

**Nicaragua: contrataciones públicas,
alineación y armonización de la
cooperación internacional**

Adolfo José Acevedo Vogl

Serie Avances de Investigación nº 50

Madrid, febrero de 2011

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>



© CeALCI- Fundación Carolina
C/ General Rodrigo, 6 – 4º.
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

Publicación electrónica
ISSN: 1885-9135



NICARAGUA: CONTRATACIONES PÚBLICAS, ALINEACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Adolfo José Acevedo Vogl

Adolfo José Acevedo Vogl es licenciado en Economía por la Universidad de Panamá. Posteriormente, regresó a Nicaragua, su país natal, para trabajar en el Banco Nacional de Desarrollo (BND). En 1983, comenzó a trabajar para el Ministerio de Planificación y en 1987 ingresó al Ministerio de Cooperación Externa. Posteriormente, Adolfo trabajó como investigador del CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales). Actualmente, es el coordinador de la Comisión Económica de la Coordinadora Civil y también trabaja como consultor privado.

INDICE

Lista de acrónimos.....	3
Presentación.....	4
Prólogo.....	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	10
1. El sistema nacional de contrataciones públicas	13
2. La financiación externa de la inversión pública: las distorsiones que originan proyectos.....	16
3. Entre la alineación y la apertura del mercado de contrataciones públicas.	18
4. La experiencia de Nicaragua en el proceso de alineación y armonización	21
5. ¿Qué nos enseña la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París?.....	26
6. Transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.....	33
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
Bibliografía.....	43

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACF – Acuerdo conjunto de financiación
ACP – Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC
ADA – Acuerdo de Asociación entre Centro América y la Unión Europea
AGCS – Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
BM – Banco Mundial
CAFT-DR – Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
CF – Cooperación Financiera
COSEP – Consejo Superior de la Empresa Privada
CPAR – Informe de evaluación de adquisiciones del país (Country Procurement Assessment Report)
CPIA – Evaluación institucional y de políticas nacionales (Country Policy and Institutional Assessment)
CUT – Cuenta Única del Tesoro
DGCE – Dirección General de Contrataciones del Estado
EE.UU. – Estados Unidos de América
ERCERP - Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza
FC – Fondo común
FMI – Fondo Monetario Internacional
GATT – Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
JCLA - Joint Country Learning Assessment (Evaluación conjunta de aprendizaje nacional)
MAPS – Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas (Methodology for the Assessment of National Procurement Systems)
MHCP – Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MYPIME – Mediana y pequeña empresa
OECD-CAD – Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT – Organización Internacional del Trabajo
OMC – Organización Mundial del Comercio
PAF – Matriz de evaluación del desempeño
PAPSE – Programa de apoyo presupuestario al sector educativo en Nicaragua
PIB – Producto interior bruto
PIP – Programa de inversión pública
PND – Plan nacional de desarrollo
PRS – Estrategia de reducción de la pobreza
PYME – Pequeña y mediana empresa
SCLP - Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza
SICCE – Sistema automatizado de compras y contrataciones del Estado
SIGFA – Sistema integrado de gestión financiera, administrativa y auditoría
SPNF – Sector público no financiero
SWAP – Enfoque sectorial amplio
UCA – Unidad central de adquisición
UE – Unión Europea
UEP – Unidad ejecutora de proyectos

CeALCI-Fundación Carolina

La Fundación Carolina fue creada en el año 2000 con el fin de promover las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con los que existan especiales vínculos geográficos y culturales. A través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), la Fundación Carolina promueve la investigación y el debate en torno a la realidad de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, con el fin de fomentar el conocimiento y la formulación de propuestas que contribuyan a hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo que presentan tales países.

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, una de las áreas de trabajo de CeALCI es la relativa a la consecución de una ayuda al desarrollo de mayor eficacia e impacto. En este torno a este objetivo, CeALCI viene trabajando en distintos aspectos relevantes de la agenda de la eficacia de la ayuda, con el fin de aportar elementos que puedan contribuir a su aplicación práctica.

El fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales de contrataciones públicas constituye uno de los elementos clave del principio de alineamiento, uno de los pilares de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo del año 2005, en cuya virtud los donantes deben basar su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. En este contexto se inscribe la colaboración establecida entre la Fundación Carolina y Eurodad, red europea que agrupa a 58 Organizaciones No Gubernamentales y que dispone de una reconocida experiencia, entre otros aspectos, en el ámbito de la eficacia de la ayuda. En concreto, dicha colaboración tuvo por objeto la financiación de dos estudios de caso en sendos países latinoamericanos (Bolivia y Nicaragua), que se inscriben en un proyecto de Eurodad de alcance más amplio sobre licitación pública, ayuda ligada y eficacia de la ayuda.

La Fundación Carolina espera que este documento contribuya a identificar respuestas que permitan aprovechar el potencial que ofrecen los sistemas nacionales de contrataciones públicas como herramienta de desarrollo, fortaleciendo así el progreso de cara al cumplimiento de los objetivos de desarrollo establecidos por la comunidad internacional.

Madrid, febrero de 2011

Eurodad

En los últimos años, tanto Eurodad como sus miembros y otras ONG han investigado distintos aspectos de la agenda de eficacia de la ayuda, pero apenas han trabajado sobre el tema de las contrataciones públicas, incluyendo la ayuda ligada. Como resultado, las ONG que trabajan en temas de desarrollo han desarrollado unas posiciones muy elaboradas en cuestiones tales como cual debería ser la procedencia y el uso de los fondos para la ayuda al desarrollo (0.7%, cancelación de deuda, etc. y sectores como la educación o la salud). Sin embargo, dichas organizaciones no tienen una postura clara sobre cómo debe emplearse la ayuda. Este informe ha sido elaborado con el apoyo de la Fundación Carolina y forma parte de un proyecto de investigación de Eurodad basado en siete casos de estudio. Su objetivo es contribuir a llenar el vacío existente al estudiar las prácticas actuales sobre contrataciones públicas, así como averiguar en qué medida estas se pueden mejorar para incrementar la eficacia de la ayuda.

En muchos países en desarrollo, las contrataciones públicas representan más del 20% del PIB y son la mayor partida de gasto público después de los salarios. Esto las convierte en una herramienta importante para promover el desarrollo. En países que reciben una cantidad elevada de ayuda al desarrollo, una parte importante de dicho gasto está financiado con fondos procedentes de la ayuda. Por estos motivos los países donantes se comprometieron en la Declaración de París (párrafo 30) y el Programa de Acción de Accra (párrafo 15) a hacer un mayor uso de los sistemas nacionales de contrataciones. Aunque la cantidad de ayuda que utilizan los sistemas nacionales se ha incrementado desde que se adquirieron dichos compromisos, las cifras todavía están lejos de los objetivos fijados para 2010. Además, numerosos donantes se muestran reticentes a continuar avanzando por esta vía.

Otro problema relacionado con las contrataciones es que numerosos países donantes continúan proporcionando ayuda al desarrollo “ligada”. La ayuda ligada son fondos para el desarrollo condicionados a la compra de bienes y servicios procedentes de los países que proporcionan los fondos, excluyendo así los procedentes de otros estados o del país en desarrollo beneficiario de la ayuda. Tanto la Declaración de París (párrafo 31) como el Programa de Acción de Accra (párrafo 18) contemplan el fin de esta práctica. Sin embargo, los compromisos en esta área son bastante débiles, ya que los acuerdos de la OCDE no exigen el fin de la ayuda ligada en los ámbitos de la cooperación técnica y la ayuda alimentaria. A raíz de la publicación del informe “Untying Aid. Is it working?”, el debate acerca de la ayuda ligada ha vuelto a cobrar importancia. Dicho documento viene a demostrar que aunque se han eliminado muchas de las barreras formales, gran parte de las contrataciones sigue favoreciendo a las empresas de los países donantes.

Este proyecto de investigación se basa en la premisa de que para incrementar la eficacia de la ayuda es importante mejorar el uso actual de las contrataciones públicas. De esta manera se incrementará el impacto de la AOD y se lograrán desarrollar las capacidades productivas de los países en desarrollo, de forma que estos puedan lograr la reducción progresiva y sostenible de la pobreza y la desigualdad. Los informes que forman parte del proyecto de investigación se utilizarán para elaborar un documento de síntesis que

contribuirá a impulsar las discusiones sobre eficacia de la ayuda que tendrán lugar con motivo del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda a finales de 2011.

RESUMEN EJECUTIVO

Nicaragua es un país de renta media baja, que hasta hace poco formaba parte de los países de renta baja y de los países pobres altamente endeudados. Actualmente, las contrataciones públicas representan algo más del 13% del PIB, lo que representa una participación en la economía similar a la de la industria manufacturera. Como consecuencia, el Estado como comprador tiene un impacto potencialmente elevado en la promoción del desarrollo del país.

La financiación de las inversiones públicas en Nicaragua depende en gran medida de los recursos otorgados por instituciones multilaterales y bilaterales, que principalmente utilizan dos mecanismos de desembolso. Por un lado, encontramos los fondos desembolsados como apoyo presupuestario, que entran a formar parte de una parte o la totalidad del presupuesto del país y se gestionan de acuerdo con los sistemas nacionales. Por otro lado, están los fondos destinados a proyectos, que representan el 70% de la ayuda al desarrollo y se mantienen bajo control de los donantes. La ayuda en forma de proyectos utiliza principalmente los sistemas de contratación de los donantes.

A pesar de lo expuesto en el párrafo anterior, este informe muestra que como resultado de un proceso de liberalización, la mayor parte de los recursos que Nicaragua obtiene como cooperación al desarrollo están sometidos a procesos de licitación internacional, independientemente de la modalidad empleada. Para las empresas domésticas, resulta muy difícil participar en licitaciones públicas internacionales debido principalmente a limitaciones (asimetrías) en el acceso a la información, la dificultad para comprender el lenguaje de la documentación, los costos y riesgos asociados a la formulación de las propuestas, y el débil desarrollo de los mercados financieros. Esto limita severamente las posibilidades de los países en desarrollo para utilizar las contrataciones públicas como instrumento de su política de desarrollo económico y social, favoreciendo y fomentando sus propias empresas, así como los sectores o regiones que se consideran claves para el desarrollo del país.

La apertura del mercado nacional de contrataciones se ha producido a través de un proceso impulsado desde dos ámbitos: el comercial y el de la cooperación al desarrollo. A nivel mundial, las contrataciones públicas representan el equivalente a cerca del 80% de las exportaciones de mercancías y servicios. De todas ellas, más de un tercio ofrecen oportunidades para la provisión en el mercado internacional. En el marco de las negociaciones comerciales, los países industrializados han presionado a los países en desarrollo para que abran sus contrataciones públicas a la competencia de empresas de terceros países. En el caso de Nicaragua esto queda ilustrado por los acuerdos regionales de los Estados Unidos y la Unión Europea con América Central.

En el ámbito de la cooperación externa, los procesos de liberalización se enmarcan dentro de la agenda de la eficacia de la ayuda. En 2003, Nicaragua puso en marcha un proceso de coordinación con los donantes, que facilitó que los recursos de cooperación se canalizaran a través del sistema nacional de contrataciones. A raíz de los compromisos sobre la eficacia de la ayuda, acordados en la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra, los donantes se comprometieron a mejorar la armonización de la cooperación internacional y alinear la

ayuda con las políticas e instituciones del país receptor. A cambio, los países en desarrollo deben reformar sus propios sistemas – incluidos los de contrataciones públicas – para que respondan a las “mejores prácticas internacionales”. A la hora de la verdad, las mejores prácticas internacionales suponen la liberalización de las contrataciones públicas de los países más pobres como condición para poder acceder a la ayuda al desarrollo.

Este informe concluye que hoy en día se podría considerar que el uso generalizado de la licitación pública internacional representa la principal restricción para el uso potencial de las contrataciones públicas como instrumento de la política de desarrollo en Nicaragua. Desde el punto de vista de la teoría clásica del comercio, la apertura del mercado de las contrataciones internacionales permite que el Estado pueda comprar bienes y servicios a empresas que ofrecen mejores precios. Sin embargo, cuando las contrataciones públicas se liberalizan, los principales beneficiarios suelen ser las empresas de los países desarrollados, que normalmente gozan de ventajas de escala y capacidad técnica y financiera.

Asimismo, este informe identifica numerosos obstáculos al uso eficiente de los sistemas nacionales de contratación en Nicaragua. Por un lado, falta personal capacitado y con experiencia en puestos relacionados con la planificación y ejecución de contrataciones públicas. Por otro, las contrataciones públicas siguen siendo el objeto frecuente de problemas de corrupción y clientelismo. Este hecho se ve favorecido por la falta de transparencia en la gestión y adjudicación de los contratos.

Las principales recomendaciones de este estudio son las siguientes:

1. En Nicaragua debe plantearse el debate sobre la utilización de las contrataciones públicas como instrumento capaz de promover el desarrollo de las capacidades de las empresas domésticas para responder de manera cada vez más efectiva y en mayor escala a los requerimientos de las contrataciones públicas, estimulando al mismo tiempo la producción doméstica. La política de contratación también debe complementarse con criterios claros y transparentes de promoción del desarrollo sostenible, equidad de género, apoyo a personas discapacitadas, y respeto de los derechos laborales.
2. Debe evaluarse en qué medida las contrataciones públicas están promoviendo de manera equitativa y no discrecional – esto es, evitando el clientelismo o la corrupción – el desarrollo de las empresas domésticas, y en particular las de menor tamaño. Para lograr estos fines es necesario crear márgenes de preferencia determinados y una política nacional adecuada de acceso a financiación, apoyo al desarrollo de sus capacidades, así como organización, capacitación y asistencia técnica, que las habilite para aprovechar mejor el mercado de contrataciones gubernamentales. De esta forma las empresas nacionales podrían desarrollarse y llegar a competir en condiciones de mayor igualdad.
3. Asimismo, debería evaluarse en qué medida se está abriendo el mercado de contrataciones a empresas externas y con ello limitando las posibilidades de que las empresas domésticas puedan llegar a desarrollarse y competir en mejores

condiciones. La evaluación debe someterse a un debate serio con todos los sectores del país y la propia cooperación.

4. El proceso de alineación y armonización parece implicar que las políticas de los países receptores de ayuda oficial al desarrollo se “alineen” y “armonicen” en torno a la apertura de los mercados de contrataciones de los países en desarrollo, en lugar de con políticas que abran espacios a la utilización de las contrataciones públicas como instrumentos de la política de desarrollo. Nicaragua debe establecer alianzas para plantear este tema en los foros internacionales junto con otros países en desarrollo y con países de renta media importantes como Brasil e India.
5. Por otra parte, Nicaragua debe tener el suficiente grado de libertad como para definir su propia estrategia de desarrollo. Actualmente, el proceso de definición de la misma viene determinado por elementos externos, ya sea en la forma de tratados comerciales, negociaciones multilaterales o instituciones y organismos internacionales.
6. Los donantes deben fortalecer su compromiso con el apoyo programático, especialmente el apoyo presupuestario sectorial –sin duda la modalidad de ayuda al desarrollo más eficaz para asegurar que se utilizan los sistemas propios del país, incluidos los de contratación pública. Este compromiso debe expresarse con hechos concretos y medibles, sustituyendo el apoyo presupuestario general ahora inexistente en el caso de los donantes bilaterales por apoyo presupuestario sectorial, y reduciendo el porcentaje que otorgan bajo la modalidad de proyectos. Los donantes deberán avanzar por esta vía para lograr el cumplimiento del objetivo de incrementar el porcentaje de asistencia otorgada bajo apoyo programático hasta el 66% del total.
7. En el caso del apoyo bajo la modalidad de proyectos, la primera opción de los donantes debe ser la utilización del sistema nacional de contrataciones, estableciendo mecanismos de apoyo y acompañamiento técnico a las unidades de contratación de las contrapartes, y estableciendo acuerdos para la rendición de cuentas. Asimismo, se debería contemplar la posibilidad de desarrollar un acuerdo sectorial para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las unidades de contratación pública.
8. Se debe contratar personal especializado y con experiencia en contrataciones y mejorar sus retribuciones para retenerlo. Esto significa mejorar la asignación presupuestaria – incluyendo el aporte presupuestario de los donantes– para lograr este propósito.
9. El Gobierno de la República de Nicaragua debe asegurar que existe información sistematizada y plenamente accesible sobre las contrataciones públicas. Dicha información debe reflejar de manera absolutamente transparente a quién se adjudicaron los contratos y bajo qué modalidades.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con su renta nacional bruta media por habitante, Nicaragua se clasifica actualmente como un país de renta media baja. Conforme a las cifras del Banco Central de Nicaragua y a las proyecciones de población resultantes del censo de población, la cifra alcanzó 1.023,9 dólares EE.UU en 2005. Sin embargo, hasta 2003, el país todavía formaba parte de los denominados países de renta baja^{1/} y continúa siendo el segundo país más pobre de América Latina, por detrás de Haití.

Hasta 2004, Nicaragua también formaba parte de los países pobres altamente endeudados. En dicho año se alcanzó el “punto de culminación” de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), tras acatar la condicionalidad establecida por los organismos financieros internacionales en 1999. A pesar de ello, Nicaragua sólo puede acceder a fuentes de financiamiento concesionales (con términos favorables), esto es, no puede obtener financiamiento a través de los mercados financieros internacionales. Por ello, el país muestra una dependencia relativamente elevada de los flujos de asistencia internacional, sobre todo el sector público.

LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

Las contrataciones públicas en Nicaragua, alcanzaron un promedio del 13,5% del PIB en 2001-2009, lo que representa una participación en la economía similar a la de la industria manufacturera.

Cuadro 1. Estimación del tamaño de las contrataciones públicas².

CONCEPTO	En Millones de Dolares								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^{P/}
Compra de bienes y servicios	218.9	162.2	158.4	208.4	238.3	312.9	354.1	472.8	386.8
Programa de Inversion Publica	398.5	312.5	328.7	433.1	489.3	406.3	427.8	381.2	369.1
TOTAL COMPRAS PUBLICAS	617.4	474.7	487.0	641.4	727.6	719.2	781.9	854.0	755.9
Producto interno bruto	4,102.7	4,026.0	4,101.5	4,464.7	4,872.0	5,230.3	5,598.8	6,247.5	6,148.0
COMPRASPUBLICAS/PIB	15.0%	11.8%	11.9%	14.4%	14.9%	13.8%	14.0%	13.7%	12.3%

FUENTE: EN BASE A DATOS DEL BANCO CENTRAL DE NICARAGUA

Esto convierte al sector público en el principal comprador de bienes y servicios y contratante de construcción de obras públicas y consultorías del país. Como consecuencia, el Estado como comprador tiene un impacto potencialmente elevado en la promoción del desarrollo del país.

¹ De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, los países de renta media-baja son aquellos países con un ingreso por habitante entre 876 y 3.465\$. Los países de renta baja son aquellos con un ingreso medio por habitante inferior a 876\$.

² Nótese que en Nicaragua se emplea la puntuación anglosajona, es decir la coma, como separador de miles y el punto como el de decimales. Como la mayoría de los cuadros y gráficos proceden directamente de informes nacionales, la gran mayoría de ellos aparecen con la puntuación anglosajona.

Nicaragua necesita promover el desarrollo de la producción de bienes y servicios orientados a atender el mercado doméstico, hasta el momento estancada. Mientras la producción orientada a la exportación ha mostrado un claro dinamismo, creciendo a una tasa promedia anual de 8,2% en 2001-2008, la producción destinada al mercado interno lo ha hecho a una tasa de apenas 0,8%, muy por debajo de la tasa de crecimiento de la población en este periodo, del 1,3%.

Este estancamiento es preocupante, dado que esta producción representa todavía casi dos terceras partes del PIB y genera la mayor parte del empleo del país. Principalmente se debe a que la demanda interna cubierta por importaciones aumentó de un 38% en 2001 hasta el 45% en 2008, mientras que el porcentaje cubierto por la producción doméstica se redujo en una proporción equivalente.

Esto ha sido la consecuencia predecible de una política de apertura acelerada y radical a las importaciones, por un lado, y del deterioro y obsolescencia de la producción doméstica por otro. Dicho deterioro a su vez es el resultado de una década de bloqueo norteamericano del país, el impacto de la guerra en los años 80 y de la marcada carencia de recursos y apoyo para su recuperación y modernización a partir de los 90 y hasta la fecha.

Las contrataciones públicas pueden contribuir a lograr importantes objetivos de desarrollo: pueden promover la participación en la economía de empresas pequeñas y nacientes, estimular sectores económicos necesitados de apoyo, promover el respeto de los derechos laborales y reforzar el respeto de los estándares ambientales.

Además, la demanda pública puede servir como mecanismo de apoyo a ciertos grupos, algo que se inició en Inglaterra tras la Primera Guerra Mundial y emplean muchos otros países: Canadá, Sudáfrica³, Malasia,⁴ etc. Para los países en desarrollo, la contratación pública debe considerarse un componente más de su ejercicio del derecho al desarrollo.

LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Lamentablemente, la promoción del desarrollo en los países subdesarrollados no es el único interés en juego a la hora de tomar decisiones políticas en materia de contrataciones públicas, ni es necesariamente el que tiene mayor peso o capacidad de influencia. Dada su magnitud, las contrataciones públicas representan una enorme oportunidad para hacer negocios para las empresas de los países desarrollados.

Sobre esta base se comenzó a promover el paradigma de la liberalización y apertura del mercado de las contrataciones públicas a los oferentes externos, principalmente a aquellos residentes en países desarrollados, que podían ofrecer bienes y servicios a precios más competitivos. Este enfoque se defendió con la excusa de que permitiría al Estado proporcionar bienes y servicios públicos a un precio más bajo utilizando proveedores internacionales.

Sin embargo, la utilización de las contrataciones del Estado para el desarrollo no es necesariamente compatible con la liberalización y apertura del mercado de contrataciones

³ Véase al respecto South African Ministry of Finance (1997) y (2003).

⁴ Véase al respecto a McCrudden y Gross (2006).

públicas y requiere excepciones al principio de no discriminación, o una discriminación positiva^{5 y 6.}

⁵ Por ejemplo, existen modelos derivados de la denominada "nueva teoría del comercio internacional", que enfatizan los efectos de los rendimientos crecientes (economías de escala y procesos de aprendizaje) y la diferenciación de productos (competencia monopolística) sobre los patrones de comercio. Paul Krugman recibió el premio Nobel de Economía en 2008 por su contribución pionera a lo que posteriormente dio en llamarse "nueva teoría del comercio internacional".

⁶ Para un análisis más completo de las posibles implicaciones de estos modelos en términos de la política de contrataciones públicas, véase CEPAL (2006)

El presente informe intenta analizar la posibilidad de utilizar las contrataciones públicas como herramienta para promover la consecución de objetivos de desarrollo. Además, trata de estudiar su relación con la alineación de la cooperación internacional, no sólo en lo que respecta a las prioridades temáticas establecidas por las políticas nacionales de desarrollo, sino también a la utilización de los sistemas y procedimientos nacionales de contrataciones.

1. EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En el año 1980 el país contaba con la Ley de Contrataciones Administrativas del Estado, Entes Descentralizados, Autónomos y Municipales, cuyo objetivo era establecer las normas administrativas generales para las contrataciones de bienes y servicios, incluyendo procedimientos para celebrar contratos: contratación directa hasta cierto valor y licitación pública cuando superaban dicho valor. Esta Ley estuvo vigente diez años y en 1991, se reglamentó a través del Acuerdo Ministerial N° 60-91, emitido por el Ministerio de Finanzas. A partir de entonces el Estado regulaba todo lo referido a sus adquisiciones y contrataciones. A principios de 2000 entró en vigor la Ley N° 323 de Contrataciones del Estado, reglamentada mediante Decreto del 2 de marzo del 2000. En su versión original, dicha Ley abría espacios para utilizar las contrataciones públicas como instrumento para promover el desarrollo de las empresas domésticas, garantizando que las contrataciones y obras financiadas con recursos presupuestarios domésticos fuesen adjudicadas exclusivamente a oferentes nacionales y estableciendo márgenes de preferencia para dichos oferentes.

En mayo de 2000, cinco meses después de ser aprobada, estos párrafos fueron completamente derogados mediante la Ley N° 349 de Reforma a la Ley de Contrataciones del Estado.

Este conjunto de leyes reguló el sector municipal hasta el año 2007, en que la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Contrataciones Municipales (Ley N° 622).

Como consecuencia, el sistema nacional de contrataciones públicas de Nicaragua está regulado actualmente por dos cuerpos legales: la Ley de contrataciones del Estado (Ley N° 323), reformada por la Ley N° 349, y la Ley de Contrataciones Municipales (Ley N° 622). Ambas leyes cuentan con sus respectivos reglamentos aprobados por la Presidencia de la República.

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

El funcionamiento del sistema se rige por el principio de centralización normativa y descentralización operativa. La unidad normativa del sistema nacional de contrataciones públicas es la Dirección General de Contrataciones del Estado (DGCE), parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Esta unidad es la encargada de impulsar la aplicación de las Leyes No. 323 y No. 622 y sus principios en los procesos de contratación pública. La DGCE tiene la responsabilidad de establecer y mantener el registro de proveedores del Estado, prestar asistencia técnica a las dependencias y organismos

públicos a la hora de establecer sus unidades de contratación, diseñar sistemas de registro informático, elaborar pliegos estandarizados, y analizar el estado y los resultados de la actividad de contrataciones y contrataciones públicas en el país.

Las contrataciones públicas las realizan las instituciones centralizadas y descentralizadas del poder ejecutivo y de los otros tres poderes del Estado y entidades autónomas. La DGCE ha elaborado y oficializado manuales de organización y funciones y promovido el establecimiento de unidades centrales de adquisiciones (UCA) en la mayoría de las entidades.

El proceso de reforma del sistema ha promovido que la mayoría de las UCA de las entidades públicas lleven a cabo los procesos licitación, incluyendo los para proyectos de la cooperación externa. Los procesos de adquisición se realizan de manera descentralizada pero se realiza un registro en las UCA, aunque en muchos casos la información no llega a la DGCE con la rapidez deseada. La Ley No. 622 establece tres modalidades: licitación pública, licitación por registro y compra por cotización. La Ley No. 323 establece además la licitación restringida.

En la legislación nacional no se menciona explícitamente la **licitación pública internacional** como el mecanismo más adecuado para contrataciones de montos significativos o de alta complejidad. Sin embargo, esta se utiliza para contrataciones de proyectos financiados por organismos internacionales o en el caso de no contar con oferentes nacionales para algunos tipos de contratación. Cabe mencionar que en Nicaragua las contrataciones de montos significativos se financian con recursos externos.

Asimismo, las contrataciones por encima de cierto umbral deben ser sometidas a licitación abierta entre las partes suscriptoras del tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés).

AVANCES Y LIMITACIONES DEL SISTEMA

Se han realizado esfuerzos para modernizar, capacitar y fortalecer el sistema nacional de contrataciones, así como para hacerlo más eficaz y transparente. Concretamente, la Dirección General de compras y contrataciones (DGCE) se ha fortalecido institucionalmente, integrando el módulo de compras y contrataciones en el sistema integrado de gestión financiera, administrativa y auditoría e implementado el sistema automatizado de compras y contrataciones del Estado.

Nicaragua dispone del sistema de contrataciones administrativas del Estado, en cuyo portal único (www.nicaraguacornpra.gob.ni) se publican las normativas e instrumentos de gestión para las contrataciones, la planificación anual de contrataciones, una cantidad importante de los procesos de contratación que efectúan las entidades del sector público y un número creciente de las contrataciones municipales, incluyendo las principales etapas de los procesos.

Actualmente, 74 de las 85 entidades del sector público utilizan regularmente el portal, aunque algunas no publican todos los procesos y/o etapas de cada contratación que

realizan. Asimismo, 38 de las 153 alcaldías municipales hacen uso del portal. El monto total de los procesos de contrataciones, publicado en el portal en el año 2008 asciende a 128 millones de \$ y en el año 2009 a 163 millones de \$, lo cual representa menos de la mitad de la adquisición pública nacional de bienes y servicios estimada en alrededor de 400 millones de \$ anuales.

El registro central de proveedores permite inscribir en línea rápidamente a los proveedores del Estado. Esta inscripción es gratuita y obligatoria para participar en los procesos de adquisición regidos por la Ley No. 323, pero no para los procesos cubiertos por normativas internacionales que no requieren inscripción. Normalmente, se requiere un promedio 24 horas para obtener el certificado como proveedor del Estado y a mes de febrero de 2010 figuraban en el registro 21.660 proveedores.

Las principales debilidades del sistema se encuentran en la capacidad técnica del personal de contrataciones, que no siempre responde a los requisitos profesionales específicos demandados. También existen altos niveles de rotación del personal, como consecuencia de los salarios bajos y de los despidos que se producen cuando se experimentan cambios en las autoridades nacionales e institucionales. A pesar de que se han establecido perfiles con las responsabilidades y requerimientos técnicos mínimos, algunas instituciones contratan personal sin experiencia ni conocimientos profesionales sobre el tema.

El ámbito de aplicación del sistema nacional de contrataciones está limitado dado que una parte significativa de las contrataciones del Estado se hace con fondos de cooperación internacional. La Ley excluye del ámbito de su aplicación “las contrataciones de bienes o servicios y la ejecución de obras públicas que se financien mediante préstamos de gobiernos, organizaciones internacionales, acuerdos de cooperación externa, o que se fundamenten en tratados, acuerdos o convenios internacionales se registrarán por lo que se estipule en los respectivos instrumentos”. Esto permite que cada cooperante pueda establecer su propio sistema de contrataciones.

Es necesario añadir que en el marco legal no se encuentra alusión alguna al papel de la auditoría ciudadana de los procesos de contratación, ni al acceso de la ciudadanía a la información de qué compra el Gobierno, a quién le compra y a qué precio. Además, el país tiene aún serias limitaciones a la hora de recopilar y manejar estadísticas, lo cual dificulta mantener un centro de información al respecto, limitando así la función de auditoría ciudadana.

El sistema nacional de contrataciones está a punto de sufrir modificaciones importantes. En marzo de 2008 el Presidente Daniel Ortega envió un proyecto de Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, argumentando la necesidad de “establecer nuevos mecanismos legales que sustituyan las dos disposiciones legales que rigen actualmente el sistema de contrataciones y contrataciones del Estado, por un sistema de administración de contrataciones del sector público acorde con los estándares internacionales, normativas y otros aspectos contenidos en los tratados de libre comercio referidos al tema, suscritos por la República de Nicaragua” (Anteproyecto de Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público).

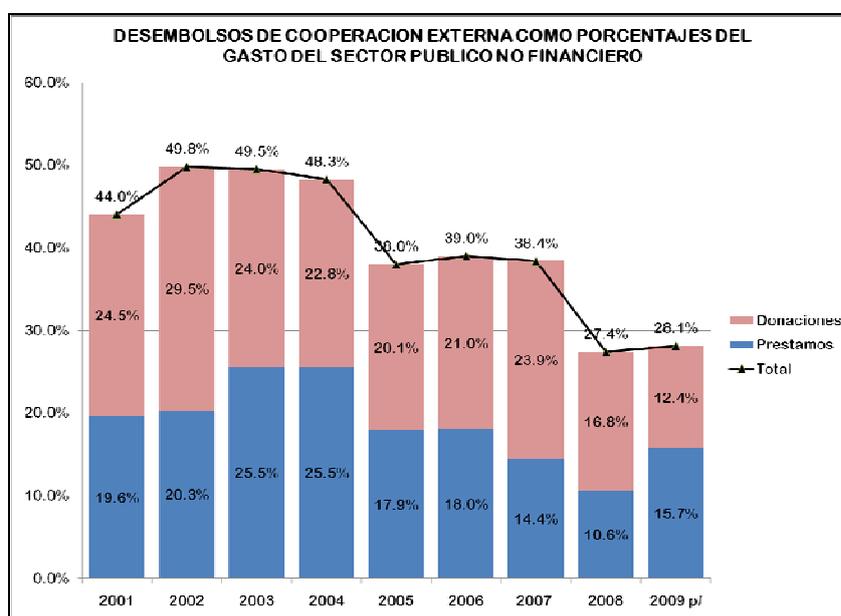
2. LA FINANCIACIÓN EXTERNA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA: LAS DISTORSIONES QUE ORIGINAN PROYECTOS

Entre 2001 y 2009 Nicaragua ha logrado mantener niveles comparativamente elevados de cooperación externa. Los desembolsos alcanzaron un total de 5.400 millones de \$, con un promedio anual de 600 millones (equivalente al 12% del PIB). Aproximadamente el 54% de dicha cooperación, casi 3.000 millones de \$, correspondió a donaciones, y el 46% restante, 2.500 millones, a préstamos. De media, las donaciones representaron el 6,4% del PIB, y los préstamos el 5,5%.

LA COOPERACIÓN EXTERNA ES ESENCIAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Es importante destacar que los desembolsos de préstamos concesionales y donaciones destinadas al sector público pasaron de un 44% del gasto total del sector público no financiero (SPNF) en 2001 a sólo un 28% en 2009. A pesar de esta relativa reducción, la cooperación al desarrollo ha crecido un 10% en términos absolutos en dicho periodo. En realidad, el gasto del sector público ha crecido un 73%, por lo que la cooperación externa ha pasado a representar una proporción menor del total.

Figura 1. Desembolsos de cooperación externa como porcentajes del gasto del sector público no financiero



FUENTE: BASADO EN INFORMACIÓN DEL BANCO CENTRAL DE NICARAGUA

Aunque los desembolsos de la cooperación externa como porcentaje del PIB y del gasto del sector público se han reducido, el programa de inversión pública (PIP) sigue mostrando una dependencia muy alta de los recursos externos. En Nicaragua, la importancia de la alineación de la cooperación externa se comprende mejor si tenemos en cuenta que esta ha mantenido un peso significativo en el financiamiento del programa de inversión pública.

Entre 2000-2009, la ejecución del PIP ha dependido en un 72% de los desembolsos de recursos externos (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Nicaragua: Programa de Inversión Pública por Fuente de Financiamiento.

	Recursos Internos		Recursos Externos		Total		Recursos Externos % del total	
	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado
2000	124.72	132.82	310.68	301.40	435.40	434.22	71.4%	69.4%
2001	151.83	93.15	338.88	305.50	490.71	398.65	69.1%	76.6%
2002	57.54	50.08	224.86	262.47	282.39	312.55	79.6%	84.0%
2003	71.77	64.41	233.23	264.19	305.00	328.60	76.5%	80.4%
2004	87.48	88.51	281.89	344.48	369.37	432.99	76.3%	79.6%
2005	134.55	128.55	284.47	360.83	419.02	489.38	67.9%	73.7%
2006	140.36	122.29	377.52	284.01	517.88	406.29	72.9%	69.9%
2007	156.98	150.18	348.75	277.64	505.73	427.82	69.0%	64.9%
2008	148.44	134.34	319.77	246.90	468.21	381.25	68.3%	64.8%
2009	157.06	156.08	244.59	213.10	401.66	369.18	60.9%	57.7%
MEDIA	123.07	112.04	296.46	286.05	419.54	398.09	70.7%	71.9%

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

DISTORSIONES QUE ORIGINAN LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN EXTERNA

Para Nicaragua, los proyectos de unidades de ejecución independientes continúan siendo la principal modalidad de cooperación. En 2006, el país contó con 42 fuentes de cooperación diferentes. Según la Secretaría de Cooperación Externa, en dicho año los préstamos y donaciones internacionales se canalizaron a través de 421 proyectos, 217 de cooperación bilateral y 204 de cooperación multilateral.

Por otro lado, el gran predominio de la modalidad de proyectos tendió a convertir la inversión pública en una inversión determinada por la oferta de los donantes y no necesariamente por las prioridades y necesidades del país. Cuando la cooperación externa se canaliza a través de un extenso y abigarrado mosaico de proyectos ejecutados a través de unidades de ejecución independientes, se genera una enorme dispersión, fragmentación, duplicación de esfuerzos y recursos, y enormes costos administrativos y de transacción. En estas condiciones, los centenares de proyectos de cooperación, junto con las múltiples demandas y requisitos de los donantes, consumen una considerable cantidad de tiempo y esfuerzos de los funcionarios públicos, a la vez que dificulta el desarrollo de capacidades nacionales.

El hecho de que la cooperación externa esté determinada por la oferta hace que la estructura sectorial de la inversión pública no dependa tanto de las prioridades programáticas del país, sino que principalmente sea el resultado ex post de la agrupación aleatoria de los proyectos de diferentes donantes en unos u otros sectores. En estas condiciones, las entidades públicas nacionales de carácter sectorial, no pueden definir e implementar políticas o estrategias de desarrollo sectoriales, ya que ven limitado su campo de acción a las actividades dispersas e independientes de cada una de las unidades que

ejecutan los proyectos de cooperación externa. Por otra parte, los proyectos dan lugar a escalas salariales distintas, generando distorsiones e inequidades salariales en el sector público. Además, frecuentemente el principal personal directivo y técnico de las instituciones públicas recibe su salario de los proyectos de cooperación lo que genera complicaciones cuando los proyectos llegan a su fin. Esta escala debería ser incluida en el presupuesto, a fin de preservar el personal técnico.

Los proyectos también generan graves distorsiones en lo que respecta a la clasificación económica de los gastos contabilizados en el Presupuesto General de la República. Los donantes en teoría no financian gastos recurrentes, tales como salarios y gastos de funcionamiento y mantenimiento, sino proyectos de inversión, y por tanto el gasto total que efectúan los proyectos se clasifica como gastos de capital. Sin embargo, en realidad parte importante de los proyectos financia salarios y otros gastos recurrentes, que aparecen registrados como parte del gasto del Gobierno, impidiendo visualizar la verdadera magnitud de la masa salarial del ahorro corriente y del gasto de capital del sector público. Hasta 2005, una parte importante de los recursos de cooperación externa a través de proyectos no se registraba en el presupuesto, sino que se efectuaban desembolsos directos a las instituciones en cuentas bancarias que operaban al margen de la Caja Única del Tesoro, algo que deja claro que este esquema no ayuda a mejorar la transparencia presupuestaria.

En términos de los sistemas de compras o contrataciones, cada proyecto utiliza normalmente los sistemas y procedimientos del donante. Esto dificulta y a veces imposibilita el establecer un sistema nacional de contrataciones públicas, porque la mayor parte de las contrataciones quedan potencialmente fuera de su alcance (es decir, se licitan con los sistemas propios de los donantes).

El argumento de los donantes es que, puesto que financian los proyectos con recursos de sus contribuyentes, deben asegurar que se utilizan adecuadamente, para los fines previstos y con la mayor eficacia. Afirman que dada su debilidad, los sistemas nacionales no aseguran que esto sea así.

3. ENTRE LA ALINEACIÓN Y LA APERTURA DEL MERCADO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda constituye una tentativa ambiciosa para aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo. Entre los distintos compromisos que adoptaron los donantes, está el de alinear su asistencia al desarrollo con las prioridades y estrategias de desarrollo de los países socios. Al aportar ayuda, los donantes irían dependiendo progresivamente de los sistemas propios de los países socios - incluyendo sus sistemas de contrataciones- en lugar de establecer sistemas paralelos. Asimismo, se comprometieron a proporcionar la asistencia necesaria para alcanzar mejorar estos sistemas. Por su parte, los países socios se comprometieron a emprender las reformas necesarias para que los donantes confíen en sus sistemas nacionales.

El indicador 2 de seguimiento de la DP, asociado a la existencia de “sistemas nacionales fiables” en los países receptores de ayuda, se dirigía a medir el “número de países cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento a) cumplen con las

buenas prácticas generalmente aceptadas” o “b) tienen instaurado un proceso de reformas para conseguirlo”.

Para evaluar los sistemas de administración financiera se utilizan las evaluaciones institucionales y de políticas nacionales (Country Policy and Institutional Assessment) del Banco Mundial. La evaluación de los sistemas de contrataciones públicas se basa en los informes de evaluación de adquisiciones del país (Country Procurement Assessment Report) del Banco Mundial⁷, que actualmente está dando paso a la metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas (Methodology for the Assessment of National Procurement Systems o MAPS), definida por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD-CAD). Esta última es una metodología de auto-evaluación para determinar en qué medida se puede comparar el sistema nacional con las “buenas prácticas generalmente aceptadas”, lo cual determina implícitamente las reformas que los países deben efectuar a los sistemas nacionales.

En la práctica, esto significa que el compromiso de los donantes con los sistemas nacionales de contrataciones está limitado a que sean “fiables”, adecuándose a las “mejores prácticas” del OCDE-CAD. Obsérvese que tanto las evaluaciones institucionales y de políticas nacionales como la metodología OCDE-CAD constituyen una forma indirecta de condicionalidad, en tanto reflejan la visión del Banco Mundial y los países donantes con respecto al tipo de políticas, contexto institucional y sistemas nacionales que son mejores para el desarrollo del país, la reducción de la pobreza y el uso eficiente de la ayuda externa.

Por otra parte, dado que se tiende a usar los sistemas de contrataciones nacionales principalmente cuando los desembolsos se producen mediante programas de apoyo presupuestario y dado que los países en desarrollo prefieren la flexibilidad de este tipo de ayuda, se ven empujados a reformar sus sistemas de contrataciones y de administración financiera, adecuándolos a las “mejores prácticas”.

Estas reformas se ven reforzadas por la agenda internacional comercial, que apunta a la apertura del mercado de contrataciones públicas.

LOS ACUERDOS Y TRATADOS COMERCIALES INTERNACIONALES Y LA APERTURA DEL MERCADO DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Según estimaciones de la OCDE (2002), las contrataciones públicas representan el equivalente a cerca del 80% de las exportaciones mundiales de mercancías y servicios.⁸ De ellas, más de un tercio ofrecen oportunidades para la provisión del mercado internacional, lo que convierte a los gobiernos en los principales compradores de bienes y servicios en los mercados internacionales.

Este mercado presenta tales oportunidades de negocio que explica la importancia que llegó a adquirir para las empresas, los gobiernos y los negociadores comerciales de los países desarrollados el incluir la apertura del mercado en la agenda de las negociaciones comerciales internacionales.

Históricamente, las contrataciones públicas han constituido una excepción al sistema multilateral de comercio, ya que permanecieron fuera del ámbito de aplicación de los compromisos de acceso a mercados tanto en el Acuerdo General sobre Aranceles

⁷ En Nicaragua se efectuó un CPAR en 2004, que no ha sido publicado.

⁸ Véase OCDE (2002): "The Size of Government Procurement Markets"

Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT) como en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). A pesar ello, algunos países desarrollados no cesaron en su intento de abrir este mercado a competencia internacional. El instrumento en que finalmente materializaron este objetivo fue el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC (ACP)⁹. El proceso se tradujo en la adopción del ACP de 1979, que entró en vigencia en 1981. Dicho acuerdo incluyó compromisos limitados en la aplicación de los principios de trato nacional y no discriminación, fijando limitaciones al ámbito de cobertura y limitando los beneficios a las entidades listadas por las partes. Además, todo esto quedo sujeto a los términos y condiciones especificados en los anexos.

Posteriormente, durante la Ronda de Uruguay, amplió su alcance, mediante un nuevo Acuerdo de Contratación Pública que entró en vigor en 1996. De esta forma se incluyó en el Acuerdo a las entidades de gobierno nacional y local y las empresas públicas. También amplió su ámbito de aplicación a los servicios (incluyendo la construcción), se introdujeron mayores exigencias y mecanismos de reclamación a favor de los particulares y se intentó facilitar el acceso de los países en desarrollo al mismo.

No obstante, no se logró una mayor participación de los países en desarrollo ni atraer a nuevos países desarrollados¹⁰. Con el ACP los países en desarrollo deben asumir costos significativos y no pueden negociar concesiones en otros campos, algo que sí pueden hacer con los tratados comerciales. Por lo tanto, países como los de Centroamérica han escogido esta última vía.

LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS DE LOS PAISES DE CENTRO AMÉRICA Y LOS TRATADOS O ACUERDOS REGIONALES DE LIBRE COMERCIO

Los países centroamericanos, incluyendo Nicaragua, han participado en negociaciones desiguales en las que se han visto forzados a aceptar cada vez más normas de propiedad intelectual, inversiones, servicios, y contrataciones gubernamentales, a cambio de algunas cuotas marginales de acceso a los mercados de los países desarrollados, o de conservar determinadas preferencias comerciales.

Estas normas “están completamente desprovistas de cualquier racionalidad económica, más allá de los intereses mercantilistas de un estrecho listado de grupos poderosos en los países industrialmente avanzados. Los acuerdos comerciales bilaterales y regionales son a menudo mucho peores, pues imponen pre-requisitos aún más inflexibles a los países en vías de desarrollo, en estos campos, a cambio de algunas migajas de “acceso al mercado” de los socios más grandes” (Rodrik, 2001).

En su estructura y disciplina, los tratados y acuerdos regionales negociados con los EE.UU y la UE son similares al ACP. Tras garantizar el trato nacional y la no discriminación para las contrapartes del tratado, fijan normas de origen para los productos, procedimientos de licitación y compromisos en valoración de contratos e información. También se determina una entidad contratante central y un punto único de información, idealmente en formato electrónico.

⁹ La información pertinente sobre el ACP puede encontrarse en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:r0AUSjHr3mEJ:www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm+members+Government+Procurement+Agreement&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ni

¹⁰ Lista de países miembros y observadores del ACP disponible en: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm#parties

El texto pretende igualar las condiciones de acceso de los proveedores extranjeros a las de los domésticos, especialmente en los plazos y el acceso a la información. Los anexos listan los niveles de gobierno y entidades cubiertas (nacionales, federales, sub-federales, etc.), los bienes excluidos (la lista negativa), las inclusiones de servicios y servicios de construcción (lista positiva), y los umbrales.

Igual que el ACP, los umbrales distinguen según el nivel de gobierno y el sector. Así, únicamente los contratos con un valor superior al umbral y publicados por una entidad cubierta entran en el ámbito de aplicación del acuerdo. Aquellos de un valor inferior o los publicados por una entidad no contemplada en el acuerdo pueden adjudicarse mediante prácticas discriminatorias.

A cambio de la promesa de mayor asistencia en forma de apoyo presupuestario o programático -que requiere que los países en desarrollo adecúen sus sistemas nacionales a las “mejores prácticas internacionales”-, y a través de los tratados comerciales regionales, se ha ido “uniformando” el marco doctrinario y conceptual y el diseño de los sistemas y procedimientos de contrataciones públicas. Al mismo tiempo se han ido estrechando los márgenes de acción para utilizar las contrataciones gubernamentales como instrumento para promover el logro de objetivos de desarrollo.

4. LA EXPERIENCIA DE NICARAGUA EN EL PROCESO DE ALINEACIÓN Y ARMONIZACIÓN

Para comprender los escasos avances en lo que se refiere a la utilización del sistema nacional de contrataciones públicas de Nicaragua por parte de los cooperantes, se debe efectuar un rápido repaso del proceso y los mecanismos de coordinación entre el gobierno y las entidades de cooperación internacional. Nicaragua ha sido un país pionero en sus esfuerzos por avanzar hacia la alineación y la armonización de la cooperación, esfuerzos iniciados en el año 2002, mucho antes de la Declaración de París.

Dentro del OCDE-CAD, Nicaragua ha participado en diversas iniciativas, como el proyecto piloto *Joint Country Learning Assessment* (Evaluación conjunta de aprendizaje nacional - JCLA). Además, ha tenido un importante papel como impulsor de los avances hacia la alineación y armonización iniciados por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, organizando la primera reunión de estos países en octubre de 2004 en Managua, para preparar una posición común de cara al 2º Foro de Alto Nivel de febrero de 2005 en París.

En lo que respecta a las medidas nacionales, en 2002 el gobierno comenzó un proceso para establecer mesas sectoriales que coordinaran la cooperación. Estas mesas se plantearon en junio de 2002 en el primer foro en la Coordinación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, seguido en junio de 2003 por el foro en Enfoque de Apoyo Sectorial Amplio (SWAP) para Coordinar la Cooperación Internacional, en el que se crearon las distintas mesas. El 28 de septiembre de 2004 tuvo lugar el III Foro de Coordinación de la Cooperación Internacional en el que se presentó el Plan Nacional de Desarrollo Operativo y se evaluaron los avances de las mesas sectoriales. Asimismo, el gobierno de Nicaragua junto con la comunidad cooperante ha venido trabajando desde finales del 2004 en un Plan de Acción Nacional para el Alineamiento y Armonización de la Cooperación Externa en Nicaragua. Este Plan se acordó en el V Foro de Coordinación, efectuado en 2006.

En febrero del año 2003, se emitió el Acuerdo Presidencial N° 71-2003, con la intención de impulsar un proceso de coordinación institucional que permitiera definir los objetivos y prioridades de desarrollo económico y social a nivel territorial, institucional y sectorial, a fin de optimizar y racionalizar el uso de los recursos internos y externos. Este proceso está liderado por los Ministros de Estado encargados de los diferentes gabinetes sectoriales. En el mismo acuerdo quedaron establecidos los mecanismos de coordinación, para aplicar el concepto de rectoría sectorial.

LAS MESAS SECTORIALES Y FONDOS COMUNES COMO ESPACIO PRINCIPAL PARA LA ALINEACIÓN A NIVEL SECTORIAL

La creación de mesas sectoriales impulsó los enfoques sectoriales amplios (SWAP) en diversos ámbitos y dio lugar a nuevas formas de cooperación, que contribuyeron a aumentar la alineación. De acuerdo con Mauricio Gómez, Ex Secretario de Cooperación Externa, “eso [la creación de mesas] llevó [a Nicaragua] a ser de los países con mayor [número de] enfoques sectoriales en marcha porque al final un enfoque sectorial es cómo fórmulas políticas, cómo de una manera participativa generas planes, estrategias, programas, proyectos, y los implementas de la forma más participativa posible. Se comienzan hasta nuevas modalidades de cooperación como fondos comunes, cooperación delegada como es en el caso de la educación o el caso de salud, en el agua, de pronto nos dimos cuenta que teníamos como diez mecanismos de enfoque sectorial en marcha” (Mauricio Gómez, Ex Secretario de Cooperación Externa).

Cuadro 3. Mecanismos de coordinación sectoriales

SECTOR	MECANISMO DE COORDINACIÓN	PROGRAMA SECTORIAL	MECANISMOS FIDUCIARIOS
EDUCACIÓN	“Mesa sectorial” coordinada por el Ministerio de Educación	“Programa Común de Trabajo” (PCT) 2005-2008 Sustituida en 2007 por la nueva Política Educativa y por el denominado Plan Decenal, que nunca terminó de elaborarse Sustituida por la Nueva Estrategia	EFA-FTI, Banco Mundial PROASE, financiado por Canadá, Holanda (que actúa como “donante silencioso”, bajo la modalidad de “cooperación delegada” ¹¹ que reconoce como “donante líder” a Canadá) y Dinamarca y administrado por el MECD, utilizando los sistemas nacionales. Apoyo de Francia, financiado por este país y administrado por el MECD PAPSE (Programa de Apoyo Presupuestario al Sector Educativo en Nicaragua) financiado por

¹¹ La cooperación delegada es una modalidad de ayuda al desarrollo en la que un país donante (llamado donante líder o mandatario) queda habilitado para actuar en nombre de otro u otros donantes (denominados “donantes silenciosos” o mandantes). El donante líder se encarga, en el nombre del resto de donantes, de establecer los acuerdos necesarios con el país receptor, discutir las políticas y administrar todos los fondos aportados.

		Educativa, anunciada en 2010	la Comisión Europea y administrado por el MECD.
SALUD	“Mesa Sectorial” coordinada por MINSa y Comité de FONSALUD	Plan Nacional de Salud 2004-2015; Plan Quinquenal de Salud 2005-2009	FONSALUD (Austria, Finlandia, Países Bajos, España y Suecia), apoyado además por BID, Banco Mundial, FNUAP y Japón. Los donantes bilaterales utilizan plenamente los sistemas nacionales (aplican la Ley 323 de Contrataciones del Estado). El BID y el Banco Mundial utilizan sus propios sistemas.
DESARROLLO RURAL PRODUCTIVO	Sub Mesa de Desarrollo Rural Productivo	“Programa Amplio Sectorial Agropecuario” (PRORURAL) En 2009 es sustituido por “PRORURAL Incluyente”	Los países-socios del Fondo Común son Suiza, Finlandia, Noruega, Austria y Canadá, los cuales utilizaran los sistemas nacionales. Cuenta sin embargo con cooperación bajo diferentes modalidades, incluyendo proyectos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Comisión Europea y la FAO.
MYPIME	Sub-Mesa del MIPYME, coordinada por MIFIC	“Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Nicaragüense 2006-2010 – PROMIPYME”.	En el sector hay proyectos con financiamiento de varios donantes, entre ellos el BID, Reino Unido y Holanda. El BID aplica sus propios sistemas de contrataciones. Holanda aplica la Ley 323 (Ley de Contrataciones).

Los fondos comunes utilizan los procedimientos nacionales establecidos por la Ley 323 de Contrataciones del Estado¹², así como los sistemas de evaluación, auditoría y rendición de cuentas nacionales. Hasta el momento, la utilización del sistema nacional de contrataciones públicas por parte de los donantes se ha visto restringida, en gran medida, a los recursos que colocan en estos fondos comunes.

EL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL COMO INSTRUMENTO DE ALINEACIÓN

Un grupo de donantes integrado por Alemania, Finlandia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza, Unión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, coordinaron su asistencia para proveer apoyo presupuestario de libre disponibilidad a través del grupo de apoyo presupuestario (Budget Support Group). Este grupo suscribió un Acuerdo Conjunto de Financiación (Joint Financing Arrangement – ACF) con el gobierno de Nicaragua en Mayo de 2005.¹³ La meta del ACF es apoyar los esfuerzos del gobierno para

¹² Un fondo común (FC) es el conjunto de recursos financieros que varios cooperantes aportan a una misma cuenta. Los procedimientos de gestión de los recursos desembolsados en los FC son únicos. Los FC pueden ser gestionados por el Gobierno, por un cooperante o una entidad contratada para tal fin. Pueden emplear procedimientos nacionales, del donante o específicos del FC.

¹³ Antes de la firma del “Acuerdo Conjunto de Financiación”, Suecia (en 2002) y la Comunidad Europea (CE) y el Banco Mundial (BM) - ambos en 2004 - habían empezado ya a desembolsar fondos de tipo Apoyo Presupuestario General. El BM lo hizo mediante el “Crédito de Apoyo a la Reducción de Pobreza” (PRSC), mientras que la Comunidad Europea aportó fondos no pre-asignados, vinculados al apoyo al sector educativo. El Acuerdo Conjunto de Financiación incorpora los programas anteriores de Suecia, la CE y el BM, e incluye también otros dos programas de la CE así como otros compromisos bilaterales.

alcanzar un crecimiento económico y una reducción de la pobreza sostenibles a largo plazo tal y como se define en la ERCERP/ PND.

El apoyo presupuestario general es una contribución directa al Presupuesto General de la República (PGR), que utiliza los sistemas de asignación, adquisición y contabilidad del gobierno y no está destinada a un uso en particular, sino al presupuesto en su totalidad. El apoyo presupuestario general permite al gobierno una mayor flexibilidad para asignar libremente los recursos externos conforme a sus prioridades, algo que no sucede cuando los fondos están destinados a proyectos y usos específicos.

Mientras la cooperación externa no financia formalmente gastos recurrentes, sino exclusivamente gastos de capital (aunque como se ha visto en la sección 3, parte importante de los proyectos en realidad financian gastos recurrentes), el apoyo presupuestario puede destinarse a los propósitos y fines que el gobierno estime necesarios. Esta modalidad de ayuda está vinculada al cumplimiento de una serie de acciones y metas. Tal como se establece en el acuerdo suscrito, “los donantes basarán su apoyo en el avance logrado en la implementación del PRS, de conformidad con lo indicado en la matriz de evaluación de desempeño.”

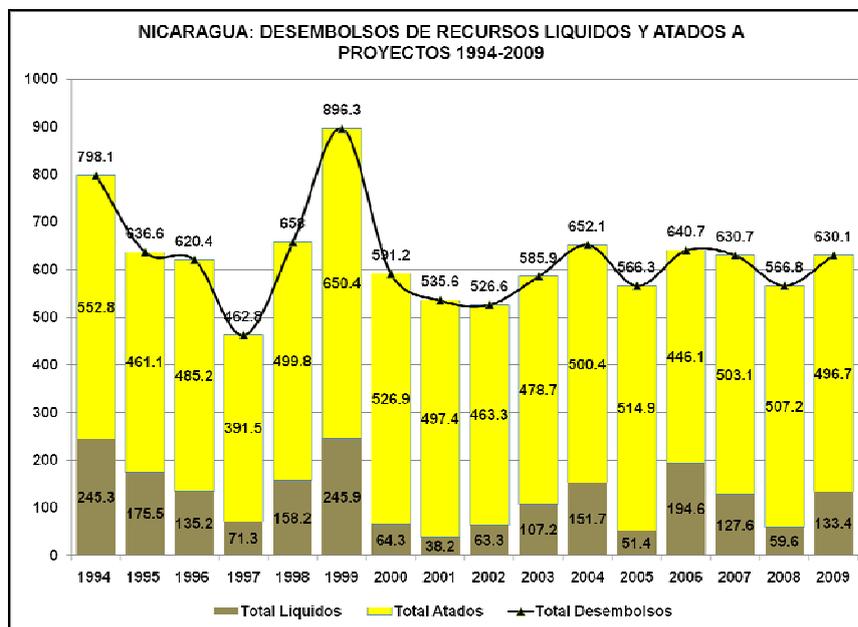
La matriz de evaluación del desempeño (PAF, por sus siglas en inglés) es la matriz de acciones e indicadores que se utilizarán para el seguimiento del acuerdo. Esta matriz incluye cinco sectores (macroeconómico, finanzas públicas, productivo, social y gobernabilidad). En el caso de Nicaragua, el grupo de apoyo presupuestario incorporó como propios los criterios de desempeño procedentes del Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza (SCLP o PRGF por sus siglas en inglés) acordado con el FMI, con lo cual vinculó sus desembolsos al acatamiento de la condicionalidad impuesta por este organismo¹⁴.

En el año 2006, un año después de la puesta en funcionamiento del grupo de apoyo presupuestario, los recursos no destinados a proyectos (incluyendo recursos de apoyo presupuestario general y de apoyo a balanza de pagos) llegaron a representar el 30% del total de los recursos desembolsados por la cooperación externa. Comparado con el inicio del proceso en 2003, la ayuda destinada a proyectos disminuyó del 82% de la cooperación externa al 70%, por lo que parecería que se habría producido cierto avance.

Sin embargo, esta disminución es puramente transitoria. De hecho, en los últimos 16 años, en diversos momentos la cooperación destinada a proyectos ya había llegado a representar, de manera igualmente transitoria, porcentajes tan bajos como el alcanzado en 2006 (véase figura adjunta). Lo cierto es que, al margen de estas fluctuaciones transitorias, el porcentaje de la cooperación en forma proyectos para todo el periodo 1994-2009 ha sido del 80%.

¹⁴ “Las condicionalidades hacen el Apoyo Presupuestario semejante a un programa del FMI en Nicaragua, y los donantes que participan en el AP se arriesgan a ser acusados de intromisión en los asuntos internos de Nicaragua. Ahora no sólo se condicionan los préstamos de divisas líquidas de libre disponibilidad para apoyo a la balanza de pagos, sino también las donaciones externas para reducir la pobreza humana del país...Condicionar la nueva modalidad de asistencia financiera directamente a una aprobación del FMI arriesga la obtención de donaciones que apoyan el financiamiento del gasto social y la ejecución de proyectos y programas del sector público que se ejecutan independientemente de los compromisos con el FMI” (ASDI, Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2005. Nicaragua: La Pobreza en Segundo Plano).

Figura 2. Desembolsos de recursos líquidos y destinados a proyectos



FUENTE: BASADO EN CIFRAS DEL BANCO CENTRAL DE NICARAGUA

En la práctica, los recursos que se desembolsan a través del denominado apoyo presupuestario básicamente han sustituido a los que antes se denominaba recursos de apoyo a balanza de pagos, por lo que no representan un incremento significativo en los recursos no destinados a proyectos.

Quizá la principal diferencia con respecto al denominado apoyo a balanza de pagos – categoría que actualmente se aplica casi exclusivamente a los préstamos del FMI – estaría dada por el hecho de que a partir de 2005, la nueva Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario estableció la obligación de que todos los préstamos y donaciones contratados por el gobierno central estuviesen registrados en el presupuesto general, y de que fuesen canalizados a través de la Cuenta Única del Tesoro.

Por otro lado, el establecimiento de la denominada matriz de desempeño, además de incorporar la condicionalidad macroeconómica y estructural del FMI como requisito de los desembolsos, incluyó gran cantidad de indicadores adicionales. Esto aumentó considerablemente el número de reuniones e informes a elaborar. Como consecuencia, los funcionarios públicos y cooperantes vieron incrementada su carga de trabajo, sin que esto supusiera financiamiento adicional.

Aunque por definición los recursos de apoyo presupuestario general se canalizan a través de los sistemas nacionales de administración financiera, estos no han dado lugar a ningún cambio significativo en lo que respecta a la utilización de los sistemas nacionales de contrataciones públicas. En realidad, los recursos de apoyo presupuestario general han contribuido a ampliar la disponibilidad de recursos que el gobierno asigna al cumplimiento

de la meta de acumulación de reservas internacionales, y al pago de la deuda pública interna, tal y como imponen la condicionalidades del programa del FMI.

5. ¿QUÉ NOS ENSEÑA LA ENCUESTA DE SEGUIMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS?

El informe de Nicaragua de la encuesta de seguimiento de la implementación de la Declaración de París, efectuada en 2008, indica que los montos de apoyo presupuestario recibidos por Nicaragua habrían pasado de 93 millones de \$ en 2005 a 140 millones en 2007, debido especialmente al Acuerdo Conjunto de Financiación (ACF) del grupo de apoyo presupuestario¹⁵.

La encuesta establece asimismo que el monto de la cooperación internacional canalizado a través de modalidades de apoyo programático¹⁶ habría ascendido al 48% de la cooperación total al sector público en 2005 y a un porcentaje un poco menor en 2007 (46%). Esto fue debido al impulso de los enfoques sectoriales. La meta para 2010 es que el uso de instrumentos de apoyo programático alcance un 66% del total de la cooperación.

Cuadro 4. Enfoques programáticos en Nicaragua

	Enfoques programáticos (PBA)			Total desembolsado (millones de USD) d	2005 (referencia)	2007 e = c / d
	Apoyo presupuestario (millones de USD) a	Otros enfoques PBA (millones de USD) b	Total (millones de USD) c = a + b			
	Alemania	5	5			
Austria	1	0	1	5	64%	26%
Banco Interamericano de Desarrollo	15	3	18	95	25%	19%
Banco Mundial	25	4	29	58	72%	50%
Canadá	0	3	3	6	25%	55%
Comisión Europea	28	3	31	69	20%	45%
Dinamarca	0	31	31	32	100%	96%
España	3	0	3	65	0%	4%
Estados Unidos de América	0	52	52	63	--	83%
Finlandia	9	7	16	17	81%	92%
FIDA	--	--	--	--	0%	--
Fondo Mundial	0	2	2	2	--	100%
Francia	2	0	2	3	54%	63%
Japón	0	0	0	26	0%	0%
Luxemburgo	0	0	0	12	--	0%
Naciones Unidas	2	21	23	36	7%	65%
Noruega	6	0	6	18	64%	34%
Organización de Estados Iberoamericanos	0	0	0	1	0%	0%
Países Bajos	27	3	29	33	61%	88%
Reino Unido	0	5	5	5	22%	100%
Suecia	10	5	15	35	117%	44%
Suiza	7	2	9	15	46%	60%
Total	140	145	285	620	48%	46%

FUENTE: ENCUESTA DE SEGUIMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

¹⁵ Sin embargo, de acuerdo a la información del Banco Central de Nicaragua, el desembolso total de recursos de apoyo presupuestario y de apoyo a la balanza de pagos al sector público habría sido únicamente de 51,4 millones de \$ en 2005 y de 127,6 millones de \$ en 2007.

¹⁶ Las modalidades de apoyo programático son aquellas que integran los siguientes cuatro criterios reforzados para la encuesta de 2007: el liderazgo del país socio; un único programa completo y un marco presupuestario único; un proceso formal para la coordinación y armonización de los donantes y de armonización de procedimientos de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones; y la utilización de sistemas nacionales. Las principales modalidades de apoyo programático están representadas por el apoyo presupuestario general, los programas de apoyo presupuestario sectorial y los fondos comunes.

Por otra parte, dicho informe también recopila información acerca de los montos de la cooperación que son canalizados a través del Gobierno central (véase cuadro 5) y en particular sobre la porción que utiliza el sistema nacional de contrataciones.

Cuadro 5. Cooperación a través del gobierno central

	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental (millones de USD) a	Gestión de las finanzas públicas					Aprovisionamiento		
		Ejecución del presupuesto (millones de USD) b	Informes financieros (millones de USD) c	Auditoría (millones de USD) d	2005 (referencia)	2007 avg (b,c,d) / a	Sistemas de aprovisionamiento (millones de USD) e	2005 (referencia)	2007 e / a
Alemania	23	17	17	17	35%	73%	17	60%	73%
Austria	1	1	1	0	52%	67%	1	64%	100%
BID	93	93	0	0	33%	33%	0	--	0%
Banco Mundial	58	58	25	25	86%	62%	25	0%	43%
Canadá	3	3	3	3	89%	99%	3	89%	99%
Comisión Europea	58	28	45	28	30%	58%	28	24%	48%
Dinamarca	23	23	23	0	35%	67%	23	62%	100%
España	12	3	0	2	7%	13%	0	21%	0%
Estados Unidos de América	14	0	0	0	--	0%	0	--	0%
Finlandia	16	16	16	3	60%	72%	16	72%	100%
FIDA	--	--	--	--	100%	--	--	52%	--
Fondo Mundial	0	0	--	--	--	--	0	--	--
Francia	2	2	2	2	89%	76%	0	0%	0%
Japón	23	0	0	0	13%	0%	1	13%	6%
Luxemburgo	0	0	0	0	--	--	0	--	--
Naciones Unidas	31	12	5	2	13%	21%	17	25%	56%
Noruega	8	6	3	3	68%	54%	4	77%	49%
OEI	1	0	0	0	--	0%	1	0%	100%
Países Bajos	29	29	20	17	85%	74%	28	85%	97%
Reino Unido	1	0	0	0	94%	26%	0	94%	0%
Suecia	18	14	14	5	52%	58%	18	90%	95%
Suiza	9	9	9	5	238%	85%	9	238%	98%
Total	423	313	183	112	44%	48%	191	28%	45%

FUENTE: ENCUESTA DE SEGUIMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

De acuerdo con este informe, el monto de la cooperación recibida por el gobierno y canalizado a través del sistema nacional de contrataciones pasó de un 28% en 2005 a un 45% en 2007. En este año, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suecia y Suiza muestran porcentajes de utilización de los sistemas nacionales de contratación que alcanzaron o se acercaron al 100%. Alemania utilizó los sistemas nacionales de contrataciones para el 100% de los recursos que ejecuta a través del presupuesto.

Estos siete cooperantes (Alemania, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suecia y Suiza) representaron el 29% de los desembolsos al Gobierno y el 60% de los recursos totales entregados al gobierno que utilizaron el sistema nacional de contrataciones.

Es interesante destacar que, en el caso del Banco Mundial y la Unión Europea, aparecen como canalizados a través del sistema de contrataciones nacionales, los mismos montos – 25 y 28 millones de \$– que estos cooperantes aportaron como apoyo presupuestario. Estos montos, junto con los montos desembolsados por los siete países europeos anteriormente indicados, representaron el 88% de los montos totales de la cooperación entregada al gobierno que utiliza el sistema nacional de contrataciones. Esta cifra representa el 45% de los recursos totales entregados al gobierno.

Del 55% de los montos entregados al Gobierno, la gran mayoría de los que no se canalizan a través del sistema de contrataciones del Estado (94%) estuvo representada por:

- i) los montos asociados a los desembolsos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que no asumen la forma de apoyo presupuestario;
- ii) los recursos de grandes cooperantes como el Banco Mundial y la Unión Europea que no asumen la forma de apoyo presupuestario;
- iii) los recursos aportados por otros cooperantes con un peso importante en los desembolsos totales como los Estados Unidos, España y Japón; y
- iv) la parte de los recursos entregados por Naciones Unidas que no utilizan el sistema nacional de contrataciones públicas

Como puede verse, los montos canalizados a través de los mecanismos de apoyo presupuestario sectorial y general representan la mayor parte de la cooperación que utiliza el sistema nacional de contrataciones. Sin embargo, dichos montos tienden a sobrevalorar la medida en que este sistema es utilizado, dado que como se discutió al final de la sección anterior, el apoyo presupuestario general, más que apoyar la adquisición de bienes y servicios o la contratación de obras públicas, contribuye principalmente a la acumulación de reservas internacionales y la amortización de la deuda pública interna, en el marco de los programas con el FMI.

Este análisis también indica que la mayor parte de la cooperación, que es aquella destinada a la ejecución de proyectos, continúa utilizando los sistemas de los donantes. Esto ocurre principalmente en el caso de los mayores donantes, que promueven además la apertura del mercado nacional de contrataciones al utilizar sus sistemas basados en la licitación pública internacional.

A continuación se examinan las políticas, reglas y procedimientos de adquisición y contrataciones de algunos de los donantes más relevantes.

Donante	Sistema de contrataciones	Condiciones y modalidad de licitación	Otras características
BID	<p>Los bienes, obras y servicios sólo pueden ser suministrados por empresas de sus países miembros</p> <p>Por solicitud del prestatario, y siempre y cuando se cumplan unas condiciones establecidas, podrá darse preferencia a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) bienes fabricados en el país del prestatario b) obras en países miembros cuyo PNB per cápita esté por debajo de un nivel <p>El prestatario es responsable de la ejecución y administración de los procesos de adquisición, supervisado por el Banco</p>	<p>Licitación pública internacional para todos los contratos que sobrepasen los 5 millones de \$ para la contratación de obras, 350.000 \$ para la adquisición de bienes y servicios relacionados y 200.000 \$ para los servicios de consultoría.</p> <p>Las contrataciones cuyo valor esté por debajo de los límites establecidos, será regulada por la legislación doméstica, siempre y cuando no entre en conflicto con las políticas del Banco.</p>	

<u>BANCO MUNDIAL</u> ¹⁷	El prestatario es responsable de la ejecución y administración de los procesos de adquisición, supervisado por el Banco.	La licitación pública internacional es obligatoria para las obras de mayor costo y complejidad Si la licitación pública internacional no resulta conveniente admite otros métodos: licitación internacional limitada, licitación pública nacional, comparación de precios (en el ámbito local o internacional) y contratación directa	No permite a ningún prestatario denegar calificación a una empresa o solicitante por razones no relacionadas con su capacidad y recursos para cumplir el contrato satisfactoriamente se podrá establecer un margen de preferencia a favor de ofertas de empresas domésticas, equivalente al 15% sobre el valor CIP ¹⁸ sobre el precio más bajo dentro de las ofertas presentadas por empresas externas
<u>Unión Europea</u>	La participación en los procedimientos de adjudicación está abierta en igualdad de condiciones a: a) los Estados Miembros de la UE y del espacio económico europeo; b) los países candidatos oficiales que se beneficien del instrumento de ayuda de preadhesión; c) organizaciones internacionales; d) países beneficiarios de la ayuda; y e) otros países en desarrollo previo acuerdo o existencia de un programa temático.	Procedimiento abierto internacional para contratos >150.000 € Procedimiento local abierto para contratos de 60.000-150.000 €. Procedimiento de competencia negociada para contratos de <60.000 €	Todos los suministros y materiales adquiridos mediante un contrato financiado en virtud de un instrumento comunitario deberán ser originarios de la UE o de los países elegibles
<u>Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)</u>	Cuando USAID es el contratista directo, ejerce el control sobre las contrataciones. Cuando actúa únicamente como financiador, el beneficiario es responsable.	Para asignar contratos a una agencia del país anfitrión de => 250.000 \$, se debe evaluar el sistema de contrataciones de la agencia, para poder certificar su capacidad Por encima de 3.000 \$ se requieren al menos tres ofertas. Cuando el valor supera los 100.000 \$ es necesario someter el contrato a licitación pública con participación abierta.	En el caso de adquisición de equipo o material y de obtención de servicios profesionales y técnicos, se aplica la legislación de los Estados Unidos No son elegibles para la adquisición, bajo ninguna circunstancia, servicios y equipos para el aborto, bienes de lujo y recreo, equipos para modificar el clima, equipo militar, equipo de vigilancia y mercancías y servicios para apoyar a las fuerzas de orden y seguridad.
<u>España</u>	España utiliza	Aunque desde 2006 no se	En 2005 se suscribió el

17 Los contratos asignados por el Banco Mundial en Nicaragua pueden consultarse en "Prior Review contracts under World Bank Investment Projects"
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20251613~pagePK:84269~piPK:84286~theSitePK:84266,00.html>

18 CIP (carriage and Insurance Paid to – Transporte y Seguro pagado hasta) En una oferta con precio CIP, el vendedor paga el flete del transporte de la mercadería hasta el destino mencionado, pero además debe conseguir un seguro a su cargo.

	fundamentalmente sus propios procedimientos de adquisición.	otorgan recursos FAD reembolsable, estos préstamos han mantenido la modalidad de ayuda “ligada” o “vinculada”. Los fondos FAD están en proceso de reforma.	Programa de Conversión de Deuda de Nicaragua entre los Gobiernos de España y Nicaragua, por un valor de 39 millones de \$. El 40% de los vencimientos se ingresarán en un fondo con el que se financiarían proyectos que, como fija el Acuerdo, deberán ser “ejecutados por empresas, instituciones u organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas, incluidas las nicaragüenses con participación española”, por lo que se consideraría ayuda ligada.
<u>Japón</u>	La adquisición de los bienes industriales suministrados a Nicaragua para ser comercializados y constituir el Fondo de Contravalor, se proporcionan a través de UNOPS.		Con el financiamiento no reembolsable para proyectos, las licitaciones se hacen en Japón, aunque las empresas japonesas suelen subcontratar empresas nicaragüenses
<u>Banco Alemán de Desarrollo (KWF)</u>		Los contratos de suministros y servicios para proyectos a financiarse con fondos de cooperación financiera (CF) se adjudicarán mediante licitación pública internacional. En casos justificados podrán autorizarse restricciones al uso de esta modalidad.	La licitación se publicará en las bases de datos de Germany Trade and Invest (GTAI). La adjudicación de los servicios de consultoría se efectúa a través de concurso público, al que se podrá renunciar sólo en casos excepcionales debidamente justificados
<u>Fondo de Desarrollo Nórdico</u>	En general, serán elegibles para participar en las licitaciones los ciudadanos residentes permanentes o empresas registradas en países Nórdicos. Asimismo, una parte sustancial de los bienes, obras y servicios a suministrar deberá ser de origen nórdico. Las compañías con una participación mayoritaria nórdica se considerarán de origen nórdico.	Los principios generales de contrataciones del NDF siguen las prácticas reconocidas internacionalmente, como por ejemplo las utilizadas por el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo.	

ALGUNAS CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA ENCUESTA 2008 DE SEGUIMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

El informe indica que, en primer lugar, la utilización del sistema nacional de contrataciones del Estado por parte de las distintas fuentes de cooperación está estrechamente asociada a

la utilización de la modalidad de apoyo presupuestario general y de enfoques programáticos sectoriales.

Sin embargo, cabe recordar que la utilización del sistema nacional de contrataciones en el caso de los recursos de apoyo presupuestario general es esencialmente virtual. Probablemente se cree que se utiliza porque, por definición, estos recursos apoyan el presupuesto como tal y se asume que utilizan los sistemas nacionales de gestión y ejecución presupuestaria, incluyendo los procedimientos y políticas nacionales de adquisición. En realidad, con la sola excepción de la fracción de apoyo presupuestario de la Unión Europea destinada al sector educación, estos recursos no apoyan las contrataciones gubernamentales, sino que como hemos dicho se destinan principalmente a fortalecer la posición de reservas internacionales y al pago de los vencimientos de la deuda interna.¹⁹

En resumen, es posible concluir que parece existir una correlación entre la canalización de la asistencia a través de modalidades programáticas (apoyo presupuestario general y sectorial) y la utilización del sistema nacional de contrataciones, por un lado, y la asistencia destinada a la ejecución de proyectos y el empleo de los sistemas de contrataciones de los donantes, por el otro.

El grupo de los siete mayores donantes del país, en particular los bancos multilaterales para el desarrollo, la Unión Europea, los Estados Unidos, Japón y España, utilizan en lo fundamental sus propios sistemas de contrataciones. El BID y el Banco Mundial utilizan sus sistemas incluso cuando apoyan enfoques sectoriales. Esto implica la utilización de licitaciones internacionales para contratos por encima de ciertos montos. Además, en algunos casos, como los préstamos FAD o el Programa de Conversión de Deuda de España, los préstamos deberán ser “ejecutados por empresas, instituciones u organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas, incluidas las nicaragüenses con participación española”, por lo que se consideraría como ayuda ligada.

También es preciso recordar que las disposiciones sobre contrataciones gubernamentales del CAFTA-DR implican la utilización de licitaciones públicas, aplicando el principio de trato nacional a las empresas de las partes cuando los montos de los contratos superan determinados umbrales. Esto significa que las licitaciones para las contrataciones que superen los umbrales establecidos por el CAFTA-DR, deben estar abiertas a la participación de las empresas de los otros miembros del tratado.

Precisamente, los umbrales se establecen relativamente altos para atraer la participación de oferentes internacionales. Esto resulta en una suerte de división entre las contrataciones de montos mayores, adjudicadas usualmente a través de licitaciones internacionales y administradas por los sistemas de los donantes – o incluso por el sistema nacional si están afectadas por el CAFTA – y las contrataciones de montos más modestos, que no atraen a los contratistas internacionales.

¹⁹ En Nicaragua es común que se afirme que los recursos de apoyo presupuestario general financian programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza. Sin embargo, al analizar las fuentes de financiamiento de los programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza, y en general de los diferentes programas y proyectos del presupuesto, estos recursos no se encuentran – con la sola excepción del mencionado apoyo presupuestario de la Unión Europea al Sector Educación. Estos recursos solo se encuentran registrados en las fuentes de financiamiento del déficit, lo cual, al no estar registrados como fuentes de financiamiento de proyectos o programas, da una buena idea de su destino final.

Para las empresas domésticas, la mayor parte de las cuales son muy pequeñas, e incluso para algunas medianas y relativamente grandes, resulta muy difícil participar en licitaciones públicas internacionales. Los principales problemas incluyen las limitaciones (asimetrías) en el acceso a la información, la dificultad para comprender el lenguaje de la documentación, los costos y riesgos asociados a la formulación de las propuestas, los costos de transacción involucrados, la intensidad y escala de equipos y personal que es demandado por estos proyectos, el débil desarrollo de los mercados financieros y de capital y el monto de los depósitos requeridos. Los retrasos en los pagos también resultan onerosos para las empresas domésticas, dado que tienen que continuar haciendo frente a los créditos que adquirieron hasta que se realicen los pagos, lo cual puede mermar de manera significativa la rentabilidad de la operación.

El desarrollo de un mercado de contrataciones a mayor escala, en el que las empresas nacionales puedan participar, requeriría no solo de márgenes de preferencia determinados, sino de una política nacional adecuada de acceso a financiamiento, apoyo al desarrollo de sus capacidades, así como organización, capacitación y asistencia técnica, que las habilite para aprovechar mejor el mercado de contrataciones gubernamentales. De esta forma las empresas nacionales podrían desarrollarse y llegar a competir en condiciones de mayor igualdad.

En el caso de la contratación de consultores por parte de los grandes cooperantes, principalmente los bancos multilaterales, el uso de contratación individual y otras modalidades no competitivas, podría ser indicación de vinculación de facto de la ayuda. Sin embargo, si bien la evidencia anecdótica parecería apoyar esta idea, la evidencia disponible no permite ser categórico al respecto.

Desde 2007 diversos países europeos han anunciado que, una vez que terminen de ejecutarse los compromisos previamente adquiridos, no continuarán con su asistencia a Nicaragua. Entre estos se encuentran Suecia, Reino Unido y Dinamarca. Noruega ha anunciado el cierre de su embajada en Nicaragua y Holanda ha anunciado que a partir de 2011 disminuirá su volumen de asistencia. Esto se debe a procesos de reorientación geográfica de la ayuda y a las restricciones presupuestarias que están experimentando los países desarrollados en general, en particular los países europeos que debido a las políticas de rescate a los bancos y los paquetes de estímulo, que incrementaron fuertemente el déficit presupuestario y los niveles de deuda pública.

También es crucial el hecho de que la utilización del sistema nacional de contrataciones públicas está asociada a la modalidad de apoyo programático. En 2008, a raíz de la manera en que se manejaron las elecciones municipales, se suspendió el desembolso de la mayor parte de las donaciones de apoyo presupuestario general. Un año más tarde, se suspendieron por completo los desembolsos de este tipo de donaciones²⁰. Desde entonces, el país solo está recibiendo apoyo presupuestario general de parte de algunas instituciones financieras multilaterales. En 2010 sólo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desembolsó asistencia como apoyo presupuestario.

²⁰ En 2010 se disolvió oficialmente el Grupo de Apoyo Presupuestario, con lo cual el apoyo presupuestario general que otorgan las instituciones financieras internacionales está sometido a la condicionalidad específica de estos organismos.

Por otra parte, parece que se está fortaleciendo el compromiso de los donantes con el apoyo presupuestario sectorial, si bien el presupuesto de Nicaragua no muestra aumentos significativos en los montos aportados bajo esta modalidad y el futuro de la asistencia de muchos países europeos no está asegurado. Algunos donantes que anteriormente aportaban apoyo presupuestario general, como la Unión Europea, han anunciado que lo sustituirán por apoyo presupuestario sectorial, pero aún no se ha materializado esta decisión. Los organismos multilaterales que apoyan estos esfuerzos programáticos parecen dispuestos a incrementar sus aportes, pero como se sabe, estos utilizan sus propios sistemas.

Lo más probable es que la próxima encuesta de seguimiento revele cierta disminución en el uso del sistema nacional de contrataciones, debido a la magnitud de las donaciones de apoyo presupuestario general – los compromisos suspendidos en 2009 ascendieron a 62 millones de \$. Además, por las cifras existentes, este monto estaría lejos de ser compensado mediante incrementos en la cantidad de apoyo presupuestario sectorial.²¹

6. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA

En Nicaragua, el debate público sobre las contrataciones del Estado nunca se ha centrado en su uso potencial para la obtención de objetivos de desarrollo, ni sobre la relación entre cooperación y la utilización del sistema nacional de contrataciones. Más bien ha girado alrededor de los problemas de clientelismo o corrupción asociados directa o indirectamente a funcionarios públicos y/o al partido gobernante. Desde este punto de vista, el hecho de que las contrataciones se realicen bajo el control de los donantes no se percibe como una distorsión, sino que suele ser apreciado como una garantía de que los fondos serán utilizados adecuadamente.

Esta preocupación sobre la corrupción en el manejo de los fondos públicos no es nueva. En la década de los 90, más de 300 empresas que formaron parte de la denominada Área de Propiedad del Pueblo fueron privatizadas de manera absolutamente oscura, sin que hasta la fecha exista información pública precisa y detallada sobre a quién fueron adjudicadas, bajo qué procesos, los precios y las condiciones financieras de las ventas²². En los 80 se estimó que estas empresas, que incluían algunas de las propiedades más valiosas del país, generaban alrededor del 40% del PIB, de manera que, aun siendo conservadores en la estimación, su valor podía estimarse en algunos miles de millones de dólares.

²¹ Hasta 2007 funcionó en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores el SYSODA, un sistema de información con información muy detallada y desagregada de la cooperación prevista y desembolsada por cada donante, los proyectos y programas y su descripción, los sectores que apoyaba, la institución o entidad nacional receptora, etc. En cualquier momento uno podía tener una radiografía más o menos completa, desagregada, sistemática y relativamente sólida sobre la cooperación en Nicaragua. Actualmente, el Banco Central, una entidad económica no especializada en temas de cooperación, publica los montos globales de cooperación otorgados por cada donante el año anterior, clasificados globalmente en préstamos y donaciones, y como anexos incluye unos listados, en letra muy pequeña, de los proyectos financiados por fuente, y los montos de cada proyecto, sin descripción alguna.

²² Véanse, por ejemplo, las siguientes noticias: <http://archivo.elnuevodiario.com.ni/2002/marzo/11-marzo-2002/nacional/nacional11.html>; <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2009-03-09/se-llevaron-hasta-los-clavos-en-las-empresas-de-la-cornap/>

Sin embargo, la única información de la cual posteriormente se pudo disponer indicaba que, por la privatización de estas empresas, efectuada en un tiempo record, se obtuvieron unos ingresos que resultaron apenas suficientes para cubrir los costos administrativos del propio proceso de privatización²³. Posteriormente, la condicionalidad de los organismos financieros internacionales condujo a la privatización de las empresas nacionales de servicios públicos, la cual, es preciso decirlo, fue avalada por la Asamblea Nacional con los votos de todos los partidos políticos allí representados. La privatización de estas empresas se llevo a cabo a través de procesos plagados de denuncias de corrupción. Durante el gobierno presidido por Arnoldo Alemán, bajo cuyo mandato se llevo a cabo la privatización de la empresa nacional de distribución y producción de energía, proliferaron las denuncias de corrupción y enriquecimiento ilícito²⁴.

También bajo la presidencia de Arnoldo Alemán, el país recibió un abultado flujo de asistencia para la reconstrucción de los daños ocasionados en la infraestructura y la economía rural por el Huracán Mitch. El manejo de este voluminoso flujo de ayuda puso de manifiesto con total claridad la debilidad normativa y la discrecionalidad que privaba en el sistema de contrataciones²⁵. En ese contexto, los donantes promovieron la necesidad de establecer procedimientos y controles adecuados en el sistema de contrataciones.

Durante la reunión del Grupo Consultivo en 1999, la comunidad cooperante expresó que “sigue siendo una profunda preocupación el destino de nuestras contribuciones, la rendición de cuentas de la administración de los recursos y la ausencia de un sistema de control adecuado que asegure eficiencia y transparencia”. Fue así como se inició un proceso, bajo la asistencia técnica del BID, que desembocó en la promulgación de la Ley de Contrataciones en el año 2000.

En la última década se han producido algunas denuncias de corrupción pública que apuntaban al fraccionamiento de contrataciones para eludir las disposiciones de la ley o favorecer a estratos empresariales diferentes a los que se derivan con la aplicación normal de las distintas modalidades de adquisición. También se ha denunciado el uso de especificaciones dirigidas a favorecer contrataciones de determinados productos o equipos y la colusión y aplicación de métodos de contratación no contemplados por la Ley para favorecer a determinados contratistas²⁶.

EL DEBATE SOBRE LOS RETRASOS EN LA EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN Y EL USO DE LA EXCLUSIÓN DE PROCEDIMIENTOS

²³ De acuerdo con documentos oficiales (República de Nicaragua, 1996) por la venta de las 22 empresas que formaban parte de las Corporaciones Nacionales del Sector Público (CORNAP) se obtuvieron 1.622 millones de córdobas, lo que representa 193 millones de \$ de acuerdo con la tasa de cambio de junio de 1996.

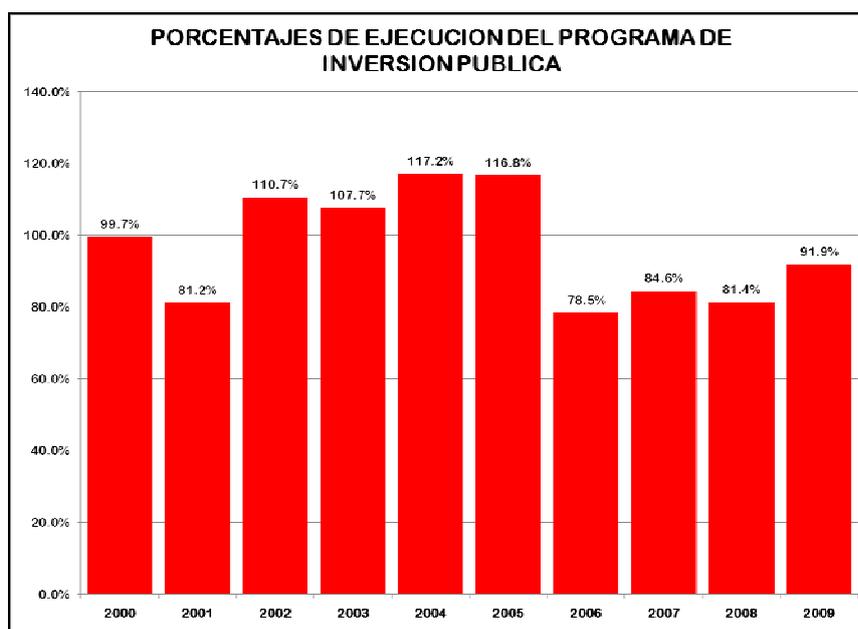
²⁴ Para mayor detalle también pueden consultar: Cárdenas, F. y González, J. (2006) Los Watergates latinos. Ediciones B

²⁵ Véase la siguiente noticia: <http://archivo.elnuevodiario.com.ni/2000/mayo/24-mayo-2000/nacional/nacional10.html>

²⁶ Véase Grupo Cívico Ética y Transparencia y Transparencia Internacional (2009) Informe Global de la Corrupción 2009. Grupo Cívico Ética y Transparencia , Managua

En los últimos años, ha cobrado importancia el debate sobre la sistemática sub-ejecución del Programa de Inversión Pública, asociada principalmente a problemas con los desembolsos de los fondos externos.

Figura 3. Porcentajes de ejecución del programa de inversión pública



FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

La explicación de los funcionarios gubernamentales achaca la responsabilidad de los bajos niveles de ejecución del programa de inversión pública a los complicados procedimientos de licitación que establece la Ley de Contrataciones del Estado. El propio presidente de la República, Daniel Ortega, se quejaba de que los procesos de licitación provocaban retrasos en la adquisición de autobuses provenientes de México con financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE): “Esto de las licitaciones... ¡qué problema!”, expresó.²⁷

Ciertamente, los procesos de licitación llevan tiempo, y es por ello que la planificación de las contrataciones resulta fundamental. Sin embargo, convertir el lapso de tiempo que demandan estos procesos en la principal explicación para los retrasos en la ejecución del programa de inversiones resulta poco creíble, ya que se trata de los mismos procedimientos y de la misma Ley vigentes desde el año 2000.

²⁷ Discurso del 1 de Diciembre de 2008, véase http://www.conamornicaragua.org.ni/documentos_2008.html

De acuerdo con las entrevistas efectuadas, otra explicación parece radicar en el hecho de que, a pesar de la vigencia de la Ley de Servicio Civil y la Carrera Administrativa, con cada cambio de gobierno se suele despedir al personal en cuya formación y capacitación se invirtieron con frecuencia numerosos años y recursos, para ser sustituido por personal más allegado a los nuevos gobernantes²⁸. Tras el cambio de gobierno ocurrido en 2006, se reemplazó a una parte importante del personal que había venido administrando la ejecución de los proyectos, por personal cuya contratación estuvo basada en la lealtad política, en lugar de en las cualificaciones técnicas o la experiencia. Según algunos de los entrevistados, la situación se torna más grave con el despido del personal de planificación. Los procesos de licitación pública requieren una buena planificación puesto que tienen una duración promedio de cinco meses. En este contexto, el cambio del personal de planificación puede traer consecuencias especialmente adversas.

La evaluación conjunta del FMI y el Banco mundial sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza del gobierno de Nicaragua (Joint IDA-IMF staff advisory note on the Poverty Reduction Strategy Paper) establece que: “Los retrasos en la ejecución del programa de inversión pública son en parte el resultado de estas limitaciones de capacidad. [Los evaluadores] Recomiendan que el Gobierno revise su política de contratación, centrándose más en las credenciales profesionales que en la afiliación política”.

Por su parte, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), organismo que mantiene un diálogo permanente al más alto nivel con el gobierno, indicó en su Agenda 2010 que: “la facilitación de la actividad empresarial exige una contraparte de Gobierno que profesional y técnicamente estén capacitados para dar respuestas y soluciones eficientes; debe evitarse la alta rotación de funcionarios y designación por criterios partidarios sino técnicos”.

Otros factores mencionados durante algunas de las entrevistas para explicar las debilidades en las capacidades nacionales fueron: la elevada centralización en la toma de decisiones, que hace que los funcionarios de las instituciones deban consultar cada decisión, impidiendo que puedan adoptar las decisiones pertinentes en los tiempos adecuados; y su “falta de libertad” para poder llevar a cabo licitaciones transparentes.

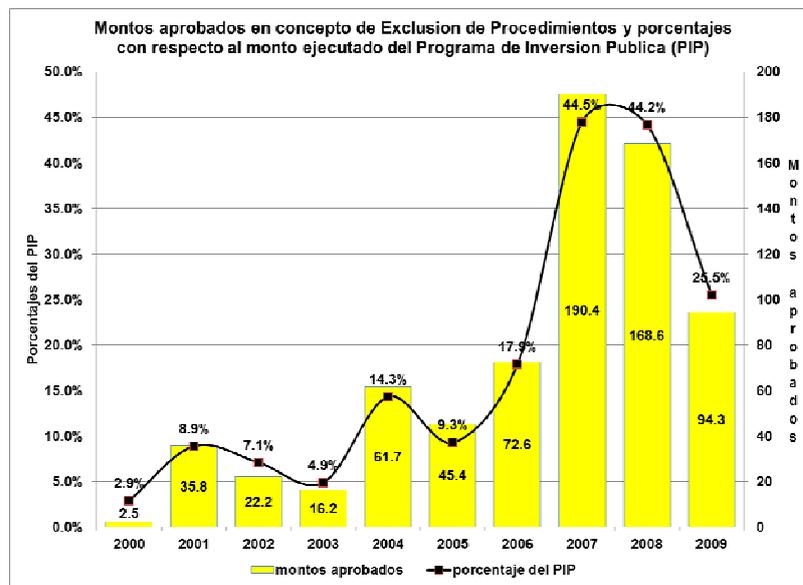
Argumentando la necesidad de evitar los retrasos originados por los procesos de licitación, el gobierno ha recurrido, en una escala sin precedentes, a evitar la licitación pública y hacer uso de la exclusión de procedimiento o contratación directa. Este instrumento aparece reflejado en la Ley y teóricamente debe aplicarse en situaciones de fuerza mayor²⁹.

²⁸ Aquí vale la pena relevar un punto que no puede ser subvalorado. En Nicaragua aún no se ha establecido una diferencia, neta y claramente definida, entre personal electo directa e indirectamente, que es por definición personal político transitorio, y el personal profesional permanente de la administración pública. Por lo tanto, es común que después de un proceso electoral, el cambio de gobierno esté acompañado por “barridas” de personal de las instituciones del Estado, para ser sustituido por personal de confianza política. En la medida que el personal despedido haya sido capacitado para la implementación de los sistemas, y se haya invertido en el fortalecimiento de sus capacidades, esto significa que gran parte de la inversión se pierde, y no sólo está, sino, en gran medida, los avances en el desarrollo de las capacidades nacionales. Resulta indispensable, por lo tanto, establecer y reconocer claramente, la diferencia entre personal político transitorio, y personal profesional permanente de la administración pública, sujeto a un esquema de servicio civil y carrera administrativa.

²⁹ La Ley de Contrataciones del Estado de Nicaragua, en su artículo 3 inciso K, referido a las materias excluidas de la Ley, establece que “cuando existan razones de urgencia, seguridad u otras de interés público...se podrá solicitar, mediante petición motivada, autorización de la Contraloría General de la República para la contratación con prescindencia de los procedimientos de esta Ley. La Contraloría tendrá diez días hábiles para dar su aprobación, en caso de no pronunciarse se entenderá que responde positivamente a la solicitud”.

Entre 2007 y 2009, las exclusiones de procedimiento de ley alcanzaron un monto de 453 millones de \$, con un monto promedio anual de 151 millones. En los siete años previos el total fue de 266 millones, equivalentes a un promedio anual de 37 millones. Para apreciar estos montos en comparación con una magnitud relevante, los montos aprobados de Exclusión de Procedimientos entre 2007 y 2009 representaron en promedio el equivalente al 38% del monto ejecutado del programa de inversión pública, frente a un promedio del 9% en los 7 años anteriores.

Figura 4. Montos aprobados mediante exclusión de procedimientos



FUENTE: EN BASE A CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.

Como puede apreciarse en la figura 4, el uso masivo de exclusión de procedimientos no contribuyó significativamente a evitar el bajo nivel de ejecución del programa de inversiones, pero sí a avivar la preocupación pública.³⁰ Resulta obvio que el uso generalizado de este instrumento sin que esté justificado por verdaderas razones de urgencia nacional o fuerza mayor representa un verdadero desafío para la transparencia.

El COSEP en su Agenda 2010 ha puesto de relieve el tema de la competencia desleal en los procesos de contrataciones. Uno de los puntos de esta Agenda es “demandar que el Gobierno Central y los Gobiernos Locales promuevan actividades empresariales en un

³⁰ Para mayor información sobre el debate suscitado por los medios de comunicación véase: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2010/07/19/nacionales/128397>, <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2009/02/03/nacionales/94778>, <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2010/04/20/nacionales/122826>, <http://impreso.end.com.ni/2009/05/27/nacionales/102323>, <http://impreso.end.com.ni/2009/03/28/nacionales/98527>, <http://www.laprensa.com.ni/2010/02/04/nacionales/15238>, <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2009/octubre/02/noticias/nacionales/352559.shtml>

marco de transparencia y libre competencia, asegurando la participación de las empresas formales en los procesos de contrataciones e inversiones públicas en igualdad de condiciones, evitando la competencia desleal”.

Es interesante esta referencia a la necesidad de asegurar la participación de empresas formales en los procesos de contrataciones en igualdad de condiciones. En 2008, durante una entrevista al IEEPP el Presidente de la Cámara de la Construcción señalaba como aspecto negativo la participación de “empresas informales”, refiriéndose a empresas recién creadas al amparo del Gobierno o sus funcionarios, que comienzan a aparecer en las licitaciones, compitiendo de manera desleal, es decir, con los datos cargados a su favor.

En 2008, el grupo de apoyo presupuestario se pronunció en palabras de la entonces embajadora de la Unión Europea, Francesca Mosca, quien en una reunión con representantes del Gabinete Económico y del Canciller de la República, manifestó su preocupación, entre otros temas, por las recurrentes exclusiones de procedimiento (contrataciones directas) aprobadas por la CGR³¹.

Algunos representantes de los actores entrevistados durante la realización de este trabajo confirmaron el hecho de que, en algunos casos, las contrataciones fueron asignadas a empresas que ya habían sido denunciadas públicamente por sus supuestos vínculos con grupos empresariales relacionados con el partido en el gobierno o algunos de sus miembros. Sin embargo, mientras en algunos casos se expresaba preocupación por este hecho, en otros se justificaba argumentando que las contrataciones directas eran necesarias porque muchas empresas que participaban en las licitaciones posteriormente impugnaban los procesos de manera recurrente, lo que ocasionaba retrasos considerables. Como consecuencia, era preferible adjudicar los contratos directamente a las empresas que no impugnaban de manera recurrente.

También resulta interesante mencionar en este punto que los donantes entrevistados coincidieron en que dentro del aparato del Estado existe actualmente una fuerte presión para mejorar los niveles de ejecución del programa de inversión pública. Como resultado, las instituciones públicas consideran que una de las mejores vías para agilizar la ejecución de los proyectos es solicitar a los donantes que utilicen sus sistemas de contrataciones en lugar de los del Estado.

EL DEBATE SOBRE LA NUEVA LEY DE CONTRATACIONES

Finalmente es preciso informar que la discusión del nuevo Proyecto de Ley de Contrataciones Administrativas del Estado está llegando a su término. La aprobación de este proyecto antes de Noviembre de 2010, es condición para el desembolso del crédito de apoyo presupuestario del BID para este año.

El debate público sobre este proyecto de ley ha estado marcado en gran medida por el problema del uso generalizado de las exclusiones de procedimientos. El debate se ha centrado en el hecho de que esta nueva ley facultaría a la DGCP, que depende del Gobierno, a autorizar a las entidades del sector público la contratación directa, incluso por la vía del simple silencio administrativo.

³¹ Véase <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2008/mayo/31/noticias/economia/262977.shtml>

Se ha cuestionado también que el proyecto establezca una diferencia entre las contrataciones de las entidades públicas en cumplimiento de sus funciones administrativas y de los contratos de derecho civil. Conforme a esta nueva legislación, algunas de las empresas públicas más controvertidas por su uso excesivo de la exclusión de procedimientos podrían contratar directamente sin recurrir a la licitación porque no lo estarían haciendo en cumplimiento de sus funciones administrativas, sino como simple contratante de derecho civil.

Por otra parte, se ha cuestionado que este proyecto elimine las prohibiciones a la participación en los procesos de licitación para las compañías en donde familiares de los funcionarios públicos a cargo de la contratación tengan acciones o intereses aunque no figuren como titulares.

Entre las asociaciones empresariales, una de las principales preocupaciones es que este proyecto de ley elimina la obligatoriedad de las empresas de presentar la garantía de mantenimiento de oferta para poder participar en un proceso de licitación y solamente exige una declaración de seriedad de oferta. Asimismo se elimina el requisito de que las empresas internacionales estén inscritas en el registro central de proveedores, lo cual abre las puertas para que “empresas fantasmas” participen en las contrataciones públicas. Para contribuir a generar consenso y buscar la manera de responder a estas preocupaciones, se han establecidos mecanismos de diálogo entre el BID y los principales grupos empresariales.

Independientemente de las distintas posturas, lo más relevante, en lo que se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas, no son tanto las preocupaciones que puedan expresar los donantes, sino la garantía que deben tener los ciudadanos de que el uso de los recursos públicos no está contribuyendo de manera poco transparente el enriquecimiento privado o los procesos de acumulación de ningún grupo empresarial.

El Gobierno debe garantizar que no existe competencia desleal, esto es que no exista ningún grupo o grupos que se beneficie de las contrataciones públicas mediante la corrupción o el favoritismo. El Gobierno también debe garantizar el pleno acceso a la información acerca del procedimiento de adjudicación y los beneficiarios de las contrataciones, incluyendo aquellas que se adjudican mediante la exclusión de procedimientos. En última instancia, el Gobierno debe proporcionar pleno acceso a la información y rendir cuentas absolutamente claras y transparentes de sus actuaciones a sus ciudadanos y las ciudadanas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En Nicaragua, las contrataciones públicas representaron en torno al 13,5% del PIB en el periodo 2001-2009, lo que equivale a la riqueza generada por la industria manufacturera. Debido a su magnitud, las contrataciones públicas pueden tener un impacto decisivo sobre el desarrollo del país.

A pesar de ello, en Nicaragua no se ha discutido en profundidad la posibilidad de utilizar el poder de compra del sector público para apoyar, junto con otros instrumentos, el desarrollo de las capacidades de producción de empresas domésticas, especialmente las de

menor escala, que son las que generan la mayor parte del empleo en el país. Actualmente está creciendo la demanda de bienes importados, en detrimento de la demanda de bienes y servicios producidos para atender el mercado doméstico, por lo que existe el riesgo de que disminuya la capacidad productiva del país y se paralice la creación de empleo decente.

La cooperación externa todavía financia una porción significativa de la contratación pública, especialmente la que se encuadra en el programa de inversiones públicas. Por lo tanto, la posibilidad de utilizar estas contrataciones como instrumento de la política nacional de desarrollo, pasa por la alineación de la cooperación internacional y el uso de los sistemas nacionales de administración financiera y de contrataciones. En realidad, esto no es más que el reflejo de los compromisos adquiridos por los donantes y el Gobierno en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.

Desafortunadamente, las posibilidades para lograr avances significativos en el uso de la inversión pública para fomentar el desarrollo son escasas. En el marco internacional, el logro de estos objetivos se contraponen a la tendencia de los países desarrollados y de las organizaciones financieras internacionales a condicionar las políticas de los países en desarrollo e imponer sistemas de contrataciones basados en la licitación pública internacional.

Además, para las empresas domésticas, resulta muy difícil participar en licitaciones públicas internacionales debido principalmente a limitaciones (asimetrías) en el acceso a la información, la dificultad para comprender el lenguaje de la documentación, los costos y riesgos asociados a la formulación de las propuestas, y el débil desarrollo de los mercados financieros.

En este trabajo hemos procurado examinar, en base a la revisión de la literatura pertinente y a la información disponible, en qué medida han avanzado y se han articulado, ambos procesos: el proceso de alineación y armonización de la cooperación; y el proceso que tiende a imponer la modalidad de licitación pública internacional como modelo predominante para llevar a cabo las contrataciones. Normalmente, este último proceso tiene lugar al fomentar el principio de trato nacional, al menos para aquellas contrataciones cuyo monto resulta atractivo para las empresas de los países desarrollados.

Sobre la base de los resultados de este análisis, nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones que tienen como objetivo fortalecer el progreso en el cumplimiento de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra:

1. En Nicaragua debe plantearse el debate sobre la utilización de las contrataciones públicas como instrumento capaz de promover el desarrollo de las capacidades de las empresas domésticas para responder de manera cada vez más efectiva y en mayor escala a los requerimientos de las contrataciones públicas, estimulando al mismo tiempo la producción doméstica. La política de contratación también debe complementarse con criterios claros y transparentes de promoción del desarrollo sostenible, equidad de género, apoyo a personas discapacitadas, y respeto de los derechos laborales.
2. Debe evaluarse en qué medida las contrataciones públicas están promoviendo de manera equitativa y no discrecional – esto es, evitando el clientelismo o la corrupción – el desarrollo de las empresas domésticas, y en particular las de

menor tamaño. Para lograr estos fines es necesario crear márgenes de preferencia determinados y una política nacional adecuada de acceso a financiación, apoyo al desarrollo de sus capacidades, así como organización, capacitación y asistencia técnica, que las habilite para aprovechar mejor el mercado de contrataciones gubernamentales. De esta forma las empresas nacionales podrían desarrollarse y llegar a competir en condiciones de mayor igualdad.

3. Asimismo, debería evaluarse en qué medida se está abriendo el mercado de contrataciones a empresas externas y con ello limitando las posibilidades de que las empresas domésticas puedan llegar a desarrollarse y competir en mejores condiciones. La evaluación debe someterse a un debate serio con todos los sectores del país y la propia cooperación.
4. El proceso de alineación y armonización parece implicar que las políticas de los países receptores de ayuda oficial al desarrollo se “alineen” y “armonicen” en torno a la apertura de los mercados de contrataciones de los países en desarrollo, en lugar de con políticas que abran espacios a la utilización de las contrataciones públicas como instrumentos de la política de desarrollo. Nicaragua debe establecer alianzas para plantear este tema en los foros internacionales junto con otros países en desarrollo y con países de renta media importantes como Brasil e India.
5. Por otra parte, Nicaragua debe tener el suficiente grado de libertad como para definir su propia estrategia de desarrollo. Actualmente, el proceso de definición de la misma viene determinado por elementos externos, ya sea en la forma de tratados comerciales, negociaciones multilaterales o instituciones y organismos internacionales.
6. Los donantes deben fortalecer su compromiso con el apoyo programático, especialmente el apoyo presupuestario sectorial –sin duda la modalidad de ayuda al desarrollo más eficaz para asegurar que se utilizan los sistemas propios del país, incluidos los de contratación pública. Este compromiso debe expresarse con hechos concretos y medibles, sustituyendo el apoyo presupuestario general ahora inexistente en el caso de los donantes bilaterales por apoyo presupuestario sectorial, y reduciendo el porcentaje que otorgan bajo la modalidad de proyectos. Los donantes deberán avanzar por esta vía para lograr el cumplimiento del objetivo de incrementar el porcentaje de asistencia otorgada bajo apoyo programático hasta el 66% del total.
7. En el caso del apoyo bajo la modalidad de proyectos, la primera opción de los donantes debe ser la utilización del sistema nacional de contrataciones, estableciendo mecanismos de apoyo y acompañamiento técnico a las unidades de contratación de las contrapartes, y estableciendo acuerdos para la rendición de cuentas. Asimismo, se debería contemplar la posibilidad de desarrollar un acuerdo sectorial para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las unidades de contratación pública.
8. Se debe contratar personal especializado y con experiencia en contrataciones y mejorar sus retribuciones para retenerlo. Esto significa mejorar la asignación presupuestaria – incluyendo el aporte presupuestario de los donantes– para lograr este propósito.

9. El Gobierno de la República de Nicaragua debe asegurar que existe información sistematizada y plenamente accesible sobre las contrataciones públicas. Dicha información debe reflejar de manera absolutamente transparente a quién se adjudicaron los contratos y bajo qué modalidades.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Acevedo Vogl, Adolfo José (2007): "Consideraciones sobre la Efectividad de la Cooperación Externa oficial en Nicaragua", Septiembre 2007
- Acevedo Vogl, Adolfo José (2004): "Notas sobre TLC CA-EEUU (CAFTA) y "Derechos de Propiedad Intelectual" (DPI) en el caso de los medicamentos esenciales y las semillas", Managua, 2004
- Acuerdo de Asociación entre la Unión europea y Centro América (2010): TITLE ON GOVERNMENT PROCUREMENT
- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (2008): INFORME SOBRE LA COOPERACION EXTERNA 2007
- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (2009): INFORME SOBRE LA COOPERACION EXTERNA 2008
- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (2010): INFORME SOBRE LA COOPERACION EXTERNA 2009
- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (2010): ANUARIO ESTADISTICO 2001-2009
- BANCO MUNDIAL (2006): Normas: Contrataciones con Prestamos del BIRF y Créditos de la AIF. Normas de Mayo de 2004, revisadas en Octubre del 2006
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2007): "ESTRATEGIA DE PAÍS CON NICARAGUA 2008-2012", OCTUBRE 2008
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2007): "Las contrataciones y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Región II. Abril de 2007
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010): Guide for Acceptance of the Use of Country Procurement Systems, June 2010
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010): "Comentarios al Proyecto de Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público de Nicaragua"
- Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) (2010): Agenda COSEP 2010. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL CLIMA DE NEGOCIOS.
- Christian Aid (2008): "Buying Power. Aid, Governance and Public Procurement"
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA CEPAL (2006): "Las contrataciones públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados", Serie Comercio Internacional, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, Abril de 2006
- CONSORTIUM OF DRN, ADE, PARTICIP, DIE, ODI, EIAS & ICEI c/o DRN, LEADING COMPANY: "Evaluación de la Cooperación de la Comisión Europea con Nicaragua 1998-2008 Informe Final", Noviembre de 2009
- EURODAD (2010): "For whose gain? Procurement, tied aid and the use of country systems in Ghana". A EURODAD case study summary April 2010
- EURODAD (2010): "Targeting Development? Procurement, tied aid and the use of country systems in Namibia. A EURODAD case study, February 2010
- EURODAD (2009): "Procurement and Development Effectiveness. A literature review commissioned by EURODAD", December 2009
- EURODAD-GMF (2008): "Harmonization and Alignment. Challenges and opportunities for U.S. and European donors post-Accra". A joint publication by: The German Marshall Fund of the United States and Eurodad

EUROPEAN COMMISSION (2007) Practical Guide to Contract procedures for EC external actions

EUROPEAN COMMISSION (2008) Practical Guide to Contract procedures for EC external actions. Updated

DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) PARA CENTRO AMERICA Y PANAMA (2009): Nicaragua CSP 2007-2013

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2010): "NICARAGUA: JOINT IDA-IMF STAFF ADVISORY NOTE ON THE POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPER"

GLOBAL RIGHTS (2005): Affirmative Action: A Global Perspective

GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2009-2012

Gobierno de Nicaragua (2009): Plan Nacional de Desarrollo Humano actualizado 2009-2011

Gobierno de Nicaragua (2008): "Proyecto de Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público", Abril 2008

Grupo Cívico Ética y Transparencia y Transparencia Internacional (2009) Informe Global de la Corrupción 2009. Grupo Cívico Ética y Transparencia , Managua

Hernández, María Helena (2008): "Nicaragua: nuevos sistemas sectoriales en el marco del proceso de Alineamiento y Armonización de la Cooperación Internacional", Fundación Carolina CeALCI, Noviembre 2008

Inter-American Development Bank (2006): "Policies for the Procurement of Goods and Works Financed by the Inter-American Development Bank", Julio 2006

Inter-American Development Bank (2010): Guide for Acceptance of the Use of Country Procurement Systems, Junio 2010

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) (2008): "Agua salada para Bluefields. Un estudio de caso sobre contrataciones públicas"

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) (2009): "Contrataciones sin control"

Kolstad, I., Fritz, V., O'Neil, T. (2008): "Corruption, Anti-corruption Efforts and Aid: Do Donors Have the Right Approach?" London: Overseas Development Institute

La Gaceta Diario Oficial No. 1 y 2 AÑO 2000: LEY NO. 323 "LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO"

La Gaceta Diario Oficial No. 109 AÑO 2000: Ley No. 349 Ley de Reforma a la Ley No. 323 "Ley De Contrataciones Del Estado"

La Gaceta Diario Oficial No.110 AÑO 2002: Ley No. 427 Ley de Reforma a la Ley No. 323 "Ley De Contrataciones Del Estado"

La Gaceta Diario Oficial No. 65, AÑO 2006: "TRATADO DE LIBRE COMERCIO CENTROAMERICA-ESTADOS UNIDOS DE AMERICA- REPUBLICA DOMINICANA (CAFTA-DR)"

McCrudden, Christopher and Gross, Stuart G. (2006): "WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies: A Malaysian Case Study", The European Journal of International Law Vol. 17 no.1, 2006

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (2010): "EVALUACION DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS BAJO LA METODOLOGIA OCDE-CAD". DIRECCION GENERAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO", Mayo 2010

Ministerio Agropecuario y Forestal (2009) PLAN SECTORIAL PRORURAL INCLUYENTE 2010-2014", Julio 2009

Misión de Evaluación de Medio Termino de PRORURAL (2008): "Informe Final de la Evaluación de Medio Término de PRORURAL", Noviembre de 2008

OCDE-DAC (2006): METHODOLOGY FOR ASSESSMENT OF NATIONAL PROCUREMENT SYSTEMS (BASED ON INDICATORS FROM OECD-DAC/WORLD BANK ROUND TABLE), Julio 2006

OBSERVATORIO DE LA DEUDA EN LA GLOBALIZACION (ODG) (2008): "FONDOS DE AYUDA AL DESARROLLO (FAD): INSTRUMENTO EFICAZ EN LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)?", Mayo de 2008

OCDE (2002): "The Size of Government Procurement Markets"

OCDE (2006): "NICARAGUA: 2006 SURVEY ON MONITORING THE PARIS DECLARATION"

OCDE (2008) "NICARAGUA: ENCUESTA DE 2008 DE SEGUIMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS"

OCDE (2009): "Untying aid: Is it working? Evaluation of the Paris Declaration"

Policía Nacional (2009): "Código de Conducta para regular las relaciones entre la Policía Nacional y Los Socios para el Desarrollo de la Policía Nacional", Marzo 2009

PROGRAMA DE CONVERSIÓN DE DEUDA DE NICARAGUA FRENTE A ESPAÑA, Septiembre de 2005

REGLAMENTO (CE) NO 1905/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. Artículo 31 "Procedimientos de contratación pública y de concesión de subvenciones y normas de origen"

República de Nicaragua (1996) Informe del Proceso de Privatización al 30 de Noviembre de 1996.

Rodrik, Dani (2001): "The Global Governance of trade as if Development Really Mattered", United Nations Development Programme UNDP, 2001

Sáenz Bellange, Rodolfo (2006): "CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN CENTROAMÉRICA: PROCEDIMIENTOS EN LICITACIONES Y CONTRATACIONES PARA PROYECTOS DE DESARROLLO", Banco Centroamericano de Integración Económica", Tegucigalpa, Enero 2006

South African Ministry of Finance (1997): Green Paper on Public Sector Procurement Reform in South Africa, April 2007

South African Ministry of Finance (2003): "POLICY STRATEGY TO GUIDE UNIFORMITY IN PROCUREMENT REFORM PROCESSES IN GOVERNMENT"

United Kingdom Department for Work and Pensions (2009): Evaluation of the Race Equality Procurement pilots, Research Report No 600

USAID (2006): Guidance to USAID Field Missions Frequently Asked Questions. Delivering Aid More Effectively. March 2006

USAID Functional Series 300: ACQUISITION & ASSISTANCE AGREEMENT ADS Chapter 305 - HOST COUNTRY CONTRACTS

ENTREVISTAS

Para la elaboración del informe se realizaron entrevistas con representantes de las siguientes instituciones y actores internacionales:

- **BANCO MUNDIAL**
- **UNIÓN EUROPEA**
- **EMBAJADA DE ESPAÑA Y AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID)**
- **EMBAJADA DE FINLANDIA**
- **EMBAJADA DEL REINO DE LOS PAISES BAJOS**
- **EMBAJADA DE SUIZA-Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo COSUDE**

Las representaciones de las fuentes bilaterales y multilaterales que concedieron entrevistas representaron el 30.6% de la cooperación desembolsada para el sector público en el periodo 2007-2009.

ENTREVISTAS A ACTORES NACIONALES

- **CÁMARA EMPRESARIAL AMCHAM**
- **COORDINADORA CIVIL**
- **FEDERACIÓN DE ONG (FONG)**

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto, 4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

General Rodrigo, 6, c. alto, 1º
Edif. Germania
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es