PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Reforma de la Ley 340-06 por la transparencia y el fortalecimiento de la administración pública

REFORMA de la Ley 340-06

por la transparencia y el fortalecimiento de la administración pública

22 de septiembre del 2021

PARTICIPACIÓN CIUDADANA
movimiento cívico no partidista

CEPAE
¡UNIDAD EN LA DIVERSIDAD!

CIUDAD ALTERNATIVA
EQUIDAD | PARTICIPACIÓN | DEMOCRACIA

Fundación Solidaridad

PARTICIPACIÓN CIUDADANA
movimiento cívico no partidista

PARTICIPACIÓN CIUDADANA
movimiento cívico no partidista

REFORMA de la Ley 340-06

por la transparencia y el fortalecimiento de la administración pública

22 de septiembre del 2021

Santo Domingo, R.D.
Noviembre, 2021

Calle Wenceslao Álvarez #8, Zona Universitaria, Santo Domingo, D.N.
República Dominicana
✆ (809) 685-6200
✉ info@pciudadana.org
🌎 pciudadana.org

Título:

REFORMA de la Ley 340-06

por la transparencia y el fortalecimiento de la administración pública

Diseño y Diagramación:
Jesús Alberto de la Cruz

Impreso en República Dominicana
Editora Búho, S.R.L.

ISBN:

El contenido de la presente publicación es responsabilidad exclusiva de Participación Ciudadana y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Santo Domingo, República Dominicana.

Contenido

Presentación 7

Palabras de bienvenida 9

Ponencias 11

Importancia de la transparencia en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas. . . . 13
Delia Ferreira
Presentación del anteproyecto de reforma de la Ley 340-06. 16
Carlos Pimentel

Primer Panel 21

La reforma de la ley desde un enfoque de la administración pública nacional. 23
Gregorio Montero Montero
Faustino Collado

Sección de preguntas 27

Segundo panel 28

La reforma de la ley desde un enfoque de la sociedad civil y el ámbito de la administración pública local. 35
Guadalupe Valdez
Ángel Mercedes

Sección de preguntas 39

Conclusiones 43

Presentación

El proceso de compras y contrataciones públicas es una de las principales puertas de entrada de la corrupción, siendo imperante la necesidad de un marco normativo que garantice su control y fiscalización. El ***Seminario Reforma de la Ley 340-06*** se realizó con la finalidad de contribuir al fortalecimiento y la transparencia de la administración pública del país.

Fue realizado por Participación Ciudadana, el Centro de Planificación y Acción Ecuménica, la Fundación Solidaridad y Ciudad Alternativa, dentro del marco de dos proyectos auspiciados por la Unión Europea: "Acción ciudadana, por una administración pública inclusiva" y "Promoviendo la participación ciudadana, la veeduría social y la incidencia en la gestión local".

El desarrollo del seminario contó con una sección de ponencias, dos paneles y dos secciones de preguntas. La primera ponencia versó sobre la importancia de la transparencia en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas, a cargo de Delia Ferreira, presidenta de Transparencia Internacional. Luego el director de la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas, Carlos Pimentel, presentó el anteproyecto de reforma de la Ley 340-06.

En el primer panel se trató la reforma de la Ley 340-06 desde un enfoque de la administración pública nacional, con la participación del viceministro de Reforma y Modernización, Gregorio Montero y Faustino Collado, de la sociedad civil. El segundo panel abordó la reforma de la Ley 340-06 desde un enfoque de la administración pública local, con las intervenciones de Ángel Mercedes, director ejecutivo de la Federación Dominicana de Municipios y Guadalupe Valdez, de la sociedad civil.

Esta relatoría recoge de manera sintética las ponencias, presentaciones y participaciones del seminario. La presentación del anteproyecto está incluida de manera extensa, por todos los elementos de análisis que ofrece. De igual manera, las secciones de preguntas.

Palabras de bienvenida

Leidy Blanco García, coordinadora general de Participación Ciudadana

La coordinadora general de Participación Ciudadana, Leidy Blanco García, planteó que la contratación y las compras públicas son elementos esenciales en la prestación de servicios públicos, en el ejercicio de un gobierno eficiente, transparente, y en la búsqueda de una economía inclusiva y sostenible.

Añadió que se precisa de una reforma ya que “La ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones, ha resultado incapaz de regular la gestión del Estado en aras de eficientizar, supervisar y transparentar el uso de los recursos públicos, alimentando la cultura clientelar que impera en nuestro país”.

A manera de introducir el tema de la reforma, esbozó algunos criterios que debe cumplir la nueva Ley de Compras y Contrataciones. Dentro de estos mencionó la inclusión de cláusulas de anticorrupción en todos los contratos del Estado, de asociaciones público-privadas y el registro de personas naturales y jurídicas vinculadas con actos de corrupción y lavado de activos para evitar su contratación. Añadió que la ley debe permitir disminuir los márgenes de discrecionalidad en la adopción de decisiones y el control social sobre el proceso de las compras públicas.

Ponencias

Importancia de la transparencia en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas

Delia Ferreira, presidenta de Transparencia Internacional

En su ponencia, Delia Ferreira, presidenta de Transparencia Internacional, presenta elementos que se deben tomar en cuenta para el fortalecimiento del sistema de contrataciones públicas.

Señala que el problema con la corrupción es que permea todas las esferas de la sociedad, ya que penetra en el sistema político, el sistema económico, el sistema social y la cultura de nuestros países, adoptando diferentes formas. En algunas ocasiones prevalece la llamada pequeña corrupción, que termina constituyendo un verdadero sistema que se enraíza en la estructura de la sociedad, en otras ocasiones se efectúan grandes casos de corrupción, como el caso Odebrecht Lava Jato. Las prácticas corruptas no solo sustraen recursos del Estado, sino que afectan la calidad de vida de las personas, llegando a cobrar vidas.

Una de las principales ventanas de oportunidad para la corrupción son las compras y contrataciones públicas, porque en este sector los riesgos de corrupción son muy altos ya que las grandes cantidades de recursos se manejan a través de compras y contrataciones generan una oportunidad para la malversación de fondos y el enriquecimiento ilícito.

Entendiendo que la corrupción es un problema complejo y multifacético, plantea que requiere un abordaje holístico, que cierre las ventanas de oportunidad por las que se filtra la corrupción en los sistemas. Señala cuatro áreas problemáticas de la corrupción y las medidas necesarias que hay que tomar para corregir estos problemas:

Áreas problemáticas	Medidas necesarias
Falta y desequilibrio de la información a la que acceden los ciudadanos, competidores y decisores, que impide la transparencia del proceso de compras y contrataciones.	Hay que transparentar la información en todas las etapas, haciendo que sea accesible, utilizable, no solo por los proveedores y los funcionarios encargados del área, sino también por la ciudadanía, para que pueda monitorear los procesos.
Reglas y procedimientos que incentivan la discrecionalidad. En la elaboración de los pliegos se puede favorecer de manera intencional a alguna de las partes.	Las reglas tienen que garantizar un trato equitativo, reducir los márgenes de discrecionalidad. Plantear claramente que las excepciones, las contrataciones de urgencias, las contrataciones directas, son excepcionales y no se pueden usar como reglas básicas.
Integridad del sistema, tanto del sector público como del sector privado. Abarca: conflictos de interés, falta de la debida diligencia sobre los contratistas o los proveedores, influencias indebidas, falta de competitividad en el mercado.	La integridad de los funcionarios públicos requiere trabajar con los códigos de conducta, las leyes de ética pública, la regulación de los conflictos de interés, las declaraciones de patrimonio e intereses, la regulación de las puertas giratorias. Regulación del lobby. Un mecanismo muy útil, que debería ser incorporado en todos los contratos son los pactos de integridad. La sociedad civil los está usando en muchas partes del mundo para ser el guardián de la integridad y levantar una bandera cuando algo no se esté haciendo como corresponde.

Control, monitoreo, sanciones o medidas reparatorias.	El control debe permitir detectar de forma oportuna los problemas de corrupción o las posibles ventanas de oportunidad para la corrupción. Es útil contar con un mecanismo de quejas ágil. Hay evidencias de que el mecanismo de auditoría concomitante es sumamente eficiente.

Presentación del anteproyecto de reforma de la Ley 340-06

Carlos Pimentel, director de la Dirección General de Compras y Contrataciones

El gran reto, tener un sistema robusto en los controles y un sistema que permita la eficiencia y la adquisición de bienes y servicios con agilidad, con prontitud y con transparencia.

Carlos Pimentel, director de la Dirección General de Compras y Contrataciones, al presentar el anteproyecto de reforma *de la Ley 340-06, inició* ofreciendo datos sobre el estado en el que se encuentra actualmente el Sistema de Contrataciones en el país, con el propósito de describir el contexto en el que se realiza el proceso de reforma.

Dentro de los datos ofrecidos se releva:

- 365 instituciones del Estado transan a través del Portal Transaccional. Entre ellas 12 hospitales, 17 ayuntamientos y juntas municipales, así como La Junta Central Electoral y La Cámara de Cuentas.
- En este año se han transado 82,398 millones a través del portal.
- Se han adjudicado 50,649 contratos.

- Los contratos han mejorado su distribución de acuerdo a género: adjudicándose un 83% a hombres y un 17% a mujeres.
- 20,367 millones han sido adjudicados a la pequeña y la mediana empresa, representando una participación de un 25%.
- Se han publicado 51,730 procesos.
- Se han recibido 167,652 ofertas.

Señala que la limitada participación de los ayuntamientos en el portal es una carencia que tiene el sistema de contrataciones, ya que solo 17 ayuntamientos transan en el portal. Por lo que plantea:

“Es necesario realizar un esfuerzo extraordinario para llevar a todos los ayuntamientos al portal, porque el portal es el medio obligatorio que garantiza transparencia y publicidad de los procesos de contrataciones. Garantiza mayor nivel de participación y al mismo tiempo puede garantizar mayores niveles de competencia”.

Considera que lo ideal sería desarrollar un **sistema electrónico de contrataciones públicas**.

Avances de la actual gestión:

- Incremento del registro de proveedores del Estado. En este año se inscribieron alrededor de 12,000 nuevos proveedores, con una proporción importante de micro y pequeñas empresas.

  Como parte de este avance, recientemente se emitió una resolución que permite que las asociaciones sin fines de lucro se puedan registrar como proveedoras del Estado.

- Utilización de la modalidad de contratación subasta inversa, ya se han realizado cinco procesos de subasta inversa.

Se refirió a un conjunto de normativas complementarias que es necesario impulsar para fortalecer el sistema:

- Ley que regule los contratos de venta del patrimonio público y los contratos de alquiler, con todos los principios de la contratación, de publicidad, de participación, de transparencia.

- Ley que regule el lobby. Una ley que contemple la figura del compliance, la figura del cumplimiento regulatorio y lo relacionado con los beneficiarios finales.

- Ley de extinción de dominio.

Ley de control de publicidad oficial.

Es necesario además revisar la Ley 10-07 de Control Interno, o la Ley 10-04 de Cámara de Cuentas.

Con respecto al anteproyecto:

El anteproyecto fue ampliamente discutido, con participación de los distintos sectores. Fue entregado a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, que ha designado una comisión que lo está viendo. Aún está abierto para la discusión, propuestas y observaciones. Se espera que en el corto plazo sea introducido al Congreso Nacional.

¿Qué busca el anteproyecto?

- Simplificar los trámites, buscando el equilibrio entre transparencia, control y el funcionamiento de las instituciones, y la eficiencia. Para lograr un sistema que permita la eficiencia y la adquisición de bienes y servicios con agilidad, con prontitud y transparencia.

- La contratación electrónica. Ya ha habido avances en el Portal Transaccional, con 365 instituciones y hay proyectos que permitirán el desarrollo del sistema electrónico de contrataciones. Eso implica interconexiones con otros sistemas del Estado dominicano, como el SIGEF.

- Apoyo a sectores productivos nacional. De manera que las contrataciones públicas puedan servir para el desarrollo al dinamizar los sectores productivos. Convertir las contrataciones en una política pública efectiva para motorizar la dinámica de la economía de los territorios y de los micro territorios.

- Mecanismos de transparencia y control. Partiendo de dos principios: 1) Todas las etapas de las contrataciones son públicas. 2) Todo tiene que estar sujeto a controles. Estos controles incluyen los del Sistema Nacional de Control de Auditoría, los controles externos, los controles internos, al control social, y al control legislativo.

- Fortalecimiento del régimen de consecuencias. Incluyendo sanciones disciplinarias, administrativas, penales y pecuniarias.

- Desarrollo sostenible: criterios económicos, sociales y ambientales. Estos criterios no están abordados en la Ley 340.

- Fortalecimiento del régimen jurídico y contractual.

- Reformulación del régimen de prohibiciones para contratar con el Estado. Además de la suspensión de registro a ministros, viceministros, senadores, diputados, alcaldes y regidores, es necesario abordar el tema de los beneficiarios finales de las empresas.

Objeto de la ley:

Establecer un régimen jurídico general de la contratación pública, mediante la determinación de los órganos, principios, procedimientos y reglas que aplican a esta, con la finalidad de garantizar una eficiente utilización de los fondos públicos y una mayor satisfacción de las necesidades de interés general, aplicando de manera transversal criterios que aseguren el desarrollo sostenible y fomenten el uso de la tecnología.

Se amplió el objeto de la ley, integrando criterios como el desarrollo sostenible y el fomento de la tecnología, y desglosando el ámbito de aplicación en objetivos y otros que son subjetivos.

Como principio de la ley de manera objetiva, aplica a todas las contrataciones que se utilicen con fondos públicos. Evidentemente, hay exclusiones, excepciones y condiciones especiales.

Se actualizó la normativa, a fin de hacerla conforme a las disposiciones vigentes, sobre la organización administrativa del Estado. Además, se incluyó de manera expresa algunas entidades que a pesar de no ser propiamente estatales deben estar sujetas a los principios generales de las contrataciones.

Se incluyen como sujeto obligado los fideicomisos públicos, ampliado el radio de aplicación de los sujetos obligados de la Ley 340.

Establecimiento de un sistema de exclusiones: contratos de venta y arrendamientos de bienes, concesiones y asociaciones público-privadas, convenios de colaboración y gestión, contratación de notarios, alguaciles e intérpretes y procesos sujetos a régimen especiales.

Como filosofía del anteproyecto se han agregado nuevos principios rectores, como el principio de juridicidad, inclusión, debido proceso, imparcialidad, idoneidad, planificación, sostenibilidad, autonomía y favorabilidad del desarrollo local.

En el título II se definen los principales tipos contractuales. Se consideró necesario dedicar un apartado para su explicación para facilitar la comprensión al momento de analizar los procedimientos de contratación uno por uno.

Inclusión de nuevas modalidades de contratación, como la licitación pública abreviada, convenios marcos, el fortalecimiento de la subasta inversa y los sorteos de obras.

Organización del anteproyecto en distintas etapas: etapa precontractual, etapa contractual y etapa post contractual, para facilitar la comprensión del ciclo de la contratación pública.

Atendiendo a los ciclos de la contratación se plantean los temas de transparencia, control, eficiencia del gasto. Se está planteando una mesa de fiscalización, que es un espacio de participación de la ciudadanía para monitorear las contrataciones públicas.

Entre otras novedades, como son: contrataciones públicas estratégicas, que impulsen el desarrollo social y local, la inclusión económica, sectores vulnerables, protección del medio ambiente, el fomento de la innovación. Inclusión de la modalidad de contratación de soluciones y un régimen especial de la Mipyme.

En cuanto a la Dirección de Contrataciones Públicas, se plantea que tenga plena capacidad jurídica, patrimonio propio, que sea elevada y tenga independencia como ente rector en cuanto a la su función y competencia. Además que pueda establecerse regla de designación y permanencia de los cargos que contribuyen a acentuar aún más esa independencia. La dirección se mantiene como órgano jerárquico, además de las potestades normativas, de acuerdo con las limitaciones previstas y las potestades de tutela frente a las subdirecciones.

Primer Panel

La reforma de la ley desde un enfoque de la administración pública nacional.

Gregorio Montero Montero, viceministro de Administración Pública.

Si queremos prevenir corrupción, la ley de contrataciones públicas es una de las mejores herramientas para ello.

Desde el punto de vista del MAP, para que la administración pública pueda dar respuesta efectiva a las demandas de los ciudadanos y las ciudadanas, tiene que tener un enfoque ciudadano céntrico y garantizar el interés general de la población.

Tomando en cuenta este enfoque, considera que en el análisis, las discusiones, que se realicen en el marco de la reforma de la Ley de Contrataciones Públicas se deben repensar principios fundamentales, tales como:

- Principio del interés público o principio de interés general.
- Principio de igualdad, que está contemplado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Estrategia Nacional de Desarrollo.

- Principio de legalidad, que ha evolucionado hoy en el principio de juridicidad, para entender que toda actuación de funcionario público, de órgano o ente público, tiene que ceñirse al ordenamiento jurídico vigente.

- Principio de eficiencia, que es vital para que la administración pública cumpla con su cometido. El fin último del Estado es el bienestar social y el brazo ejecutor del Estado para conseguir ese bienestar social es la administración pública, a través de la puesta en marcha de políticas públicas inclusivas.

Anteriormente se entendía que existía una contradicción entre legalidad y eficiencia, sin embargo, no puede haber eficiencia sin principio de legalidad.

- Principio de la buena fe, que es además una presunción. En gran parte de los países hay un nivel de desconfianza entre quienes gobiernan y los gobernados. La ciudadanía no cree en las autoridades públicas y los gobernantes no confían en los ciudadanos. Eso hay que revertirlo.

- Principio de la ética. El sistema de gestión de las contrataciones públicas tiene que centrarse en valores, para que pueda generar confianza. En ese sentido, se debe flexibilizar la norma, no flexibilizar la aplicación de la norma.

El MAP considera que el anteproyecto de reforma de la Ley 340-06:

- Contribuye al fortalecimiento del derecho administrativo como rama del derecho público, que disciplina la organización y el funcionamiento de la administración pública.

- Tiene una evidente intención de fortalecer el sistema de profesionalización de la función pública, en el marco de ese Sistema de Contrataciones Públicas.

- Tiene claramente definida la configuración del acto administrativo.

- También tiene claramente establecidos los procedimientos administrativos.

Balance y Lecciones del Sistema de Compras y Contrataciones, las Normas Jurídicas y las Prácticas Administrativas

Profesor Faustino Collado, sociedad civil

Tenemos que revisar todas estas cosas que tienen que ver con la eficiencia, los procesos y los procedimientos, para acompañar el proceso de la revisión de la de la ley y mejorar todo el sistema.

El profesor Faustino Collado hizo un recuento sobre los acontecimientos sucedidos en las últimas décadas relacionados con el Sistema de Contrataciones Públicas, que han sido reflejo de un Estado personalista, con regímenes políticos autoritarios y clientelares que dislocan el presupuesto público. Entre otros aspectos, en este recuento hace mención de los concursos especiales y el grado a grado.

Bajo la influencia de la OEA, en 1966 se creó un modelo de economía de escala para que el Estado comprara a precios más bajos, lo que no funcionó porque a las facturas se les cargaba los sobornos y un costo por pagos tardíos.

Otros puntos analizados en su presentación fueron:

- Las excepciones y las compras de emergencia justificadas con “Para evitar grandes demoras en los programas del gobierno, que puedan representar gastos considerables”, argumento utilizado aun en la actualidad.
- Posiciones cuestionables del sector privado para defender sus intereses, como son apoyar la no inclusión del Sistema de Compras y Contrataciones en las reformas institucionales de 1990-1992 y el impulso a la Ley 488-8, con el que se beneficia del trato especial a las Mipyme.
- El proceso financiero de las compras y contrataciones, que ha generado una cultura de burocracia, sobre valoración y retraso, que apalancan la corrupción.
- Cuestiona la forma en que se aplica la emergencia y urgencia, y la creación de las excepciones (Ley 449).
- Especialmente, la excepción introducida por la Ley 449, en lo referido a publicidad, que supone un gasto excesivo e innecesario y es fuente de corrupción.

Resaltó que Decreto 262-98 modificó procedimientos de la Ley 295 de Aprovisionamiento, mejorando las contrataciones públicas:

- Autorizó a cada institución a comprar.
- Introdujo cinco modalidades de contrataciones.
- Introdujo una amplia lista de prohibiciones de funcionarios parientes y asociados que no podían ofertar al Estado.
- Creó la categoría de compra de urgencia.

Una deficiencia del decreto fue que la sociedad civil, que impulsó el decreto, no quedó incluida en la supervisión de las compras públicas.

Como parte del proceso de fortalecimiento del Sistema de Compras y contrataciones, menciona avances en los 1996 y 1997, con la creación del Programa de Administración Financiera Integrada (PAFI), que dio paso al Sistema de Integración Financiera Integrada (SIGEF) y el surgimiento de la Comisión de Reforma del Estado.

Señaló como un acierto del anteproyecto el hecho de que establece que la comisión de compras y contrataciones emita la resolución de urgencia. Sin embargo, considera que se puede involucrar a la comisión de ética de la institución y a diferentes formas de veedurías.

Sección de preguntas

Gregorio Montero Montero

¿Por qué los gobiernos no le cumplen a la sociedad?

Nuestros países han vivido inmersos en la cultura del engaño. No se supone que ningún gobierno le incumpla a la sociedad, porque la agrupación política que llega al poder es como resultado de un programa y de unas acciones que le ha vendido a la sociedad, a cambio del cual la sociedad le otorga el voto. Pero históricamente ha habido engaño en esa dirección.

Eso empieza a cambiar, porque también la sociedad históricamente se ha tornado apática frente a ciertos temas de gestión pública. En la medida en que la sociedad se ha empoderado con el tema de la corrupción, en esa medida se han ido tomando acciones. Creo que la propia sociedad es la que tiene que hacer que los gobiernos cumplan.

Por ejemplo, ahora estamos proponiendo que se incluya el referéndum revocatorio en la reforma constitucional. Si algo justifica una reforma constitucional es el referéndum revocatorio, porque la ciudadanía no está obligada a tragarse por el periodo completo a una autoridad que no le está cumpliendo.

Con respecto a la Dirección de Compras y Contrataciones como ente:

Carlos, ya el MAP envió esa opinión. Si pudieran rever el tema del ente, que se creó como ente, luego lo convirtieron en un órgano y ahora se está proponiendo de nuevo que sea un ente. Creo que el tema de las contrataciones públicas es tan complejo y de tanto compromiso, que requiere de articulaciones importantes, que sería bueno ver la necesidad de crearle un consejo directivo

al ente de las contrataciones públicas. Así se distribuye también un poco la carga, sobre todo con la decisión de algunos temas que son cruciales.

Eso me faltó decir ahorita.

¿Por qué no se aplica la ley de salarios?

Fundamentalmente ha sido por errores en la redacción de la ley, colocando cuestiones que no se debió y por la ausencia de un reglamento.

En el año 2013 se aprobó la Ley 105-13 Ley General de Salarios para el sector público. En el 2012, 2011 se empezó discutir, y se les ocurre a miembros del poder legislativo colocar montos salariales para los altos cargos, lo que habíamos evitado cuando preparamos la propuesta. Dije: "Si colocan montos salariales no va haber mucha posibilidad de que la ley se aplique, porque la gente va a perder confianza en ella". Se iba a decir que eso era solo para resolver el problema para los altos cargos, y con otro riesgo, de que cuando colocas un monto salarial en una ley se hace obsoleto prontamente.

A los altos cargos se le colocaron sus salarios y ya no les importaba que la ley se aplicara para resolver los problemas a los cargos inferiores.

Además la falta del reglamento. El reglamento de la Ley 105-13 todavía está sometido, se va a someter de nuevo con unos ajustes que se le han hecho, pero la ley se nos ha venido poniendo vieja lamentablemente.

Carlos Pimentel

¿Cuándo usted cree que esta importante reforma de la Ley de Compras y Contrataciones estará en vigencia?

El proyecto está en la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, está siendo revisado por una comisión, que ha decidido convocar a la sociedad para recibir observaciones, propuestas. También fue presentado el anteproyecto dentro de las reformas sugeridas en el diálogo que se está desarrollando.

La idea es que agotado este proceso vaya al congreso y cuando sea aprobado en el congreso, que se ha promulgado y que inicie su implementación. Y hay que establecer un tiempo de transición entre un régimen y otro.

Hemos tratado de construir un anteproyecto que no atropelle mucho lo que existe como Sistema de Contrataciones, porque cualquier avance o reforma tiene que apoyarse de las fortalezas de

lo que está construido hasta ahora en el Sistema de Contrataciones. No podemos borrar todo y empezar de cero.

Tenía la esperanza de que el proyecto pueda ser sometido al congreso en esta legislatura, para que continúe su discusión.

¿Cuáles son los casos que sean judicializados en el presente gobierno?

Los casos que hemos conocido que tienen elementos de tipo penal y hemos entregados a la Procuraduría:

- El caso de los de 11,500 millones de asfalto caliente.
- Caso Plan Social.
- Dos casos de INAIPI.
- Caso del Ministerio de la Juventud, de esta gestión.
- Caso Ministerio de Salud Jeringuilla, de esta gestión.

Entre otros casos que han sido entregados al Ministerio Público.

Con el Ministerio Público hay una colaboración muy estrecha, de equipos de tareas conjuntas y el intercambio de información. Han sido anulados 17 y procesos. En el orden administrativo se han suspendido el registro de proveedores del Estado a 50 proveedores, por incumplimiento y por faltas graves. Aquí hay instituciones que están rodeadas de carteles, el Plan Social es uno, ayer y hoy, y hay 50 proveedores suspendidos con inhabilitaciones permanentes e inhabilitaciones temporales. Hemos indicado a todas las instituciones que ante incumplimientos, ante faltas, puedan informar al órgano rector, para tomar las medidas de lugar.

Hay suspensiones de procesos: ayuntamientos de Boca Chica, San Pedro, La Romana, Ministerio de Educación, 50 lotes anulados de 54; el INTRAN, los semáforos anulados, entre otros.

Limpiamos los archivos de la Dirección. Encontramos más de 200 casos pendientes, de esos no hay un caso pendiente, hemos abordado todos los casos. De lo que sí pueden estar seguros es que en la Dirección, mientras estemos ahí, nunca va haber silencio administrativo, todos los casos van a tener decisiones.

¿Qué podemos hacer todas y cada una de las mujeres que estamos aquí hoy, para ayudar en que el porcentaje de la participación de las Mipymes Mujer sea aún mayor al 10%?

Con respecto al porcentaje de participación de la Mipyme, primero debo establecer una idea, con relación al juicio que hace Faustino Collado.

Siempre va a haber creatividad para enriquecerse ilícitamente a través de las contrataciones

públicas. Y sí, es cierto que grandes empresas crearon muchas empresas y razones sociales. Por eso en el país hay un problema serio con la colusión.

En estos días había un proceso que tenía más de 700 frentes, habían más de 200 que estaban relacionados a través de la misma composición accionaria, eso es colusión.

Y la conversación de la Dirección de Compra, con Pro Competencia es fundamental, hemos desarrollado un sistema que nos permite identificar las vinculaciones de los proveedores en un mismo proceso.

Ahora, ¿entendiendo que un grupo de vivos desarrolló pequeñas y medianas empresas para aprovecharse de esa posibilidad de desarrollar el aparato productivo, vamos a condenar y vamos a evitar desarrollar esa línea de acción? No, todo lo contrario. La estructura económica de este país es micro, pequeña y mediana empresa, y esa puerta hay que abrirla, con todos los controles que sean necesarios, pero hay que abrir esa puerta.

Yo pienso que todas las mujeres y todos los hombres debemos aportar para construir un marco normativo que tenga una perspectiva anticorrupción, que la tiene que seguir teniendo, y que tenga una perspectiva de política pública. En cualquier país, cuando se habla de contrataciones, se habla de las contrataciones públicas como política pública como eje fundamental para el desarrollo. Aquí tenemos que tener eso, y también tenemos que tener el eje de controles de transparencia anticorrupción.

Hay uno que los tenemos avanzados en cuanto a la conversación, en cuanto a la agenda pública, pero hay otros que no los tenemos desarrollados, en cuanto a la conversación y en cuanto a la agenda pública: que hay que vincular las contrataciones a políticas anticorrupción, a políticas que garanticen desarrollo sostenible y hay que enfocarlo a políticas que garanticen derechos.

Porque no es solamente qué compra el Estado y a quién le compra, sino cuál es la calidad de lo que compra. ¿Estamos comprando medicamentos y alimentos de acuerdo a los registros sanitarios? ¿Está vinculado el Sistema de Contrataciones al registro sanitario, al registro mercantil, al registro industrial? Son temas que tenemos sobre la mesa que más adelante podemos seguir tratando.

¿Puede la Dirección de Compras y Contrataciones del Estado impugnar contratos de publicidad en donde se visualiza el favoritismo y sobre valoración de costos?

Yo decía que hace falta regular la publicidad oficial. Una cosa en la contratación de publicidad oficial y otra cosa es cómo vamos a regular la publicidad oficial, yo creo que hay que avanzar en esa dirección.

¿Cuál ha sido su mayor reto en la gestión de Compras y Contrataciones?

El mayor reto que he tenido es asumir la función pública, con todos los frentes y todo lo que tenemos por delante en la agenda.

Si bien los convenios marco entre instituciones permiten mejores precios de compra por volumen, también pueden generar creación de monopolios, obligándonos a competencia desleal de los empresarios. ¿Cómo se podría evitar esto?

Los convenios marcos es una modalidad de contratación a gran escala, que permite optimizar los precios y permite reducir la cantidad de procesos que desarrollan las instituciones.

El Estado dominicano tiene entre 300 y 400 procesos diarios. Ahora mismo, mientras nosotros estamos aquí, se han transado 200 procesos de contrataciones, de bienes servicios y obras en todas sus modalidades. Y probablemente de esos 200 hay 15 o 20 que es para comprar lo mismo.

¿No puede el Estado coordinarse para comprar un mismo bien? Eso es lo que estamos planteando con los convenios marcos. Es un tema sobre el que hay experiencias en otros países y que podemos avanzar con relación a su desarrollo.

Por último, me quería referir a una idea que plantea Faustino y que me gustaría dejar sobre la mesa.

Aquí el problema no es la modalidad de contratación, con la licitación, con los sorteos, con la subasta inversa, con las urgencias, con la emergencia, hay historia de corrupción y es posible también que esté abierta la puerta de la corrupción bajo esas modalidades en el día de hoy. Esto no es un problema de modalidad de contrataciones, este es un tema de los mecanismos que permitan establecer los controles.

Si yo tomo una urgencia o tomo una emergencia y le paso tres principios: 1) ¿Cumple con los principios de transparencia y publicidad? 2) ¿Permitió la participación amplia? 3) ¿Permitió la libre competencia entre los oferentes? En cuanto a las formalidades, estoy tranquilo.

Yo le puedo contar de cada modalidad de contratación una forma de ilícitos. Esto no es un tema de modalidad de contratación, ni un tema de excepciones. Claro, tiene que haber regulaciones.

En este periodo solamente se ha firmado un decreto de emergencia para las contrataciones, y fue al principio, se autorizó a cuatro instituciones. Después de ahí no se ha comprado una emergencia.

Hay una confusión generalizada y en estos días tuvimos que sacar un comunicado, porque se entiende que el estado de emergencia y la declaratoria de emergencia para comprar es lo mismo, no es lo mismo.

La urgencia tiene una características muy particular, que entiendo hay que fortalecer todavía. Las contrataciones y los procesos de evaluación de la urgencia no se pueden dejar a la subjetividad. Pero no es un problema de modalidad de contrataciones, sino de que estén acordes a los principios, los procedimientos y que puedan tener mayores mecanismos de control. Porque se presentan urgencias, esa es la verdad, ahora, ¿qué es y que no puede ser urgencia? Ahí hay una conversación abierta

---

Profesor Faustino Collado

Es muy inteligente la pregunta sobre los contratos marco, porque puede suceder que si varias instituciones, varios ministerios, se unen para comprar mucho, los concursos los van a ganar las empresas más grandes, que pueden ofrecer precios más bajos.

Esa modalidad, que debe existir porque el Estado tiene que beneficiarse de la economía de escala, tiene que ir acompañada con la indicación de que los pequeños empresario pueden asociarse, ya sea en cooperativas o simplemente asociados para para ofertar bajo esa esa modalidad, que no sea solamente empresas individuales.

Lo de la lo que ha sucedido con la Mipyme va más allá de Compras y Contrataciones. Compra y Contrataciones puede hacer algo en las reglamentaciones, pero es una conspiración de la gran empresa privada para engañar a los trabajadores que contraten a partir de la última resolución del Ministerio de Trabajo. El salario que les van a pagar es básicamente el de micro, pequeñas y medianas empresas, porque con esa ley, 97% de las empresas dominicanas pasa a ser micro, pequeñas y medianas. Empresas grandes van a ser solamente 1,200 y pico que tienen más de 150 trabajadores. Eso es una conspiración que va también al plano fiscal y a otras regulaciones, que es parte del tinglado de poder en República Dominicana.

En cuanto a compras y contrataciones, hay que establecer un mecanismo para evitar la subdivisión de empresas grandes que crean empresas pequeñas para beneficiarse de la cuota de 30%.

Segundo panel

La reforma de la ley desde un enfoque de la sociedad civil y el ámbito de la administración pública local

Guadalupe Valdez, sociedad civil

Eso es lo que necesitamos para que haya confianza en nuestros funcionarios, que lo que decimos cuando estamos en una posición de sociedad civil, cuando pasamos a ser un funcionario electo o un funcionario designado, haya coherencia entre el discurso, la práctica y las acciones que se impulsan.

Guadalupe Valdez hizo un análisis de la reforma de la ley desde un enfoque de la administración pública local a partir de recomendaciones planteadas en el estudio “Compras y contrataciones en los gobiernos locales: Un desafío de los municipios del Siglo XXI (2019), realizado en 6 gobiernos locales de la región sur del país.

Señaló recomendaciones del estudio que deben ser tomadas en cuenta en la revisión que está haciendo de la Ley de Compras y Contrataciones Públicas, tales como:

- Establecer consecuencias a los ayuntamientos que incumplen con la aplicación de la Ley de Compras y Contrataciones.
- Definir mecanismos para garantizar la participación de la comunidad en los procesos de selección de obras a realizar a nivel municipal.
- Desarrollar una campaña permanente para el registro de los proveedores de los municipios, como proveedores del Estado a los ayuntamientos.
- Fortalecimiento en la calidad de la supervisión y de los de los documentos que se suben al SISMAP.
- Simplificación de los procesos de compras y la documentación requerida, y el Sistema Único de Proveedores.
- Fortalecimiento de la carrera administrativa municipal.
- Aumento de los recursos humanos en la propia dirección.
- Ajustar los umbrales para los ayuntamientos, tomando en cuenta la realidad presupuestaria de los mismos, en la modificación de la Ley de Compras.

Reconoce aportes significativos del proceso de reforma de la ley, entre los que se encuentran:

- ✓ El proceso de reforma de la ley fue un proceso participativo.
- ✓ La propuesta presenta las contrataciones públicas como política pública para el desarrollo del país.
- ✓ Propone un articulado preciso para agilizar y facilitar los procedimientos operativos, de fiscalización y de control de las compras públicas a fin de conseguir los objetivos del desarrollo local y el fortalecimiento de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria y nutricional.
- ✓ En sus principios establece procedimientos accesibles y ágiles que regulen la aplicación de la normativa y garanticen una eficiente utilización de los fondos públicos que satisfagan necesidades de interés general, aplicando de manera transversal criterios que aseguren el desarrollo sostenible y que promuevan el uso de la tecnología.

Continúa con un recuento de las contribuciones del anteproyecto, y finaliza afirmando que el proyecto de ley de Compras y Contrataciones Públicas impulsa procesos para el desarrollo de justicia social, justicia económica y dignidad para la gente.

La reforma de la ley desde un enfoque de la sociedad civil y el ámbito de la administración pública local

Ángel Mercedes, director ejecutivo de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)

Se deben hacer las normas flexibles para ser rígidos en su cumplimiento.

Tomando en cuenta las intervenciones anteriores abordaron ampliamente lo que establece la ley sobre las compras y contrataciones municipales, el ingeniero Ángel Mercedes enfocó su presentación en los desafíos que la implementación de esta normativa tiene para los gobiernos locales.

Primero sustenta que el Gobierno central y los gobiernos locales son diferentes, tanto de forma administrativa como en el manejo de los recursos económicos, por lo que no deben ser medidos de igual manera por la Ley de Compras y Contrataciones Públicas.

Por esa razón plantea que es necesario buscar alternativas de soluciones y mecanismos que aseguren flexibilidad en términos de la operatividad y rigidez en términos de la transparencia. En ese sentido propone:

- Que los gobiernos locales puedan hacer adquisiciones en el extranjero para poder eficientizar los recursos.

- Hacer contrataciones conjuntas entre gobiernos locales que estén cercanos.

- Que los ayuntamientos sean acompañados en sus procesos de compras por la Dirección General de Compras y Contrataciones.

- Creación de un reglamento diferenciado para la municipalidad, con la participación de los gobiernos locales, asociaciones de ayuntamiento, juntas municipales, la Liga Municipal Dominicana y la sociedad civil.

Sección de preguntas

Ángel Mercedes

¿Cómo impulsa FEDOMU la transparencia en las compras y contrataciones en los ayuntamientos?

FEDOMU tiene 10 oficinas regionales, con capacidad técnica, las cuales organizan con los ayuntamientos encuentros, talleres, cursos, para fortalecer la capacidad de respuesta del ayuntamiento. Como federación estamos conscientes de que nuestro trabajo es hacer que los ayuntamientos hagan las cosas bien, que las hagan mejor y que las hagan excelentes.

Nuestra función no es hacer las cosas al ayuntamiento, nuestra función es producir los conocimientos y mecanismos necesarios para que desde los gobiernos locales se desarrollen las actividades con competencias, con capacidad, con transparencia.

En ese sentido, nuestra función es acompañar, capacitar, coordinar e impulsar políticas con los ayuntamientos que fortalezca su capacidad. Porque nosotros creemos en la descentralización y la descentralización se fortalece en la medida en que los gobiernos locales son fuertes.

Con relación a la transparencia, ayer firmamos un acuerdo con la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación (OPTIC) para la instalación y estandarización de los portales web en todos los gobiernos locales, con la finalidad de ser más transparentes. Estábamos todas las organizaciones que trabajamos con la municipalidad, la Federación de Municipios, la Federación de Distritos Municipales, la Liga Municipal Dominicana y la OPTIC.

¿Es posible que FEDOMU pueda promover a nivel de los municipios que las alcaldías realicen un mapeo de los recursos que tienen en el territorio en términos productivos?

Nosotros no hemos hecho un mapeo de la capacidad instalada en los territorios desde el punto de vista productivo. Si no me equivoco, en la página de Industria y Comercio hay un mapa con lo que contiene cada territorio.

¿La Ley 340-06 debe enfocarse la construcción de obras directas por la administración o solo hacer énfasis en las compras?

¿Qué favorecemos, contrataciones a terceros o construcciones por administración? Esas dos modalidades existen, la que decide el gobierno local es la que le conviene desde el punto de vista de su funcionamiento. Lo que pasa es que cada cosa tiene su procedimiento.

En los ayuntamientos es frecuente el financiamiento y compras a proveedores que son familiares de alcaldes y regidores, ¿que plantea FEDOMU para corregir esta práctica?

La ley prohíbe la adquisición de compra a familiares hasta el segundo o tercer grado de parentesco o de consanguinidad. Les decimos a los alcaldes “Eviten tener que adquirir a familiares porque la ley lo prohíbe, y nosotros lo que prohíbe la ley bajo ningún concepto lo podemos apoyar”. Siempre lo advertimos y aun así sea hay personas que adquieren. Y dicho sea de paso, hay alcaldes que han perdido sus puestos y han caído presos por esa práctica.

Se lo decimos, pero la responsabilidad de ellos es respeto la ley, nuestra responsabilidad es que conozcan las consecuencias y estén en capacidad de tener una respuesta o una capacidad de gestión para que entiendan esa parte.

Guadalupe Valdez

¿Podría profundizar el tema de participación ciudadana en la propuesta de ley?

Lo primero es tener claro que no todo va a estar en la ley, sino que la ley tiene que establecer principios claros que conduzcan hacia eso. Por ejemplo, ¿cuáles son algunos de esos principios? El principio de la inclusión, el principio de la transparencia, del acceso a la información a través de la tecnología y de las diferentes vías, la posibilidad de consultar sobre los casos. O sea, tú no tienes que ser oferente o estar involucrado directamente en un proceso de compras, porque la reforma te faculta, y creo que también en la en la versión actual de la ley, a poder hacer cualquier consulta o elevar cualquier requerimiento o cualquier denuncia sobre un proceso. Todo eso abre los espacios de participación.

Ahora bien, es muy importante tener en cuenta el tema de la gestión. El viceministro Montero se refirió a eso: necesitamos que la gestión funcione y para eso se elaborarán reglamentos, resoluciones para habilitar.

Este es un documento que ha sacado la Dirección de Contrataciones Públicas del Ministerio de Hacienda, y dice, Guía para los Comités de Seguimiento de las Contrataciones Públicas. Eso es fundamental para abrir los espacios de participación. Con esto quiero decir también lo siguiente, no tenemos que esperar a que se apruebe la reforma de la ley para hacer uso del derecho que tenemos a la participación con respecto al tema de las contrataciones públicas, porque hay un documento que nos plantea que hay una propuesta de política pública en ese sentido, y es lo que tenemos que utilizar.

En la página 9 van a encontrar los cuatro actores del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas: la ciudadanía, los proveedores, las instituciones y el órgano rector.

Hay dos instrumentos que son sumamente importantes para la participación, y es el Portal Transaccional de Contrataciones Públicas, que hay una parte para los proveedores y hay una parte para la ciudadanía. Usted puede monitorear, puede entrar a cualquier procedimiento de las compras públicas.

¿Qué fue lo que planteó Carlos Pimentel esta mañana? Él dijo: "Tenemos que avanzar del Portal Transaccional, que hay una parte que es ciudadana, hacia un sistema de transacciones tecnológicas", o sea, ampliar el marco.

La otra herramienta que tenemos es el Sistema Municipal de Administración Pública (SISMAP) para el tema local y para ver cómo están funcionando nuestros gobiernos locales. En este momento, desde el Ministerio de Administración Pública, con la viceministra de Calidad, se está mejorando todo el tema de los indicadores del SISMAP y de la subida de información que hay que colocar.

O sea, que hay mecanismos para la participación y tenemos que utilizarlos, utilizarlos adecuadamente, porque ese es un derecho y no tenemos derecho a no utilizarlos. Es una invitación a utilizar esos instrumentos que están a nuestra disposición.

Conclusiones

Es de vital importancia evitar la corrupción en los procesos de compras y contrataciones, porque las consecuencias de ésta son tan graves que llegan incluso a costar vidas humanas.

En este sentido, en el país se hace necesario desarrollar nuevas normas que permitan realizar procesos de compras y contrataciones que sean eficientes y transparentes, para lo cual la reforma de la Ley 340-06 se ha convertido en una necesidad innegable, debido a que se ha demostrado su ineficiencia a la hora de impedir que la corrupción permee estos procesos.

Se requiere flexibilizar la normativa para que sea factible de aplicación en todos los niveles. Por ejemplo, uno de los problemas que ha presentado la aplicación de la Norma de Compras y Contrataciones a nivel de los gobiernos locales es que fue concebida desde una lógica del gobierno central, sin tomar en cuenta las particularidades y limitaciones que hacen la ley inoperante en ese nivel.

Durante el seminario se valoraron bondades y aportes novedosos del proceso de reforma de la ley, que podrán contribuir al fortalecimiento del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas.

Dentro de los factores a tomar en cuenta en la normativa, para que las compras y contrataciones públicas sean funcionales y eficientes, están: simplificación de trámites, contratación electrónica, mecanismos de transparencia y control eficientes, fortalecimiento de régimen de consecuencias, desarrollo sostenible en términos económicos sociales y ambientales, fortalecimiento del régimen jurídico y contractual, y reformulación del régimen de prohibiciones para contratar con el Estado.

Esta primera edición de
REFORMA DE LA LEY 340-06
POR LA TRANSPARENCIA Y EL FORTALECIMIENTO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
se terminó de imprimir en noviembre de 2021
en los talleres gráficos de Editora Búho, S.R.L.
Santo Domingo, República Dominicana.