

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	NICARAGUA
▪ Nombre de la CT:	Mejorar las capacidades de gestión para un gasto en inversión pública eficiente.
▪ Número de CT:	NI-T1275
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Calderon Ramirez, Ana Cristina (IFD/FMM) Líder del Equipo; Ardanaz, Martin Jorge (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Castillo, Santiago Alejandro (VPC/FMP); Champi Ticona, Diana Carla (IFD/FMM); Harper, Leslie Elizabeth (IFD/FMM); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Lopez Aragon, Carmen Carolina (CID/CNI); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	4 Jun 2019.
▪ Beneficiario:	Nicaragua
▪ Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Países(CTY)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	30 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre 2019
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y Firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-Fiscal Management Division
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD-Sector de Instituciones Para el Desarrollo
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- II.1 **Objetivo.** El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es ayudar a mejorar la eficiencia y transparencia de los procesos de compras y contrataciones gubernamentales en Nicaragua, mediante el diseño y uso de mecanismos innovadores para su gestión, y el fortalecimiento de capacidades de las partes involucradas en la compra pública.
- II.2 **Justificación.** De acuerdo con la reciente publicación: [Mejor gasto para mejores vidas cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos](#), en 2016 los gobiernos de América Latina y el Caribe gastaron cerca de US\$450.000 millones en la adquisición de bienes, servicios y obras<sup>1</sup>. En el caso particular de Nicaragua, la cifra de las compras y contrataciones de bienes y servicios, en 2018, representó tres

---

<sup>1</sup> BID (2018) Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Editores Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin.

puntos del Producto Interno (PIB) es decir el 15% del Gasto total<sup>2</sup>. Este considerable monto, sumado al volumen de transacciones, junto con la estrecha y compleja interacción entre los sectores público y privado, hace que las compras públicas suelen estar expuestas a diversos riesgos de malgasto, mala gestión y corrupción. Es por ello importante que los países conozcan sus factores de riesgo mediante un mapeo sobre aquellas ineficiencias técnicas y áreas de oportunidad que se deben abordar, para mejorar la eficiencia, incrementar la competencia y asegurar la transparencia de sus mercados públicos.

- II.3 A propósito de esto, en 2018 el Gobierno de Nicaragua realizó con el apoyo del BID y del Banco Mundial<sup>3</sup>, la evaluación de su sistema nacional de adquisiciones siguiendo la metodología de la OCDE (MAPS por sus siglas en inglés)<sup>4</sup>. El objetivo de este ejercicio era el de obtener un diagnóstico integral de dicho sistema y lograr concretar un plan de acción que permitiera la mejora de indicadores de desempeño en las diversas áreas de la contratación. Dicha evaluación encontró que desde el año 2007 la Dirección General de Contrataciones del Estado (DGCE)<sup>5</sup> ha venido trabajando en la consolidación del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas (SNCP), incorporando nuevos enfoques en la gestión, modernización a nivel normativo, posicionamiento institucional, así como también mejoras en los mecanismos de control. De hecho, del puntaje más alto de alcanzar (de manera agregada) en este tipo de evaluación que es 3.0, Nicaragua presenta una nota promedio de 2.6 y se ubica por encima de otros países de Centroamérica como Honduras (1.78 nota promedio) o Guatemala (0.5 nota promedio).
- II.4 Sin embargo, el diagnóstico también evidenció que existen áreas de oportunidad para alcanzar estándares internacionales y eliminar las brechas en temas tales como: la gestión transaccional de las compras, la implementación de métodos eficientes, y el fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios, ciudadanos y potenciales proveedores en temas relacionados a las compras del Estado. En donde, según el informe MAPS los indicadores de gestión de las adquisiciones y la existencia de capacidades para el desarrollo institucional presentan las calificaciones más bajas, en este caso 2.3 y 2.0 respectivamente.
- II.5 Teniendo en cuenta lo anterior, sería relevante presentar cada una de estas áreas críticas de desarrollo. En primera instancia, se destaca la gestión transaccional que

---

<sup>2</sup> Al tenerse en cuenta los gastos de aquellos proyectos relacionados con la construcción, ampliación y/o rehabilitación de infraestructura, incluyendo estudios y diseños, y la adquisición de maquinaria y equipos que es complementaria para el funcionamiento de dichos programas, el gasto en compras y contrataciones llega a representar cerca del 32% del gasto total, que corresponde casi a 9% de PIB.

<sup>3</sup> Actualmente la DGCE no cuenta con apoyo de otro organismo internacional además del BID para atender el desarrollo y modernización de las compras y contrataciones del Estado. Los diversos acuerdos establecidos entre el Gobierno de la República de Nicaragua BID, BM y Unión Europea han estado enfocados en el fortalecimiento al Sistema Financiero Público, que, aunque han cubierto el tema de compras lo han hecho de manera muy acotada dado que el enfoque ha sido el fortalecimiento del sistema financiero.

<sup>4</sup> Para más información sobre esta metodología ver el siguiente [enlace](#).

<sup>5</sup> El ente rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público y Municipal es la Dirección General de Contrataciones del Estado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dicha entidad atiende a los Órganos Ejecutores de las adquisiciones y contrataciones del Estado, que suman a nivel nacional 266 Entidades Públicas, entre alcaldías entidades del sector público, municipal, y gobiernos regionales autónomos.

es fundamental para que el uso de plataformas en línea (*e-procurement*)<sup>6</sup> pasen de la etapa informativa a la gestión interactiva de las compras. Se requiere que estas promuevan una interacción abierta y automatizada entre todas las partes interesadas, incluidas las entidades de gobierno, los potenciales proveedores, la sociedad civil y el público en general<sup>7</sup>. En Nicaragua, una potencial actividad para incentivar esta transformación es la gestión de la compra menor<sup>8</sup> a través del portal electrónico. Cabe anotar que este procedimiento abarca el 81.30% del número de procesos y representa el 17% en monto total<sup>9</sup>, por lo que es uno que puede generar eficiencias en la carga operativa de las entidades compradoras y es también uno de los más favorables para incentivar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas.

- II.6 En cuanto a la implementación de métodos para hacer más eficientes las compras públicas, Nicaragua ha avanzado<sup>10</sup> en la elaboración de instrumentos normativos para la administración de Acuerdos Marco<sup>11</sup>, por lo que el siguiente paso sería su implementación en rubros estratégicos. Al ser una herramienta para agregar la demanda del Estado, los acuerdos marco permiten obtener un mejor precio unitario de un bien o servicio, disminuir el número de transacciones de las entidades públicas

---

<sup>6</sup> Nicaragua cuenta con el servicio de acceso a internet a través de diferentes proveedores que ofertan Banda Ancha hasta 120 MB. De acuerdo con la DGCE y con base en datos obtenidos por la Cámara Nicaragüense de Internet y Telecomunicaciones en el año 2018, se cuenta con una cobertura de Internet fijo en más del 90 % de los municipios. Y 105 entidades del Sector Público, 153 Alcaldías Municipales y 7 Empresas del Sector Municipal, realizan diferentes gestiones en el Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónicas (SISCAE) como la publicación de los Planes Anuales de Contrataciones, Planes Generales de Adquisiciones, publicación de las diferentes etapas en los procedimientos de Contratación, gestión de la Orden de Compra, así mismo, toda persona interesada en ofrecer sus bienes y servicios a las Entidades contratante se inscriben en línea en el registro de proveedores, al fin de presentar sus ofertas en los distintos procesos de contratación, y también administran su información registrada dentro del SISCAE y tienen acceso a los documentos base de la licitación. Para más información visitar el [portal único de contratación](#).

<sup>7</sup> [OECD \(2012\) Recomendación del consejo de la OCDE sobre contratación pública.](#)

<sup>8</sup> La contratación o compra menor según lo establecido en el artículo 27 y 70 de la ley 737, es “el procedimiento administrativo que debe observarse para la selección del contratista particular en aquellas contrataciones de obras, bienes o servicios generales, que no superen el monto de quinientos mil córdobas (C\$500,000.00)”. Bajo este procedimiento se invita a un número no menor a tres proveedores para seleccionar al contratista que cumple con las especificaciones requeridas

<sup>9</sup> Informe Evaluación del Sistema Nacional de contrataciones públicas de Nicaragua, 2018, p.46.

<sup>10</sup> En 2011 con la entrada en vigor de la Ley 737: Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, se incorporan los Acuerdos Marco como figura contractual para compras públicas. Dicha incorporación fue apoyada por el BID mediante el financiamiento de consultoría para revisión del marco legal del país. Sin embargo, sólo hasta 2018 se lograron actualizar los instrumentos normativos y de gestión que permiten utilizar el procedimiento por las entidades, por esta razón se espera que durante 2019 y 2020 se inicien la preparación para el lanzamiento del primer acuerdo marco en el país.

<sup>11</sup> Según el artículo 2 de la ley 731 “los acuerdos marco son una la modalidad de contratación por la cual se selecciona a aquellos Proveedores con los que las Entidades del Sector Público deberán contratar los bienes y servicios estandarizados y de uso común que requieran, que son ofertados a través del Catálogo Electrónico de Bienes y Servicios para el Acuerdo Marco”. En general estos son una herramienta para que el Estado agregue demanda, coordine y optimice el valor de las compras de bienes, obras o servicios de las Entidades Estatales para: (i) producir economías de escala; (ii) incrementar el poder de negociación del Estado; y (iii) compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado. En estos, existe un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías y el plazo mínimos de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. En la actualidad, en Nicaragua las entidades públicas adelantan procesos de contratación independientes para adquirir los mismos bienes o servicios, lo cual genera una carga administrativa innecesaria. La implementación de los acuerdos Marco de Precios permitirán lograr mejores precios, así como reducir los costos administrativos del proceso de compra, tanto para las entidades como para los proveedores.

compradoras (pues reemplazan el proceso de selección por la orden de compra)<sup>12</sup>, y destinar recursos especializados para la determinación de los términos y condiciones de tales adquisiciones. En este caso Nicaragua al tener un marco regulatorio establecido podría iniciar su efectiva gestión por medio del establecimiento de un convenio en un área estratégica, como, por ejemplo, pasajes aéreos, artículos de oficina o papelería.

- II.7 Otro tema fundamental es el referente a la capacidad de los funcionarios y otros involucrados en la compra pública en Nicaragua. Al implementarse cambios normativos y tecnológicos se hace necesario, por un lado, identificar aquellas áreas de fortalecimiento técnico y profesional de los servidores públicos para utilizar las nuevas herramientas y por el otro, trabajar en el manejo del cambio para que proveedores y ciudadanos puedan utilizar y aprovechar los nuevos modelos de gestión. Dado que Nicaragua ha tenido avances significativos en su arquitectura legal e institucional se requiere entonces que los participantes de la compra gubernamental se sientan en capacidad de integrarse y competir en el mercado público para mejorar la eficiencia y la transparencia del sistema.
- II.8 Por todo lo anterior, esta CT espera apoyar a la DGCE en la definición de una estrategia para desarrollar e implementar la compra menor en línea; la implementación del uso de convenios marco para agregar demanda de los diferentes entes compradores; y finalmente la realización de fortalecimiento técnico y profesional, para aquellos profesionales en el área, así como también de otros actores involucrados en las compras del Estado, tales como ciudadanos y potenciales proveedores.
- II.9 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la segunda actualización de la estrategia institucional (AB-3190-2) y se alinea con los objetivos transversales de capacidad institucional del estado de derecho en cuanto al fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y financieras para la gestión de las compras y contrataciones del Estado. El programa es consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-2), apoyando la calidad del gasto público y con el Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1) en su objetivo de fortalecer la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos nacionales y de ampliar el acceso a experiencias intrarregionales y promover el intercambio de conocimientos cooperativos especializados entre todos los países miembros prestatarios. Está también alineada con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad del gasto público y con la actualización de la estrategia para el fortalecimiento y uso de sistemas nacionales (GN-2538-31). Igualmente está acorde con la Estrategia de País del Grupo BID con Nicaragua (GN-2683), en particular con el objetivo de aumentar el uso de sistemas nacionales de adquisiciones mediante la implementación de mejoras al sistema electrónico de compras, con el objetivo de ampliar su alcance y funcionalidad.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

---

<sup>12</sup> Albano G. L., Nicholas C. (2016) *The law and economy of framework agreements, designing flexible solutions for public procurement*. Cambridge University Press.

- III.1 Componente I. Gestión de la contratación menor (US\$35.000).** Mediante este componente se buscará crear una estrategia para el diseño y puesta en marcha del método de contratación menor en línea facilitando el proceso para las entidades compradoras. Entre las actividades que este componente desarrollará se incluyen: el plan de acción para el diseño e implementación de la compra menor en línea, y visitas técnicas del personal de la DGCE para conocer módulos electrónicos de compra menor usados en la región y la experiencia en la implementación de dicho mecanismo de compras públicas.
- III.2 Componente II. Implementación de acuerdos marco (US\$60.000).** El objetivo de este componente es el de apoyar la implementación de acuerdos marco mediante el lanzamiento del primer convenio de un rubro estratégico para el Estado<sup>13</sup>. Por esta razón financiará actividades tales como: realización de estudios de mercado del bien y/o servicio seleccionado para convenio marco, visitas técnicas para conocer la experiencia en diseño e implementación de convenios marco en otros países en diversos rubros estratégicos para el Estado; y la preparación de información para el lanzamiento del proceso de licitación de dicho convenio, incluyendo entre otros temas el anuncio y la base de licitación.
- III.3 Componente III. Capacitación, diseminación y fortalecimiento de alianzas estratégicas (US\$60.000).** El principal objetivo de este componente es proveer entrenamiento y sensibilización a aquellos involucrados en las compras del Estado en los nuevos mecanismos para el manejo de la compra pública, especialmente dada la importancia de la gestión del cambio para la exitosa implementación de dichas innovaciones. Igualmente, el componente permitirá crear alianzas con socios estratégicos (por ejemplo, países, redes, organizaciones educativas) para el fortalecimiento de capacidades. El componente financiará talleres presenciales de sensibilización sobre el tema; el desarrollo e implementación de contenidos para reuniones presenciales y en línea a ser incluidos en el [portal único de contratación](#); y el intercambio de experiencias con entidades homólogas en países que implementan buenas prácticas en el tema.
- III.4** El presupuesto estimado de la operación es de US\$200.000, lo cuales serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (INS)<sup>14</sup>. Igualmente, el proyecto no contempla contrapartida local.

**Tabla 1. Presupuesto Indicativo**

Actividad / Componente	Financiamiento Total, BID (USD\$)
<b>Componente 1:</b> Gestión de contratación menor	35.000
1.1 Plan de acción para desarrollo e implementación de compra menor en línea	25.000
1.2 Visitas técnicas para conocer sobre compra menor en la región	10.000
<b>Componente 2:</b> Implementación de acuerdos marco	60,000

<sup>13</sup> De acuerdo a las prácticas utilizadas por la región, se establece un rubro estratégico basado en la aplicación de un estudio de mercado que permite identificar aquel bien o servicio con características uniformes que tiene un gran volumen de transacciones, que se compra con grandes diferenciales de precio por parte de las entidades del Estado, que tiene un mercado de competidores que pueden responder a la demanda de dicho bien/servicio a todas las entidades del Gobierno y que genera ahorros en tiempo y transacciones al agregar demanda.

<sup>14</sup> Ver Ayuda memoria de programación de operaciones 2019. Marzo 27 de 2019.

2.1 Estudio de mercado para el rubro a considerar en el convenio marco	30.000
2.2 Documento para lanzamiento del convenio marco seleccionado	20.000
2.3 Visitas técnicas para conocer experiencias similares sobre convenios marco	10.000
<b>Componente 3: Capacitación y fortalecimiento de alianzas estratégicas</b>	<b>60.000</b>
3.1 Taller de sensibilización y entrenamiento para proveedores, compradores y ciudadanos.	30.000
3.2 Contenidos para capacitación en línea y presencial de las actividades desarrolladas en la CT.	25.000
3.3 Intercambio de experiencia de implementación.	5.000
<b>Coordinación y monitoreo</b>	<b>35.000</b>
<b>Evaluación final</b>	<b>10.000</b>
<b>Total</b>	<b>200.000</b>

- III.5 Con recursos de la CT se contratará una consultoría para la coordinación y el monitoreo de la operación<sup>15</sup>, así como para la evaluación final del programa. El informe de evaluación indicará el grado de alcance de los objetivos y de la ejecución financiera del proyecto. Los productos y resultados logrados con la CT serán comunicados y diseminados oportunamente con todas las partes interesadas.

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- IV.1 Respondiendo a la solicitud del Gobierno de Nicaragua y siguiendo lo acordado en la reunión entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Banco para definir el programa de operaciones con Garantía Soberana el 27 de marzo de 2019<sup>16</sup> será el BID a través de la División de Gestión Fiscal (FMM) en colaboración con la División de adquisiciones en Nicaragua (FMP/CNI) quienes ejecutarán este programa de CT, en estrecha coordinación con la DGCE, quien tendrá la responsabilidad de implementar los productos de conocimiento generados en el marco de esta operación.
- IV.2 Dicho arreglo se basa en la capacidad que tienen el Banco para realizar las contrataciones de manera más ágil, así como también para revisar los productos en esta materia, ya que existe conocimiento previo sobre este tipo de experiencias en otros países de la región, lo que responde a lo establecido por las Directrices Operativas para Productos (GN-2926-1) en el apéndice 10 literal “a” en el que se hace referencia a las debilidades técnicas, operacionales o institucionales, dado que se estarán realizando actividades en las que no existe conocimiento previo especializado por parte del ejecutor. De hecho, el programa tomará las lecciones aprendidas en temas de gestión de cambio, capacitación, implementación de tecnología y despliegue de acuerdos marco y otras metodologías innovadoras de gestión, principalmente provenientes del Programa Regional de Iniciativa electrónica para compras en Latino America y Asia (ATN/KR-14664-RG), que fue una iniciativa para apoyar la contratación electrónica en la región y del Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano (3154/OC-CO) que apoyó al Gobierno de Colombia en la preparación de la tienda virtual de convenio marco y la capacitación para los ciudadanos y oficiales para dicha herramienta.

<sup>15</sup> Como se presenta en el plan de adquisiciones inicial de esta operación, esta consultoría será realizada bajo las políticas de contratación del Banco en modalidad PEC y será coordinada por el Banco y la DGCE.

<sup>16</sup> Ver párrafo 3.1 de la [Ayuda memoria de programación](#) de operaciones 2019. Marzo 27 de 2019.

- IV.3 Igualmente, el Banco trabajará de cerca con los beneficiarios en la ejecución de las actividades de esta CT, para desarrollar y fortalecer su capacidad institucional.
- IV.4 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación estarán incluidas en el Plan de Adquisiciones y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (i) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (ii) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20. De igual manera la responsabilidad del Banco, como organismo ejecutor, que abarca la selección y contratación de consultores o firmas, se encargará de establecer términos de referencia claramente definidos y en los que sea aplicable, con entregables específicos y pagos por producto.

## **V. Riesgos importantes**

- V.1 El equipo de proyecto estima que los principales riesgos para la implementación del proyecto podrían estar asociados a: i) la escasa la información disponible para realizar los estudios de mercado para el bien o servicio seleccionado para desplegar el acuerdo marco; y ii) la poca recepción de los convenios marco por parte de las entidades compradoras y los proveedores. Como medidas de mitigación se estiman el uso de muestras representativas para la realización de los estudios de mercado, el potencial uso de la guía de estudio de mercado diseñada por VPC/FMP, la facilitación de la participación de los diferentes actores involucrados en todas las etapas de diseño e implementación de los acuerdos, así como también en la creación de un plan estratégico para la implementación de la contratación menor en línea.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- VI.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- VII.1 Esta CT ha sido clasificada como C, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703). Los resultados de la CT contribuirán al mejoramiento de la eficiencia del sistema de compras públicas por lo que no se estiman impactos sociales o medioambientales adversos.

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente\\_39249.pdf](#)

[Matriz de Resultados\\_18798.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_4886.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_24356.pdf](#)

