

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y PRODUCTO LOCAL: UNA MIRADA A SU REGULACIÓN Y APLICACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Por

DAHIANA GORIS GORIS¹ / ANA VALERIO VALERIO²

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Administrativo 64 (2023)

RESUMEN: El presente artículo aborda la compra pública del producto de origen local, su incorporación en el Sistema Nacional de Compras Públicas en la República Dominicana y los desafíos que presenta su regulación de cara a sus interacciones con el marco regulatorio de los tratados de comercio internacional de los cuales el país es signatario y otorga el trato nacional a los proveedores de los países suscribientes.

PALABRAS CLAVE: Administración pública -Contratación pública- Producto local-Tratados internacionales- Proveedores locales-Mejores prácticas-Pequeños productores-Reglas de origen-Gobierno-Mejor valor por dinero

SUMARIO: Introducción. Generalidades del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Iniciativas de fomento a la producción local y marco legal. Tratados internacionales: principio de reciprocidad y compra nacional. Conclusiones. Bibliografía.

PUBLIC PROCUREMENT AND LOCAL PRODUCT: A LOOK AT ITS REGULATION AND APPLICATION IN THE DOMINICAN REPUBLIC

ABSTRACT: This article establishes the public purchase of products of local origin, its incorporation into the National Public Procurement System in the Dominican Republic and the challenges that its regulation presents in the face of its interactions with the regulatory framework of international trade treaties of the which the country is a signatory and grants national treatment to suppliers of the subscribing countries.

KEYWORDS: Public administration-Public procurement-Local product-International trade treaties-Local suppliers-Best practices-Small producers-Rules of origin-Government-Best value for money

¹ Abogada, magister en derecho ambiental, especialista en compras públicas sostenibles, se ha desempeñado como encargada de compras públicas sostenibles del órgano rector de las contrataciones públicas de la República Dominicana y como directora de regulaciones ambientales del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de dicho país. Profesora del Centro de Capacitaciones de Hacienda de la República Dominicana.

² Abogada experta en gestión Legal y de Cumplimiento, cuenta con un Máster en International Business por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona y Specialization in Compliance por la George Washington University. Cuenta con más de 7 años de experiencia en administración pública, ejecución de proyectos, iniciativas y convenios interinstitucionales y adquisiciones gubernamentales. Posee experiencia en el ejercicio privado en Comercio Internacional, Negocios y Derecho Corporativo.

INTRODUCCIÓN

La evolución de la compra pública de un simple procedimiento de abastecimiento a herramienta estratégica para coadyuvar a diferentes agendas de la Administración Pública de los gobiernos de turno es inminente.

Es por lo anterior que se han priorizado mecanismos de control sobre los sistemas de contrataciones públicas para una mejor distribución de los fondos públicos en la agenda de desarrollo³ y se han implementado acciones dirigidas a impactar las dinámicas de mercado, por ejemplo, impulsando sectores incipientes, innovando a través de la tecnología y direccionando procesos para fomentar la producción local. Es sobre este último punto en donde deseamos centrar la atención.

La aplicación del llamado principio de valor por dinero o *best value for money* en las compras públicas puede tener diferentes matices, dependiendo el espacio y tiempo en el cual se aplique. En Latinoamérica, no se ha referido exactamente a mejor costo-eficiencia, sino a internalizar ciertos gastos o costos en el procedimiento de adquisiciones, para impulsar determinados aspectos de la agenda de desarrollo como lo son los pequeños productores y las micro, medianas y pequeñas empresas (en lo adelante “mipymes” o por su propia denominación), convirtiendo las adquisiciones públicas en oportunidades para su crecimiento económico⁴.

En legislaciones de la región, como Argentina, Colombia, Paraguay y República Dominicana, desde los años noventa, se han priorizado estas adquisiciones gubernamentales sectorizadas, enfocadas bajo el concepto “Compre Nacional”⁵

³Respecto a la evolución en la región sobre las compras públicas, la Directiva Modelo de Compras Públicas Sostenibles, de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, de los países miembros de la Organización de Estados Americano indica “Que la evolución del enfoque tradicional de contratación a uno enfocado en generar Valor por Dinero requiere profundizar y fortalecer los principios que rigen las contrataciones, los procedimientos administrativos, y el fin en sí de las compras públicas, con el objetivo de que estas sean también una herramienta eficaz para promover el Desarrollo Sostenible y fomentar nuevos modelos de gestión empresarial”, pág. 2

⁴ La referida directiva de la RICG, ofrece una definición del principio de valor por dinero con una mirada de desarrollo sostenible la cual entendemos se ajusta a la agenda que se promueve en la actualidad en los países miembros de la OEA y que ha estado perdiendo las recientes reformas legislativas en materia de contrataciones públicas: “Valor por Dinero: Promueve el uso íntegro, efectivo, eficiente y económico de los recursos destinados a las contrataciones públicas, lo que requiere la evaluación de los costos, la calidad y la Sostenibilidad de la oferta. En cuanto a la consideración de costos implica valorar los costes y riesgos del ciclo completo de vida; calidad significa cumplir con una especificación que es adecuada en cuanto a su propósito y suficiente para satisfacer los requisitos de necesidad, y Sostenibilidad comprende los beneficios económicos, sociales y ambientales según corresponda al objeto de la contratación”, pág. 9

⁵ En este sentido, Sabrina Comotto, 2011, hace un interesante estudio sobre la evolución del “compre nacional” en la Argentina, planteando todos los cambios, inconsistencias y contradicciones que se han dado dependiendo del poder político de turno en el país.

incursionando en reglas del juego diferenciadas para los productores nacionales y locales que abarcan desde facilidades de acceso al mercado público (porcentajes de cuotas reservadas, disminución de garantías), beneficios fiscales, hasta procedimientos competitivos cerrados para productores locales en atención a la ubicación geográfica de los proveedores.

En el presente artículo se aborda la inclusión a nivel normativo de las compras locales en el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas de la República Dominicana, partiendo de que, de antemano, su geografía insular y sus 48,000.00 kilómetros cuadrados, representan un desafío.

Es por lo anterior que, más que ser concluyente, nuestro objetivo es presentar la situación actual, fortalezas y retos que presenta la regulación de las compras públicas en la República Dominicana, sobre todo en lo que se considera un producto local, su origen y bajo cuáles parámetros el sistema dominicano admite que la compra local coexista armónicamente con los principios rectores de participación, igualdad y libre competencia.

Esto último adquiere particular relevancia el mundo actual, altamente interconectado a través de la tecnología y con una interdependencia económica que hace que, las decisiones que se tomen en un determinado lugar sean susceptibles de impactar significativamente en otros lugares con los cuales se tienen relaciones bilaterales o con vocación a ello.

GENERALIDADES DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

La historia de las compras públicas en la República Dominicana como un sistema que apuesta a la garantía de derechos y a la transparencia, es reciente, apenas en el año 2006 fue promulgada la ley general de contrataciones públicas núm. 360-06 y su reglamentación ocurriría seis años más tarde con su aprobación a través del decreto núm. 513-12 del 6 de septiembre de 2012⁶.

Es interesante destacar que, en el curso de la elaboración de este artículo, fue emitido el decreto núm.416-23 del 14 de septiembre de 2023, que deroga el reglamento de aplicación anterior e incorpora reformas en aspectos como el que abordaremos.

A continuación, se presenta un esbozo sobre el *statu quo* del marco legal de las compras públicas en la República Dominicana, de forma que se pueda entender el contexto y las implicaciones de las adquisiciones de productos locales. La metodología

⁶ Anterior a la Ley núm. 340-06 de 2006 se realizaban las compras públicas bajo un sistema centralizado de contratación de bienes y servicios por la Ley de Aprovisionamiento, las obras se contrataban grado a grado.

empleada se basa en el análisis de tres pilares temáticos: marco de políticas, normativo y legal, marco institucional y capacidad de gestión y operaciones de contratación pública y prácticas de mercado, empleando la metodología MAPS⁷.

En cuanto al marco legislativo, regulatorio y de políticas y su esfera de aplicación y cobertura, la República Dominicana cuenta con un marco legal general y de carácter específico que regula las compras públicas, procedimientos claros establecidos, regula la contratación de obras, bienes y servicios y diferentes modalidades, así como los sujetos obligados mediante la Ley núm. 340-06 y su reglamento de aplicación.

El mercado público se encuentra regulado por otras leyes, decretos y acuerdos internacionales, complementarias. En adición, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) órgano regulador del sistema, emite políticas, manuales, guías e instructivos y documentos estándar de uso obligatorio, como garantía de su cumplimiento, que facilitan el monitoreo de los procesos que convocan las entidades del Estado, en el ejercicio de sus facultades, bajo el criterio de descentralización de la gestión operativa.

En la República Dominicana, las compras públicas ocupan entre un 8 y un 10 por ciento del PIB en los últimos años y de un 30 a 32 por ciento del presupuesto nacional⁸, mediante la compra de bienes y la contratación de obras y servicios, exceptuando las compras con fondos de la cooperación internacional, las adquisiciones de vacunas, las contrataciones entre órganos y entes públicos y los contratos de alianzas público-privadas.

Conforme las estadísticas que arroja el sistema de información de la DGCP, cerca de un 30 por ciento de las adquisiciones se adjudican a mipymes, y dentro de este porcentaje un 9 por ciento es liderado por mujeres.

Es por lo anterior que, como advertimos previamente, las compras públicas se configuran como una herramienta estratégica que dinamiza la economía local. A continuación, nos enfocaremos en identificar las reglas y relaciones específicas que se relacionan con el producto local, ofreciendo una revisión más genérica del marco legal del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas, en la *tabla 1*, anexa al presente escrito.

Los beneficios o ventajas creados para la producción nacional y local se circunscriben a productos, bienes y servicios ofertados por mipymes, dejando por fuera otros tipos de

⁷ La Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS, *Methodology for Assessing Procurement Systems*) es la única herramienta que evalúa los sistemas de contratación pública de manera integral. Fue creada por una iniciativa conjunta entre el Banco Mundial y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE en 2003, para la revisión del marco legal se empleó la versión del año 2018.

⁸ Este porcentaje se verifica entre los años 2019 y 2023, conforme el Sistema de Datos Abiertos Sistema Integral de Monitoreo y estadísticas del Banco Mundial [World Bank Open Data | Data \(bancomundial.org\)](https://datos.bancomundial.org). En este tenor, un estudio del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA, del año 2015 sobre las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe concluyó que América Latina y el Caribe presenta menor relación compra pública/PIB que la registrada por economías más desarrolladas, incluyendo la media global de 17,87% (2012).

empresas, lo cual tiene su origen en la Ley núm. 340-06, su reglamento de aplicación y la Ley núm. 488-08 de Fomento Competitivo a las mipymes, las cuales establecen una cuota de reserva obligatoria para compra a este sector. Esta "discriminación positiva" en favor de las mipymes incluye disposiciones del tipo de políticas verticales y horizontales con el objetivo de dinamizar las economías locales y garantizar del derecho al desarrollo económico⁹.

Una práctica común es la regulación de asuntos de contrataciones públicas mediante decretos presidenciales, que, con mayor frecuencia, se circunscriben a asuntos de beneficios en favor de las mipymes y a la producción nacional y local, mediante la contratación a pequeños proveedores agrícolas (en forma directa) y compras a mipymes en atención a su ubicación. Lo anterior se enfoca en programas de alivio a la pobreza que incluyen asistencia social en materia de salud, alimentación y equipamiento escolar desarrollo de la zona fronteriza, asistencia social.

En definitiva, en la República Dominicana existe un interés marcado de fomentar el desarrollo de determinados sectores minoritarios, que ha conllevado que la producción local sea un tema que, aunque poco abordado a nivel imperativo, se encuentre constantemente en la palestra pública nacional como un tema a priorizar, por constituirse en buenas prácticas.

INICIATIVAS DE FOMENTO A LA PRODUCCIÓN LOCAL Y MARCO LEGAL

En República Dominicana, no existe un marco legal concreto que disponga sobre la producción local, sino que, dependiendo del sector productivo, existen regulaciones especiales. En lo general el término parece mezclarse con el concepto de producto nacional, ya que es empleado en forma indistinta en el marco jurídico.

La Constitución Dominicana en el artículo 53, establece que toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley, las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley.

Por su parte, la Ley núm. 166-12, del Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL) considera como una obligación fundamental del Estado dominicano reconocer y garantizar

⁹ Respecto los impactos de las políticas de compras públicas a Mipymes y mujeres en el país, Jaime Aristy Escuder, presentó un estudio cuantitativo al año 2016, que pone de manifestó la relevancia de dichas políticas para el crecimiento del sector mipymes, según el cual representan el 77 por ciento del entramado empresarial del país, estas políticas han contribuido a reducir la informalidad, generar nuevas plazas de empleo y aumentar los flujos de ingresos de las empresas.

a las personas el derecho a disponer de bienes y servicios públicos y privados de óptima calidad, así como formular y aplicar controles reglamentarios efectivos sobre la *producción local* y los bienes importados.

La Oficina Nacional de Propiedad Industrial (ONAPI) se encarga de los registros de bienes o servicios y mediante su legislación se protege los Derechos de Propiedad industrial, los cuales son derechos territoriales, por lo cual sólo están protegidos en el país o región donde se hizo el registro.

Mediante la Resolución núm. 158-2022 del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes, del 8 de julio de 2022, surge el sello "*Hecho en RD*" que consiste en una licencia, que tiene como finalidad resaltar, rescatar, potenciar y distinguir lo hecho en la República Dominicana, al reconocerlos como símbolo de nacionalismo y distintivo reflejo de la identidad dominicana.

Además del sello "Hecho en RD", dicho Ministerio ha implementado la iniciativa "República Dominicana Produce", que busca apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales del comercio y la producción interna con calidad e innovación.

A pesar de lo anterior y de que actualmente existen 923 documentos normativos disponibles, ninguno dispone una definición exacta de producto local o una diferenciada de producto nacional.

En materia específica de contrataciones públicas existen disposiciones reglamentarias que abordan la cuestión de producto nacional y lo local, para crear preferencias a estos sectores frente a compras de productos importados y/o frente a proveedores extranjeros, operando reglas tanto en función del bien o servicio, como referentes a la persona titular del contrato¹⁰.

El primer registro normativo que establece un trato diferenciado para la producción nacional y local la encontramos en el decreto núm.164-13, que instruye a las instituciones públicas, sujetas al ámbito de aplicación de la Ley núm. 340-06, para que las compras y contrataciones que deben efectuar a las mipymes, sean exclusivamente de bienes y servicios de origen, manufactura o producción nacional, salvo que no sea posible en el mercado.

Conforme indica el decreto, para que los bienes o servicios sean considerados de "Producción Nacional", deben cumplir lo siguiente:

"(...)

a) *En el caso de bienes primarios agrícolas y pecuarios, el cultivo o nacimiento*

¹⁰ Cabe señalar que se trata de un país de organización política centralizada, donde lo local con frecuencia se refiere al ámbito municipal y es esta mirada en la forma en que se ha incorporado en las compras públicas.

otorga la condición de producción nacional.

b) En el caso de productos manufacturados o industriales, de forma provisional y hasta que el Ministerio de Industria y Comercio termine de elaborar el registro de productos nacionales¹¹, se considerarán de origen nacional todos aquellos bienes cuyo valor total de insumos importados no supere el 65% del precio de venta del producto. Este porcentaje se obtiene dividiendo el valor total de los insumos de origen externo, que participan en la confección del bien, entre el precio de venta.

c) En el caso de productos farmacéuticos, su fabricación debe realizarse en las instalaciones de un laboratorio farmacéutico cuya planta se encuentre en República Dominicana, según lo consigna el registro sanitario del producto. A estos fines no se considerará como "producción nacional" los productos importados que sólo sean empacados en territorio dominicano (...)"

Para el caso de los servicios de consultoría el decreto considera como producto nacional considerará aquella que tenga un componente de mano de obra nacional mínimo de 70 por ciento y un 30 por ciento extranjera.

No obstante, en cuanto al producto local, el decreto no define cuáles son las características para considerarlo así, pero sí establece la priorización de compras con preferencia a proveedores domiciliados en la región, provincia o municipio en el que se vaya a realizar la contratación.

Además, este decreto exige que los proveedores acrediten su condición de residente en la región o municipalidad, es decir, que es permitido delimitar el alcance de la convocatoria de las compras a *productos nacionales* y en adición específicamente condicionar la participación a los proveedores vinculados por su residencia comercial a la localidad o municipalidad para la que se realiza la contratación¹².

El decreto establece que si en la localidad para la cual se requiere el producto no existen mipymes que puedan acreditar las condiciones indicadas en el artículo 2 precitado, las instituciones podrán auxiliarse de mipymes de otras localidades, siempre que se justifique mediante acto administrativo.

Con esta regla, la compra por proximidad no se materializa considerando la procedencia u origen del producto, sino más bien, la ubicación del proveedor, por lo que

¹¹ Esta disposición estuvo vigente hasta febrero de 2022 cuando se emitió el Decreto 31-22 que deroga esta provisionalidad.

¹² El decreto bajo análisis solo aborda contratación de bienes y servicios, por lo que no abarca los procedimientos de obras públicas, esto por aplicaciones del Tratado de Libre Comercio CAFTA-DR aspecto que será abordado más adelante.

cabe preguntarse ¿es posible la contratación de un proveedor local cuyos bienes o servicios procedan de otras localidades?

Esta duda parece ser aclarada en el mismo decreto al disponer que “(...) *en todos los casos, en el domicilio de elección deberá haber instalado y en condiciones de operación una unidad económicamente productiva que refleje el tipo de actividad relacionada con la obra, bien o servicio que se desee proveer*”¹³.

Es decir, no basta con tener el domicilio en la localidad, municipio o provincia en la que se realiza la contratación, y que el bien, obra o servicio sea de carácter nacional, sino que, debe ser cultivado, producido o manufacturado en dicha localidad y por el proveedor concursante.

Otra cuestión es que este decreto se limita al ámbito de aplicación de las compras a mipymes, por lo cual, no podría beneficiarse otro tipo de proveedores.

Otro decreto que aborda el tema de compra de productos locales, es el núm. 168-19 emitido el 6 de mayo de 2019, el cual establece la compra exclusiva de productos agropecuarios nacionales directamente a los productores.

El procedimiento instaurado en este decreto es similar al anterior y, toma como referencia para el direccionamiento de las compras o contrataciones, la vinculación entre el municipio o provincia en donde se requiere la adquisición y la procedencia del producto, priorizando aquellos que sean cosechados o producidos en la misma región por proveedores con domicilio en dicha región, en este caso específico de productos agropecuarios.

El artículo 2 establece que, con miras a desconcentrar las compras y contrataciones, generar empleos locales y disminuir el impacto ambiental, las instituciones deberán convocar procesos regionalizados siempre que haya dos o más productores en la región con capacidad para suplir la totalidad o una parte del volumen requerido, así como contratar o construir almacenes para la recepción, empaque y distribución de los productos.

El decreto núm. 168-19 establece la primera política nacional de compras que vincula la proximidad con el impacto ambiental, lo cual representa toda una novedad, puesto que, si bien la compra de productos locales y nacionales, a nivel internacional se suelen vincular con la reducción de emisiones por la disminución del desplazamiento de los productos, en el caso de estudio, que es la República Dominicana, este factor podría tener una influencia mínima debido a las cortas distancias del territorio nacional.

¹³ Se observa una referencia a obras, sin embargo, es un error puesto que el ámbito de alcance es limitado a bienes y servicios, véase cita anterior. Este requisito fue derogado por Decreto 31-22 en el año 2022, al crearse el registro de industrias nacionales.

Este decreto condiciona la compra exclusiva del producto local a: 1) que existan más de dos proveedores que puedan suplir la necesidad y 2) los tiempos de entrega, volumen y requisitos exigidos, en forma que no constituyan una barrera de participación para los proveedores locales.

En cuanto al ámbito de aplicación, abarca a todas las instituciones que están sujetas a la Ley núm. 340-06, sin embargo, es de carácter obligatorio para las compras destinadas especialmente a mejorar las condiciones en áreas rurales deprimidas y en zonas fronterizas para la protección de mujeres, discapacitados y niños, en estos casos todas las compras que realicen los programas a cargo deberán ser exclusivamente a la producción nacional y ser adquiridos de pequeños productores y mujeres ubicados en estas zonas.

En cuanto al objeto de la compra, se limita a bienes que pueden ser contratados a productos agropecuarios, mobiliario escolar estandarizado, textiles y productos de cuero¹⁴.

El principal interés de esta política, aunque hace un coqueteo al aspecto de compras verdes, es regular o limitar la intermediación en la adquisición de productos agropecuarios, esto queda expreso al disponer la compra directa a los productores, con lo que se limita la cadena de intermediación y con esto se esperaría la reducción de los costos de estos productos, así como el incremento en las ganancias de este sector. En cuanto al aspecto ambiental solo valora la proximidad de los bienes, no hace la exigencia de que estos productos sean orgánicos o incluyan prácticas sostenibles.

Si bien, esta política podría limitar los principios de Igualdad y de Reciprocidad establecidos en la Ley General de Contrataciones¹⁵, está limitada a compras cuyo valor no supere los US\$3,000.00 dólares, por tanto, está dirigida a empresas de subsistencia o agricultura familiar y por el monto, menor al umbral de los procedimientos competitivos, no se contrapone al Tratado de Libre Comercio.

Otro decreto que aborda el tema de las compras nacionales y las compras de productos locales es el decreto núm. 31-22 del 27 de enero de 2022, el cual lista 20 instituciones del Gobierno Central llamadas a realizar compras públicas preferenciales o direccionadas a las mipymes de producción nacional y compras localizadas¹⁶, siendo todas las

¹⁴ Artículo 9 "productores de bienes ubicados en los municipios, provincias o región donde serán utilizados con el objeto de incentivar la industria nacional".

¹⁵ Artículo 3 (...) con el objetivo de identificar mecanismos para que las instituciones públicas sujetas a las disposiciones establecidas en el presente decreto puedan comprar bienes manufacturados o elaborados en el territorio dominicano y mantener un intercambio de información y de colaboración que garantice el cumplimiento de este decreto.

¹⁶ 1. Plan de Asistencia Social de la Presidencia (PASP). 2. Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI). 3. Comedores Económicos del Estado (CEE). 4. Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE). 5. Policía Nacional. 6. Servicio Nacional de Salud (SNS). 7. Centros públicos de salud. 8. Ministerio de Defensa. 9. Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial. 10.

instituciones administradoras de programas de alivio a la pobreza, la educación o la salud, dejando abierta la posibilidad de que cualquier otra entidad con objetivos relacionados puedan direccionar las compras a los bienes de la manufactura nacional.

Esta política se enmarca en el paquete de acciones del Gobierno Nacional para la recuperación económica post Covid 19 y su objetivo fundamental es aprovechar el poder de las compras públicas para reactivar el comercio nacional y la generación de empleos afectados por los cierres pandemia.

En cuanto los requisitos exigen la presentación del Registro Industrial como credencial indispensable y además contar con la acreditación de mipyme. No se identifican exigencias sobre el domicilio de los proveedores o el origen de los bienes y su proximidad con el lugar que tiene la necesidad a suplir con la contratación pública, siendo esta la principal diferencia con el decreto núm. 164-13, al cual deroga en su artículo 2.

También en el año 2022 se promulgó el Decreto 617-22, el 10 de octubre, que establece un procedimiento simplificado para la adquisición de productos agropecuarios a cooperativas o asociaciones de productores de la agricultura familiar, específicamente aquellos que estén por debajo de la línea de la pobreza considerando la proximidad de los productos para su contratación, por lo que, encaja en una política de compra pública local.

Por último, en la Política de Compras Verdes de la República Dominicana, su artículo 8 que integra los criterios de triple impacto para las compras públicas, contiene algunas vinculaciones con la compra local, y el tipo de proveedor (pequeño productor, mipyme, mujer) como factores que deben ser considerados en adición al precio en el criterio de sostenibilidad.

En adición, esta Política establece en su artículo 19 como una buena práctica apoyar en los procesos de compras y contrataciones a proveedores(as) locales del municipio o del distrito municipal, para dinamizar el desarrollo económico a nivel territorial y disminuir los impactos sobre el medio ambiente¹⁷.

La más reciente incorporación normativa en materia de contratación pública y producción local, la encontramos en el recién promulgado reglamento de aplicación de la Ley núm. 340-06 aprobado mediante el decreto núm.416-23 del 14 de septiembre de 2023, del cual resaltamos lo siguiente:

Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial. 11. Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI). 12. Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI). 13. Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE). 14. Programa de Medicamentos Esenciales y Central de Apoyo Logístico (PRO MESE-CAL). 15. Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE). 16. Ministerio de Educación (MINERD). 17. Unidad Ejecutora para la Reeducación de Barrios y Entornos (URBE). 18. Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED). 19. Instituto de Auxilios y Viviendas (INAVI). 20. **Cualquier otro ente público cuyos objetivos institucionales tengan relación con los programas indicados en este artículo.** (resaltado nuestro).

¹⁷ Clara referencia al criterio de proximidad.

1) La clasificación de proveedores podrá incluir condiciones especiales, tales como si se trata de una mipyme, una empresa liderada por mujeres, o de producción industrial, entre otras¹⁸.

2) Los pliegos de condiciones deberán indicar desde el momento de la convocatoria si está dirigido a mipymes y/o a un sector productivo priorizado¹⁹.

3) No existirá fraccionamiento en aquellos procedimientos donde se divida la contratación por etapas posibles, o cuando la convocatoria se regionalice para que participen personas domiciliadas en la región, provincia o municipio, para propiciar la participación de las mipymes y la contratación de pequeños productores²⁰.

4) Las instituciones contratantes promoverán la sostenibilidad en la contratación para lo cual, al momento de determinar las especificaciones técnicas del bien o condiciones para la prestación del servicio u obra requerida, considerarán el costo a invertir para su uso efectivo y eficiente, verificando su impacto ambiental, social y económico durante la producción y el consumo del mismo y reflejando su relevancia en los criterios de adjudicación que determinarán la contratación o no del mismo, en atención al criterio de valor por dinero²¹.

5) En caso de empate, el pliego de condiciones deberá determinar cómo se decidirá la adjudicación, aplicando alguno de estos criterios: 1) Se dará preferencia a la oferta que haya incluido la contratación de personas con discapacidad. 2) Presente un plan empresarial de responsabilidad para protección del medioambiente en su cadena de producción. 3) Haya propuesto en su oferta el compromiso de subcontratar a una empresa clasificada como mipyme u otros sectores priorizados²².

6) Se incluye una sección de disposiciones particulares para el desarrollo y competitividad de las mipymes, que incluyen las de bienes y servicios de fabricación o producción industrial²³.

El énfasis en la producción local y el interés marcado de fomentar el desarrollo sectorial podría interpretarse como una contradicción de principios rectores como los de igualdad,

¹⁸ Ver párrafo del artículo 18.

¹⁹ Ver artículos 71 y 92.

²⁰ Ver párrafo del Artículo 87.

²¹ Artículo 75. Criterio de sostenibilidad.

²² Artículo 131. Desempate de ofertas.

²³ Artículo 152 y siguientes. Ámbito de aplicación.

competencia y participación. Sin embargo, en el compendio normativo revisado se evidencia que, en el contexto dominicano no existe una afectación de principios, sino que su finalidad es satisfacer un interés superior, como son las necesidades de poblaciones vulnerables por su situación de pobreza, salud o escolaridad, conjugado con el *principio de eficacia*²⁴.

Existe un común denominador en todas las políticas referidas, toda vez que, salvo la política de compras verdes, todos los instrumentos hacen referencia a las instituciones gubernamentales que ejecutan programas de alivio a la pobreza, alimentación humana, salud, y zonas fronterizas, como criterio exigido para el direccionamiento de la contratación al producto nacional y la preferencia del productor local o de proximidad, aspecto que abordaremos en la siguiente sección al adentrarnos a los tratados comerciales internacionales.

TRATADOS INTERNACIONALES: PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD Y COMPRA NACIONAL

Los convenios y tratados internacionales dan rigor a los países signatarios y coadyuvan a robustecer la normativa interna en tanto tienen un carácter supletorio cuando hay ausencia regulatoria.

En materia de contrataciones públicas es preciso destacar que, si bien la República Dominicana no ha suscrito el Acuerdo Plurilateral sobre Contrataciones Públicas de la Organización Mundial del Comercio, en el año 2022 ingresó como miembro observador, lo cual denota un interés en sus buenas prácticas.

Existen dos tratados internacionales que han servido de base para el desarrollo del mercado público local e internacional vinculados al país de estudio: 1) El DR-CAFTA y 2) El Caricom.

Desde agosto del 1998 la República Dominicana es signataria del Acuerdo ALC RD-CARICOM, cuyo alcance va desde el libre acceso de mercancías, eliminación de obstáculos no arancelarios al comercio, establecimiento de reglas de origen, hasta el resguardo y fomento de la inversión.

En el marco de este Acuerdo, los productos originarios de la República Dominicana se benefician de libre acceso en los países más desarrollados de CARICOM (Jamaica, Barbados, Trinidad & Tobago, Guyana y Surinam).

²⁴ Principio de eficiencia. Se procurará seleccionar la oferta que más convenga a la satisfacción del interés general y el cumplimiento de los fines y cometidos de la administración. Los actos de las partes se interpretarán de forma que se favorezca al cumplimiento de objetivos y se facilite la decisión final, en condiciones favorables para el interés general.

El tratado establece el incentivo de la producción conjunta de bienes y colaborar en la prestación de servicios, especialmente aquellos dirigidos a aprovechar las oportunidades del mercado en terceros Estados.

La República Dominicana es signataria del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) y Estados Unidos de América²⁵. El DR-CAFTA se comporta como acuerdo bilateral en temas como: salvaguardias agrícolas especiales, verificación de origen de mercancías textiles, reglas de origen, contratación pública, entre otros.

Las obligaciones contraídas por la República Dominicana, relativas a la Ley Núm. 173 sobre Protección a los Agentes Importadores de Mercancías y Productos, del 6 de abril de 1966, aplican de manera bilateral entre República Dominicana y Estados Unidos, en el marco del principio de reciprocidad.

El tratado consagra el *principio de trato nacional*, en el sentido de que los productos extranjeros sean tratados de manera no menos favorecedora que los productos nacionales similares, con el objetivo de que los compromisos de reducción de aranceles no sean contrarrestados con impuestos o medidas similares que discriminen entre el trato a los bienes o servicios nacionales y los extranjeros, una vez entran a la frontera.

Respecto a las reglas de origen son un conjunto de disposiciones establecidas en los Tratados de Libre Comercio (TLC) que determinan los criterios que debe reunir un producto para ser considerado originario de un país. El origen da la "nacionalidad" al producto. Estas reglas de origen son importantes porque la eliminación de aranceles sólo es aplicada a los productos originarios de los países que forman parte del Tratado.

Cada tratado puede establecer sus propios criterios para considerar un producto "originario" de un país. El capítulo IV del DR-CAFTA establece las reglas y procedimientos para determinar cuándo un producto es originario, auténtico o fabricado en uno de los países que forman parte del Tratado.

Todas las mercancías están acompañadas de un certificado de origen, que es su acta de nacimiento, con indicaciones tales como: de dónde viene, de cuáles materiales está hecha y de cuáles países provienen los materiales. Sobre la base de esta información, las autoridades aduanales determinan los derechos aplicables o aplican sanciones.

Por lo general se reconoce como mercancía originaria la que es totalmente obtenida en el territorio de un país o que ha sido objeto de una transformación suficiente o sustancial en dicho territorio.

²⁵ Tratado de Libre Comercio, suscrito entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA), aprobado mediante la resolución núm. 357-05 del 9 de septiembre de 2005.

Por mercancía obtenida o producida en su totalidad en un país, el Tratado se refiere a animales vivos nacidos y criados en el país, así como productos agrícolas, plantas, flores o minerales. También lo son, los productos resultantes de la industrialización de estos insumos, como, por ejemplo: salchichas producidas con la carne de animales nacidos y criados en el país.

Como regla general, se considera que hay un proceso de transformación suficiente cuando los materiales importados utilizados y el producto fabricado son diferentes. Esto se demuestra al comprobar que las partidas arancelarias de los insumos son distintas a la del producto final.

Todos los productos tienen una clasificación arancelaria porque cuando a un país ingresan naranjas (clasificadas en el capítulo 8 (08.01-08.14) y se produce jugo de naranja (clasificado en el capítulo 20), se genera un cambio de capítulo y, por tanto, se evidencia transformación suficiente.

El DR-CAFTA establece que no están cubiertos los programas de contratación pública destinados a la alimentación humana, al alivio de la pobreza o a la protección de mujeres, discapacitados, niños y adolescentes, especialmente en áreas rurales deprimidas y en la zona fronteriza²⁶.

Es por esta razón, que el Estado dominicano ha encontrado una brecha para impulsar las políticas verticales y horizontales en favor de las mipymes nacionales y la viabilidad de las compras públicas de productos nacionales con énfasis en proveedores locales.

CONCLUSIONES

En materia de contratación pública tiene relevancia distinguir lo que es un producto local de un producto nacional y, a pesar de que no fue posible identificar una definición exacta en la regulación interna, se pudo evidenciar que ambos conceptos operan de manera distinta.

Es evidente el uso de la contratación pública por los gobiernos de turno para impulsar la lucha contra la pobreza mediante establecimiento de políticas de compras que fomentan la compra por proximidad como un aspecto social de justicia social retributiva.

Existen las compras por proximidad (compra local) sin embargo no hay referencias un determinado número de kilómetros, sino más bien la delimitación es al municipio o distrito municipal y en caso ascendente, es decir, cuando no existen proveedores que puedan satisfacer la demanda se amplía el ámbito de alcance a la región.

²⁶ Sección G del anexo 9.1.2 y los numerales 2, 3 y 7 (b) (i) del capítulo 9

Un factor imprescindible para realizar compras direccionadas al producto nacional es que estas se dirijan a contratar proveedores mipymes o mipymes lideradas por mujeres, excluyendo otros tipos de proveedores.

Ha sido posible el desarrollo de políticas verticales y horizontales en favor de las mipymes nacionales y pequeños productores locales, creando preferencias para estos tanto en el acceso a los procedimientos de contrataciones como preferencias en la adjudicación, gracias a las excusaciones contempladas en los tratados de comercio suscritos por el país y es probable que también influya la no participación en el Acuerdo Plurilateral sobre Contrataciones Públicas de la Organización Mundial del Comercio.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Colmán, Romina. Datos de Calidad y un Enfoque Global: la Estrategia de República Dominicana para Aumentar la Participación de las Mujeres en las Compras Públicas. Open Contracting Partnership, 11.8.2020. Página consultada (e/f 20.8.2023): <https://www.open-contracting.org/es/2020/08/11/datos-de-calidad-y-un-enfoque-global-la-estrategia-de-republica-dominicana/>
- 2) Comotto, Sabrina (2011), Las políticas de compra y contratare nacional. El direccionamiento del poder de inversión del sector público nacional hacia el mercado interno (1963-2003) en Revista RAP, Núm. 135, Buenos Aires, Argentina.
- 3) Constitución Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional el 13 de junio de 2015 mediante Gaceta Oficial. 10805 del 10 de julio de 2015.
- 4) Escuder, Jaime Aristy. Análisis del Impacto de la Política de Compras y Contrataciones Públicas en las MIPYMES y Mujeres en la República Dominicana. Unión Europea (UE) /Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Dirección General de Contratación Pública (DGCP). 26 de julio de 2016.
- 5) Ley núm. 166-12, del Sistema Dominicano para la Calidad (Sidocal)
- 6) Resolución núm. 158-2022 del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes, del 8 de julio de 2022
- 7) Ley núm. 488-08 de Fomento Competitivo a las Mipymes
- 8) Ley núm. 340-06 de Contratación Pública de Bienes, Servicios y Obras, y sus modificaciones.
- 9) Ley Núm. 173 sobre Protección a los Agentes Importadores de Mercancías y Productos, del 6 de abril de 1966
- 10) Reglamento de aplicación aprobado mediante el decreto núm.416-23 del 14 de septiembre de 2023, que deroga el decreto núm. 513-12 del 6 de septiembre de 2012.
- 11) Decreto núm. 164-13 del 2013
- 12) Decreto núm. 168-19 del 6 de mayo de 2019

13) Decreto núm. 86-20, sobre compras públicas en programas de alivio a la pobreza, alimentación, nutrición escolar, protección de mujeres, discapacitados, niños y adolescentes, del 21 de febrero de 2020.

14) Decreto núm. 31-22, sobre Procesos de Compras de Bienes Producidos en el Territorio Dominicano, para que sean adquiridos directamente a las MIPYMES industriales, del 7 de enero de 2022.

15) El Decreto núm. 37-22, sobre Compras Públicas a MIPYMES de Producción Nacional, del 27 de enero de 2022.

16) Decreto núm. 610-22, sobre Compras Públicas de Productos Agricultores Familiares y Asociaciones o Cooperativas Integradas por estos del 18 de octubre de 2022.

17) Decreto núm. 617-22, que declara de interés nacional la promoción las compras públicas sostenibles, del 24 de octubre de 2022.

18) Directiva Modelo para la Promoción de Compras Públicas Sostenibles”, 2021: de la Organización de los Estados Americanos (OEA), como Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

19) Política de Compras Verdes de la República Dominicana, del 22 de febrero de 2023.

20) Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe, informe del año 2014. Página consultada (e/f 19.9.2023): <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/28495/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe-1>

21) Tratado de Libre Comercio, suscrito entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA), aprobado mediante la resolución núm. 357-05 del 9 de septiembre de 2005.

ANEXO

Tabla 1. Principales regulaciones aplicables al Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la República Dominicana

Tratado/ ley/ reglamento/ política	Hallazgo	Comentario
Constitución dominicana del 13 de junio del año 2015	Derechos individuales y colectivos. -Derecho al libre comercio, libre asociación, fomento de mipymes, garantía de derechos sociales y	La Constitución no refiere de forma expresa a las compras públicas, no obstante, como carta magna del sistema jurídico y social del país, permite las bases de este al

Tratado/ ley/ reglamento/ política	Hallazgo	Comentario
	económicos, y del bienestar social por parte del Estado.	establecer responsabilidades a cargo del Estado que se materializan mediante la gestión de fondos públicos.
El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) del año 2005.	Incluye disposiciones tales como principios generales que deben ser considerados sin excepción en la contratación pública, y que debían ser incluidos en las leyes nacionales, como el principio de igualdad y transparencia y reciprocidad.	Establece la reciprocidad entre las partes para las compras públicas, obligando a un trato nacional a los proveedores de los países suscribientes. Los proveedores de los países del tratado pueden registrarse en el Registro Nacional de Proveedores y participar sin necesidad de asociarse a un proveedor nacional.
La Ley Núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras, de fecha 18 de agosto del 2006 y sus modificaciones, contenidas en las leyes núms. 449-06, 47-20 y 6-21.	Establece los sujetos a la ley en su art. 2 “(1) El Gobierno Central; 2) Las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y no financieras; 3) Las instituciones públicas de la seguridad social; 4) Los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional; 5) Las empresas públicas no financieras y financieras, y 6) Cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos.”. Tipifica los procesos y sus modalidades para la adquisición de obras, bienes, servicios y concesiones. Establece el sistema único de registro de proveedor nacional. Define las funciones del Órgano Rector y de las unidades de compras. Establece las vías de reglamos y las sanciones, así como las acciones pasibles de ser sancionadas por incumplimiento a la ley.	Aunque para el 2006 año de su promulgación la ley resultó novedosa y de avanzada, puesto que su predecesora era del año 1966 no regulaba las obras y centralizaba todas las compras en una dirección de aprovisionamiento, sin reglas claras que permitieran garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades. En febrero de 2021 fue sometida una propuesta de reforma, se encuentra a la fecha en la comisión revisora del Congreso.

Tratado/ ley/ reglamento/ política	Hallazgo	Comentario
Ley Núm. 1-12, sobre Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, del año 2012.	Es la Estrategia Nacional del Estado dominicano, para la formulación de los planes y políticas de las instituciones públicas. La Ley Núm. 1-12, todas las políticas, incluyendo las de compras pública deben realizarse bajo los ejes estratégicos de esta ley.	Establece una línea de acción sobre desarrollo sostenible que incluye la obligatoriedad por parte del Estado de promover compras públicas medioambientales o verdes, compras a mipymes y empresas dirigidas por mujeres, así como fomento a compras en zona fronteriza* (RD hace frontera con Haití)
Ley 488-08 de Fomento Competitivo a Mipymes	Establece una preferencia de 20% de los presupuestos de compras para ser exclusivos a mipymes, dentro de este porcentaje el 5% debe ser destinado a compras a mujeres mipymes o empresas lideradas por estas (50+1 de acciones).	De esta ley se generan los incentivos para el sector mipyme en las compras públicas.
Ley Núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, del 2013	Establece el derecho de los ciudadanos frente las decisiones de la administración pública, su finalidad es evitar arbitrariedades en la toma de decisiones que afecten derechos de ciudadanos	Con relación a las compras públicas, aunque no las menciona, por ser ley general, las regula, en este sentido, impacta en todos los actos administrativos como lo son la evaluación de ofertas, adjudicación y contratos, los cuales deben cumplir con el principio de legalidad y debida motivación establecido en la ley. También contempla plazos de impugnaciones y reglamos.
-Decreto Núm. 188-14 crea las Comisiones de Veeduría Ciudadana. -Decreto Núm. Decreto 426-21, que traza las pautas para la creación y constitución de las comisiones de seguimiento	-La veeduría son instauradas en los ministerios, conformadas por reconocidos expertos en la materia de que se trate la institución, que de forma honorifica pueden hacer recomendaciones previas o fiscalizaciones posteriores a los procesos.-Los comités de seguimiento son una figura reciente, donde los grupos comunitarios pueden constituirse y solicitar informaciones sobre procesos	Las veedurías y los comités son herramientas de participación social, creadas o promovidas desde el mismo gobierno como vehículos para la transparencia y la rendición de cuentas. En la actualidad las veedurías no están funcionando en su mayoría, habiendo tenido su mejor desempeño en los años 2015-2018, y los comités de seguimiento a penas inician.

SECCIÓN MONOGRÁFICA "Producto local y contratación pública"

Tratado/ ley/ reglamento/ política	Hallazgo	Comentario
	de determinadas instituciones y dar seguimiento al cumplimiento del marco legal de las compras.	
Decreto 317-2017	Establece el uso obligatorio del portal transaccional de compras por todas las instituciones sujetas a la ley.	Se trata de un único sistema de compras, esto ha permitido mayores mecanismos de transparencia y redición de cuentas y a la vez más celeridad en los procesos de compras.
Decreto Núm. 31-21 del año 2021 que establece el Programa de Cumplimiento Regulatorio	El Programa de Cumplimiento se basa en la aplicación de los estándares internacionales ISO de gestión de	A más de un año de su implementación se encuentra instaurado en doce instituciones públicas que representan las de mayor poder adquisitivo del gobierno central, en las cuales se ha desarrollado un esquema de gestión de riesgos de cumplimiento de la norma y prevención de irregularidades en el debido proceso administrativo de las compras públicas.
Decreto 15-17, Control del Gasto Público, del año 2017	Ningún procedimiento de compras puede ser iniciado sin la cuota del presupuesto comprometida	Esto es una reiteración de lo establecido en la ley de compras, por falta de cumplimiento de las instituciones. Lo que denota falta de compromiso en las acciones de las instituciones públicas frente al pago de proveedores, ya que, la ley es jerárquicamente superior a un decreto.

Las leyes y reglamentos referidos a compras nacionales y locales fueron incluidas y revisadas en el desarrollo del artículo y por lo que no se incluyen en esta tabla.