia a partir de datos de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Adicionalmente, el coeficiente que acompaña el cuadrado del número de oferentes es positivo, lo que sugiere que el efecto de la variable número de oferentes sobre el CA tenderá a hacerse cada vez menos negativo. Es decir, la reducción de la magnitud del CA se hace menor con cada oferente adicional que participa en un proceso, por ejemplo, **el paso de 1 a 2 oferentes genera un gran ahorro para el Estado, pero el ahorro de pasar de 5 a 6 no suele ser tan grande en comparación con el caso anterior.**

De este modo como el efecto tiende a ir reduciendo el impacto negativo marginalmente. Según las explicaciones teóricas⁷⁵, existe un punto de inflexión donde agregar un oferente adicional al proceso puede generar el efecto contrario, es decir que un oferente más incrementa el CA reduciendo de esta manera el ahorro en los procesos, debido a que la diferencia entre el monto adjudicado y el monto presupuestado será cada vez menor. Según las estimaciones, este punto de inflexión se alcanza en la cantidad de 5.068 oferentes, aproximadamente 6 oferentes. Este resultado debe considerarse con cautela pues dependerá de las correctas estimaciones de los valores de referencia presupuestados que realicen las instituciones contratantes y de la calidad y cantidad de la base de datos utilizada.

Es necesario destacar que, a pesar del efecto marginal tendente a reducir el ahorro en los procesos de compras a partir de un número determinado de oferentes, desde el punto de vista de la competencia sigue siendo importante incentivar la mayor cantidad de participantes pues reduce la probabilidad de coordinación entre los oferentes, dificultando la adopción de acuerdos colusorios, dada la mayor complejidad para el monitoreo de los participantes. Estos acuerdos, además, potencializarían la reducción del ahorro llevando a la ejecución de procesos de compras ineficientes.

De manera específica, en la columna 6 del **Cuadro 7** se expone la estimación de MCO incluyendo variables indicadoras (dummies)⁷⁶ para distintos números de oferentes hasta llegar a la cantidad competitiva de participantes⁷⁷ (número de participantes a partir del cual un oferente adicional no reduce el coeficiente de adjudicación). Los resultados de esta especificación sugieren que la diferencia promedio entre los CA de los procesos en los que se presenta un único oferente y aquellos a los cuales se presentan más de uno (1) es 11.77 puntos porcentuales, es decir, los procesos en los que no participa más de un proveedor del Estado tienen un margen porcentual promedio entre los valores contratados y los montos estimados (planificados) 11.77 porcentuales mayor al promedio de aquellos en los que sí se presenta más de uno (1).

Para el caso de 6 oferentes esta diferencia es de 1.47 puntos porcentuales, lo cual indica que procesos en los que participa esta cantidad de proveedores tiene un Coeficiente de Adjudicación promedio 1.47 porcentuales mayor que los procesos en que participa una cantidad mayor. A partir de este último número no se encuentra una diferencia estadísticamente significativa. En este

75 Jeffrey M. Wooldridge. Introducción a la econometría: un enfoque moderno. 4ta edición. 2010. P 194.

76 Estas variables toman el valor de uno (1) si en el proceso participó el número de proveedores del Estado indicado y cero (0) en cualquier otro caso.

77 De acuerdo con Gupta (2002), S. en su trabajo "Competition and collusion in a government procurement auction market", publicado en Atlantic Economic Journal 30, 13-25, el número de oferente competitivo es aquel a partir del cual incluir una variable referida a una unidad mayor de oferente resulta ser no significativa.

sentido, dado que el número de participante ascienda hasta 6, que participen uno o más oferentes adicionales no tienen un efecto promedio significativo en la reducción del CA.

Una lectura interesante de este resultado es que para que se reduzca a su mínima expresión la diferencia entre el valor contratado y el monto estimado en los procesos de compras públicas se debería incentivar la participación de al menos 6 proveedores del Estado⁷⁸.

Desde esta perspectiva, es interesante el signo negativo y estadísticamente significativo del coeficiente asociado a la variable tiempo de exposición (intervalo de tiempo en días transcurridos desde la fecha inicial de recepción de oferta y la estimada para la adjudicación)⁷⁹. De manera específica, por cada día adicional que transcurre entre el inicio de recepción de oferta y la adjudicación, el CA se reduce en 0.074%.

Desde la óptica de la modalidad del proceso, los resultados indican que la modalidad de Licitación Pública (restringida, nacional e internacional) y la Comparación de Precios, considerado de manera conjunta, presentan CA promedio significativamente⁸⁰ menores que las modalidades de Compras Menores, Sorteo de Obras, Proceso de Excepción y las Compras por Debajo del Umbral.

Finalmente, los procesos realizados con el objetivo de realización de obra y que requieren de la prestación de servicios muestran un CA significativamente menor que los procesos destinados a la adquisición de bienes. Sin embargo, se debe ser cauto en la interpretación de estos resultados y los relacionados a la modalidad de los procesos, pues estas diferencias en los coeficientes de adjudicación podrían estar contaminadas por las facilidades o el interés de realizar investigaciones de mayor o menor calidad para fijar los precios de referencia (monto estimado)⁸¹.

4.3.1. Causalidad y robustez de las estimaciones presentadas

Una vez que se presentan y discuten los resultados de estimaciones econométricas la pregunta que toma relevancia es ¿Qué tan confiable son los resultados obtenidos? Esta pregunta se suele dividir en dos preguntas más específicas: (i) ¿Qué tan robustos son estos resultados? y (ii) ¿Estos tienen una interpretación causal?

78 Cabe subrayar que los esfuerzos por estimular la participación de cualquier número superior a este pueden ser deseable desde el punto de vista de la competencia, pues, pese que una cantidad mayor a 6 no tienen efecto en la reducción del gasto en compras públicas, si puede dificultar acuerdos colusorios entre los agentes económicos, por ejemplo.

79 El tiempo de exposición exacto sería hasta la fecha final de recepción de oferta, pero estas fechas coinciden para todos los casos en la base de datos de la DGCP, por lo cual se usa la fecha de adjudicación como aproximación.

80 En términos estadísticos.

81 Por ejemplo, se podría estar más interesado en realizar una investigación de calidad para una construcción de carretera que supone un gasto millonario que para las compras de bienes no duraderos. En este mismo orden, el costo de mantener informaciones actualizadas sobre las condiciones de precios estaría más justificados para ciertos tipos de productos que para otros.

Con relación a la primera pregunta, la respuesta es mucho más alentadora. Si bien en las estimaciones de MCO (Mínimos Cuadros Ordinarios) se enfrentan a ciertos problemas de heterocedasticidad y autocorrelación, estos se corrigen o reducen (en el caso de la autocorrelación) considerando explícitamente la existencia de estas condiciones en las estimaciones por MCG (Mínimos Cuadrados Generalizados). Adicionalmente, **el hecho de que las estimaciones corregidas y las distintas especificaciones de modelos muestren resultados consistentes es buen indicio de que los resultados obtenidos son robustos, pues las conclusiones se mantienen a pesar de la estrategia de estimación utilizada.**

Sin embargo, desde el punto de vista de la causalidad, se debe ser bastante conservador en la lectura de las estimaciones presentadas. Lo primero que cabe destacar es que las variables explicativas disponibles no explican gran parte de la variación del CA, lo cual sugiere que podrían existir variables que inciden sobre el mismo que no están siendo consideradas.

Otra dificultad para una interpretación causal de los resultados es que los posibles instrumentos sugeridos en la literatura para contrarlar las variaciones endógenas de la cantidad de oferentes (que podrían estar incidiendo tanto en esta variable como en el CA, incidencia en la magnitud y/o dirección del impacto estimado de aquella sobre esta), son relevantes (explican de manera estadísticamente significativa el número de oferentes en los procesos), pero no son exógenas (inciden igualmente sobre el CA)⁸². En este sentido, **los resultados obtenidos tienen una interpretación más correlacional que causal. Se puede afirmar que estas variables varían en sentido contrario, pero la evidencia no es suficiente, dada las limitaciones de la estrategia de identificación, para afirmar con seguridad que las variaciones de una se explican por la otra.**

5. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La literatura empírica sobre los niveles de competencia en los procesos de compras y contrataciones públicas se centra básicamente en estimar los efectos que tienen indicadores claves de la competencia sobre la eficiencia económica en dichos procesos. En este sentido, se identifican estudios que analizan la relación entre el nivel de competencia de los procesos y la eficiencia económica para varios países. De esta manera, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de España emplea técnicas econométricas de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y Variables Instrumentales (VI) encontrando evidencia de una relación negativa entre el número de participantes con la modalidad de proceso abierto y la eficiencia económica en las compras públicas, medida como el margen entre los montos licitados y adjudicados⁸³.

En el caso de Italia, un estudio evidencia que la interacción entre las opciones de entrada y subcontratación se ve afectada por el uso de diferentes formatos de subasta en la contratación pública.

82 La identificación de un instrumento válido se hace muy relevante en este contexto, en el cual el problema de autocorrelación no se corrige totalmente con la estimación de MCG, indicando que el problema de autocorrelación no es puro (podría estar relacionado a un problema de endogeneidad).

83 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Radiografía de los procesos de contrataciones públicas en España, 2019. p 43-48.

De esta manera, utilizando la Técnica de Diferencia en Diferencias (Dif-en-dif) para explotar un conjunto de datos de subastas para obras públicas ejecutadas alternativamente en subastas de primer precio y oferta promedio, se evidencia que el uso de subastas de primer precio causa una marcada disminución tanto en la entrada como en la subcontratación⁸⁴. Para este mismo país, se identifica que una mayor descentralización de los procesos de compras se deriva en rebajas más reducidas de precios (menores desembolsos por los contratos), aunque condicionado a que los oficiales de los procesos no tengan grandes competencias⁸⁵.

En el análisis realizado por Brannman et al (1987)⁸⁶ para los Estados Unidos de América se estima que un mayor número de competidores induce a menores ofertas y, bajo circunstancias normales, mayor grado de competencia en una licitación impulsa a las empresas a revelar sus verdaderos costos.

En una investigación realizada en la industria de la construcción de Florida, Estados Unidos, se evidencia una relación negativa entre el costo de las obras y la cantidad de competidores en las licitaciones. En adición, se verifica que a partir de ocho oferentes los incrementos en el número de participantes no muestran efectos significativos, por lo cual se concluye que el proceso se hace competitivo alrededor de esta cantidad de oferentes⁸⁷.

En el caso de Chile, la Fiscalía Nacional Económica, autoridad de defensa de la competencia de ese país, encuentra que los niveles de eficiencia no son óptimos en los procesos de compras públicas, pues se pueden reducir los costos administrativos (tiempo de gestión) si en lugar de otro tipo de contratos (órdenes fijas⁸⁸, por ejemplo), cuando sea pertinente, se realizan contratos de suministros⁸⁹. En adición, encuentran una baja intensidad competitiva en las licitaciones, donde el 40.00% de estas no supera a los dos competidores o participantes en el periodo analizado⁹⁰.

84 Branzoli, Nicola, y Francesco Decarolis. «Entry and Subcontracting in Public Procurement Auctions.» *Management Science*, Vol. 61, No.12, 2015: 2945–2962

85 Chiappinelli, Olga. «Decentralization and public procurement performance: new evidence from Italy.» *Economic Inquiry*, 2020: 856–880

86 Brannman, Lance, J Douglass, y Leonard and Weiss. «The Price Effects of Increased Competition in Auction Markets», *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 69, No. 1, 1987: 24-32

87 Gupta, S. «Competition and collusion in a government procurement auction market», *Atlantic Economic Journal* 30, 2002: 13–25

88 Un tipo de contrato en el cual se establecen definen variables relevantes, como precios, unidades, fechas de órdenes, etc.

89 Contratado en los cuales solo se fijan precios y periodo de vigencia de este.

90 Fiscalía Nacional Económica (2010). Estudio de Mercado sobre Compras Públicas (EM05-2019).

6. CONCLUSIONES

En el estudio y revisión del marco legal, se determinó que de manera general las normas vigentes establecen las pautas necesarias para promover la igualdad de participación y la libre competencia en los procesos de compras públicas. En este sentido, se establecen disposiciones para promover la sana participación de los agentes económicos en dichos procesos, así como mecanismos de sanción. No obstante, permanecen aspectos tanto en la legislación actual como en evidencias prácticas que deben ser considerados con el objetivo de promover la competencia en los procesos de compras públicas y prevenir la ocurrencia de prácticas anticompetitivas en el marco de dichos procesos.

Por un lado, la falta de información sobre la dinámica de la oferta, detalles de agentes que se presentan a los procesos y sus ofertas específicas (precios y capacidad para ofrecer las cantidades demandadas), limitan la evaluación de la efectividad de los mecanismos legales para garantizar la competencia efectiva en los procesos. En adición, limitan el estudio de los determinantes de la eficiencia económica de estos, restringiendo la posibilidad de realizar observaciones orientadas a promover mejoras en este sentido. Si bien en el Portal Transaccional se pueden obtener la mayoría de estas informaciones, el formato en que se presentan los datos limita su utilización de una forma eficiente.

Por ello es necesario promover acciones que permitan coleccionar y disponer de información y datos precisos sobre los procesos de compras, pues son estos datos los que permitirán que tanto el órgano rector en materia de compras y contrataciones, como la autoridad de competencia, puedan determinar dentro de sus respectivos marcos de actuación, el nivel de competencia existente en los distintos procedimientos licitatorios, detectar posibles actuaciones fraudulentas del sistema que perjudican tanto a la Administración como a los ciudadanos que pagan con sus impuestos, analizar la eficiencia de las compras públicas y mostrar mayores niveles de transparencia sobre el uso que se le da al erario público.

Adicionalmente, es de suma importancia garantizar un acceso sencillo a estas informaciones, pues en la actualidad para realizar los análisis de rigor hay que acceder a diversas fuentes de información generadas a partir de los mismos procedimientos.

El análisis descriptivo del funcionamiento de los procesos de compras y contrataciones públicas, bajo las limitaciones antes señaladas, permite identificar algunas conclusiones relevantes. Los resultados del análisis de datos sugieren que el valor anual de las contrataciones públicas se ha incrementado en los últimos años, ganando relevancia dentro del gasto total del Estado, lo cual se podría interpretar como una mejora en la transparencia de la ejecución presupuestaria del mismo. Para el año 2020 las compras y contrataciones públicas se concentran fundamentalmente en tres (3) tipos de procesos, en términos de montos: (i) Licitaciones Públicas Nacionales, (ii) Procesos de Excepción y (iii) Comparación de Precios. Además, se registra que el 13.74% corresponde a la contratación de servicios y el 63.32% a la compra de bienes, mientras que la contratación para concesiones de obras acumula el 22.89% del total de montos adjudicados.

Desde el punto de vista geográfico, se verifica que los procesos de contrataciones públicas se concentran en el Distrito Nacional, Santo Domingo y Santiago observándose, además, una gran heterogeneidad entre las provincias a nivel nacional. En cuanto a la distribución geográfica de los proveedores registrados en la DGCP, estos se concentran de igual manera en el Distrito Nacional y Santo Domingo.

Al considerar las condiciones de competencia existentes en los procesos de compras y contratación pública se observa que el porcentaje de procesos a los que asiste un solo oferente sobrepasa el 66.00% del total de procesos para el periodo enero 2018 – octubre 2020, correspondientes a las modalidades de Compras por Debajo del Umbral y Procesos de Excepción. Según las estadísticas, la modalidad de Licitación Pública es la que asegura mejor nivel de competencia y, por tanto, mayor nivel de concurrencia en los procesos, sin embargo, es la modalidad que con menor frecuencia se utiliza, representado tan solo el 0.47% del total de procesos para el año 2020.

En cuanto a los resultados del modelo, provenientes de la evaluación de los determinantes del Coeficiente de Adjudicación (aproximación de la eficiencia económica de los procesos, desde el punto de vista de los precios), se estima que este es menor para las compras públicas realizadas mediante la modalidad de Licitación Pública y Comparación de precios, indicado que los precios adjudicados bajo estas modalidades se asemejan más a los precios de referencias que en las demás modalidades.

7. RECOMENDACIONES

El análisis realizado en el presente estudio y las fuentes consultadas, permiten la elaboración de recomendaciones con el propósito de fortalecer y promover la competencia efectiva en los procesos de compras y contrataciones públicas de la República Dominicana, y así colaborar con la eficiencia del gasto público que permitan a los ciudadanos el acceso a una mayor cantidad de bienes y servicios de mejor calidad, que satisfagan las necesidades de la sociedad y permitan ascender en el desarrollo económico y social.

Puntualmente, como resultado del presente estudio, se citan a continuación algunas recomendaciones para el ente regulador:

- a. **Promover mecanismos de fiscalización y supervisión de las entidades contratantes en el rigor de la exactitud de la información y documentación publicada en el portal transaccional**, para así disponer de datos certeros y rigurosos sobre los procesos de contratación pública en la República Dominicana, lo cual permitirá llevar un control tanto del gasto público como del nivel de competencia existente, así como facilitará la detección oportuna de contravenciones a las leyes de compras y contrataciones y de defensa de la competencia. También se sugiere la certificación con las normas de calidad ISO 9001 (norma de calidad para sistemas de gestión) y la ISO 27001 (norma internacional para sistemas de gestión de seguridad de información), lo que garantizaría la fiscalización de los procesos y eficiencia en los resultados obtenidos.
- b. **Promover la participación de una mayor cantidad de oferentes en las Compras por Debajo del Umbral y los Procesos por Excepción y ampliación de plazos**. Estas modalidades de selección por su propia naturaleza tienden a reducir y/o anular el nivel de competencia en las compras del Estado. Actualmente estas modalidades se encuentran dentro de los procesos más utilizados por las entidades contratantes, por tanto, una solución plausible para fortalecer las condiciones de competencia en estas modalidades podría ser el envío de invitaciones a la mayor cantidad de oferentes que cumplan con los requisitos exigidos por los pliegos y ampliar los plazos de publicidad de estos procesos.
- c. **Incentivar la utilización de las compras conjuntas por parte de las instituciones contratantes**. La cooperación en las compras, o agregación de la demanda, por parte de las entidades contratantes reduce los costos operativos y, al incrementar el volumen demandado, los precios a los que acceden dichas instituciones son más competitivos. Por tanto, se recomienda promover la planeación de compras conjuntas anuales por parte de los ministerios y sus dependencias, considerando su uso principalmente en aquellos mercados compuestos por grandes empresas que cuenten con capacidad productiva suficiente para responder a tal volumen de demanda.
- d. **Incluir criterios económicos en los requisitos para la participación de consorcios en los procesos de compras y contrataciones**. Los consorcios pueden tener el efecto adverso de facilitar la coordinación de ofertas futuras entre los oferentes, por lo que, identificar la capacidad productiva y su historial es necesario para reducir el riesgo de que esta figura sea utilizada

como medio para coludir. Con esto debe asegurarse que los agentes interesados realmente no cuenten con la capacidad productiva y económica para participar en los procesos de forma individual en el corto plazo.

- e. **Fortalecer el diseño y ejecución de los planes anuales de compras.** La planificación de las compras constituye uno de los principales elementos a considerar para incrementar la competencia en los procedimientos de compras públicas, por los beneficios que aporta al correcto diseño de los procesos de compras, como la identificación de las necesidades reales de las entidades contratantes y la organización de las compras, de modo que se reduzcan al mínimo los imprevistos que puedan surgir, lo que conllevaría a la reducción del uso de las modalidades que limitan la concurrencia.
- f. **Fortalecer, junto a PRO-COMPETENCIA, los mecanismos de monitoreo estandarizados para la detección oportuna de acuerdos colusorios entre los oferentes y potenciales oferentes.** En ese sentido, se han iniciado mesas técnicas en el marco de colaboración entre estas instituciones para fortalecer, de manera conjunta, el sistema de monitoreo que posee la DGCP, así como las herramientas de investigación de PRO-COMPETENCIA a los fines de detectar prácticas contrarias a la Ley núm. 42-08.
- g. **Promover el acceso directo de PRO-COMPETENCIA al Portal Transaccional a los fines de unir esfuerzos en la lucha contra la colusión en procesos de compras y contrataciones públicas.** En el caso de que la vista de usuario público sea diferente a la del administrador (sin capacidad de modificar), es recomendable el acceso a esta fuente de datos que permita un mejor aprovechamiento de la información con el objetivo de monitorear los procesos de compras públicas, específicamente para la identificación de posibles conductas anticompetitivas por parte de los oferentes. A la fecha de publicación del presente estudio, la DGCP ha iniciado un proceso de revisión interna de las informaciones que pueden compartir con PRO-COMPETENCIA, para que esta última pueda realizar de manera continua y oportuna el monitoreo de las transacciones y detectar posibles infracciones, desde el punto de vista de la libre y leal competencia.
- h. **Promover la capacitación y el incentivo de los funcionarios encargados de desarrollar y supervisar los procesos de compras y contrataciones para que identifiquen los indicios de manipulación y concertación de ofertas y comuniquen los mismos a la autoridad de competencia, y también para que diseñen dichos procesos de forma que se reduzcan al mínimo las probabilidades de que la colusión tenga éxito.**
- i. **Actualizar con regularidad las estadísticas públicas del Portal Institucional.** Una de las limitaciones enfrentadas al momento de realizar el presente estudio fue la desactualización de los datos, lo que merma el potencial efecto que pueden tener los resultados en la sociedad y en el accionar del Estado, además que no permite realizar análisis coyunturales. Desde el mes de agosto 2020 a agosto 2021, no se habían actualizado las tablas y datos en el Portal.

- j. **Continuar con el esfuerzo en la digitalización del sistema para evitar las inconsistencias de informaciones.** Actualmente es posible detectar diferencias entre los montos totales ejecutados en las compras públicas que se visualizan en las memorias institucionales, los boletines estadísticos y en las tablas de datos del Portal Institucional, por lo que, una continua sistematización del sistema permitirá la generación de estas estadísticas en tiempo real, reduciendo las posibles fallas humanas.
- k. **Recomendar el uso de la guía de colusión de PRO-COMPETENCIA.** Para contribuir a la difusión del conocimiento en términos de competencia entre los oferentes, promover una cultura de competencia y reducir los incentivos a coludir que puedan tener los potenciales proveedores. Disponible en: <https://procompetencia.gob.do/atribuciones/promocion-de-la-competencia/>

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe." Caracas, 2014.
- Brannman, Lance, J Douglass, and Leonard and Weiss. "The Price Effects of Increased Competition in Auction Markets." *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 69, No. 1, 1987: 24-32.
- Branzoli, Nicola, and Francesco Decarolis. "Entry and Subcontracting in Public Procurement Auctions." *Management Science*, Vol. 61, No.12, 2015: 2945–2962.
- Chiappinelli, Olga. "Decentralization and public procurement performance: new evidence from Italy." *Economic Inquiry*, 2020: 856–880.
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. *Informe sobre Anteproyecto de Ley General de Contrataciones Públicas*. Gubernamental, Santo Domingo: PROCOMPETENCIA, 2021.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). *Radiografía de los procesos de contrataciones públicas en España*. CNMC, 2019.
- Correa, Isabel. *Manual de licitaciones públicas*. Serie, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, Santiago: CEPAL, 2002.
- Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). "Procesos de Excepción." 2015.
- Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). "Guía del proceso de compras por debajo del umbral." Gubernamental, 2015.
- Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). "PD-DAF-05 Compra Menores." 2012.
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. "ICEX España Exportación e Inversión." Enero 25, 2021. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/dncp-estrategia-licitaciones-new2021869429.html?idPais=PY> (accessed noviembre 15, 2021).
- Fiscalía Nacional Económica. *Estudio de Mercado sobre Compras Públicas*. División Estudios de Mercado, Fiscalía Nacional Económica, 2020.
- Fiscalía Nacional Económica. "Estudio de Mercado sobre Compras Públicas." Gubernamental, Santiago, 2019.
- Gupta, S. "Competition and collusion in a government procurement auction market." *Atlantic Economic Journal* 30, 2002: 13–25.
- Gúzman, Yokasta. "Sistema Nacional de Contratación Pública en la República Dominicana." *Altheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, 2015: 128-156.
- Mora, José, and Jeannette Von Wolfersdorff. *Una mirada sobre la competencia del Mercado Público*. Santiago: Observatorio Del Gasto Fiscal en Chile, 2018.

OECD. "Competition in Bidding Markets." 2006.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Promoviendo la competencia efectiva en los procesos de compras públicas*. Ciudad de México: OECD, 2016."www.oecd.org." www.oecd.org. n.d. <https://www.oecd.org/daf/competition/carterls/42594486.pdf> (accessed junio 1, 2021).

Organization for Economy Cooperation and Development. *Competition policy and procurement markets*. Roundtables, OECD, 1998.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Herramientas para la evaluación de la competencia*. OCDE, 2011.

Rozenwurcel, Guillermo, and Gabriel Bezchinsky. *Compras Públicas en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y Desafíos*. Compilación, Universidad Nacional de San Martí, 2012.

State Proccurement Office. *Hawaii.gov*. n.d. <https://spo.hawaii.gov/procurement-wizard/manual/market-research/> (accessed Junio 15, 2021).

Stewart, Richard Leon. *Market research for effective competition in the federal procurement process*. Tesis de maestría, Monterey: Naval Postgraduate School, 1987.

9. ANEXOS

Anexo 1. Metodología empírica

Datos

Los datos utilizados en la elaboración de este documento provienen del portal web de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). Estos permiten realizar una caracterización de los procesos de compras públicas desde perspectivas muy diversas, sin embargo, presenta serias limitaciones para el análisis de las condiciones de competencia en los procesos, especialmente de posibles dinámicas que pueden sugerir o identificar conductas colusorias, para lo cual no son útiles. Adicionalmente, no está exenta de errores inherentes a los procesos de registro y digitalización de las informaciones, lo cual se puede agravar por el hecho de que estos van a depender del oficial de compra encargado de cada proceso y la calidad de la información suministrada por los agentes económicos involucrados en el proceso.

Análisis econométrico

El análisis econométrico en los estudios de competencia en procesos de compras públicas se centra en medir la ganancia en términos de eficiencia económica de las mejoras competitivas en dichos procesos. Un ejemplo de análisis en este sentido es estimar los efectos que sobre la eficiencia económica tiene la elección de un procedimiento de contratación particular. En este ámbito de las compras públicas, la eficiencia económica se puede aproximar por medio del costo o precio de lo pagado por la administración a la empresa adjudicataria, la calidad del bien y servicio contratado o el tiempo de ejecución del contrato. Por limitaciones en la disponibilidad de información se suele evaluar la eficiencia en términos del precio pagado. Como proxy de este se establecen los indicadores siguientes:

$$Baja\ ganadora = \frac{Importe\ Lote - Importe\ Adjudicación}{Importe\ Lote} \times 100$$

$$Coeficiente\ adjudicación = \frac{Importe\ Adjudicación}{Importe\ Lote} \times 100$$

Una vez calculado estos indicadores, se puede plantear el modelo siguiente:

$$\ln(CoefAdj_{it}) = \beta_0 + \beta_1 Agentes_{it} + \beta_2 Abierto_{it} + \beta_3 Controles_{it} + \epsilon_{it}$$

Donde la variable explicada (dependiente) es el logaritmo natural del coeficiente de adjudicación; "Agentes" se refiere al número de participantes en los procesos; "Abiertos" es una dummy que toma el valor de uno si el proceso es abierto y 0 si no. Los β , son parámetros para estimar.



Comisión Nacional de Defensa de la Competencia | **PRO-COMPETENCIA**

Dirección Ejecutiva | **DE**

Departamento de Estudios Económicos y de Mercado | **DEEM**

Santo Domingo D.N., República Dominicana

Calle Caonabo 33, Gáscue

Código Postal: 10205

809-338-4005

www.procompetencia.gob.do

© 2021



@pcompetenciard



@procompetenciard