



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA (UNIBE)
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN CONTINUA

GUÍA SOBRE EL CRITERIO “VALOR POR DINERO” EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

ELABORADA POR:
YASMIN CERÓN CASTRO
BORIS DE LEÓN REYES

SANTO DOMINGO, DN, REPÚBLICA DOMINICANA
NOVIEMBRE 2022

CONTENIDO

1. Siglas y acrónimos.....	3
2. Objetivo.....	4
3. Alcance.....	5
4. Conceptos básicos.....	6
5. Ampliación de perspectiva y finalidad de la contratación pública.....	7
6. Contexto y generalidades del Valor por Dinero.....	9
6.1 El concepto de Dinero.....	11
6.2 El concepto de Valor.....	11
7. La incorporación del criterio de “Valor por Dinero” en el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP).....	12
7.1 Aplicación del criterio de “Valor por Dinero” en el ciclo de la contratación pública.....	16
7.1.1 El “Valor por Dinero” en la etapa de precontractual.....	18
a) <i>En la planificación</i>	18
b) <i>En la elaboración de estudios previos</i>	20
c) <i>En la elaboración del pliego de condiciones</i>	23
7.1.2 El valor por dinero en las etapas contractual y postcontractual.....	27
8. Conclusiones.....	29
9. Referencias y lecturas recomendadas.....	30

1. Siglas y acrónimos

CCC	Comité de Compras y Contrataciones
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PACC	Plan Anual de Compras y Contrataciones
RPE	Registro de Proveedores del Estado
SNCCP	Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas
UOCC	Unidad Operativa de Compras y Contrataciones
VPD	Valor Por Dinero

2. Objetivo

El presente documento tiene como objetivo general dar a conocer qué es y en qué consiste el criterio de “Valor por Dinero” en la contratación pública, así como ofrecer pautas, orientaciones y buenas prácticas para que las instituciones públicas puedan implementarlo al momento de adquirir bienes, obras y servicios. De manera específica, se busca:

- a) Explicar la transformación y ampliación de contratación pública como herramienta para promover y lograr objetivos de desarrollo sostenible e implementar políticas públicas;
- b) Destacar la importancia de utilizar el criterio de “Valor por Dinero” como elemento estratégico de las contrataciones públicas y factor esencial para identificar la oferta económicamente más conveniente;
- c) Demostrar que el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP) permite implementar el criterio de “Valor por Dinero” en los procedimientos de selección de contratistas, conforme a la normativa vigente, y;
- d) Exponer buenas prácticas para adoptar y aplicar el concepto de “Valor por Dinero” en la compra y contratación pública, con énfasis en su aplicación en la etapa de precontractual.

3. Alcance

El presente documento está dirigido a todos los entes y órganos públicos que contraten bienes, servicios y obras, sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley núm. 340-06 y su normativa complementaria, así como a todos(as) los(as) oferentes y proveedores(as) que participan en el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP), incluyendo a la ciudadanía en general y todos los(as) interesado(as) en comprender los criterios que pueden utilizar el Estado y los organismos públicos para determinar la oferta más conveniente, a fin de satisfacer las necesidades institucionales y el cumplimiento de los objetivos de la Administración en virtud del interés general.

Se advierte que esta guía no debe aplicarse de manera mecánica y abstracta. Cada institución debe adaptarla al objeto concreto de la compra y contratación de que se trate, de acuerdo a las circunstancias propias, las necesidades a satisfacer y los resultados que se esperan alcanzar. Por ello, se recomienda que la implementación del criterio de “Valor por Dinero” se realice de forma razonada, reflexionada, debidamente motivada y sustentada en aspectos técnicos y objetivos.

4. Conceptos básicos

Para la implementación e interpretación de la presente guía se aplicarán las siguientes definiciones:

- a) **Administración pública:** Conjunto de entes públicos y órganos administrativos que forman parte de la organización del Estado y sus instituciones autónomas, incluyendo a los organismos descentralizados, municipales y los órganos de rango constitucional. En materia de compras, se incluyen todos los organismos del sector público bajo el alcance de la Ley núm. 340-06, que además comprende a las empresas públicas no financieras y financieras, así como a cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios y obras con fondos públicos.
- b) **Acto administrativo:** Decisión unilateral de la Administración que manifiesta voluntad, juicio o conocimiento, dictada en el ejercicio de la función administrativa atribuida legalmente a las instituciones contratantes, y que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros. En materia de compras y contrataciones, los actos administrativos pueden ser, a título de ejemplo: resoluciones, circulares, pliegos de condiciones, actas de adjudicaciones, cancelaciones y declaraciones de desierto de procedimientos de selección de contratistas.
- c) **Adjudicación:** Acto administrativo a través del cual la institución contratante selecciona al proveedor(a) que haya presentado la mejor propuesta, entendida como la oferta más conveniente, de conformidad con los criterios de evaluación y selección fijados en el pliego de condiciones.
- d) **Ciclo de vida:** Se refiere a todas las fases consecutivas o interrelacionadas que se desarrollan durante la existencia de un bien (producto), obra o servicio. El ciclo incluye desde la investigación y desarrollo que deba llevarse a cabo para su fabricación o producción, su comercialización y las condiciones en que ésta tenga lugar, su transporte, su utilización y su mantenimiento, así como la adquisición de las materias primas necesarias y la generación de recursos; todo ello hasta que se produzca la eliminación o el final de la utilización del bien (producto), obra o servicio.
- e) **Compra o contratación sostenible e inclusiva:** Adquisición de bienes, obras y servicios que generan el menor impacto sobre el medio ambiente y maximizan los impactos socioeconómicos.
- f) **Criterios de evaluación de ofertas:** Son las variables, condiciones, elementos, parámetros o directrices según las cuales la institución contratante valora y selecciona la oferta más conveniente para la ejecución del contrato. Los criterios deberán estar

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

definidos de manera precisa y objetiva en el pliego de condiciones. Los criterios de evaluación deberán referirse a aspectos vinculados directamente al objeto del contrato, entendidos como aquellos que vayan a incidir en la mejor ejecución contractual.

- g) **Estudios previos:** Conjunto de documentos que fundamentan la adecuada preparación del procedimiento de selección de contratistas a ser realizado y permite delimitar el objeto, sus características, la demanda y oferta en el mercado, la viabilidad y el presupuesto estimado del bien, servicio u obra a contratar, así como cualquier información relevante para satisfacer la necesidad de que se trate.
- h) **Pliegos de condiciones:** Documentos que contienen las bases de un procedimiento de selección de contratistas, en las cuales se indican los antecedentes, objetivos, alcances, requerimientos, planos -para el caso de obras-, especificaciones técnicas -para bienes o servicios- o términos de referencia -para el caso de consultorías-, así como los criterios de evaluación y adjudicación, junto a las demás condiciones y requisitos que guían a los interesados en presentar ofertas.
- i) **Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP):** Conjunto de principios, normas, órganos y procesos que rigen la adquisición de bienes, servicios y obras y deben ser cumplidos por las instituciones públicas, oferentes, proveedores y contratistas.
- j) **Valor por Dinero:** Es un criterio que se aplica en la compra y contratación pública para promover un uso íntegro, efectivo, eficiente y económico de los recursos públicos y, por tanto, ampliar la perspectiva de análisis de la selección de la oferta más conveniente, considerando variables adicionales al precio ofertado, como los costos asociados al uso del bien, obra o servicio, así como la calidad y la sostenibilidad, con el propósito de generar los mayores beneficios económicos, sociales y ambientales posibles, según corresponda al objeto de la contratación.

5. Ampliación de perspectiva y finalidad de la contratación pública

La contratación pública es un procedimiento utilizado por la Administración pública para hacer efectiva la ejecución de gran parte de los trabajos requeridos para cumplir con los objetivos institucionales, utilizando la colaboración del sector privado para la adquisición de bienes, servicios y obras que no pueden ser suministradas por las propias instituciones públicas o que, aun pudiendo, resulta preferible contratar al sector privado a través de procedimientos competitivos que permitan responder con eficacia y eficiencia al interés general, con miras a garantizar una prestación efectiva y oportuna de los servicios públicos.

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

Históricamente, la finalidad de las compras y contrataciones públicas ha tenido su fundamento en la búsqueda de la competencia, la transparencia y la lucha contra la corrupción, ya que es un escenario de alto riesgo debido a la inversión económica que representa, pues se destina en promedio cerca del 12 al 15% del PIB a nivel global¹ y, en el caso de República Dominicana, entre un 30% a 32% del presupuesto nacional.

Ha sido precisamente por lo anterior, que el enfoque tradicional de la contratación pública desde una perspectiva enfocada en la prevención de actos de corrupción en la selección de contratistas y en evitar la sobrevaluación de bienes, obras y servicios, se ha centrado en obtener el menor precio posible y no ha considerado, al menos de forma concreta, otras variables, condiciones o parámetros para determinar la mejor compra y contratación para el Estado.

En otras palabras, la perspectiva tradicional de la contratación pública se limita a procurar el cumplimiento de los procedimientos de selección de contratistas, velando por garantizar la transparencia y prevenir irregularidades asociadas con conflictos de intereses y corrupción administrativa. Con este enfoque se presta mayor atención al menor precio ofertado en la fase precontractual, el cual es usualmente preferido y catalogado como la oferta más conveniente.

Sin embargo, en los últimos años la finalidad de la contratación pública se ha ampliado. Ha pasado de ser sólo un mecanismo utilizado por el Estado para adquirir la prestación de servicios, ejecución de obras y el suministro de bienes de parte del sector privado, a tomar en cuenta el poder de compra de la Administración pública como una herramienta para la promoción y ejecución de políticas públicas para el desarrollo.

Esta ampliación de la finalidad y perspectiva de la contratación pública supone necesariamente un cambio en la forma de adquirir bienes, obras y servicios, ya que la perspectiva tradicional limita las capacidades de decisión estratégica y de diseño de procedimientos que consideren la información resultante del ciclo de vida de las adquisiciones. Por ello, se reducen las oportunidades de aprovechar el poder de compra que tiene el Estado para promover la consecución de objetivos de interés general y de políticas públicas.

La nueva perspectiva de la contratación pública se concentra en adoptar mejores decisiones de compras, mediante el desarrollo de procedimientos más informados y orientados estratégicamente, a partir del análisis de la experiencia producida en las etapas contractual y poscontractual, y su relación con el diseño de los requerimientos de los próximos procedimientos de selección de contratistas.

1 Cfr. La Organización Mundial de Comercio (OMC) afirma que en el año 2019 el promedio del PIB era de 10-15%, disponible en línea, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm [última consulta: 31 de octubre de 2022]. Mientras, que para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2019 el monto invertido en contratación pública fue de un 12%, en línea, <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/> [última consulta: 31 de octubre de 2022].

Bajo la nueva perspectiva de la contratación pública, los(as) servidores y funcionarios, unidades y comités del área de compras dejan de ser meros tramitadores de procedimientos, para convertirse en verdaderos protagonistas de la contratación pública estratégica, actores encargados de la tarea de verificar y procurar el éxito de las compras públicas, objetivo común al cual deben contribuir todas las áreas de la Administración que se relacionan con el uso del bien, obra o servicio que se necesita.

6. Contexto y generalidades del Valor por Dinero

El “Valor por Dinero” surge como un criterio de política pública dentro del marco de la denominada “segunda generación de reformas de los sistemas de compras de Latinoamérica”², aunque el término fue inicialmente establecido en la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre Contratación Pública” de 2011³.

Desde la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre Contratación Pública⁴, la obtención del mayor “Valor por Dinero” posible fue establecida como uno de los objetivos que deben perseguir las instituciones públicas contratantes, junto a la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Asimismo, en la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre Contratación Pública (2015)⁵, se exhortó a los Estados a “desarrollar y utilizar herramientas para mejorar los procesos de adquisiciones, reducir duplicidades y obtener un mayor valor por el dinero”.

El criterio del “Valor por Dinero” constituye uno de los elementos fundamentales de la nueva perspectiva de la contratación pública, como procedimiento estratégico para el cumplimiento de

2 Cfr. Calderón Ramírez, Ana Cristina. Public Management Reforms. Three stories about public procurement agencification in Latin America. Maastricht, Boekenplan, 2019, pp. 48-49. Disponible en: <https://www.merit.unu.edu/training/theses/Thesis%20Ana%20Cristina%20Calderon.pdf> [última consulta: 4 de noviembre de 2022].

3 Véase Comunicación 896 del 20/12/2011 (2011/0438) de la Comisión Europea, sobre propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la contratación pública, en su versión español traduce el término “value for money” como “mejor relación calidad-precio”, al referir: “(5) (...) La presente Directiva clarifica de qué modo pueden contribuir los poderes adjudicadores a la protección del medio ambiente y al fomento del desarrollo sostenible, garantizando al mismo tiempo la posibilidad de obtener para sus contratos la mejor relación calidad/precio”. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0896&from=EN> [última consulta: 4 de noviembre de 2022]. En su versión en inglés el texto de la propuesta refiere: “(5)...This Directive clarifies how the contracting authorities may contribute to the protection of the environment and the promotion of sustainable development, whilst ensuring that they can obtain the best value for money for their contracts”.

4 Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN> [última consulta: 6 de noviembre de 2022]. En su versión en inglés el texto de la propuesta refiere: “This Directive clarifies how the contracting authorities can contribute to the protection of the environment and the promotion of sustainable development, whilst ensuring that they can obtain the best value for money for their contracts”.

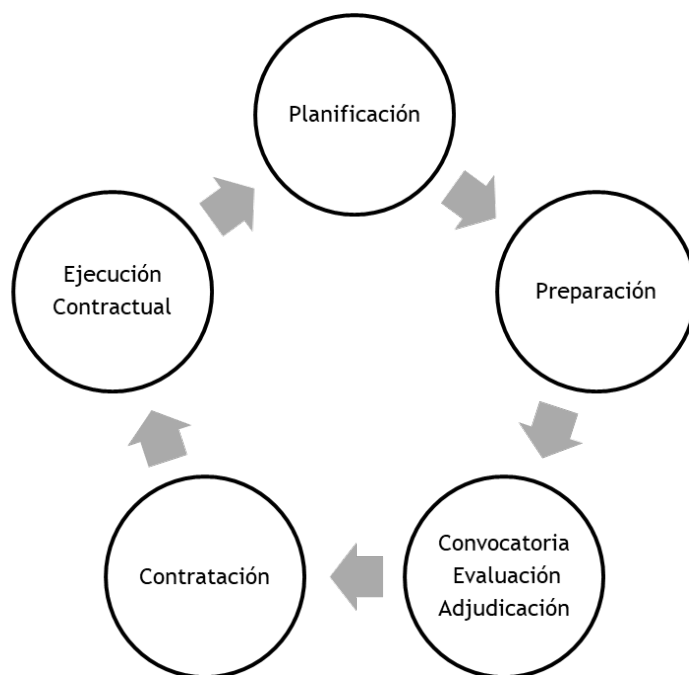
5 Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> [última consulta: 4 de noviembre de 2022].

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

objetivos de desarrollo sostenible, debido a que implica un cambio importante respecto a la evaluación del éxito de una contratación pública.

¿En qué momento sabemos que hemos hecho una buena compra? ¿Cómo sabemos que hemos hecho una buena compra? Las respuestas a estas preguntas necesariamente conducen a un análisis integral y completo de la contratación pública, a partir del cual se pueden identificar elementos que permitan obtener mayor “Valor por Dinero” en futuros procedimientos de selección de contratistas.

Una visión completa de la contratación pública requiere integrar la información derivada de la fase de ejecución contractual con las fases de planificación y preparación de los pliegos de condiciones. De esta manera, el ciclo de vida del bien, servicio u obra, es considerado al momento de desarrollar la contratación pública, cuyo alcance no se circunscribe a tramitar los procedimientos de selección de contratistas.



Por ello, con razón se afirma que: “La decisión de compra basada solamente en el precio para medir la eficiencia, economía y eficacia ha evolucionado hacia un enfoque multicriterio en el que, además del precio, son consideradas otras dimensiones tales como: “el ciclo de vida y la sostenibilidad y el desempeño social de los bienes y servicios”⁶.

6.1 El concepto de Dinero

⁶ Cfr. Harper, Leslie et. al. ¿Es el Valor por el Dinero un principio, una filosofía o un objetivo de las compras públicas? BID, 2017, disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/valor-por-el-dinero-en-compras-publicas/> [última consulta: 4 de noviembre de 2022].

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

Uno de los factores que caracterizan al criterio del “Valor por Dinero” es, precisamente, el alcance otorgado al “Dinero” como término conceptual.

El “Dinero” es un concepto más amplio que el precio de compra ofertado, debido a que, en adición al precio, el “Dinero” incluye otros elementos o variables que se presentan durante el ciclo de vida de los bienes, servicios u obras, y que inciden en el costo total que paga la Administración por su adquisición y uso.

Por ejemplo, el “Dinero” incluye ponderar:

- (i) Costos directos (asociados al uso de los bienes y que se pagan a personal externo e interno, por actividades de instalación, mantenimiento, reparación, actualización de software, etc.);
- (ii) Valores no monetarios (tiempo de vida de un bien, promedio de tiempo en que el bien no puede ser usado –costo de oportunidad-, costo de inventario, etc.).

El alcance del “Dinero” viabiliza estrategias de ahorro disponibles para las instituciones públicas, así como el desarrollo de compras y contrataciones públicas más eficientes, pues no se limita a valorar el precio más bajo ofertado, sino que considera otras variables que inciden en los costos asociados al uso de los bienes, servicios u obras, que deben ser valorados al momento de determinar el costo total relacionado a su adquisición.

6.2 El concepto de Valor

El “Valor” está asociado con la capacidad de satisfacer las necesidades públicas que justifican los procedimientos de compra y contratación pública: a mayor nivel de satisfacción, mayor “Valor”. Pero el “Valor” no sólo incluye al bien o servicio en sí, sino también a sus cualidades, beneficios y calidad, considerando además las necesidades públicas que el bien o servicio debe satisfacer.

A fin de estar en mejores condiciones de evaluar el “Valor por Dinero”, es necesario recolectar información cuantitativa y cualitativa de las compras y contrataciones efectuadas, involucrando a las áreas técnicas y a los usuarios.

Para entender de manera apropiada las necesidades de los usuarios, los destinatarios de los bienes, servicios u obras objeto de contratación pública, es necesario interactuar con ellos, al igual que con expertos en su uso, a fin de tener criterios e informaciones suficientes para tomar decisiones de gasto inteligentes.

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

Satisfacer a la institución y satisfacer al usuario son cosas diferentes, pues a veces no coinciden las necesidades de la primera con las expectativas y requerimientos de los destinatarios específicos de los bienes o servicios, cuya insatisfacción puede afectar la calidad y, en efecto, el Valor.

Cuando conocemos con precisión lo que necesitamos, podemos mejorar nuestros planes de compras, así como la preparación de los pliegos de condiciones y términos de referencias, de manera que podamos incluir requerimientos que permitan obtener el mayor “Valor por Dinero” posible.

No obstante, es importante reconocer que el “Valor por Dinero” constituye un concepto relativo, sólo podemos evaluarlo si tenemos en cuenta al menos dos alternativas que permitan comparar distintos escenarios.

En efecto, no siempre el enfoque del “Valor por Dinero” permite aumentar el “Valor” que obtenemos en una contratación o compra pública, pues a veces el “Valor” coincide con el “menor precio”. Esto significa que existen procedimientos en los cuales el criterio “Valor por Dinero” se aplicará eligiendo la oferta que presente el menor precio, al no identificarse costos asociados en adición al precio u otros aspectos sociales, económicos o ambientales que agreguen valor. Es precisamente para estos casos que la Ley núm. 340-06 establece que, cuando se trate de bienes y servicios estandarizados, se entenderá en principio, como oferta más conveniente, la de menor precio (art. 26, párr. I).

En la determinación del “Valor” que se desea obtener con una determinada compra o contratación pública, los funcionarios, unidades y comités del área de compras pueden tomar en cuenta criterios de sostenibilidad social, económica y medioambiental, a fin de contribuir con el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de desarrollo sostenible del Estado. Estos elementos pueden ser cuantificados como aspectos no monetarios a ser incluidos en los criterios de evaluación de las ofertas y en el análisis del “Valor por Dinero”.

7. La incorporación del criterio de “Valor por Dinero” en el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP)

Como se ha expuesto, el concepto de “valor por dinero” es relativamente reciente, y su inclusión en las reformas legislativas sobre compras y contrataciones es una de las recomendaciones más enfáticas y constantes de los organismos técnicos especializados en la materia⁷.

⁷ Cfr. Las recomendaciones de la OCDE sobre Contratación Pública, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> [última consulta: 31 de octubre de 2022]; Recomendaciones del BID sobre introducir criterios de selección no monetarios, disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-compras-p%C3%BAblicas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-y-en-los-proyectos-financiados-por-el-BID-Un-estudio-normativo-comparado.pdf> [última consulta: 31 de octubre de 2022]; Directiva modelo de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales,

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

En la República Dominicana, a pesar de que en la Ley núm. 340-06 no existe el término “Valor por Dinero” de forma expresa, si concurren varios principios y disposiciones normativas más recientes, incluso con rango constitucional, que permiten y promueven el enfoque y criterio de valor por dinero para preparar procedimientos de selección y para determinar la oferta que se considere más conveniente.

Debe precisarse, además, que la Ley núm. 340-06 es una norma preconstitucional, es decir que fue publicada antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 2010 y su modificación de 2015. Por tanto, algunos de sus términos, conceptos y principios se han visto renovados por la inclusión de nuevas normas – además de la Constitución- que la complementan.

En el caso concreto de la Constitución, con ella se amplía en muchos sentidos el horizonte del Estado dominicano, ya que la Carta Magna plantea una renovada visión de los derechos fundamentales e incluye una serie de nuevos principios, valores y pilares sustanciales que son el nuevo punto de referencia para cada una de las acciones, políticas, programas, proyectos y decisiones que deban ser aplicadas en el Estado y, en consecuencia, en sus instituciones como entes y órganos ejecutores de las políticas públicas.

En el marco de este nuevo horizonte, ha surgido un sistema jurídico renovado que alcanza a la contratación pública, que nació desde los esfuerzos del proceso de reforma y modernización del Estado impulsado a inicios de este siglo⁸ y que, tras la Constitución de 2010, se consolida como una reforma hacia un Estado Social y Democrático de Derecho, que supone intrínsecamente promover la finalidad esencial del Estado que consiste en “la protección efectiva de los derechos de las personas el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”⁹.

Esta función significa, en otras palabras, que el carácter instrumental y servicial del Estado que debe promover y garantizar la protección de los derechos fundamentales no es cualquier protección, se trata, en todo caso, de una protección efectiva, es decir, una protección que garantice que, en la práctica, en la realidad, los derechos fundamentales sean respetados por todos(as) y ejercidos y disfrutados en su máxima expresión.

disponible en: <https://u1y854.a2cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2021/12/Directiva-Modelo-RICG-para-la-implementacion-de-compras-publicas-sostenibles.pdf> [última consulta: 31 de octubre de 2022]

⁸ Mediante el Decreto núm. 27-01, se creó el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), con el propósito de orientar la readecuación de las instituciones dominicanas para que sean democráticas, transparentes, eficaces y eficientes, sustituyendo la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, que había sido creada por el Decreto núm. 484-96.

⁹ Artículo 8 de la Constitución.

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

De hecho, la Constitución establece que “es deber fundamental del Estado garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente”¹⁰. También dispone que: “La planificación, programación, ejecución y evaluación de la asignación del gasto público responderán a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, prioridad y economía”¹¹. Asimismo, al referirse a los servicios públicos, la Constitución indica que: “Los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. El Estado garantiza el acceso a servicios públicos de calidad”¹².

En cumplimiento de la función esencial del Estado y sus deberes fundamentales, a partir de la Constitución de 2010 se han emitido varias normas transversales respecto al accionar estatal, tal y como la Ley núm. 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo con miras al 2030, y que reconoce en sus ejes estratégicos, tercero y cuarto, los objetivos concretos del Estado para mejorar la calidad del gasto público, asignando prioridad a la dimensión social del desarrollo humano, entre otras vías, a través del uso eficiente de la contratación pública como mecanismo para fortalecer el desarrollo económico-social, proteger el medio ambiente y garantizar el desarrollo sostenible.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12, en su artículo 10 establece que la Administración pública “tendrá entre sus objetivos la mejora continua de la gestión, bajo parámetros de racionalidad técnica y jurídica, de acuerdo con las políticas fijadas y los recursos disponibles. Con tal propósito, se determinarán los contenidos y correspondientes estándares de calidad en las prestaciones que proporcionan los servicios”.

Asimismo, la Ley núm. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece el “principio de racionalidad”, según el cual “la Administración debe actuar siempre a través de buenas decisiones administrativas que valoren objetivamente todos los intereses en juego”, precisando además el mandato de que “La Administración ha de adoptar decisiones bien informadas”¹³, por lo que la finalidad del procedimiento administrativo es “garantizar el acierto de la decisión administrativa”¹⁴.

Recientemente, como parte del proceso de adaptación del Estado a los mandatos de la Constitución vigente, y de las leyes transversales que se han emitido luego del 2010, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 149-21, a través del cual aprueba el Plan General para la Reforma y Modernización del Estado, cuyo objetivo es “incrementar la capacidad del aparato administrativo para generar valor público, fortalecer la transparencia y el cumplimiento

10 Artículo 75.6 de la Constitución

11 Artículo 238 de la Constitución

12 Artículo 147 de la Constitución

13 Artículo 26 de la Ley núm. 107-13

14 Párrafo I de artículo 15 de la Ley núm. 107-13

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

regulatorio, garantizar el acceso a derechos, mejorar el gasto administrativo, incrementar la calidad de los servicios públicos e impactar positivamente en la calidad de vida de la ciudadanía”.

También, en la forma de hacer contratación pública incide la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que contiene 17 objetivos para erradicar la pobreza y promover el crecimiento económico sin afectar el medio ambiente que, aunque es un instrumento internacional que no es jurídicamente vinculante, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como la República Dominicana, se han comprometido a alcanzarlos a través de sus ejecutorias y han considerado la contratación pública como una herramienta para potencializarlos.

De manera específica, en la Ley núm. 340-06 existen 2 principios que son pilares para la aplicación del criterio de valor por dinero con el que se pueden promover a su vez los ODS. Se trata del principio de eficiencia y del principio de economía y flexibilidad, que establecen que las ofertas seleccionadas deben satisfacer el interés general, que en el estado actual deberá centrarse, como se ha referido, en la protección efectiva de los derechos de las personas y su desarrollo humano, en mejorar la calidad del gasto público y en proteger el medio ambiente, garantizando la sostenibilidad económica y social. Estos principios manifiestan que en las compras y contrataciones:

“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” (Principio de eficacia).

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

Recientemente, la evolución del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP) hacia la aplicación de nuevos criterios que consideran, más allá del precio, el valor que se puede obtener a través de las compras y contrataciones públicas, ha quedado materializado con el Decreto núm. 617-22, el cual de forma expresa señala en sus considerandos: “que las compras públicas sostenibles e inclusivas procuran, además de garantizar la transparencia y el control de los fondos públicos, que se maximice el valor por el dinero invertido en beneficios sociales y reducir el impacto sobre el medio ambiente”.

Por todo lo anterior, tanto la Constitución, la Ley núm. 1-12, la Ley núm. 247-12, la Ley núm. 107-13, la Agenda 2030, el Decreto núm. 149-21 y el Decreto núm. 617-22, junto a los

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

principios de eficacia y de economía y flexibilidad consagrados en la Ley núm. 340-06, promueven la aplicación del criterio “Valor por Dinero” en la República Dominicana, ya que la contratación pública pasó de ser un mecanismo exclusivamente destinado a controlar el uso de fondos públicos, a tener un uso estratégico para lograr objetivos de desarrollo sostenible e interés general, objetivos que podrán ser alcanzados eficientemente si las instituciones contratantes aplican el criterio de “Valor por Dinero”, en todas las etapas del ciclo de la contratación.

7.1 Aplicación del criterio de “Valor por Dinero” en el ciclo de la contratación pública

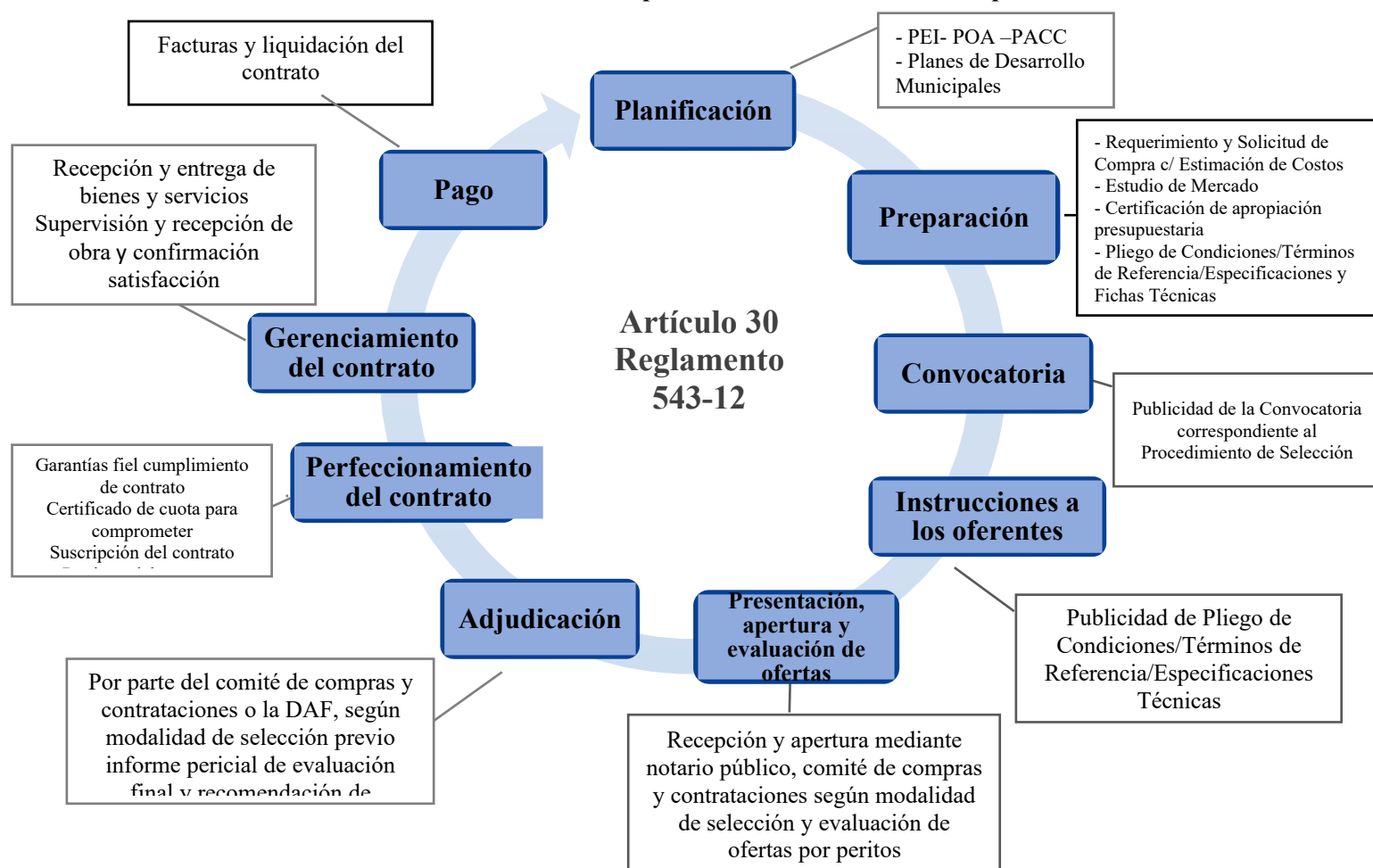
La nueva finalidad de la contratación pública, ahora más amplia, supone una revisión del sistema de compra y contratación, desde la forma de planificar, diseñar la estrategia y preparar un procedimiento de selección de proveedores(as), debido a que se requieren innovadoras y mejores formas que respondan no solo al interés de abastecimiento y la eficiencia del gasto, sino al uso estratégico de la contratación, como se ha mencionado anteriormente.

La contratación pública está conformada por un conjunto de procesos, etapas y procedimientos que deben conducir al éxito de la adquisición y a generar valor a través de ésta, por lo que abarca más allá de la fase para seleccionar al proveedor(a) o contratista, a pesar de que es el aspecto más regulado por la Ley núm. 340-06 y su Reglamento de Aplicación, aprobado mediante el Decreto núm. 543-12 (en lo adelante, el Reglamento o su nombre completo).

Para los procedimientos ordinarios, dígame, licitación pública nacional o internacional, licitación restringida, sorteo de obras, comparación de precios, compras menores y subasta inversa, el artículo 30 del Reglamento establece cuales son las etapas obligatorias que deben agotar las instituciones, a saber:

----- No hay nada escrito debajo de esta línea-----

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública



En este gráfico, se presenta todo el ciclo de la contratación que incluye las etapas precontractual, contractual y postcontractual.

En lo que respecta a la *etapa precontractual*, entendida como aquella en la que se realizan todas las actuaciones previas a la formalización del contrato, incluyendo la planificación y preparación de las contrataciones, su convocatoria y desarrollo del procedimiento de selección de contratistas (recepción de ofertas, evaluación y adjudicación), es desde esta etapa donde las instituciones contratantes deben implementar una visión estratégica de la adquisición, claramente amparada en generar valor por dinero para lograr satisfacer las necesidades institucionales, considerando el interés general.

Posteriormente, en la *etapa contractual*, aquella que inicia con la formalización del contrato y dentro de la cual se producen todas las actuaciones e incidencias vinculadas a su ejecución, desde las condiciones de su inicio hasta su terminación, es donde las instituciones deben procurar el debido seguimiento del contrato a fin de asegurarse de que el valor que se busca con éste se concrete, verificando, por ejemplo: **(i)** que ciertamente se esté incluyendo al personal y/o el tipo de bienes que fueron considerados como elementos que agregaban valor a la oferta y el contrato; **(ii)** que ciertamente no se esté generando un costo adicional o indirecto no previsto, o

un impacto negativo en el medio ambiente. Solo con un debido seguimiento del contrato se asegura que la necesidad institucional sea satisfecha como fue estratégicamente prevista.

Por último, en la *etapa postcontractual*, que inicia con la terminación del contrato y que comprende el período de ejecución de las obligaciones posteriores y accesorias que puedan subsistir entre las partes, tales como garantías sobre productos, vicios ocultos o aquellas que se deriven de la liquidación del contrato, es donde las instituciones deben verificar si se satisfizo la necesidad institucional y en qué medida o grado de satisfacción. Para ello será mandatorio conocer la opinión de los usuarios del bien, servicio u obra contratada, al igual que la de expertos en su uso, así como evaluar y medir el nivel de cumplimiento de las necesidades que dieron lugar a la compra o contratación.

7.1.1 El “Valor por Dinero” en la etapa de precontractual

La etapa precontractual es una de las más neurálgicas de la compra y contratación, ya que es en donde las instituciones deben determinar concretamente la necesidad que justifica la contratación y decidir la estrategia a utilizar para satisfacerla.

El criterio de Valor por Dinero en esta etapa del ciclo de la contratación debe estar especialmente presente en las fases de planificación y de preparación, en ésta última especialmente para la elaboración de los estudios previos y del pliego de condiciones, conforme se desarrolla a continuación.

a) En la planificación

El buen funcionamiento del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP) depende de una correcta planificación y continuidad de las políticas, programas y proyectos. La planificación¹⁵ es una actividad continua que se lleva a cabo a través del proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. En consecuencia, las acciones públicas diarias y cotidianas que ejecuten las instituciones deben sustentarse en políticas y objetivos para el mediano y largo plazo, definidos a través del Sistema de Planificación e Inversión Pública.

De modo concreto, la planificación de las compras y contrataciones se fundamenta en la orientación hacia la satisfacción de las expectativas y necesidades de las personas a quienes estarán destinados los bienes, servicios y obras. Esta planificación se presenta a través del documento llamado Plan Anual de Compras y Contrataciones (PACC), y que es obligatorio por disposición del artículo 38 de la Ley núm. 340-06 y del artículo 31 de Reglamento. Así pues, el PACC se torna imprescindible a la hora de evaluar la coherencia entre la acción y la

¹⁵ Artículo 24 de la Ley núm. 498-06.

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

planificación estratégica de la institución, y también para garantizar la gestión eficiente de los fondos públicos disponibles.

Por regla general toda obra, bien y servicio a adquirirse o contratarse durante el año calendario deberá estar en el plan, conforme a la Metodología para la Elaboración del PACC aprobada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en la cual se reconoce a la planificación como la herramienta para determinar las siguientes informaciones que, aplicando el criterio de Valor por Dinero, deben estar enfocadas más en la necesidad y no tanto en el producto o servicio o tipo de obra:

- (i)** ¿Quién requiere?;
- (ii)** ¿Cuándo lo requiere?;
- (iii)** ¿Dónde lo requiere?;
- (iv)** ¿Cuánto requiere?;
- (v)** ¿Cómo lo requiere?

En la fase de planificación, las unidades requirentes, que son las distintas áreas de la institución que solicitan un determinado bien, la contratación de servicios o la ejecución de obras, deberán, junto al área de Planificación y Desarrollo y la Unidad Operativa de Compras y Contrataciones (UOCC), validar que la necesidad esté alineada a los objetivos institucionales y el interés general. Estas unidades también deberán analizar si con la compra o contratación propuesta se pueden generar los resultados esperados y si ésta contribuirá con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible e inclusivo promovidos por el Estado.

La estrategia de planificación enfocada a obtener Valor por Dinero implica determinar hacia dónde se quiere ir y qué se pretende conseguir (objetivos) con la adquisición del bien, obra o servicio. En cualquier caso, la estrategia debe concentrarse en:

- (i)** La necesidad de acometer la prestación de servicios públicos de calidad;
- (ii)** La protección efectiva de los derechos de las personas;
- (iii)** La dimensión social de la contratación;
- (iv)** El fortalecimiento o fomento del desarrollo económico;
- (v)** La protección del medio ambiente;

b) En la elaboración de estudios previos

La etapa de preparación hace referencia a los pasos que se agotan previo a iniciar el procedimiento de selección de proveedor(a) o contratista, que en un procedimiento ordinario de contratación abarca **(i)** el requerimiento, **(ii)** estudios previos, **(iii)** apropiación de fondos y **(iv)** pliego de condiciones con sus fichas técnicas y/o términos de referencia.

De cara a la aplicación del criterio de Valor por Dinero, juega especial relevancia el paso referente a los estudios previos.

Se consideran estudios previos el conjunto de documentos que fundamentan la adecuada preparación del procedimiento de selección de contratistas a ser realizado, y que permiten delimitar el objeto, sus características, la demanda y oferta en el mercado, la viabilidad y el presupuesto estimado del bien, servicio u obra a contratar.

Desde la perspectiva tradicional de la contratación pública, el único factor que determina que se compre un bien o se contrate una obra o servicio es el precio. Bajo dicha óptica las alternativas de compra se analizan y comparan en función del precio ofertado y, por tanto, los estudios previos se enfocan solamente en conocer el precio o estimación del precio en el mercado.

En cambio, dentro de la perspectiva de Valor por Dinero, la compra o contratación no está enfocada solamente en el precio. Como se indicó anteriormente, el dinero incluye más que el precio pagado, pues comprende también los costos directos, externos e internos e inclusive los costos no monetarios, debido a que el valor es más que el bien o servicio, es la capacidad de satisfacer las necesidades del usuario, y está relacionado con la calidad del producto. En ese sentido, los estudios previos adquieren también un enfoque más amplio y más profundo, a fin de conocer todas las variables que pueden incidir en el valor de la adquisición, los costos asociados a su uso, así como su impacto social, económico y ambiental.

Así pues, al realizar un estudio previo con el enfoque de Valor por Dinero, se involucran más actores, participa la unidad requirente como responsable principal pero también la UOCC y el usuario del bien, servicio y obra a contratar, por lo que resulta indispensable la comunicación directa y fluida entre las partes. Todas las personas involucradas deben estar en la misma página, para aunar esfuerzos que alcancen el objetivo: agregar valor y satisfacer la necesidad institucional con la mayor eficiencia posible, precisamente, obtener el mayor Valor por Dinero.

Cabe señalar que, cuando el área requirente no tenga competencia ni experiencia sobre la necesidad institucional y el objeto de lo que se solicita comprar o contratar, deberá apoyarse de otras áreas técnicas de la institución contratante para que en conjunto realicen los estudios previos. Igualmente, la institución podrá requerir la colaboración interinstitucional de otros entes públicos y órganos del Estado, así como contratar consultores para realizar los estudios previos y

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

preparar las fichas técnicas y términos de referencias que conforman los pliegos de condiciones, cuando lo estime pertinente y conveniente dada la complejidad o la innovación de la adquisición.

En ese sentido, el alcance y detalle de los estudios previos va a estar determinado por la complejidad del objeto a contratar, de si es la primera vez que se adquiere y no se tiene información al respecto, en los términos del artículo 72 del Reglamento, que establece que las instituciones contratantes deberán elaborar especificaciones técnicas, fichas técnicas o términos de referencia de los bienes, servicios y obras de mayor frecuencia, a los fines de contar con una base de datos que agilice los procedimientos de contratación. Estas informaciones deben ser revisadas periódicamente¹⁶, tomando como base la experiencia que se obtenga de las contrataciones realizadas.

La información obtenida de los estudios previos debe servir, como mínimo para:

- (i) Detallar y precisar la necesidad que se pretende satisfacer;
- (ii) Identificar el objeto del contrato, su naturaleza, características y sus especificaciones;
- (iii) Conocer las particularidades del mercado, en cuanto a cómo se ofrece ese bien, se presta el servicio o se ejecuta la obra;
- (iv) Conocer los(as) proveedores(as) y el modelo de negocio;
- (v) Identificar los plazos y forma en que se ejecuta comúnmente este tipo de contrato;
- (vi) Determinar la modalidad y estrategia de selección de proveedor(a) o contratista pertinente y su justificación y;
- (vii) Determinar el presupuesto o valor estimado necesario para la adquisición.

Si no existe esta base de datos por ser la primera vez que se realiza la adquisición, o la información está desactualizada, imprecisa o incompleta, se deberá realizar un estudio previo en el que se haga un análisis de la oferta, de la demanda y del mercado, para poder obtener las informaciones que permitirán determinar los elementos y características fundamentales vinculados al valor del contrato y que van más allá del precio:

Análisis de la oferta	Análisis de la demanda	Análisis del mercado
● ¿Quiénes son los(as)	● ¿Cuál es la necesidad?	● Conocer el presupuesto

¹⁶ Como buena práctica, la base de datos debe actualizarse anualmente o antes, si se identifican cambios en el mercado y en cada contratación se deberá revisar los estudios o base de datos que se tengan y actualizar la información, según corresponda.

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

Análisis de la oferta	Análisis de la demanda	Análisis del mercado
oferentes? ● Análisis de la base de datos (RPE) ● Conocer si existe una regulación, licencia especial para el(la) proveedor(ra) ● Conocer los plazos de entrega de este sector ● Si existen proveedores de sectores priorizados que puedan ofrecer el bien, servicio u obra (mipymes, mujeres, personas con discapacidad, pequeños agricultores, etc. ● El impacto ambiental de la compra	● ¿Qué es lo que realmente se necesita? ● ¿Para quién se necesita? ● ¿Se puede dividir en lotes para que haya más de un(a) adjudicatario? ● ¿Cuánto puedo esperar?	(valor, costos asociados, de mantenimiento, de capacitación para uso del bien o servicio, para el retiro o disposición de los desechos) ● Revisiones de precios ● Históricos de compras de la institución ● Cotizaciones

Como parte de los estudios previos, se recomienda realizar consultas al mercado, para conocer lo que éste puede ofrecer y también para que los(as) potenciales proveedores(as) comprendan el nuevo enfoque de la contratación, considerando los 3 elementos de las compras y contrataciones sostenibles e inclusivas, de conformidad con el Decreto núm. 617-22:

(i) Sostenibilidad medioambiental;

(ii) Sostenibilidad económica;

(iii) Sostenibilidad social.

La profundidad de las consultas al mercado dependerá del objetivo de la consulta y de la complejidad del futuro contrato. A modo de ejemplo, pueden consistir en:

(i) Intercambio de información y documentación por vía electrónica, siempre de forma transparente;

(ii) Encuestas enviadas individualmente y/o publicadas en espacios web;

(iii) Publicación de un prepliego (o borrador) de condiciones, en los términos del artículo 75 del Reglamento y del artículo 4 de la Resolución PNP-06-2020 sobre “Pautas

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

generales para la elaboración de Pliegos de Condiciones, Fichas Técnicas y Términos de Referencia”.

Cabe precisar que la participación en la consulta del mercado no impide la posterior participación en el procedimiento de contratación pública que posteriormente se convoque.

Finalmente, toda la información que se obtenga de los estudios previos permitirá a la institución contratante conocer cuál modalidad de contratación es la más estratégica y que permite satisfacer mejor la necesidad, al tiempo de promover el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de las compras públicas sostenibles e inclusivas y conocer las condiciones a requerir a los potenciales oferentes, el tipo de documentación, así como los plazos y tipo de contrato a suscribir, entre otras especificaciones.

c) En la elaboración del pliego de condiciones

Tomando como base la información recabada sobre las características del bien, servicio u obra, las condiciones de cómo se ofrece en el mercado, el precio de referencia, el tiempo de recepción y calidad que se requieren para satisfacer la necesidad, es el momento de elaborar el pliego de condiciones que vendrá acompañado de sus fichas técnicas y/o términos de referencia, según el tipo de objeto a adquirir, y que también es un paso neurálgico de la fase de preparación.

El pliego con sus anexos es un documento vital del procedimiento de contratación pública, pues guiará a los(as) oferentes sobre cómo presentar sus propuestas y a comprender las condiciones que deben cumplir para satisfacer la necesidad de la institución contratante. Así lo establece el artículo 20 de la Ley núm. 340-06, al precisar que: “El pliego de condiciones proporcionará toda la información necesaria relacionada con el objeto y el proceso de la contratación, para que el interesado pueda presentar su propuesta”.

Este acto también contiene los parámetros que seguirán los(as) peritos(as) para evaluar y determinar si una oferta cumple o no con lo requerido, e identificar de manera objetiva cuál es la oferta más conveniente e idónea, en atención a los aspectos que previamente se hayan establecido en el pliego de condiciones.

Para el diseño de los pliegos, deberán utilizarse los modelos estándar aprobados por la DGCP, los cuales serán adaptados a las particularidades de la contratación, siempre ajustados a los principios que rigen el SNCCP y al valor que se haya determinado alcanzar con dicha contratación, considerando también la Resolución PNP-06-2020 sobre “Pautas generales para la elaboración de Pliegos de Condiciones, Fichas Técnicas y Términos de Referencia”.

La institución contratante, en el diseño del pliego de condiciones y especialmente para fines de asignar el peso de valoración a cada uno de los criterios de evaluación que incidirán en la

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

selección de la oferta más conveniente, deberá tomar en cuenta el tipo de compra y contratación que está llevando a cabo, es decir, si es una compra con enfoque en *sostenibilidad medioambiental*¹⁷, en *sostenibilidad económica*¹⁸ o en *sostenibilidad social*¹⁹, o incluso la combinación de todas o algunas de ellas, para un enfoque aún más integral, ya que lo que se busca obtener es el mejor Valor por Dinero posible en conexión con los objetivos de desarrollo sostenible, procurando los mejores resultados para un triple impacto²⁰.

El criterio de Valor por Dinero en la elaboración del pliego de condiciones requiere que las instituciones tengan en cuenta, en cada requerimiento, documento, parámetro y condición exigida, cuál es realmente la necesidad y en qué medida contribuye o incide a su satisfacción. Igualmente, debe considerarse en todo momento cuál es la mejor forma de que se entregue el bien (producto), el servicio o la obra. Estas informaciones deberán obtenerse en el paso de los estudios previos.

Para la selección de los criterios o condiciones de los(as) proveedores(as) y sus ofertas, podrán solicitarse aspectos ambientales y sociales siempre que estén vinculados al objeto y que influyan en la mejor ejecución contractual. En lo relativo a los aspectos ambientales²¹, puede solicitarse, como parte de la documentación a presentar, el aporte de certificaciones o etiquetas sobre adecuada gestión o cumplimiento ambiental del bien o servicio ofertado, o en relación a estándares nacional o internacional respecto a protocolos y el debido manejo de producción y gestión medioambiental, según el sector de que se trate, considerando que tales acreditaciones incidirían en la mejor ejecución del contrato. En cuanto a los aspectos sociales, se puede requerir demostrar el cumplimiento de estándares y protocolos sobre seguridad laboral e higiene en el trabajo, el cumplimiento en cuanto a salarios y prestaciones, jornada laboral legal y el cumplimiento del pago de horas extras. Incluso, para el caso de obras, se pueden requerir condiciones específicas de señalización, equipos de seguridad para los empleados y condiciones de accesibilidad que debe cumplir la obra, etc.

La selección de criterios, dependiendo de si son exigencias legales o voluntarias, podrán ser requisitos habilitantes, es decir, indispensables, sin los cuales la persona no podrá acceder a la presentación de ofertas, o requisitos de valoración, sobre los que podrá asignarse una puntuación

17 Literal a) párrafo artículo 1 del Decreto núm. 617-22

18 Literal b) párrafo artículo 1 del Decreto núm. 617-22

19 Literal c) párrafo artículo 1 del Decreto núm. 617-22

20 El triple impacto en materia de sostenibilidad se refiere a promover y lograr un equilibrio en tres aspectos, proteger el medio ambiente, asegurar las mejores condiciones sociales y dignas de las personas y lograr el crecimiento económico con acceso laboral.

21 Advertir que esto no aplica para autorización o licencia o estudio de impacto ambiental para realizar una obra, por lo que al oferente no deberá solicitarse ninguno de estos documentos para presentar ofertas y cuando aun no le ha sido adjudicado el proyecto, pues la tramitación de esas autorizaciones implican tiempo, costos y requiere el previo depósito de permiso de uso de suelo y prueba de propiedad o uso del inmueble donde se desarrollaría la actividad, aspectos que no deben ser exigidos en el procedimiento de selección.

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

en función a la importancia o impacto que tienen en relación a la satisfacción de la necesidad institucional y la promoción del desarrollo sostenible e inclusivo.

Se recomienda a las instituciones contratantes que cuando no sean mandatos legales, los criterios de sostenibilidad e inclusión se incorporen de manera progresiva, es decir, que de forma inicial si el(la) proveedor(a) no cumple con ellos, no suponga una descalificación sin más trámite ni que la pérdida de puntuación sea tan significativa que haga imposible resultar adjudicado(a). Por el contrario, se recomienda que, de cumplir con estos criterios sociales y ambientales, el oferente se vea beneficiado(a) con una puntuación adicional o algún criterio de preferencia para la adjudicación. Incluso se puede utilizar como criterio para decidir el desempate entre ofertas, lo que conllevaría que, en lugar de hacerlo mediante sorteo, se adjudicaría aquella oferta que ofrezca alternativas que promuevan la sostenibilidad y la inclusión.

Igualmente, al aplicar el criterio de Valor por Dinero en el diseño del pliego, se debe permitir que las fichas técnicas, especificaciones técnicas o términos de referencia usen criterios de rendimiento, también llamados funcionales o de desempeño, para describir lo que la institución espera solucionar y no enfatizar tanto en describir exactamente el bien o el servicio a ofertar, ya que esto funciona más para procedimientos con enfoque en el precio. Por ejemplo: En lugar de una especificación técnica para un sistema de calefacción, en el que se describen las características específicas del sistema, si el tipo de horno debe ser de acero, de fibra de vidrio, con ventilador, etc., es mejor describir la necesidad, que sería lograr la solución para mantener un edificio de un tamaño determinado a una temperatura determinada y establecer parámetros mínimos que deberán ser cumplidos o garantizados por el(la) oferente.

Este tipo de especificaciones más amplias permiten que el mercado (oferentes) presenten soluciones innovadoras. Sin embargo, considerando que la comparación entre las ofertas será diversa, por existir varias alternativas que podrían satisfacer la necesidad, las instituciones contratantes deberán enfocar la evaluación atendiendo a la documentación para ponderar el cumplimiento de requisitos generales que estén relacionados con el objeto del contrato (experiencia cuando sea pertinente, por ejemplo, para servicios, permisos/licencias, perfil profesional, plan de trabajo, equipo profesional de trabajo), ciclo de vida del producto, mantenimiento, costos de instalación, capacitación para su manejo (entrenamiento), incluyendo condiciones sociales y medioambientalmente sostenibles que se logren con la oferta propuesta.

Los criterios, requisitos y el método de evaluación y adjudicación de las ofertas son los elementos que más influyen en la determinación de la “oferta más conveniente”, debiendo estar enfocados en generar el mayor Valor por Dinero que se espera recibir del contrato resultante. Aquí cobra especial importancia el valor que le haya asignado la institución contratante a los factores (condiciones, requisitos, documentaciones) de las ofertas en relación a la necesidad.

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

Cabe precisar que aun cuando la institución tiene cierta libertad para definir las fichas, especificaciones técnicas, términos de referencia, así como los criterios de evaluación y adjudicación, esta libertad tiene límites, pues cada aspecto debe estar relacionado al objeto y al cumplimiento del contrato, por lo que debe garantizarse el equilibrio entre la necesidad de tener pruebas suficientes en cuanto a la capacidad del(la) proveedor(a), respecto a que podrá cumplir con el contrato en las condiciones requeridas, y el límite de evitar imponer cargas excesivas para presentar ofertas, que restringen irrazonablemente el principio de participación.

De los principios de igualdad y libre competencia y de transparencia, del artículo 8 de la Ley núm. 340-06, del párrafo I del artículo 88 del Reglamento, así como de la Resolución PNP-06-2020 sobre “Pautas generales para la elaboración de Pliegos de Condiciones, Fichas Técnicas y Términos de Referencia”, se desprenden también características que deben cumplir los criterios de evaluación seleccionados por las instituciones contratantes. Los criterios deben ser:

- (i) *Proporcionales* a la naturaleza del contrato y su valor;
- (ii) *pertinentes*, en cuanto a la metodología de evaluación y la cantidad de puntos establecidos estar vinculados a las características relevantes del objeto y la necesidad;
- (iii) De aplicación *general y obligatorios* para todos los participantes; y
- (iv) *Completos y detallados* que no sean subjetivos y ambiguos.

La metodología de evaluación más idónea para aplicar el criterio de Valor por Dinero dependerá del valor de la necesidad, de la estrategia y la finalidad de la adquisición, así como de si se conocen con exactitud las características, los requisitos, las condiciones y el tipo de bien, servicio u obra a contratar. Conforme a la invocada Resolución PNP-06-2020, la elección se puede realizar con dos metodologías: (i) Cumple/No cumple o (ii) con Puntaje. En el siguiente cuadro, se ilustran ciertas pautas orientativas sobre cuál sería la metodología más conveniente según el caso:

Pautas generales para usar Cumple /No Cumple	Pautas generales para usar Puntaje
● Para satisfacer la necesidad se requieren requisitos y condiciones mínimas; ● La adquisición es de bienes y servicios con especificaciones estándar, universales e inequívocas de fácil descripción, donde el párrafo II del artículo 26 de la Ley núm. 340-06 considera que, en principio, la más conveniente será la del menor precio;	● Cuando el enfoque de la contratación está focalizado a tener alta calidad; ● Cuando para el objeto del contrato se ha considerado muy valiosa la experiencia; ● Cuando se buscan soluciones innovadoras y no se tienen todos los requisitos exactos e inequívocos que

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

Pautas generales para usar Cumple /No Cumple	Pautas generales para usar Puntaje
● Se establecen sólo requisitos indispensables de fácil verificación; ● El Estado no tiene interés en fomentar alguna política pública con esa adquisición; ● Al Estado le interesa ahorrar de manera primordial y exclusiva, lograr la compra o contratación al menor precio.	deben ser solicitados para que se satisfaga la necesidad; ● Cuando se usan criterios de desempeño, funcionales y no descripciones exactas del bien, servicio u obra.

Delimitados los requisitos que irán perfilando la oferta más conveniente y la metodología de evaluación, la adjudicación terminará de condicionar la selección que, conforme la Resolución PNP-06-2020, podrá ser la oferta de menor precio o una combinación calidad-costos como se muestra en el gráfico más adelante. Los criterios deberán estar previamente determinados en el pliego de condiciones.



7.1.2 El valor por dinero en las etapas contractual y postcontractual

Como se ha mencionado anteriormente, el ciclo de la contratación no concluye con la adjudicación del oferente, pues con posterioridad inicia la **etapa contractual**. De cara al criterio de Valor por Dinero, en esta etapa también se pueden incluir requerimientos de ejecución del contrato – que hayan sido anunciados desde el pliego de condiciones, y en el modelo de contrato anexo- para generar valor, por ejemplo, estableciendo cláusulas que deben ser cumplidas por el contratista y con las que se promuevan objetivos sociales, medioambientales y económicos,

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

como sería el exigir la contratación de un % de empleados con alguna condición de discapacidad, la subcontratación de Mipymes, el uso de algún material o proceso de producción ambientalmente sostenible. Estas condiciones no son criterios de evaluación y adjudicación, sino condiciones contractuales que se les informan a los oferentes que serán exigidas en el contrato a suscribirse.

Por otra parte, en la ejecución propiamente del contrato, la institución contratante tiene el deber de tomar las medidas necesarias para garantizar que los contratistas cumplan las obligaciones contractuales, a fin de que se logre el valor que se esperaba obtener con el contrato y que justificó la adjudicación del oferente en el procedimiento de selección.

En estos casos, resulta esencial que, desde el pliego de condiciones, se prevean mecanismos para controlar que durante la ejecución del contrato el o la adjudicataria cumpla todos los compromisos asumidos, tales como establecer periodicidad en la supervisión y las consecuencias del incumplimiento, en forma de penalidades, incluyendo la resolución del contrato. El contrato también debe tener obligaciones esenciales para garantizar que lo que se ofreció sea entregado de acuerdo a las condiciones exigidas y, en caso de no cumplirse, considerar tal incumplimiento como infracción grave a los efectos de imponer las sanciones que correspondan, agotando el debido proceso.

Una buena práctica es designar a una responsable o gerente de contrato, que podría ser alguien de la unidad requirente junto con el apoyo del área de almacén, de tratarse de un bien, de servicios generales, en el caso de los servicios, o de infraestructura, en el caso de obras, y que tenga entre sus funciones y compromisos llevar una bitácora del contrato, inspeccionar que los bienes, servicios y los avances de las obras son entregados o ejecutados según lo establecido en el contrato, así como, especialmente, elaborar informes sobre las revisiones realizadas y las recomendaciones para subsanar errores o deficiencias.

En cuanto a la *etapa postcontractual*, que inicia con la terminación del contrato, la institución deberá verificar si se satisfizo la necesidad y en qué medida. Para ello se reitera que será mandatorio conocer la opinión de los usuarios del bien, servicio u obra contratada, al igual que evaluar y medir el cumplimiento de las necesidades que dieron lugar a la compra o contratación.

Aquí la buena práctica radica en establecer indicadores para medir la satisfacción de los usuarios que reciben el bien, servicio y obra, ya que pueden ser otras personas distintas a la unidad requirente. Igualmente, dicha unidad deberá elaborar un informe final del contrato en el que se exponga si la necesidad fue satisfecha, si se generó el valor esperado y las dificultades u oportunidades de mejora identificadas, todo debidamente documentado, ya que la información procesada será un insumo vital para que la Unidad Operativa de Compras y Contrataciones pueda mejorar la estrategia y optimizar el Valor por Dinero de una futura adquisición del mismo tipo de bien, obra o servicio.

8. Conclusiones

(i) La finalidad de la compra y contratación pública se ha ampliado, se ha convertido en una herramienta para la promoción y ejecución de políticas públicas para el desarrollo.

(ii) Esta nueva perspectiva implica una nueva forma de comprar y contratar modificando el enfoque en la etapa precontractual y posteriormente el análisis de la información resultante de las etapas contractual y postcontractual, incluyendo el estudio del ciclo de vida del bien, servicio u obra, junto a la opinión de los usuarios y expertos en su uso. Se redimensiona la función del personal de compras, al adquirir mayor protagonismo y liderazgo en la ejecución de la política de gestión del gasto público.

(iii) El criterio del “Valor por Dinero” pone de manifiesto la necesidad de ponderar los costos derivados de la adquisición y uso del bien o servicio, así como la medida en que la compra satisface las necesidades públicas que justifican la contratación, lo cual necesariamente va acompañado de capacitación a los(as) servidores públicos vinculados mejorar el diseño de la compra y contratación y de sensibilización a la ciudadanía, para que entiendan que la necesidad no necesariamente se satisface comprando lo más barato, sino comprando lo mejor.

(iv) El “Valor por Dinero” no representa soluciones preestablecidas ni generales, pero permite tener una visión más completa de la contratación pública, aumentando las posibilidades de innovar, mejorar los procesos y obtener mayores niveles de eficiencia, eficacia y economía.

(v) La Constitución, los principios y normas que regulan a la Administración Pública y el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP) promueven la aplicación del criterio del “Valor por Dinero”, como una herramienta para adoptar mejores decisiones de compras públicas, con un mayor dominio y aprovechamiento de la información disponible sobre las necesidades institucionales que se requiere satisfacer, así como sobre las especificaciones y condiciones deseables en los bienes, servicios u obras que se deben adquirir.

(vi) El criterio del “Valor por Dinero” constituye un mecanismo necesario para la adecuada implementación de las compras públicas sostenibles e inclusivas, donde deben valorarse aspectos no monetarios asociados a la sostenibilidad medioambiental, social y económica, dentro del marco de la contratación pública estratégica y su direccionamiento hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

(vii) El criterio del “Valor por Dinero” y la contratación pública estratégica representan las principales manifestaciones de la redimensión de la función administrativa de contratación pública, la cual no sólo es responsabilidad de la Unidad Operativa de Compras y Contrataciones (UOCC) de cada institución contratante, ni de los miembros de los comités de compras y

Guía sobre el criterio “Valor por Dinero” en la contratación pública

contrataciones, pues también las áreas requirentes de las compras y contrataciones, así como los usuarios finales de los bienes, servicios u obras, deben colaborar con el suministro y análisis de las informaciones relevantes que se producen durante el ciclo de vida de las adquisiciones, a fin de comunicar tales informaciones al finalizar los contratos y, con ello, mejorar las condiciones para obtener mayor “Valor por Dinero” en futuros procedimientos de contratación.

9. Referencias y lecturas recomendadas

Comisión Europea. Adquisiciones sociales: Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas, 2da edición, junio 2021, disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0618\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0618(01)&from=ES)

Dimitri, Nicola. “Best Value for Money in Procurement” en Journal of Public Procurement, Volume 13, Issue 2, 149-175, año 2013.

Efraim Jiménez, María Eugenia Roca. Innovación en los métodos de contratación pública en América Latina y el Caribe: casos de estudio. Banco Interamericano de Desarrollo, año 2017, disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Innovaci%C3%B3n-en-los-m%C3%A9todos-de-contrataci%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Casos-de-estudio.pdf>

International Institute for Sustainable Development. *Manual para Agentes de Compras Públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)* Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe Optimizando el valor por dinero a través del ciclo de vida, año 2015, disponible en <https://www.iisd.org/system/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, 2008, disponible en: [OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/dataoecd/11/50/44692312.pdf)

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Directiva modelo para la promoción de compras públicas sostenibles, diciembre de 2021, disponible en <https://u1y854.a2cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2021/12/Directiva-Modelo-RICG-para-la-implementacion-de-compras-publicas-sostenibles.pdf>