

Diagnóstico de la corrupción en Nicaragua

**Miguel Peñailillo
Manuel Aráuz Ulloa
Ángel Saldomando
Gerardo Berthin**

Managua, Noviembre 2009

Para la presente edición:

Fondo conjunto de donantes para la anticorrupción

Equipo de consultores:

Miguel Peñailillo

Manuel Aráuz

Angel Saldomando

Gerardo Berthin

Impresión:

Bolonia Printing

Tiraje

500 ejemplares

Managua, Nicaragua, Noviembre 2009

Las opiniones, el análisis y las recomendaciones expresadas por los autores no representan necesariamente los puntos de vista del Programa Fondo Conjunto de Donantes para la Anticorrupción.

Índice

Agradecimientos	v
Acronimos y abreviaturas	vii
Resumen Ejecutivo	xi
Executive Summary	xv
Introducción	19
1. Causas de la corrupción en Nicaragua	26
1.1. Elementos históricos	27
1.2. Elementos actuales (1990-2009)	29
1.3. Relaciones entre poder político, poder económico poder social y corrupción	32
2. Aproximación a una tipología de la corrupción en Nicaragua	35
2.1. Tipos de conductas corruptas y su funcionamiento	36
2.2. Una clasificación de los factores que incentivan la corrupción	46
2.3. Un acercamiento a las prácticas corruptas en procesos de gestión pública	47
2.3.1. Riesgos de corrupción en los procesos de compra	47
2.3.2. Riesgos de corrupción en la gestión tributaria	49
2.3.3. Riesgos de corrupción en la administración de recursos públicos en el nivel local.	51
3. Análisis de las políticas y del proceso anticorrupción en Nicaragua	53
3.1.1. Las instituciones que conforman el Fondo Anticorrupción	62
3.1.2. Otras instituciones públicas que intervienen o deben intervenir en el proceso AC	71
3.1.3. Otras instituciones y organizaciones que pueden intervenir en el proceso AC	79
3.2. Dinámicas de relaciones entre actores en cada etapa del proceso	82
3.2.1. En el ámbito de la prevención	83

3.2.2. En cuanto a la detección y denuncia de actos de corrupción	83
3.2.3. En lo que respecta a la investigación	84
3.2.4. En el ámbito de la sanción	84
4. Hallazgos	85
4.1. Sobre el fenómeno de la corrupción en Nicaragua:	85
4.2. Sobre la respuesta al problema	91
4.3. Sobre el sistema institucional anticorrupción	94
5. Recomendaciones	97
Bibliografía	108

Agradecimientos

El estudio diagnóstico de la corrupción en Nicaragua, constituye uno de los resultados más recientes del Fondo Conjunto de Donantes para la Anticorrupción (FAC). Es una mirada del fenómeno de la corrupción desde distintas aristas, con especial énfasis en las causas y sus manifestaciones. Llegar a este resultado no hubiera sido posible sin la colaboración de todas aquellas personas que, sea a título personal, ó en representación institucional, nos concedieron entrevistas y nos brindaron información documental indispensable para el estudio. El equipo de trabajo desea expresar por ello su más sincero agradecimiento. De la misma manera queremos agradecer la participación activa de los donantes que intervinieron en la ronda de consultas y, muy especialmente, a la Embajada de Noruega por las facilidades brindadas y su invaluable colaboración.

Acrónimos y Abreviaturas

AC	Anticorrupción
AN	Asamblea Nacional
ASDI	Agencia Sueca para el desarrollo Internacional
BANCAFE	Banco del Café
BAMER	Banco Mercantil
BANIC	Banco Nicaragüense de Industria y Comercio
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de desarrollo
CA	Corrupción Administrativa
CENI's	Certificados negociables de inversión
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la Republica
CICC	Convención Interamericana Contra la corrupción
CIET	Centro de Investigación de Enfermedades Tropicales
CISAS	Centro de información y servicios de Asesoría en Salud
CNLCD	Comisión nacional de lucha contra las drogas
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción
CONPES	Consejo de Planificación Económica y Social
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DAJ	Dirección de auxilio judicial de la Policía Nacional
DANIDA	Agencia Danesa de cooperación internacional (Siglas en ingles de Danish International Development Agency)
DGCE	Dirección General de Contrataciones del Estado
DGI	Dirección General de Ingresos

Diagnóstico de la corrupción en Nicaragua

DIE	Dirección de investigaciones económicas de la Policía Nacional
ENAP	Empresa Nacional de Puertos
END	El nuevo diario
ESAF	Programa de Ajuste Económico (Siglas en ingles de Enhanced Structural Adjustment Facility)
FAC	Fondo de conjunto de donantes para la anticorrupción
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GA	Gran corrupción
GAFIC	Grupo de Acción Financiera del Caribe
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (Siglas en alemán de Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
INDH	Informe de desarrollo humano nacional
INEA	Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción
INEC	Instituto Nicaragüense de estadísticas y censos
IPADE	Instituto para el Desarrollo y la Democracia
INTERBANK	Banco Intercontinental
MESECICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIGOB	Ministerio de Gobernación
MINED	Ministerio de Educación
MP	Ministerio Público
NORAD	Agencia Noruega para la cooperación y el desarrollo (Siglas en ingles de Norwegian Agency for International Development)
NTCI	Normas Técnicas de Control Interno
ODC	Oficina de denuncia ciudadana
OEA	Organización de Estados Americanos

OEP	Oficina de Ética Pública
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organizaciones Sociedad Civil
PAC	Políticas anticorrupción
PC	Pequeña corrupción
PE	Poder Ejecutivo
PGR	Procuraduría General de la Republica
PLC	Partido liberal constitucionalista
PN	Policía Nacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el desarrollo
PP	Partidos Políticos
RAAN	Región autónoma atlántico norte
RAAS	Región autónoma atlántico sur
SIBOIF	Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras
SISCAE	Sistema de Contrataciones del Estado
UAF	Unidad de Análisis Financiero
UCA	Universidad Centroamericana
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Siglas en ingles de United States Agency for International Development.)

Resumen Ejecutivo

Antecedentes. La corrupción es un mal endémico en Nicaragua. Ha sido una constante que los gobiernos, durante dos siglos de vida republicana, han considerado al Estado como un botín al cual tienen derecho por haber sido seleccionados como gobernantes. La rendición de cuentas y el control social hasta ahora no han sido vistas como características normales de una relación regular entre Estado y sociedad. La sociedad nicaragüense, por el contrario, ha asumido y tolerado las prácticas corruptas en su devenir histórico.

Los indicadores internacionales muestran a Nicaragua con un alto nivel de corrupción. El último Índice de Percepción de la Corrupción (2008) de Transparency International le asignó una calificación de 2,5 (de una escala de 0 a 10, donde 0 equivale a total corrupción y 10 a inexistencia de corrupción) y el Governance & Anti-Corruption Index del Banco Mundial muestra un nivel muy bajo de Control de la Corrupción, sólo levemente superior en la región al de Honduras. Estos datos han mostrado variaciones durante los últimos 14 años, con ciclos de mayor y menor transparencia, pero siempre en niveles alarmantes.

Existen dificultades para un análisis de **las causas de la corrupción en Nicaragua**, debido a la complejidad del fenómeno y la alta sensibilidad política de su debate. La principal vertiente de análisis explica la corrupción en la historia nicaragüense a través del limitado desarrollo institucional y político del país, combinado con largos periodos en los que el poder ha sido utilizado de forma discrecional. En este contexto, la corrupción ha sido concebida como la apropiación patrimonial que permite el ejercicio del poder, dando lugar así a un Estado patrimonial.

En la historia reciente el nudo central de los factores causales de la corrupción ha estado relacionado con una transición política y económica inestable y conflictiva, donde la nueva democracia no logró institucionalizarse y el margen de autonomía y discrecionalidad heredado se perpetuó. La transacción permanente de los grupos políticos y económicos se ha convertido en un modo de gobernabilidad y las exigencias de integridad y transparencia han sido vistas como amenazas al sistema creado. Los factores a los que se les atribuye la causalidad de la corrupción mayoritariamente están vinculados a la manera en que se

ejerce el poder en Nicaragua y la condicionalidad que ésta determina sobre la institucionalidad.

En cuanto a las **prácticas corruptas**, todas las fuentes del estudio atribuyeron casos de gran corrupción a cada gobierno durante los últimos diecinueve años. Las características del fenómeno muestran una gran corrupción que normalmente no afecta de forma directa el presupuesto del Estado aprobado legalmente, aunque han existido notables excepciones. La gran corrupción se trata así de un tipo de corrupción más elaborada, que ha actuado de forma paralela al ámbito del Estado, que gracias a la capacidad de cabildeo de sus actores ha sido instituida como una corrupción legalizada, y en última instancia ha logrado conseguir impunidad. Por otra parte, las conductas más comunes de corrupción administrativa consisten en la apropiación y utilización indebida de los recursos del Estado, se dan al interior de los organismos públicos y son más detectables mediante acciones de control. La pequeña corrupción está relacionada con sobornos para agilizar trámites, evadir controles y acceder a servicios públicos, los cuales escasamente se llevan al ámbito de la administración de justicia. Nicaragua muestra niveles medio-bajos de pequeña corrupción en comparación con otros países, al tiempo que los costos de esta corrupción afectan a la población más pobre del país.

Las prácticas corruptas están insertas en un contexto. Son incentivadas por la evolución del proceso político y el sistema de transacción entre elites, el impacto de los procesos de negociación en las relaciones público-privado, la baja capacidad institucional y la mayor presencia de actores extra-institucionales: el crimen organizado, las empresas transnacionales, y grandes flujos externos de recursos con altos niveles de discrecionalidad.

El **proceso anticorrupción** en Nicaragua se presenta como un sistema que adolece de muchas fugas en cada una de las etapas (prevención, detección, investigación, sanción): dispersión, falta de visión común entre los actores e insuficiencia en la prevención; problemas presupuestarios, de articulación y coordinación en la detección; baja eficacia, celeridad y articulación en la investigación; baja sensibilidad hacia el fenómeno en el ámbito del procesamiento y sanción, con una única puerta de salida, el poder judicial, obstruida por factores endógenos y exógenos, de los cuales su politización es el más determinante.

Los **hallazgos** sobre el fenómeno muestran que la gran corrupción ha sido permanente y se muestra vinculada a la forma de ejercer el poder, pero que actualmente se agregan nuevas presiones políticas que amenazan con producir aún mayor vulnerabilidad. Por otra parte, se detecta que la gran corrupción genera incentivos para la corrupción administrativa y pequeña, que las prácticas corruptas mutan y se adaptan a los cambios en el entorno político e institucional, y que se crean amplios espacios de impunidad. Finalmente, que existen grandes áreas de riesgo de corrupción, algunas de mayor permanencia, y otras que emergen como nichos de actuación, dependiendo de la alternancia del poder. En relación con las respuestas al problema en Nicaragua, se constatan políticas discontinuas, ausencia de estrategias anticorrupción, alta insatisfacción social hacia importantes actores anticorrupción, y una prevención insuficiente realizada por actores dispersos. Por su parte, el proceso anticorrupción cuenta con importantes fallas y fugas, con una débil aplicación real de la legislación. Existen capacidades institucionales para atacar la corrupción administrativa y la pequeña corrupción, aunque ello contrasta con un poder judicial que no contribuye de manera relevante a la tarea. Y de manera más importante, los sistemas institucionales y judiciales no son capaces de enfrentar la gran corrupción.

Las **recomendaciones** efectuadas en este estudio están dirigidas al Estado y al gobierno nicaragüense, así como a las entidades integradas en el Fondo Anticorrupción. Sin embargo, son potencialmente útiles para otros actores institucionales y extra-institucionales que estén tomando decisiones sobre la materia.

Este estudio recomienda, como punto de partida, que el Estado nicaragüense debe fortalecer su sistema y prácticas democráticas como un objetivo no solamente político sino fuertemente vinculado a la eficacia estatal, al cumplimiento de sus finalidades de desarrollo y a la lucha contra la corrupción. Por otro lado, es necesario realizar las reformas legales tendientes a fortalecer la denuncia ciudadana y la capacidad del Estado de atacar el tráfico de drogas y el lavado de activos, sin olvidar establecer los mecanismos que garanticen el acceso efectivo a la información.

Además de lo anterior es necesario fortalecer la política anticorrupción y profundizar la coordinación entre las instituciones que conforman la

cadena de combate anticorrupción, tanto las que integran el Fondo Anticorrupción como las que no forman parte de él. Acerca de la política anticorrupción, se recomienda fijar objetivos y actividades prioritarios para una política pública, según se trate de prevenir, detectar y reprimir la corrupción. Para implementar las políticas anticorrupción en las áreas de riesgo se sugiere elaborar una estrategia que considere tiempos, objetivos y procesos, y se base en un enfoque de aumento de los costos de la corrupción. Como una medida de hacer más participativa la política, se propone la elaboración de un libro blanco anual sobre la corrupción.

Se recomienda finalmente ampliar el Fondo Anticorrupción a todos los actores posibles involucrados en el sistema anticorrupción nicaragüense. Especial valor tendría la incorporación del Ministerio de Educación, las universidades, y las organizaciones de la sociedad civil, para fortalecer la actividad de prevención. Además se advertiría un incremento en la eficacia del proceso anticorrupción al incluir a entidades como la Contraloría General de la República, la Dirección General de Contrataciones del Estado, y eventualmente la Corte Suprema de Justicia. Se considera que esta expansión del Fondo debería estar íntimamente vinculada a intereses comunes y a reglas de procedimiento más claras. Se sugiere desde luego aumentar sus recursos, sea incrementando las aportaciones o atrayendo nuevos donantes. En todo caso, se recomienda, alinear los focos de acción de todos los intervinientes. Finalmente, se brindan recomendaciones básicas para que el Fondo pueda efectuar un seguimiento y monitoreo de sus actividades y resultados.

Executive Summary

Background: Corruption in Nicaragua is an endemic problem. During the two centuries that Nicaragua has been a Republic, its governments have consistently considered the State as a source for the extraction of illegitimate rents. The governing elite believes in its right to this entitlement due to the fact they have been elected and selected for their respective positions. Accountability and social control have so far not been normal characteristics of the regular relation between the State and society. To the contrary, the Nicaraguan society has accepted and tolerated the corrupt practices throughout its history.

The international indicators show high levels of corruption in Nicaragua. The latest Corruption Perception Index of Transparency International (2008) ranked Nicaragua with a score of 2.5 (on a scale of 0 to 10 where 0 means total corruption and 10 the inexistence of corruption). The Governance & Anti-Corruption Index of the World Bank shows a very low score in the area of Control of Corruption, just slightly superior to Honduras in the region. These data have experienced variations over the past 14 years with cycles of more or less transparency but they have always been alarming.

There are difficulties to analyze **the causes of corruption in Nicaragua** due to the complexities of the phenomenon and due to the high political sensitivity of its debate. The main analytical approach explains corruption in the history of Nicaragua as a result of the combination of limited institutional and political development and long periods of time during which the use of power has been highly discretionary. In this context, corruption has been conceived as the patrimonial appropriation of the use of power which has resulted in the existence of a patrimonial State.

In the recent history of the country, the main explanatory factors of corruption have been related with an unstable and conflictive political and economic transition, during which the new democracy has not been institutionalized and the inherited spaces for discretion and autonomy have been perpetuated. Permanent transactions and negotiations of the political and economic groups have become a mode of governance and the demand for integrity and transparency have been seen as threats for this system. Corruption is mainly attributed to the way in which power is

wielded in Nicaragua and how this determines the set up and the operations of Nicaraguan institutions

With regard to **corrupt practices**, the sources consulted for this study pointed to the fact that all governments of the last nineteen years have been affected by cases of grand corruption. The characteristics of this phenomenon show a type of grand corruption that usually does not have a direct impact on the legally approved State budget, although there are some note-worthy exceptions. Grand corruption is a sophisticated form of corruption that has largely been operated in parallel to the sphere of the State, that has been instituted as a legalized form of corruption thanks to the advocacy capacity of the actors involved, and that has ultimately achieved to be treated with impunity. On the other hand, the most common practices of administrative corruption consist in the undue appropriation and use of State resources that take place in the midst of public institutions and that are more easily detectable through control activities. Low level corruption is related to bribes that are paid in order to facilitate bureaucratic procedures, to avoid control and to access public services. These practices are seldom brought to justice. Nicaragua shows relatively low levels of small scale corruption in comparison with other countries, although it must be noted that the costs of this type of corruption affect the poorest part of the country's population most.

The described corrupt practices are part of a specific context. They are facilitated and fostered through the evolution of the political process, the transactional system between the elites, the impact of continuous public-private negotiation processes, the weak institutional capacity and the presence of important non-institutional actors: organized crime, transnational companies, and large inflows of foreign resources that are managed with high levels of discretion.

On the other side, the **anti-corruption process** in Nicaragua presents itself as a system that suffers from shortcomings in every stage of the process (prevention, detection, investigation, sanction): fragmentation, lack of a common vision among the actors and insufficiencies in prevention; budgetary problems, lack of interaction and coordination in detection; weak effectiveness, speed and interaction in investigations; low sensitivity and comprehension of the phenomenon in the area of prosecutions and sanctions with only one exit, the judiciary, which itself is obstructed by

endogenous and exogenous factors. The politization of this institution is the most determining factor of obstruction.

The **findings** of the study regarding the **phenomenon of corruption** show that grand corruption has been a permanent and recurrent problem which is associated to the use of power. However, currently new political pressures are emerging that threaten to further increase vulnerabilities to corruption. The study also found that grand corruption creates incentives for administrative and low level corruption, that the practices of corruption are changed and adapted to the changes in the political and institutional environment, and that broad spaces for impunity are created. Finally, there are large areas with risks to corruption, some of which with a long existence and others that emerge as niches for corrupt practices depending on the changes of those in power. With regard to the **responses to the problem of corruption** in Nicaragua, the present research observed discontinued public policies to address corruption, a lack of anti-corruption strategies, high degrees of dissatisfaction on the part of the population vis-à-vis important public anti-corruption actors, and insufficient efforts in the area of corruption prevention by fragmented actors. Further, the anti-corruption process is beset with considerable shortcomings and ruptures accompanied by weak implementation in practice of the laws. There are institutional capacities to address administrative and low level corruption although this is contrasted by a judiciary that does not contribute in any significant way to this task. And, more importantly the institutional and judicial systems are not capable to address effectively grand corruption.

The **recommendations** that are made in this study are directed at the State and the government of Nicaragua as well as to the entities that are part of the Anti-Corruption Fund. The recommendations are further useful to other public, private and international actors who make decisions in the area of anti-corruption work.

This study recommends as a starting point that the Nicaraguan State should strengthen its democratic system and practices, not only as a political objective but as an objective that is intimately linked with the effectiveness of the state, the achievement of its development objectives and the fight against corruption. Further, it is necessary to implement legal reforms to strengthen citizen reporting mechanisms and the capacity of

the State to combat drug trafficking and money laundering. It is also crucial to establish mechanisms that guarantee effective access to information.

In addition, the anti-corruption policy approach needs to be strengthened and coordination among institutions that participate in the anti-corruption process chain needs to be improved, both among those institutions that participate in the Anti-Corruption Fund and those that are not integrated in it. With regard to the anti-corruption policy, priority objectives and actions should be defined for a coherent public policy approach in this area taking into consideration the necessary linkages between prevention, detection, investigations and sanctions against corruption. When it comes to implementing anti-corruption policies in the different risk areas, the development of a strategy is suggested which would determine the time horizons, objectives and processes and which would be based on an approach to increase the costs of corruption. In order to make the overall anti-corruption policy approach more participatory, the production of a yearly white book on corruption is recommended.

Finally it is suggested to broaden the Anti-Corruption Fund to integrate all possible actors that are involved in the Nicaraguan anti-corruption system. Of special interest would be the inclusion of the Ministry of Education, universities, and civil society organizations in order to strengthen in particular the prevention efforts. Further, the effectiveness of the national anti-corruption process would be increased if entities such as the Comptroller's General Office, the General Directorate of State Contracting and eventually the Supreme Court of Justice were integrated into the Anti-Corruption Fund. Such an expansion of the Fund should be intimately linked to shared interests among the actors as well as clearer rules and procedures. There is not doubt that resources for the Fund should be increased, either by raising individual contributions or by attracting new donors. It is particularly important to align the focus and priorities for action of all actors. Finally, on the basis of the findings of this study a series of recommendations are aimed at strengthening the capacities of the Fund to effectively conduct monitoring and evaluations of its activities and results.

Introducción

La corrupción es un mal endémico en Nicaragua. Ha sido una constante que los gobiernos durante dos siglos de vida republicana, han considerado al Estado como un botín al cual tienen derecho por haber sido seleccionados como gobernantes. La rendición de cuentas y el control social hasta ahora no han sido vistas como características normales de la regular relación Estado-Sociedad. La sociedad nicaragüense refleja estos comportamientos históricos en su imaginario y valores. El espacio público no existe como bien público para el aprovechamiento del colectivo sino es considerado para sacar provechos personales.

Desde finales de la década de los 90, el fenómeno de la corrupción ha surgido como un problema cada vez más importante en la agenda política y los gobiernos de turno han iniciado una serie de iniciativas para enfrentar el problema. La comunidad internacional ha prestado apoyo financiero y técnico continuo a los gobiernos de Nicaragua, principalmente a través del Fondo Anti-Corrupción, y a la sociedad civil.

El Fondo Anticorrupción es un programa financiado por la cooperación internacional y ejecutado por el Gobierno de Nicaragua desde el año 2002. Inició cuando el gobierno del Presidente Bolaños lanzó una cruzada contra los funcionarios acusados de actos de corrupción del gobierno anterior, incluido al ex - Presidente Arnoldo Alemán. Desde entonces el fondo ha pasado por dos fases regulares y dos fases puente. En este momento se está preparando la tercera fase. La coordinación del Fondo, en conjunto con las instituciones que lo conforman y las agencias de cooperación que lo financian, han llegado a la conclusión que un estudio sobre la situación actual de la corrupción en el país es un insumo crucial para mejorar la eficiencia y la efectividad tanto de la inversión del fondo como del esfuerzo estatal.

Mientras que se han vistos avances en diversos temas, tal como la transparencia presupuestaria, la Contraloría, la Oficina de Ética Pública, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, y otras instituciones, queda claro que los esfuerzos no son suficientes como para tener resultados satisfactorios, y la pregunta que conduce a este estudio es: ¿Se están enfocando los esfuerzos donde radican los verdaderos

problemas? Se buscan así respuestas nuevas al igual que puntos de entrada para posibles medidas correctivas.

El objetivo principal de este estudio es entender el fenómeno de la corrupción en Nicaragua, es decir conocer sus causas, manifestaciones e incentivos, y analizar la capacidad de los actores, especialmente institucionales, a fin de facilitar ajustes de política pública y de gestión del Fondo Anticorrupción que fortalezcan la eficacia del combate a la corrupción, sintetiza los principales hallazgos y formula una serie de recomendaciones para el FAC y el Estado nicaragüense.

Los resultados de este estudio alimentarán especialmente la formulación de la nueva fase del FAC y la revisión de la Estrategia Nacional Anticorrupción. Aunque la corrupción es un fenómeno histórico en Nicaragua, el estudio toma especialmente en cuenta los hechos más relevantes de los últimos cuatro gobiernos, es decir desde 1990 a la fecha.

El enfoque metodológico

El fenómeno de la corrupción abarca el sector público y el sector privado. Es un fenómeno que se manifiesta en todos los niveles sociales y en todos los sectores de la vida económica. De este modo, tiene lugar en las altas esferas como entre ciudadanos comunes que acuden en búsqueda de servicios públicos. Tratar de comprender esa complejidad en todas sus dimensiones y sus manifestaciones, implicaría un estudio exhaustivo, amplio y duradero.

Este diagnóstico tiene objetivos más limitados dado no solo las restricciones de tiempo y recursos, sino también que pretende servir como insumo para una iniciativa promovida por un grupo de donantes orientada a fortalecer aspectos específicos del sistema anticorrupción nicaragüense. Esto supone, en primer lugar, que se trata de un estudio exploratorio y limitado basado en información disponible. Revisa diversas fuentes de información para esclarecer al menos tres áreas de análisis: 1) las causas y manifestaciones de la corrupción; 2) la capacidad institucional instalada en Nicaragua para prevenir y sancionar la corrupción; y, 3) las opciones actuales de fortalecimiento de la lucha contra la corrupción en Nicaragua.

Por ende, el presente diagnóstico no pretende ser un estudio exhaustivo del fenómeno de corrupción en Nicaragua. Más bien se trata de un esfuerzo limitado, que busca describir algunas tendencias y elementos del fenómeno, que puedan servir de insumos para analizar las políticas Estatales y la actual programación del Fondo de Anti-Corrupción (FAC), ofreciendo recomendaciones estratégicas y operativas.

Para su elaboración se utilizó información proveniente de fuentes directas e indirectas, tanto nacionales como internacionales. Cabe aclarar, que en Nicaragua no existen estudios exhaustivos que permitieran presuponer un conocimiento acumulado que brinda un marco y una serie de datos ya procesados de los cuales partir. Si bien hay algunos estudios nacionales¹, el enfoque y la temática en general se focalizan en otros aspectos. Por lo tanto, se examinó literatura nacional e internacional, instrumentos de medición, marco jurídico internacional y nacional, reformas legales y políticas públicas nacionales, procesos de gestión pública, y actores estatales y no estatales.

Se consideraron también los datos provenientes de estudios sobre corrupción, democracia y gobernabilidad de universidades, centros de investigación y organizaciones especializadas de la sociedad civil. Asimismo, se examinó especialmente la información proveniente de entrevistas de público calificado (ver anexo). Se priorizaron entrevistas a usuarios y operadores que pudieran ofrecer sus versiones subjetivas no sólo sobre la existencia y modalidades de la corrupción y del funcionamiento de los controles, sino también sobre las políticas anticorrupción y el papel del FAC.

El alcance del estudio

El estudio estará dirigido a dos tipos de destinatarios: los órganos integrantes del FAC (PGR, MP, PN, OEP y MIGOB) y el Estado nicaragüense. Adicionalmente, el estudio proporciona información a los donantes involucrados con el Fondo (Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Finlandia,

¹ Como el estudio de CIET desde 1998.

Dinamarca, Suiza, Alemania, Suecia, PNUD) y a los demás actores nacionales e internacionales interesados en el tema.

El estudio se estructurará en cinco secciones. Luego de una introducción y los antecedentes del estudio, la primera sección contiene un análisis de importantes causas del fenómeno de la corrupción en Nicaragua. En la sección siguiente se expone sobre las manifestaciones y tipos de prácticas corruptas características del país, así como sus incentivos. El análisis se centra en el fenómeno de la corrupción pública, comprendiendo en ella a aquella que se manifiesta en la frontera de la relación público-privada, y entre los años 1990 a 2009. La tercera sección da cuenta de las políticas y del proceso anticorrupción en Nicaragua, sus actores y desafíos. Se enfocará en las capacidades de los actores y los factores endógenos y exógenos que fortalecen o debilitan la lucha contra la corrupción. La cuarta sección ofrecerá un análisis de los principales hallazgos del estudio acerca del fenómeno, de las políticas y del proceso anticorrupción. La última tendrá como principal enfoque recomendaciones para una política pública gubernamental y el programa FAC fase III. Esta última sección ofrecerá un marco basado en un menú de opciones factibles para priorizar. Los productos del estudio están dirigidos a dotar a los destinatarios del estudio de información que aporte, dentro de sus respectivos ámbitos de acción y apoyo, a su toma de decisiones sobre aspectos de la gestión del FAC y la estrategia anticorrupción. El estudio está en consecuencia especialmente al servicio de quienes toman decisiones sobre política pública y definiciones programáticas.

Antecedentes

Ya que el presente estudio examina el fenómeno de la corrupción en Nicaragua, tratando de identificar algunas causas y manifestaciones específicas del problema, y la situación de diversos actores públicos y privados frente al fenómeno, es necesario conocer algunos aspectos básicos del país y el nivel de corrupción que lo afecta.

Nicaragua es el segundo país más pobre de Latinoamérica y el Caribe después de Haití. Con un ingreso per cápita de USD \$2,688 (PPA)², tiene un

² FMI, PIB (PPA) per cápita en dólares estadounidenses.

índice de pobreza crónica del 48 %. Aproximadamente un cuarto de la población en edad escolar no asiste a la escuela y las condiciones de salud de la mayor parte de la población son precarias, careciendo un 40% de ella de acceso a la atención de la salud³. La desigualdad es una característica de este territorio. La dependencia de la cooperación internacional es alta y representa en los últimos años un tercio del presupuesto anual del gobierno central.

Durante el siglo XX su vida política ha estado marcada por una dinastía dictatorial que duró 43 años, una revolución y un conflicto armado interno en la década de los 80, y un proceso de pacificación y de restauración democrática durante la última década de ese siglo. Desde 1990 a 2009 se han sucedido democráticamente cuatro gobiernos en el poder.

El Estado nicaragüense ha estado sometido a una serie de reformas durante los últimos 19 años. Se ha buscado el establecimiento de un Estado republicano con un sistema presidencialista latinoamericano de gobierno, donde los cuatro poderes Ejecutivo y Legislativo son elegidos directamente por la ciudadanía en votaciones periódicas, y donde los tres poderes del Estado guardan funciones separadas y competencias definidas, generando una serie de controles recíprocos entre ellos, con un poder ejecutivo en un rol protagónico.

Constitucionalmente Nicaragua es una república democrática, participativa y representativa. El poder ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República quien es elegido por voto popular y directo por un período de cinco años. El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional (AN) órgano unicameral integrado por noventa diputados titulares y suplentes, elegidos por voto popular. El poder judicial está integrado por los tribunales de justicia, cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia (CSJ), integrada por dieciséis magistrados designados por la Asamblea Nacional. Esta Corte designa los cargos en el poder judicial. El sistema judicial cuenta además con el Ministerio Público, órgano acusatorio público encabezado por un Fiscal General y secundado por un Fiscal General Adjunto, ambos designados por la Asamblea Nacional.

³ UNICEF

El Poder Electoral está dirigido por el Consejo Supremo Electoral, cuyos integrantes designa también el órgano legislativo. La Contraloría General de la República (CGR) es dirigida por un Consejo Superior compuesto de cinco miembros elegidos también por la Asamblea Nacional.

El ordenamiento político del Estado está establecido en la Constitución de 1987. Esta carta fundamental ha sido reformada cada cinco años (1990, 1995, 2000 y 2005). El propósito de las reformas ha sido modificar el equilibrio entre las instituciones estatales y restarle poder al Ejecutivo. En los últimos meses se ha producido un gran debate por un nuevo intento de reforma para permitir la reelección presidencial.

Desde la década de los 90 ha habido múltiples iniciativas de reforma en la gestión del Estado, las cuales han estado enfocadas en crear y adaptar las instituciones y normas nacionales a modelos o buenas prácticas aceptadas por las IFI's y agencias de cooperación. Se ha buscado sentar las bases de un modelo que facilite la gestión presupuestaria, el funcionamiento de un sistema de recaudación impositiva, un sistema de compras transparente, y un control administrativo ex post de las operaciones de los órganos de la Administración. Asimismo, se han desarrollado múltiples iniciativas para adaptar las normas penales a estándares internacionales aceptados y fortalecer el sistema judicial.

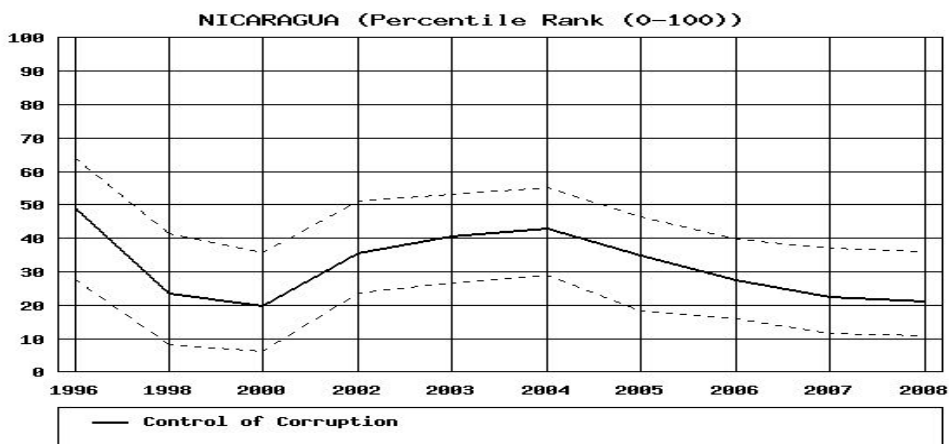
Esta calificación no difiere de las puntuaciones en años anteriores, aunque muestra un leve deterioro respecto de los últimos cinco años anteriores. De acuerdo a esta fuente, Nicaragua es el país centroamericano con más bajos niveles de transparencia, y similares a países como Uganda, Paraguay y Paquistán. El 2005 los nicaragüenses aparecieron en el Barómetro Global de la Corrupción (también de Transparency International) como aquellos más pesimistas, ya que un 70% pensaban en dicho año que la corrupción aumentaría. Sin embargo, la población no parece estar aquejada de manera masiva como víctima de pequeños sobornos, ya que se clasifica entre aquellos países donde la práctica de pequeña corrupción no

sobrepasaría el 10% de la población⁴, a diferencia de Paraguay, México, Bolivia y Ecuador donde alcanza niveles críticos.

Por su parte, el Governance and Anti-corruption Index (G&AC Índice) del Banco Mundial muestra que el indicador de Control de la Corrupción en Nicaragua registra un nivel muy bajo, solo levemente superior en la región al de Honduras.

Como se puede observar en el gráfico 1, los datos del país en el G&AC Índice han mostrado variaciones durante los últimos 14 años, mostrando ciclos de mayor y menor transparencia, todos en cualquier caso de alto riesgo, como se puede apreciar en la gráfica siguiente:

Grafica1:



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

A lo largo de los últimos años, tanto el IdPC como el G&AC Índice muestran que ha habido un periodo de mayor percepción de corrupción entre los años 1999 y 2000, mostrando leves mejorías en el periodo posterior y hasta el 2004-2005, para luego nuevamente aumentar en los últimos años

⁴ Barómetro global de la Corrupción, de TI, 2005 (el Barómetro solo incluyó a Nicaragua en el 2005).

y hasta hoy. Estos indicadores coinciden con opiniones calificadas e informes más cualitativos que muestran una mayor actividad anticorrupción durante dicho periodo intermedio. Estas variaciones podrían reflejar una relación con los periodos de gobierno del país, lo cual estaría mostrando la discontinuidad de las actividades y el reenfoque de los gobiernos.

1. Causas de la corrupción en Nicaragua

Las causas de la corrupción apenas han comenzado a ser discutidas. A pesar que se han acumulado gran cantidad de encuestas de percepción e indicadores de seguimiento internacionales desde hace varios años, ha sido difícil elaborar un análisis causal que sea parte de un consenso amplio o de una referencia establecida. Las razones de esta carencia como en otras situaciones se origina en la opacidad, y complejidad del fenómeno así como en la alta sensibilidad política en su debate.

En consecuencia la mayoría de los interesados en promover acciones anticorrupción intenta motivarla en la descripción de la gravedad alcanzada por esta. Con ello se pretende generar un imperativo político y moral que haga ineludible la acción en este campo. Mientras que quienes desean controlarla, la acotan sólo a ciertos ámbitos, con consecuencias prácticas limitadas en términos de acción, generalmente como represión de actos individuales y dirigidos a zonas bajas de la escala institucional pública.

En Nicaragua existen análisis que ponen el énfasis en diferentes aspectos y en alguna medida los combinan, aunque es muy difícil establecer en qué grado y que valor se le atribuye a cada uno como para orientar la acción.⁵ Este estudio busca identificar y establecer relaciones entre las causas de la corrupción, lo que implica elaborar una lectura del problema que

⁵ Como todo fenómeno social la corrupción es una situación históricamente condicionada, por lo que si persiste se adapta y muta tanto en sus formas como en su causalidad. De allí que la discusión sobre este punto requiere considerar tanto las dimensiones históricas como las mutaciones actuales operadas en ellas.

discrimine en la importancia de los factores y proponga lectura una coherente de su interacción.

A continuación se describirán algunos elementos causales históricos y actuales de la corrupción en el país.

1.1. Elementos históricos

La principal vertiente de análisis enraíza el problema de la corrupción en la historia del limitado desarrollo institucional y político del país, combinado con largos periodos de discrecionalidad del poder.

Autores⁶ como E. Bradford Burns (1993:18) han denominado al nacimiento del Estado nicaragüense entre 1821 y 1857 como el período de la anarquía por la ausencia de la ley reconocida por todos y de un gobierno efectivo. En este período “Nicaragua disfrutó tan sólo de 12 años de paz”. En estos 36 años, el gobierno cambió repetidas veces de sede por las rivalidades entre ciudades, al igual que los jefes de Estado. Burns destaca que entre 1825 y 1854 “en total veinticuatro jefes del ejecutivo intentaron gobernar Nicaragua”, es decir una media de 0.82 jefes de Estado por año.

Entre 1821 y 1979, quince jefes de Estado fueron derrocados por la acción de las armas y por presiones nacionales e internacionales. Desde 1825 hasta la fecha, Nicaragua ha tenido 11 gobiernos simultáneos; y en dos ocasiones tuvo dos Constituciones vigentes al mismo tiempo (en 1855-56 y en 1995).

En este mismo período, el gobierno y la oposición firmaron al menos 12 acuerdos o pactos para reformar la Constitución, para buscar salidas a un conflicto político o armado, y para la distribución de cuotas de poder. La mayor parte de estos pactos (ocho) ocurrieron antes de 1979⁷.

El resultado de esta tendencia ha sido la débil presencia física y simbólica del Estado que dificultaba la noción de lo público delineado por las leyes vigentes y se reflejaba en la existencia de una administración pública

⁶ Gobernanza y reformas en Nicaragua GTZ 2009.

⁷ Datos estimados en base al monográfico sobre conflictos y acuerdos de paz en la historia de Nicaragua, de Taller de Historia No. 7 preparado Antonio Esgueva (1999)

precaria y en algunas ocasiones caótica⁸. Según documentos históricos recopilados, para el año 1925 “el peculado oficial se había convertido en sistema, acarreado el descrédito del Gobierno”⁹.

La corrupción ha sido considerada en este marco como la apropiación patrimonial que permite el ejercicio del poder, dando lugar a un Estado patrimonial. Esta histórica vulnerabilidad del Estado y la ausencia de tradiciones democráticas, adquieren su mayor expresión en la forma de una dictadura que inicia en 1937 y termina en 1979 con el derrocamiento armado de la Dinastía Somoza y una Revolución.

La nueva fase histórica, desde 1979 a 1989, tuvo por su parte características de excepcionalidad, que limitaron la institucionalidad y la capacidad de control del poder y de la gestión gubernamental. Por una parte la concentración del poder se mantuvo en un binomio Estado-partido. Por otro lado se construyeron pocos controles internos y externos de la administración, en un difícil contexto de guerra, inestabilidad y administración de la urgencia¹⁰.

La consecuencia de este tipo de desarrollo histórico fue una práctica política y una cultura política tradicional, acompañada de un bajo umbral moral. En efecto, las agrupaciones políticas no lograron constituir un sistema de partidos que separara los intereses personales y grupales de las funciones de mediación y representación frente al estado. Este último no pudo generar condiciones que constituyeran a su vez lo público como una esfera nacional y soberana independiente de las facciones y los personalismos, apoyado en una burocracia estatal.

El Estado weberiano no pudo dar sus primeros pasos. La discrecionalidad del poder se mantuvo en el tiempo generando un nivel de aceptación y de

⁸ La administración pública estaba marcada por sueldos pobrísimos, bajos niveles de capacidad técnica en los funcionarios públicos, ausencia de equipos e instrumentos de trabajo, altos niveles de deserción y continua sucesión.

⁹ Andrés Pérez-Baltodano. pp 442

¹⁰ Durante período, al menos 31% de la población fue afectada por el conflicto y su impacto, las víctimas directas entre 1980 y 1989 ascendieron a 61.884 (16.5% de la población en 1989). Se estimaban las destrucciones materiales en 17.8 mil millones de dólares, el producto interno por cápita había retrocedido a nivel de los años cincuenta.

fatalismo en la población ante la ausencia de un sistema de derechos establecidos y reconocidos.

1.2. Elementos actuales (1990-2009)

Las explicaciones sobre los factores actuales incorporan el legado histórico, agregando un conjunto de elementos del periodo político reciente. Primeramente, el nudo central de los factores actuales está relacionado con una transición política y económica inestable y conflictiva. Nicaragua salió de un conflicto armado, cambió de modelo económico, político e institucional en un proceso acelerado entre los años 1990 y 2005.

El conjunto de reformas aplicadas no se implementó de forma simultánea ni con la misma fuerza. En la primera fase el mayor empuje lo tuvo la instalación del modelo económico de mercado. Las reformas de las fases siguientes centraron su atención en la configuración del nuevo régimen político y sus formas de reproducción. La reforma social, que fue iniciada en la primera fase como parte de la instalación del modelo, fue colocada en las siguientes fases en un plano secundario (ver gráfica 2).

Gráfica 2:



En segundo lugar, la inestabilidad y el conflicto han sido constantes acompañantes del proceso. El último grupo armado irregular se desarmó en 1997, en sucesivos periodos diversas instituciones del Estado han sido descabezadas o paralizadas, las elecciones se han sucedido pero han sido severamente cuestionadas y el conflicto entre poderes ha generado incertidumbre.

Los principales factores que se suman a los históricos en este periodo de transición y reforma intensa son los siguientes:

Diagnóstico de la corrupción en Nicaragua

Principales factores actuales	Descripción
Transición política inestable y conflictiva	La transición no sólo tuvo que responder a las exigencias clásicas de la salida de la guerra y de la instauración de las reglas del juego político democrático convencional, también se encontró condicionada por otro elemento: una agenda de reformas económicas e institucionales. La orientación hacia nuevas reformas significó que el país entrará por segunda vez en apenas 10 años, en un proceso de cambios en el que se redefinían el poder político y económico entre los grupos sociales.
Reorganización de la estructura de poder	La manera en que se manejó la transición durante los 90 y luego cómo se administraron los resultados en los años siguientes influyó en los resultados políticos y socioeconómicos (uso de los recursos, evolución de la pobreza, perdedores y ganadores). El recurso a la negociación en el marco de la transición ha seguido una lógica triple: por una parte ha jugado al inicio un papel importantísimo en la canalización del conflicto; por otro le dio viabilidad a las reformas económicas y políticas implementadas durante los primeros años de los noventa; y, finalmente, se degradó tempranamente en un mecanismo de transacción excluyente entre las elites, sin distinto ideológico, para asegurar la redistribución del poder y la permanencia de los grupos ganadores.
Reciente ciclo político de alternancia y de rendición de cuentas	Cuatro procesos electorales con volatilidad institucional, débiles protocolos de traspaso y de llegada de nuevas autoridades
Captura del Estado	El proceso de transacción que al inicio fue una ineludible necesidad política, se convirtió en un mecanismo degradado de componenda en torno al control permanente de la institucionalidad.

Causas de la corrupción en Nicaragua

Principales factores actuales	Descripción
<p>Intenso proceso de reformas económicas con débil capacidad de regulación</p>	<p>Con apoyo internacional se aplicó un drástico programa de estabilización y ajuste con reformas estructurales de la economía. Hacia 1994 el programa había avanzado radicalmente y casi finalizado en 2005. La viabilidad política fue lograda mediante múltiples negociaciones trianguladas, según el caso, entre empresarios, sectores políticos, sindicatos e IFI's, que generaron incentivos y beneficios para los actores decisores de las reformas.</p> <p>Los cambios envolvían la oportunidad de hacer reformas, y obtener beneficios económicos con ocasión de ellas. Los procesos no mostraron estar acompañados de una regulación y capacidades estatales que garantizaran la igualdad de acceso a las oportunidades de negocios o impidieran situaciones de alto riesgo y graves acusaciones de gran corrupción.</p>
<p>Lenta puesta en práctica de normas y capacidades institucionales</p>	<p>Normas y procedimientos débiles, lenta aplicación de programas de modernización, apropiación y sostenibilidad. Los programas de fortalecimiento institucional han sido extendidos en el tiempo y afectados por la inestabilidad política.</p>
<p>Umbral moral, participación, información, transparencia</p>	<p>Progresos limitados en el aumento del umbral moral, la información y la transparencia. Embrionario contrapoder de la sociedad civil.</p>

Con este conjunto de factores se puede esbozar una secuencia de causalidad: una transición que no logra institucionalizarse para generar controles y contrapoderes estables. El margen de autonomía y discrecionalidad heredado se perpetúa debido a que la transacción permanente se convierte en modo de gobernabilidad, interiorizado por las elites que transmiten incentivos fuertes para el juego de apropiación-negociación-legalización. A su vez el escalón inferior administrativo recibe fuerte presiones para facilitar este juego y eventualmente participar en él. Se enlentece la modernización institucional y la aplicación de normas y leyes, haciendo la institucionalidad porosa a la pequeña corrupción. El umbral moral se relativiza y las exigencias de integridad y transparencia son vistas como amenazas al sistema creado.

Si bien estos factores decisivos vienen desde el centro de la estructura de poder e irradian sus influencias a todos los anillos de la institucionalidad, hay que considerar que se encuentran inmersos en condiciones socioeconómicas que facilitan este proceso: débil constitución de la sociedad civil, pobreza y rezago educativo. Por ello la causalidad, si bien se enmarca en el proceso político vinculado con la lenta construcción de normas e instituciones, también se encadena con los obstáculos para la construcción de actores y una masa crítica capaz de ejercer contrapesos sociales y políticos en el país.

1.3. Relaciones entre poder político, poder económico, poder social y corrupción

Los factores a los que se les atribuye la causalidad de la corrupción mayoritariamente están vinculados a la manera en que se ejerce el poder en Nicaragua y la condicionalidad que ejerce sobre la institucionalidad.

Los factores históricos ejercen su gran peso como patrón determinante y aunque ha habido cortes importantes en 1979, 1990 y los años siguientes, el fenómeno mutó en nuevas condiciones y con nuevas elites ascendentes. La transición, tal como ocurrió en Nicaragua, agregó nuevos factores vinculados a la negociación entre esas elites, donde la autonomía que crearon para negociar hizo sobrevivir la discrecionalidad y la recompuso luego como una manera de mantener las posiciones logradas o forzar otras nuevas.

Las elites ascendentes a través del poder político temían perderlo todo frente a aquellas que la sustituían en él y viceversa¹¹. De allí que cada grupo político ha buscado dotarse de una base patrimonial propia que les provea de autonomía.

Resulta necesario advertir que las transiciones en condiciones de alta volatilidad política y grupos emergentes induce comportamientos de racional oportunismo, es decir aprovechar todas las posibilidades

¹¹ Esto ha sido señalado en relación al poder grupal del régimen de Somoza, luego del sandinista, del liberalismo etc.

disponibles para consolidarse, subordinando instituciones y normas¹². Esto ha sido descrito como “La expresión concentrada de la discrecionalidad, en la distribución de facto con irregularidades del patrimonio público, como manera de acumular poder en un momento de inestabilidad. Por su parte refleja la percepción de que el proceso era irreversible y una sensación de incertidumbre común a los procesos de transición que acompañan altos niveles de corrupción personal o colectiva, en un terreno en donde las nuevas reglas del juego no terminan de definirse y las oportunidades para enriquecerse podrían ser las últimas”¹³.

Ahora en cuanto a la extensión del fenómeno, ésta ha sido reforzada e incentivada por tres elementos de tipo estructural:

1. La autonomía y alto nivel de discrecionalidad de los actores;
2. Los procesos políticos de negociación;
3. Los incentivos creados por las reformas económicas

En primer lugar, en la medida en que se ha mantenido la discrecionalidad y la autonomía de los grupos de poder político y económico, la corrupción ha seguido siendo un instrumento funcional no solo para el reparto de privilegios y bienes, sino además una condición para la coexistencia política y estabilidad a través de las negociaciones y transacciones políticas¹⁴.

Este tipo de “funcionalidad” de la corrupción es lo que Nye¹⁵ ha denominado “integración de elites.” Esta premisa sostiene que cuando no existe una verdadera integración nacional y los ciudadanos no comparten una visión colectiva de nación, la corrupción ha servido para superar las

¹² Este tipo de corrupción durante los procesos de transición, ha sido analizado por distintos académicos para dar respuesta al despunte que tenían los niveles de corrupción en los países en transición particularmente en Europa del Este.

¹³ Yalani Zamora. 2007 La corrupción en Nicaragua: Evolución de la estrategia y plan nacional anticorrupción 2006.

¹⁴ Para fines de este trabajo se considera negociación política entendida como el conjunto de procesos y estrategias que desarrollan las organizaciones políticas para alcanzar acuerdos y gestionar recursos.

¹⁵ Nye, Joseph. Corruption and Political development: A cost-benefit analysis.

divisiones y actuar como esquema de integración entre las élites para la solución de conflictos que de otro modo terminarían en enfrentamientos.

Al final, la corrupción funcionaría como un mecanismo de sucesión relevante para la integración de nuevos liderazgos. Por otro lado, la herencia de las condiciones jurídicas autoritarias y centralizadas en el Poder Ejecutivo, y la ausencia de controles y frenos institucionales agravan las condiciones.

En segundo lugar, la forma que asumen estos procesos de negociación política deriva en acuerdos y pactos con gran autonomía y socialmente excluyentes, en cuya regularidad destaca el fortalecimiento de liderazgos personales y el aprovechamiento del Estado para impulsar procesos de enriquecimiento ilícito¹⁶. La inestabilidad política en que se desenvuelven los procesos de negociación renueva una y otra vez los incentivos para que el esquema se reproduzca, sobre todo cada vez que entran nuevos jugadores o se alteran el equilibrio entre ellos.

Finalmente, en el contexto de la transición, la solución al conflicto armado y el inicio de la pacificación fue seguida por el reacomodo de los grupos políticos y sociales en el nuevo escenario de las reformas económicas. El inestable proceso de conflictos que acompañó su implementación abrió nuevamente las puertas al esquema tradicional de transacciones políticas entre las élites, marcado por la alta discrecionalidad y autonomía, para la búsqueda de la viabilidad¹⁷. Este esquema de convivencia se basó en concesiones y garantías transadas en condiciones políticas “excepcionales”

¹⁶ Múa, Jhonny. Negociación, Partidos y Cambio político. Una aproximación a los procesos de negociación política, sistema de partidos y cambio político en Nicaragua. Managua, Nicaragua. 2004. Pag 20.

¹⁷ Es común señalar la centralidad de acuerdos intra-elitarios en procesos de transición. Ver (Higley & Gunter, 1992; Karl & Schmitter, 1991; Mainwaring & Scull, 1995, O’Donell, Schmitter & Whitehead, 1986.) Ver Martí i Puig, Salvador. “Nicaragua 1980-1986: ¿Hacia qué tipo de democracia?” Universitat Autònoma de Barcelona. Working Paper n.131. Barcelona 1997.

que permitieron la aceptación y participación de los principales actores de la transición en distintos tipos de corrupción.

Las características de las reformas implementadas bajo condicionalidad en un contexto de reacomodo e inseguridad para los grupos políticos y sociales, fueron poderosos estimulantes de la corrupción como medio de sobrevivencia, de compensación social o de éxito en una situación difícil con pocas oportunidades. Por su parte, el reajuste político que implicaban favoreció grupos de interés sin control e instituciones sin capacidad de regulación. El resultado fue el aumento de la corrupción –en distintas variantes- hasta alcanzar niveles sistémicos¹⁸.

Los antecedentes muestran que las principales modalidades de corrupción se han visto entonces asociadas a la gran corrupción, en base al uso y abuso de información privilegiada, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, el soborno y el fraude. Mientras que la malversación, el peculado, y el abuso de autoridad, se enraizaron más en la corrupción administrativa y pequeña.

Hubiera sido de esperar que, a medida que el sistema transaccional arrojara resultados y estos se estabilizaran, las posibilidades de control o de imponer límites tuvieran éxito. Sin embargo el proceso parece aun no concluir, generando nuevas zonas de sombra.

2. Aproximación a una tipología de la corrupción en Nicaragua

Después de examinar elementos causales de la corrupción en Nicaragua, la presente sección aborda aspectos que permiten aproximarse a una tipología de la corrupción en el país. Como se señaló, se enfoca exclusivamente en aquellas conductas de los servidores públicos que, en el desempeño de su cargo, se apartan del ejercicio correcto de sus funciones para dar prevalencia a intereses privados, propios o de terceros¹⁹. El

¹⁸ El BID en su estrategia de país hizo suyo este análisis “Percepción de que existe una corrupción sistémica en el país. Estrategia de país 2001 2006, pág. 25.

¹⁹ En sentido parecido, Díaz y García Conledo, Miguel, “Corrupción y delitos contra la administración pública (...)”, Revista de Derecho No. 7, UCA, 2004, 149.

estudio se circunscribe entonces al ámbito de la corrupción pública²⁰, la que atañe a las autoridades, funcionarios y empleados públicos²¹.

Primeramente se tratarán los tipos de conductas corruptas y su funcionamiento, para luego una aproximación a riesgos de corrupción en tres procesos de gestión pública: las compras públicas, la recaudación impositiva y la gestión pública en el nivel local.

2.1. Tipos de conductas corruptas y su funcionamiento

Aunque el fenómeno de la corrupción en Nicaragua ha existido siempre²², en el devenir histórico no se ha manifestado de la misma manera.

De acuerdo a los múltiples entrevistados de este informe, las manifestaciones de corrupción han sido distintas en cada uno de los últimos cuatro gobiernos. Algunas fuentes señalaron que los más grandes actos de corrupción que se han dado en la historia del país se cometieron en el período del gobierno de Violeta Barrios (1990-1996). Las manifestaciones de éste se concretaban en una desmedida voracidad por la apropiación de lo público por parte de funcionarios gubernamentales, asociados a emergentes grupos empresariales.

Se hace referencia entonces al proceso de privatización de una enorme cantidad de empresas que, en menos de cuatro años, pasaron de ser propiedad del Estado a manos de empresarios privados relacionados con la

²⁰ Queda excluida por tanto la corrupción del ámbito exclusivamente privado (la que se da en el seno de las empresas privadas, o entre ellas) y la corrupción política (de actos irregulares en el seno de los partidos políticos), aunque en algún caso tengamos que hacer referencia a ellas en la medida en que afectan (o participan de) la esfera de lo público.

²¹ Entendiéndose por tal a toda persona que por disposición inmediata de la ley, por elección directa o indirecta o por nombramiento, comisión o vinculación contractual, participa en el ejercicio de funciones públicas realizadas en nombre del Estado o de sus entidades y empresas. Art. 38 CP/2008.

²² “Ciertamente la corrupción no es una cosa del presente. Parece ser que en la historia se asocia con el ayer, con el hoy, y, si los entuertos no se enderezan, lo seguiremos viendo mañana”. Esgueva, prólogo al libro *La corrupción en Nicaragua (...)*, 2004, 19.

cúpula política. Algunas de esas empresas fueron “privatizadas al crédito” en condiciones concesionales²³.

Otros señalan que en el gobierno de Arnoldo Alemán (1997 – 2001) el fenómeno de la corrupción abarcó otras manifestaciones, la concepción de “Estado botín” se hizo manifiesta, pululaba el entendimiento de que el nombramiento en un cargo de alta responsabilidad gubernamental representaba la concesión de una patente de corso para hacer y deshacer. Fue el tiempo de la ostentación y el derroche que culminó luego con procesos judiciales ampliamente conocidos.

Para algunos el período de Enrique Bolaños (2002-2006), aparte de ser un gobierno que dio algunos ejemplos de combate a la corrupción, fue el período del tráfico de influencias y del otorgamiento de ventajas a favor de grupos empresariales y allegados políticos. La corrupción también tuvo manifestaciones de ser más elaborada, cuidando los procedimientos y las formas legalmente establecidas, aprovechando los vacíos existentes en la legislación o, más aun, creando legislación ad-hoc. No faltó quien, sin embargo, utilizara directamente los recursos del estado para cubrir gastos derivados de intervenciones “estéticas”²⁴. Incluso el propio Presidente sería investigado posteriormente por la utilización de los fondos discrecionales de la Presidencia para gastos personales.

Y en el gobierno actual, nadie quiere hablar del tema. A pesar de los indicadores y las denuncias de medios de comunicación, los funcionarios gubernamentales entrevistados fueron coincidentes en precisar que en el Gobierno de Unidad y de Reconciliación Nacional se tiene como política la “cero tolerancia a la corrupción” y que, por tanto, esos actos o no existen o se castigarán fuertemente cuando se den. Otros, tras reconocer que existe

²³ Y no se trataba de actos ocultos. Atendidas las circunstancias históricas, y el clima de pacificación y reconciliación existente, aunado con la resaca de la derrota electoral por parte de la oposición, el tema de la corrupción era uno más de los asuntos que se discutían en las mesas de negociación, compartiendo el turno con asuntos de carácter políticos, macroeconómicos (ESAF) y de impunidad o amnistía por delitos contra la vida cometidos –por ambos bandos– en la década de los 80’s. Todo ello hizo que la temática pasara a un segundo plano a punto tal que, para algunos, no fue ni siquiera perceptible.

²⁴ Así en el conocido caso del INEC.

voluntad política del gobierno en no permitir actos de corrupción en el ámbito del funcionariado, añaden no obstante que el fenómeno más bien ha cambiado de expresión: “estaría mutando”²⁵.

Las manifestaciones actuales de corrupción estarían en la utilización discrecional de fondos provenientes de la cooperación, con una enorme confusión y contradicción acerca de si se trata de fondos privados o públicos. También se señala como otra forma de manifestación del fenómeno, el surgimiento de grupos empresariales, asociados al gobierno, que compiten con otros grupos del sector privado en condiciones de competencia desleal, con tráfico de influencias y prevaliéndose de información privilegiada a su disposición.

Como podemos ver, la opinión bastante acentuada es que el fenómeno de la corrupción no es privativo de un gobierno en concreto. Además, es necesario reconocer que las manifestaciones apuntadas en los párrafos anteriores, en su mayoría basadas en percepciones, abarcan solamente los actos de corrupción asociados con el poder político, sin considerar que existen otras manifestaciones que, unidas a las anteriores, se pueden aglutinar en las categorías de gran corrupción, corrupción administrativa y pequeña corrupción. A continuación se efectúa el análisis utilizando estas categorías.

a) Gran corrupción

El fenómeno de la gran corrupción hace referencia a las prácticas irregulares desarrolladas por funcionarios de primer nivel en el ámbito político y de la administración pública (líderes políticos, presidentes de los poderes del estado, ministros, viceministros, directores de entes autónomos), generalmente con intervención o con impacto directo en el ámbito privado.

²⁵ Fuente: Entrevistas a instituciones y organizaciones.

Salvo excepciones²⁶, la gran corrupción no afecta de forma directa el presupuesto del Estado²⁷. No se trata de delitos de apropiación o de desvío de recursos. Por esa razón no son comunes en este tipo de delincuencia los clásicos delitos de malversación, fraude, peculado o exacciones ilegales, con lo cual resulta prácticamente imposible auditar sus movimientos. Se trata de un tipo de corrupción más elaborada, que actúa de forma paralela al ámbito del Estado, procurando en cualquier caso, no dejar huellas.

Podría decirse que la gran corrupción es, desde todo punto de vista, inauditable

Al moverse normalmente fuera de la esfera del presupuesto estatal sus manifestaciones se circunscriben a delitos como el tráfico de influencias, el uso de información reservada, el enriquecimiento ilícito y al cohecho o soborno de grandes dimensiones. Grandes obras de infraestructura, adquisiciones de empresas del Estado (o donde el Estado tiene una cuota de participación) y concesiones, son sus principales áreas de actuación en el país.

De los casos más recientes que se pueden mencionar, aparte del proceso de privatización de empresas de la década de los noventa -en los que fácilmente concurrían todas las figuras mencionadas- están también los actos irregulares relacionados con el pago de indemnizaciones por bienes confiscados en los años 80's²⁸, la privatización de empresas de servicios

²⁶ Como el caso del “Canal 6”, “los camionetazos” o la Guaca, exclusivamente circunscritos a la apropiación de fondos públicos.

²⁷ Nos referimos al presupuesto en sentido estricto, es decir al aprobado en la ley anual de presupuesto.

²⁸ En base al Informe de Auditoría Especial del 8 de octubre de 1999, el Contralor determinó presunción de responsabilidad penal para el Director de la Oficina de Cuantificación de Indemnizaciones (OCI), por certificación de actas de junta directiva inexistentes (Falsificación de documentos), aprobar indemnizaciones sin autorización de la Junta Directiva (usurpación de atribuciones), alteración de información en perjuicio del Estado por la suma de (U\$ 3, 789,295.80 dólares). También se determinó responsabilidad civil para el Ministro de Finanzas de la época hasta por U\$ 12, 915,901.16 millones de dólares. Y contra otros funcionarios hasta por la suma de U\$ 2, 289,793.23. Más detalles, CGR, Resoluciones, dictámenes legales e informes de auditoría, 2005, 229 ss.

públicos como ENITEL, la adjudicación de concesiones por telefonía celular y el proceso de intervención y liquidación de los bancos y sus activos residuales, que dio lugar más tarde al conocido caso de los CENÍ's.

Otros ejemplos son aquellos asociados a la corrupción política, es decir a la corrupción de los políticos. En todos los gobiernos se ha mencionado el pago de "cañonazos", es decir de sobornos a diputados de la Asamblea Nacional a cambio de votos favorables a un determinado proyecto de ley. Son los "costosos", por difíciles de conseguir, votos 47. Como no podría ser de otro modo, no existe documento alguno que pueda corroborar la veracidad y autenticidad de los mencionados cañonazos²⁹.

Otra de las manifestaciones de la gran corrupción en Nicaragua es que su "capacidad de cabildeo" hace posible el resultado de una corrupción legalizada.

Son casos en lo que las prácticas corruptas, relativas a concesiones, exenciones o exoneraciones, se garantizan (de forma previa, o posteriormente por medio de ratificación) a través de leyes o decretos³⁰. Y para atar los cabos sueltos, y siempre que fuere necesario, la gran corrupción está dispuesta a influenciar al ámbito judicial a fin de obtener las resoluciones del caso y conseguir en casi todos los casos impunidad.

El fenómeno de la gran corrupción se confunde o se mimetiza con las prácticas legítimas, por lo que resulta altamente tolerable para el entorno social. Este tipo de fenómeno tiene una enorme capacidad de adaptabilidad y absorción en el ámbito social nicaragüense.

²⁹ En esta misma línea, de corrupción política se sitúan las asignaciones presupuestarias a organizaciones no gubernamentales relacionadas con (o pertenecientes a) diputados de la Asamblea Nacional. Es el caso que los medios de comunicación han denominado como el de las ONG's fantasmas.

³⁰ Un ejemplo de ello es la aplicación del Decreto 520 sobre Incentivos a las Inversiones Hoteleras y Centros de Diversión, con el que se exoneró impositivamente la construcción de edificios y hospitales de un importante grupo empresarial nacional. Cfr. Diario de la Corrupción, UCA, 2007, 40 ss.

b) Corrupción Administrativa

La corrupción administrativa es aquella que se presenta en el engranaje de la administración pública. Es cometida esencialmente por funcionarios públicos de segundo y tercer nivel de jerarquía. Su fenomenología se concreta en un conjunto de actos violatorios a la ley de presupuesto, a la ley de contrataciones del Estado, a la ley de probidad de los funcionarios públicos, a las normas técnicas de control interno y, entre otros, también a la legislación penal.

Las conductas más comunes de este tipo de corrupción constituyen actos de apropiación, distracción y utilización indebida de los bienes (muebles o inmuebles) y recursos del Estado, a través del peculado, la malversación, el fraude, exacciones ilegales y negociaciones prohibidas. Es un fenómeno que convive con el actuar ordinario de los funcionarios públicos, aparece en las autorizaciones, permisos, registros, descargos, inventarios, créditos y débitos, por lo que es más evidente, auditable y, por tal razón vulnerable a la detección y el control.

Es un tipo de corrupción que aparece unida a otros delitos no precisamente peculiares de los funcionarios públicos, pero que le están asociados a través de una relación de medio a fin. Así ocurre con el delito de falsificación de documentos (facturas, soportes, etc.) necesarios para cometer el peculado, o la falsificación de documentos públicos (escrituras públicas) para el “tráfico de tierras”. También aparece asociada al delito de defraudación tributaria o contrabando aduanero, pues la comisión de éstos es el medio necesario para que el funcionario pueda percibir el soborno.

Si bien la corrupción administrativa puede asumir modalidades complejas, como ocurre cuando las conductas de apropiación se entremezclan con el tráfico de influencias, el soborno o el tráfico de información reservada, sus acciones ordinarias son comúnmente sencillas.

Puesto que toda afectación de fondos presupuestados debe quedar registrada, no podría eludir la responsabilidad del caso, el funcionario que habiendo recibido 17 cheques en concepto de asignaciones presupuestarias para viáticos y subsidios, no da razón de cómo fueron administrados, ni presenta soporte de lo pagado, evidenciando una apropiación característica del peculado.

También concurre este tipo de corrupción en la conducta del funcionario que autorizó pago de seguro familiar, gastos de tarjetas de créditos no autorizadas y otros gastos personales hasta por la suma de veinticinco mil dólares. O en el caso del funcionario de aduanas que dejó de aplicar las multas correspondientes al dueño de las mercancías que pretendía introducidas ilegalmente, con perjuicio para el Estado cercano al medio millón de córdobas, lo que como mínimo determina la existencia de un delito de fraude y abre la posibilidad de investigar un delito de cohecho o soborno.

En el ámbito de las licitaciones y adquisiciones de bienes y servicios, la corrupción opera por medio de tráfico de influencias y el uso de información reservada, practicas difícilmente detectables por los controles ordinarios.

En un plano de mayor complejidad, al tratarse de conductas en las que pueden incurrir todo tipo de funcionarios públicos, cuando la misma es realizada por miembros de la alta jerarquía del

ámbito funcional, relacionado también a la jerarquía política, adquiere algunos de los beneficios asociados a la gran corrupción (entre otros, la impunidad y el amparo). Eso sí, la corrupción administrativa no logra

Gráfica 3: Determinación del daño de la Corrupción Administrativa

Año	Córdobas	Dólares
1999	C\$ 122441,894.24	\$1680,234.87
2000	C\$ 1687,801.25	\$66,720.14
2001	C\$ 2855,802.54	\$9,765.83
2002	C\$ 3826,916.91	\$932,491.84
2003	C\$ 55454,729.19	C\$ 55454,729.19
2004	C\$ 31232,495.63	\$277,020.52
2005	C\$ 48704,423.18	\$1756,274.05
2006	C\$ 6705,467.45	\$8364,502.76
2007	C\$ 33222,951.27	\$13,636.88
2008	C\$ 51003,523.83	\$99,481.65
2009	C\$ 4020,891.50	\$0.00
Total	C\$ 361,156,896.99	\$16, 938,409.67

conseguir admisibilidad social. Es más, se puede decir que una vez que se pone en evidencia, la ciudadanía la rechaza, quizás por la conciencia de la cercanía de lo público (el presupuesto, el puente, la calle, el alcantarillado, el agua potable) y la afectación económica que produce. La corrupción administrativa es entonces sensible a la denuncia.

Este tipo de prácticas pueden parecer de poca entidad, y sin embargo las evidencias muestran que dilapidan gran cantidad de recursos públicos, como se aprecia en las estimaciones que hace la Contraloría, expuestas en la grafica 3.

Finalmente en la categoría de corrupción administrativa se encuentran las anomalías de carácter meramente administrativo, causadas por negligencia o mala fe, y que causan perjuicio al Estado, sancionadas con multas, despidos y glosas. Entre los casos más representativos está el establecimiento de responsabilidad civil a los funcionarios que, con dinero de la Presidencia de la República, pagaron casi medio millón de córdobas a una empresa constructora para que iniciara obras de construcción de un helipuerto en una finca privada, cuando esta construcción no estaba prevista en el presupuesto³¹.

Igual sanción se determinó en el caso del Presidente de la Junta Directiva del BANIC que autorizó transferencia de fondos para pago de bonos (trimestrales y navideños) de los miembros de la Junta Directiva, sin autorización para ello; así como el pago de honorarios profesionales sin que existieran los contratos respectivos ni evidencia del trabajo realizado³².

c) Pequeña Corrupción

La pequeña corrupción actúa de la misma manera, en cuanto a delitos y procedimientos, que la corrupción administrativa. La diferencia entre una y otra está en la magnitud del daño causado, en su repetibilidad, en las dependencias y funcionarios de la administración pública involucrados y en su nivel de adecuación, tolerancia social y sensación de impunidad.

³¹ Cfr. CGR, Resoluciones, dictámenes legales e informes de auditoría, 2005, 51 ss.

³² Así, CS-CGR- RIA 005-001.

Una de las conductas comunes de pequeña corrupción, es utilizar fondos públicos para gastos de representación inexistentes, hoteles, restaurantes y demás. Así también la conducta del director de una entidad que cargó a la cuenta de un proyecto gastos de carácter personal (viaje y compra de ropa). De la misma manera encajan en este tipo de fenómeno la conducta del encargado de bodega de un ministerio de Estado que no supo justificar el faltante que existía en materiales y suministros. Y así se pueden enumerar otras muchas que a diario ocurren en el ámbito central, regional y municipal.

En efecto, otra de sus características, que da una idea acerca del daño que produce, es su repetibilidad. Es difícil sino imposible cuantificar la cantidad de sobornos a policías que suceden diariamente, cuántas “coimas” ha de pagar un camionero al pasar por las básculas del país, qué cantidad de trámites expeditos se pagan en alcaldías, catastro, juzgados, aduanas y registros de la propiedad, pero su reiteración en el medio nacional es evidente y muestra su dañosidad social, transformándose en una práctica de enorme aceptación en las relaciones entre el ciudadano y el estado.

Esta misma circunstancia, de convivir a diario con ella, es lo que puede explicar el por qué la pequeña corrupción tiene en general un nivel bajo de denuncia, cuando visto el fenómeno en su globalidad es evidente que produce afectaciones económicas importantes.

La mitad de los nicaragüenses ³³ percibe corrupción en la PN y un 40% en los juzgados y la Alcaldía. En menor proporción un 27% percibe corrupción en la escuela pública primaria y un poco menos en los centros de salud.

Conforme a los últimos datos de la encuesta CIET se comprueba que existen niveles altos de percepción de la corrupción en algunas entidades del nivel local, que existen practicas de soborno o pagos irregulares en juzgados, escuelas, y policía, y que el nivel de la denuncia en pequeña corrupción ha descendido en los últimos años, mientras que el nivel de desconfianza, miedo y sensación de indefensión en las instituciones ha aumentado.

³³ Encuesta CIET 2009.

Aunque estas cifras son alarmantes, los datos generales más recientes sobre victimización muestran niveles medio-bajos en comparación con otros países, y un leve aunque persistente descenso de los sobornos desde el año 2003. A pesar de ello, no deja de ser relevante que uno de cada tres nicaragüenses afirme haber efectuado pagos irregulares en los juzgados, o que uno de cada cuatro personas detenidas por la policía de tránsito haya tenido que pagar un soborno. Los datos en las escuelas son más relativos, ya que en periodos anteriores se permitían las “contribuciones” y ahora no, aunque persisten cobros aún en un 16% de los casos. Los cobros en las Alcaldías para agilizar un trámite sin recibir un recibo por ello alcanzan a un 10% y en salud son por otra parte, casi inexistentes.

Otro aspecto que ayuda a comprender el estado de la pequeña corrupción en el país son los datos sobre denuncia de corrupción. La última encuesta muestra que han bajado los niveles denuncia de un 7% (2006) a un 5% (2009). Esto puede parecer una buena noticia si se piensa que una menor denuncia es una señal de menor corrupción. Otra interpretación llevaría a pensar que bajan los niveles de denuncia porque no existen condiciones objetivas o materiales para hacerla, o que el entorno no es favorable a ella. Las principales razones de no denuncia de corrupción no han variado significativamente en las encuestas de 2006 y 2009: son la indiferencia o desconfianza por un lado, y el miedo o indefensión por otro. Estas categorías relevantes reflejan la baja credibilidad de los ciudadanos en el sistema y el temor a represalias.

En cuanto a los costos de la corrupción, existen señales claras de que el costo mayor de la pequeña corrupción se da en la población más pobre, y que entre los servicios públicos que se dan a nivel local los más costosos son la justicia (juzgados) y la protección (policía).

Finalmente, desde una perspectiva de combate institucional a la pequeña corrupción, conviene constatar que los actos de pequeña corrupción casi nunca se judicializan. Es más, es difícil que lleguen al sistema institucional anticorrupción, optándose más bien por la aplicación de sanciones administrativas, de tal forma que pareciera ser que las instituciones del sistema han decidido, quizá por una cuestión de recursos y de capacidades, convertir por vía de hecho los actos delictivos de pequeña corrupción en meras infracciones administrativas, lo cual resulta alarmante.

2.2. Una clasificación de los factores que incentivan la corrupción

Tomando en cuenta los antecedentes sobre las causas de la corrupción, las relaciones políticas, sociales y económicas con el fenómeno, las prácticas descritas en la sección anterior y la información obtenida de informantes clave, se pueden sintetizar una serie de factores que incentivan la corrupción en el país.

Primeramente se pueden destacar factores relacionados con la evolución del proceso político y el sistema de transacción entre elites, y que son los siguientes: la incertidumbre, que relanza el juego del racional oportunismo; la relación directa entre incremento de poder político y económico de los grupos políticos en vez de la mediación y representación; la evacuación de los problemas políticos fuera del ámbito de las instituciones; la reforma del estado inexistente o frágil; y, las reformas a la medida, que incentivan el juego de costos y compensaciones por medio de corrupción

Seguidamente, se detectan factores relacionados con el impacto de los procesos en las relaciones público-privado: la impunidad; la politización de la justicia; el incremento de la indefensión; los obstáculos (fallas) a la aplicación de la ley y de los procedimientos

Otros factores están relacionados con la capacidad institucional: el fenómeno de la corrupción no es visto desde un enfoque de proceso por las Instituciones; la baja cobertura y eficacia de control y auditoría; la práctica de evasión de los procedimientos de control y aumento de la discrecionalidad; los insuficientes recursos humanos especializados en todos los eslabones de la cadena AC; los bajos niveles de acceso a información y soportes institucionales de ésta

Finalmente, se pueden distinguir factores vinculados a actores extra-institucionales, como son: las reacciones basadas en un sistema de costo-beneficios por parte del empresariado; la debilidad, polarización y poca especialización en las estructuras de la sociedad civil; la inexistencia de mecanismos de sanción en la esfera de los partidos políticos; el bajo compromiso de los partidos con las PAC; la polarización y el bajo impacto de la denuncia en los medios de comunicación; el aumento de la penetración del crimen organizado; la incidencia de las empresas

transnacionales; y, grandes flujos externos de recursos con altos niveles de discrecionalidad.

2.3. Un acercamiento a las prácticas corruptas en procesos de gestión pública

Las diferentes prácticas corruptas señaladas y sus mecanismos abarcan todo el Estado, pero algunas se dan más que otras o adquieren especialidad en determinados procesos administrativos. A continuación se señalarán riesgos de corrupción en tres procesos de gestión pública nicaragüense que involucran gran cantidad de operaciones y volúmenes de recursos: las compras públicas, la recaudación de impuestos, y la gestión a nivel local.

2.3.1. Riesgos de corrupción en los procesos de compra

El Sistema de Contrataciones del Estado (SISCAE) es considerado el sistema de adquisiciones con mayores garantías de transparencia y control del país. Sus principales virtudes son que uniforma los procedimientos de compra y los transparenta. Dentro de las modalidades de compra que contempla hay algunas que otorgan mayores garantías de corrección, ya que requieren transparencia previa, que es preferible a la transparencia y el control posteriores.

De acuerdo a las fuentes consultadas y la experiencia internacional, se puede afirmar que las compras públicas en Nicaragua están expuestas a riesgos de corrupción de una manera similar a otros sistemas de compras en proceso de implementación y desarrollo en Latinoamérica, pero con algunas áreas más posiblemente expuestas y que son las siguientes:

Aquellas áreas donde no se aplican las normas del SISCAE. Esto puede entenderse desde el punto de vista de la cobertura jurídica del sistema, y de su cobertura real.

-Desde su punto de vista jurídico, existen compras relevantes excluidas del sistema, como son las militares del Ejército, las destinadas a las labores policíacas, y las regidas por normas y convenios internacionales. Estas se someten a regímenes legales y procedimientos diferentes y por su excepcionalidad y su menor transparencia están de por sí más expuestas al riesgo, especialmente a prácticas de gran corrupción y corrupción

administrativa. Se suma a lo anterior que tales regímenes quedan vedados para las entidades tradicionales de control, y están sometidos a otro tipo de controles, los cuales son normalmente desconocidos para la ciudadanía. El uso discrecional y sin control de recursos en operaciones de compra y contratación de servicios deja amplios espacios para la desviación de fondos, para la colusión en perjuicio del Estado, y para la asignación de contratos en condiciones de desigualdad para los proveedores del Estado.

Otras áreas expuestas son aquellas que no aplican los procedimientos, o se someten a normas de excepcionalidad que no favorecen el control ex ante o concomitante del proceso de compra. Estas modalidades de compra pueden eludir plazos y requisitos de publicidad durante la operación. Es el caso de las exclusiones de procedimiento, cuyo uso si bien es legalmente admisible presenta una aplicación excesiva (equivalente a USD \$350,000,000 anuales) basado en una interpretación laxa de la ley de compras por parte de la CGR, o en una ambigüedad legislativa al no definir lo que debe entenderse por razones de “urgencia, seguridad u otras de interés público”³⁴. Estas áreas son ciertamente vulnerables a la gran corrupción y a la corrupción administrativa, cuando no van acompañadas de un ambiente de transparencia y mecanismos de control.

Desde el punto de vista de la cobertura real del sistema nacional de compras estatales (SISCAE), quedan más expuestas aquellas operaciones de compra que no están procesadas de acuerdo a la ley, ya sea por baja voluntad política de aplicarla o por dificultades objetivas para cumplir los estándares legales. Así, el riesgo de corrupción se incrementa en aquellas entidades y lugares donde, por ejemplo, se detecta un menor uso del sistema a pesar de los recursos presupuestarios para compras que administra (una señal de alerta se produce cuando sólo 73 de las 86 entidades del SISCAE participan de él) o falta la capacidad de conexión, los equipos y el personal capacitado para operar el sistema, como puede ocurrir en las municipalidades.

Un ejemplo de riesgo de este tipo queda demostrado cuando se constata que solo 20 de los 153 municipios del país están en condiciones de

³⁴ Artículo 3 Ley N° 323/2000.

conectarse al SISCAE³⁵. Esta es una oportunidad para la corrupción administrativa y la pequeña corrupción en la gestión de compras municipales.

Desde el punto de vista de la gestión del proceso de compra, existen normalmente dos momentos críticos expuestos al riesgo: primero la elaboración de pliegos de bases y condiciones³⁶, y segundo, la decisión de compra. Por una parte, el pliego determina la existencia de una necesidad a satisfacer, y el medio buscado para satisfacerla. La necesidad debe ser real y prioritaria, y el medio debe ser apto y el mejor para que una compra sea eficaz. Sin embargo, la discrecionalidad en la determinación de la necesidad de compra es un factor de riesgo, así como la debilidad de los sistemas de control institucionales asociados a la elaboración de los pliegos. Por otra parte, la decisión de compra debe basarse en criterios lo más objetivos posibles, debe ser fundada y debe respetar la igualdad de trato de los oferentes. La mayor discrecionalidad en materia de decisiones de compra es un factor reconocido internacionalmente como de mayor riesgo de los sistemas, y Nicaragua no está exenta de esta situación. Si un modo fácil de burlar los principios de una compra eficiente y transparente se dan en la elaboración de los pliegos de bases y condiciones, los controles ex post y tradicionales serán tardíos e ineficaces. La transparencia ex ante y el fortalecimiento de los sistemas de control interno asociados a compras son factores de disminución del riesgo.

2.3.2. Riesgos de corrupción en la gestión tributaria

La Dirección General de Ingresos (DGI) es la entidad estatal encargada de la mayor proporción de recaudación impositiva en el Estado (70%³⁷). Ha sido considerada tradicionalmente por la población como una caja chica del gobierno de turno, y enfrenta de manera permanente, al igual que en la mayoría de los países de la región, un riesgo de demanda y oferta de corrupción. Pero existen adicionalmente otros grandes factores que dificultan el proceso impositivo, como son el desconocimiento del universo

³⁵ Fuente: entrevista a funcionarios.

³⁶ Fuente: entrevista a funcionarios.

³⁷ El resto está constituido por los ingresos provenientes de la DGA, Tesorería y Alcaldías.

real de contribuyentes y la capacidad insuficiente de fiscalización³⁸ por parte de la DGI.

Desde el punto de vista externo la DGI está expuesta a la evasión fiscal, la elusión y la oferta de corrupción. En efecto, aunque se desconoce la magnitud de la evasión fiscal, existe una coincidencia en que la evasión es alta (cercana al 50%) y aún no se alcanza a dimensionar³⁹. Por otra parte, la elusión⁴⁰ es efectuada por las grandes empresas, que cuentan con recursos humanos y financieros para detectar las maneras de evitar el pago de impuestos, desde el origen, mediante la influencia en el direccionamiento de la generación de la norma legal, o en su aplicación, influyendo o adaptándose a la interpretación administrativa o fiscal⁴¹. Estas son prácticas que transitan desde la gran corrupción, cuando involucra a altos directivos públicos o autoridades (incluyendo la corrupción legalizada) a los funcionarios fiscalizadores, que están expuestos cotidianamente a la oferta de sobornos, en dinero o especie, para la omisión de la fiscalización o la adulteración de los informes de fiscalización (reparos).

Desde el punto de vista interno o de la demanda de corrupción, los funcionarios también pueden incurrir, y de hecho lo hacen, en requerimientos de soborno a los contribuyentes, o en actos de malversación, propios de la pequeña corrupción y la corrupción administrativa. Ciertamente existen algunas condiciones que favorecen estas prácticas, como son los bajos sueldos de los empleados que se relacionan con el público y que ejercen funciones de alta responsabilidad, y la baja rotación de personal en funciones de control o fiscalización. Esta segunda condición está siendo atacada por la DGI con un incremento del control de la jornada y mayor control de las operaciones.

³⁸ De acuerdo a la DGI, ésta cuenta con 380 auditores fiscales para 111,000 contribuyentes. La cifra óptima para efectuar su labor debiera ser de 1,000 auditores.

³⁹ Sin embargo, esta parece disminuir año con año debido a la ampliación de la base de contribuyentes y a las acciones de fiscalización de la DGI.

⁴⁰ Se entiende por elusión fiscal el acto tendente a eludir un impuesto o tributo de forma lícita.

⁴¹ Tómesese en cuenta que el pago de impuestos está altamente concentrado en pocas empresas: solo 390 empresas generan el 82% de la recaudación nacional.

Ahora bien, cuando las prácticas corruptas se dan al interior de la DGI, los mecanismos más comunes son los siguientes⁴²: a) la negociación de los reparos en la fiscalización; b) la agilización de la devolución de saldos (mediante pagos de engrase); c) la detención de fiscalizaciones programadas o en curso; d) la malversación de fondos mediante la colusión de funcionarios de diversas áreas para apropiarse de las deudas pagadas por los contribuyentes; y, e) la adulteración de documentos que reflejen valor de exportaciones y en colusión con el contribuyente.

2.3.3. Riesgos de corrupción en la administración de recursos públicos en el nivel local.

En esta materia existen datos fragmentarios sobre los riesgos de corrupción y sus manifestaciones en el ámbito de la administración local.

La importancia de tratar los riesgos en el nivel local nace de la tendencia a un mayor flujo de recursos transferidos a los gobiernos locales, y a la importancia que tienen estas entidades en la vida de las comunidades.

Los informes de la Contraloría General de la República son útiles para contar con una aproximación a los riesgos de corrupción administrativa en las municipalidades, especialmente cuando no existen fuentes directas de información. Por otro lado, las encuestas permiten conocer la existencia y eventualmente la magnitud de la pequeña corrupción, es decir las prácticas irregulares y especialmente los sobornos que realizan funcionarios públicos en contacto con los usuarios de los servicios públicos en el nivel local.

De acuerdo con las auditorías de la Contraloría, en el ámbito de la administración municipal existen áreas de riesgo especialmente asociadas a los procesos de administración de recursos.

Los exámenes practicados sistemáticamente por la CGR en las municipalidades del país arrojan que las mayores debilidades de los sistemas de gestión y control interno están ubicadas en el control

⁴² Fuente: entrevista a funcionarios.

financiero y la contratación de bienes y servicios⁴³. El 92% de las auditorías efectuadas por la Contraloría mostraron riesgos en el sistema de administración financiera.

Por ejemplo, el 21% de las Alcaldías en el 2005 no habían depositado íntegramente en el banco los ingresos recibidos, y de los depósitos realizados un porcentaje similar lo era con retraso o al final del mes. Las recomendaciones más importantes sobre la materia⁴⁴ han recaído en fortalecer los procedimientos de recaudación municipal, el control de inventarios y crear unidades de auditoría interna, lo que muestra el riesgo de prácticas de corrupción administrativa en los procesos de recaudación y en los de compras.

Como ejemplo, el 83% de las auditorías muestra hallazgos relevantes en materia de contratación de bienes y servicios, como por ejemplo contar con propiedades sin inscripción en el registro público de la propiedad, o que una cuarta parte de los municipios no realiza inventario del activo fijo, o la quinta parte de ellos existen compras sin cotizaciones de respaldo. Todo lo anterior facilita la ocurrencia de delitos de malversación de caudales públicos y el uso indebido o la apropiación de bienes municipales⁴⁵, y en general de prácticas de corrupción administrativa pero en el nivel local la pequeña corrupción parece ser habitual y es gracias a la práctica de los sobornos. Las encuestas de victimización de soborno muestran que Nicaragua tiene un nivel medio de pequeño soborno en

⁴³ Diagnóstico sobre el ambiente de control y transparencia de los gobiernos municipales de Nicaragua 2004-2005; GTZ. También se consignan debilidades en materia de administración de proyectos (2004-2005) lo cual mostró mejoría al año 2007. Este rubro es importante ya que los años 2004-2005 los proyectos representaron el 73% de las transferencias a los municipios.

⁴⁴ Diagnóstico. Obra cit.

⁴⁵ De acuerdo al diagnóstico sobre ambientes de control en los municipios, al 2007 los municipios han mostrado avances en el fortalecimiento de sus ambientes de control, y según la certificación hecha por PROGODEL/GTZ el porcentaje promedio base de cumplimiento de las normas técnicas de control interno fue de 77,4%. El mejoramiento de estas condiciones aparecen contribuyendo el Ministerio de Hacienda en materia de control de transferencias, la Contraloría General de la República, y la Dirección General de Contrataciones Municipales.

comparación con otros países del continente. Según datos de 2008, un 9,8% de los nicaragüenses encuestados han sido víctimas de corrupción municipal en los últimos doce meses⁴⁶, porcentajes similares a Paraguay y Guatemala, pero claramente mejores que los de Haití, México o Bolivia. Por otra parte, el Barómetro de las Américas⁴⁷ muestra que esta corrupción municipal habría sido menor en el 2008 (8,9 %) que en el 2006 (12,6 %), mostrándose una mejoría aunque sin poder deducirse una tendencia. Complementariamente, la encuesta CIET⁴⁸ ofrece algunos indicios de que efectivamente pueden estar disminuyendo sostenidamente algunos tipos de cobros ilegales en el nivel local, especialmente desde el 2003 hasta la fecha.

3. Análisis de las políticas y del proceso anticorrupción en Nicaragua

Una vez examinadas las causas de la corrupción, las manifestaciones del fenómeno más comunes y relevantes, y sus mecanismos de funcionamiento, resulta necesario examinar las políticas implementadas hasta ahora para combatir la corrupción.

La relevancia internacional del tema de la corrupción ha cristalizado en convenciones internacionales anticorrupción, que han inducido la adopción de estrategias, programas e instrumentos estándar. Esto se ha constituido en un marco indicativo que ha señalado objetivos y adecuaciones a realizar por los países con carácter de obligatorio cumplimiento⁴⁹. La interacción entre estos marcos internacionales y su adecuación nacional ha alimentado el debate sobre la idoneidad de las estrategias adoptadas por los países y sobre la efectividad de ellas, tanto para responder al problema nacionalmente, como para cumplir con los estándares internacionales.

⁴⁶ Victimización por corrupción municipal. Diana Orces. Universidad de Vanderbilt. 2009.

⁴⁷ Encuesta Lapop 2008 y 2006.

⁴⁸ La encuesta de sitios centinela CIET 2009 está referida a pagos para agilizar trámites en Alcaldías en los cuales no se entregó recibo al usuario del servicio municipal. Esto no corresponde en estricto rigor a un soborno, por lo que los datos no son comparables con datos de otras fuentes, excepto con datos de las encuestas CIET anteriores.

⁴⁹ Como muestran los informes nacionales destinados regularmente al MESICIC, en cuya elaboración les ha cabido una participación activa a la OEP y a la PGR.

La corrupción como objeto de la agenda política

En Nicaragua la lucha contra la corrupción se inscribe en un proceso largo y difícil de construcción de normas e instituciones. El problema de la corrupción, como se verá más adelante, es objeto de acción pública sólo desde hace una decena de años, y esta reciente consideración de la corrupción implica dos posibilidades causales.

Una es que el fenómeno era poco importante hasta ahora y la otra es que existía pero no había condiciones para su reconocimiento político y como ámbito de política pública. En el primer caso es una tendencia que cambia en el segundo se trata de condiciones más estructurales.

La respuesta se ubica en una combinación compleja. En primer lugar la corrupción es un problema sobre el que hay evidencia histórica acumulada pero dado que Nicaragua tuvo regímenes políticos de alta discrecionalidad por tiempos prolongados hasta 1990, no existían condiciones estructurales para que el problema fuera reconocido, independientemente de la importancia de su señalamiento.

La tendencia ha cambiado progresivamente a medida que se ha dado alternancia en el gobierno desde 1990 a la actualidad. En el marco de normas reconocidas, se han impuesto nuevas exigencias de funcionamiento en la administración pública, se han visibilizado sus debilidades y con ello se han creado mejores condiciones para la exposición de la corrupción. Junto con la alternancia en el poder, la actividad de los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil han apoyado a reconocer el fenómeno.

En consecuencia, esto lleva también a identificar que no estamos frente a un cambio de tendencia en materia de corrupción sino que frente al reconocimiento de una situación existente, históricamente acumulada, frente a la cual poco a poco se crean capacidades institucionales para su reconocimiento y para la acción pública.

Estas capacidades a su vez se encuentran en proceso de construcción, sus normas y procedimientos han estado en constante y reciente evolución. Instituciones claves se han modificado en su composición, constitución y normativa orgánica en los últimos años.

Por lo tanto cualquiera haya sido, la importancia de la corrupción en el pasado, ó sea en la actualidad, la determinación de su magnitud y su tratamiento no es posible hasta que aparecen condiciones políticas e institucionales. Las denuncias de corrupción en fases históricas pasadas, cualquiera haya sido la gravedad de ellas, no traspasaron la frontera del reconocimiento efectivo para la acción pública. De allí que es generalmente aceptado que el reconocimiento de la corrupción y la necesidad de su tratamiento se inicia alrededor de 1998-1999. El proceso y la tendencia cambian a partir de ese momento. En efecto, el fenómeno comienza a emerger, a ser reconocido políticamente y las exigencias de políticas para enfrentarlo se constituyen en una demanda real.

Las condiciones en que emerge a la visibilidad el problema de la corrupción están marcadas por un cruce de acontecimientos que podrían calificarse de críticos, desde el punto de vista de su potencial detonante de la toma de conciencia. Por un lado la emergencia que provocó en el país el huracán Mitch en 1998 implicó un flujo de recursos suplementario de ayuda externa para la reconstrucción y la disminución de la vulnerabilidad del país. Ello se acompañó de exigencias de transparencia y rendición de cuentas por parte de la cooperación en un ambiente cargado de denuncias de enriquecimiento ilícito.

Estas exigencias cristalizaron en la declaración de Estocolmo de 1999, en la intención de dar un seguimiento en los avances en transparencia y en la apertura de una oficina de integridad adscrita a la vicepresidencia del gobierno de la época, financiada por la cooperación.

Mientras esto ocurría las denuncias de corrupción hacia la administración de la época se incrementaban. El presidente de la Contraloría condujo investigaciones por enriquecimiento ilícito del presidente de la época Arnoldo Alemán que implicaron luego su procesamiento, su condena y luego de largos años su sobreseimiento. Al mismo tiempo se acumularon diversos esfuerzos en materia de combinar transparencia e investigación, hasta concluir en 2006 con una propuesta

En su evolución el proceso tuvo un gran activismo, se realizaron cambios tanto institucionales como legislativos, y se crearon instrumentos nuevos como el fondo anticorrupción

gubernamental de estrategia nacional anticorrupción. Tales esfuerzos están en reelaboración durante 2008 y 2009, sin que haya concluido el proceso.

El contexto de estos esfuerzos anticorrupción ha tenido ciertas características dignas de mención. Primeramente, desde 1990 hasta la fecha se ha acumulado un conjunto importante de transacciones políticas que se constituyeron en un sistema ad hoc de gobierno. Estas transacciones entre grupos de interés político y económico fueron poco transparentes, sin consulta ni validación democrática, con altos niveles de autonomía y discrecionalidad, y limitaron el desarrollo democrático y el reforzamiento institucional. Aunque los intereses en juego vivieran sucesivas crisis producto de renegociaciones y reacomodos, estaban íntimamente ligados al esquema de negociación creado que les aseguraba mutuamente impunidad y control. El último y más importante reacomodo fue la negociación del FSLN y el PLC en el 2000 conocida como El Pacto ⁵⁰.

En segundo lugar, este contexto político, marcado por un proceso de transacción política que a partir de 1998 se desarrolló en un esquema bipartidista, ha condicionado los esfuerzos anticorrupción. Sus consecuencias han sido importantes sobre la politización del poder judicial, la eficacia institucional en la lucha contra la corrupción, la legalidad y la legitimidad. En los casos más simbólicos de alta corrupción no ha habido sancionados, muchas responsabilidades administrativas están bloqueadas y los comportamientos transgresores son ignorados según la importancia del personaje y el peso político de su respaldo. Esto ha generado una percepción de ineficacia en la lucha contra la corrupción.

Una tercera característica es la ambigüedad oficial sobre la importancia del fenómeno. De manera que no hay una opinión oficial sobre la dimensión de la corrupción que establezca su grado de importancia, de urgencia y dónde atacarlo concretamente. Como lo constata el borrador actual de la Estrategia nacional para la transparencia ética y gobernabilidad “debemos tener en consideración que aun no existe en el país un diagnóstico o

⁵⁰ Estas transacciones conocidas como “el pacto” consistieron en un acuerdo político que sentó la base para asegurar el bipartidismo, se modificó la ley electoral y se reformó la constitución para asegurar una distribución de cargos en el estado entre ambos partidos.

documento oficial que permita determinar las causas de la corrupción así como sus formas y más aun el impacto específico en el desarrollo económico y social del país”⁵¹.

Principales políticas

En este contexto histórico y político, las medidas anticorrupción en Nicaragua se han ubicado en una secuencia, donde se va poniendo en evidencia por una parte el tipo de enfoque frente a la toma de conciencia del fenómeno, y por otra, los esfuerzos por crear normas e instituciones.

Las principales políticas han partido de las tendencias de modernización del Estado y reforzamiento institucional estándar, establecidas en paradigmas dominantes en la década de los 90. Esto quiere decir que buscaban mejorar la eficiencia y la eficacia, con procedimientos de incremento de la eficiencia asignatura y de control.

Por lo tanto su preocupación era más gerencial que de tratamiento de problemas de transparencia, integridad y corrupción. Esto implicaba un supuesto: las instituciones estaban funcionando en un clima aceptable de integridad. Sin embargo importantes procesos de política pública no fueron sometidos a verificación a lo largo de la década, pese a los riesgos y a la evidencia circunstancial⁵².

Es a partir del año 2001 que se abre una oficina de integridad en la vicepresidencia y comienza un proceso donde se combina el fortalecimiento institucional con objetivos más específicos de transparencia, incluyendo el nivel local. Con ello se buscó expresamente mejorar la transparencia y promover una cultura de integridad, consolidar el estado de derecho y el marco jurídico, fortalecer la CGR, y mejorar la eficacia y la transparencia en las compras y contrataciones públicas. Una oficina de comunicación y estrategia durante el gobierno siguiente asumió el tema AC con el compromiso de elaborar una estrategia anticorrupción

⁵¹ Borrador de estrategia nacional pág. 4.

⁵² Evidente excepción lo constituye la suscripción, de la convención interamericana contra la corrupción en 1996 y su ratificación en 1997.

Junto con esto se constituyó en 2002 el fondo anticorrupción que se mantiene a la fecha como un apoyo especializado a medidas pro transparencia y anticorrupción. Su evolución ha conocido programáticamente cuatro etapas⁵³, como se sintetiza en el cuadro siguiente:

Gráfica 4:

Etapa No.1	Etapa No.2	Etapa No.3	Etapa No.4
Fortalecimiento Institucional	Fortalecimiento Institucional	Fortalecimiento Institucional	Fortalecimiento Institucional
Oficina de Integridad	Mejora transparencia del gasto público	Ampliación cobertura PGR	Apoyo acciones del sistema de persecución
Modernización CSJ CGR	Participación ciudadana y auditoria social		Prevención capacitación
Suscripción convención AC			Elaboración de nueva estrategia

La secuencia de políticas muestra una cierta continuidad, en torno al incremento de capacidad institucional en cobertura, la denuncia, la investigación y la coordinación, acento en la prevención y el cambio cultural, en la mejora de la transparencia.

Según algunos informes, esto ha tenido efectos sobre el umbral moral que se ha ido volviendo menos tolerante, y la mejor detección de la corrupción administrativa⁵⁴. Sin embargo en contraste, según otras fuentes, la

⁵³ Este seccionamiento solo tiene fines de análisis programático, y no se refiere a las Fases (I y II) del FAC.

⁵⁴ Lecciones aprendidas en el apoyo a la lucha contra la corrupción, fondo anticorrupción en Nicaragua ¿un caso exitoso? 2009

corrupción no ha disminuido y la transparencia ha conocido un retroceso importante.

Funcionamiento teórico del proceso anticorrupción en Nicaragua

El presente análisis de las capacidades de los diferentes actores en el combate a la corrupción, y especialmente de las capacidades de las entidades del FAC, considera que dicha actividad se estructura como un proceso, es decir, como una serie concatenada de etapas dirigidas a un fin determinado que es la reducción de las prácticas corruptas.

El proceso anticorrupción (AC) cuenta con dos grandes etapas: la prevención y la represión.

La prevención como un momento amplio destinado a anticipar y evitar desde su origen las prácticas corruptas, y una represión como un momento posterior destinado a sancionar la práctica corrupta ya cometida, especialmente mediante la aplicación de la capacidad coercitiva del estado.

Por un lado la prevención, para cumplir su objetivo debe ser amplia y suficiente, es decir, afectar a la mayor parte de las conductas sociales y del funcionamiento institucional, constituyéndose en condición de eficacia de la acción represora. La función represora debe por su parte ser efectiva y ejemplificadora, generando inhibición social a la corrupción y reafirmando la actividad de prevención. Entre prevención y represión existe una conexión necesaria, que es la detección y denuncia. Sin esta conexión, la prevención y la represión no pueden generar sus efectos esperados.

La etapa de prevención de la corrupción está constituida por una serie de actores, normas, mecanismos y sistemas, todos destinados a orientar la conducta de las personas y funcionarios públicos así como el desempeño de las entidades públicas hacia el interés general y el uso de medios lícitos. Los actores son de naturaleza pública, privada y social. Los actores públicos que aportan a la prevención son muy diversos, pero especialmente son aquellas entidades orientadas a la preservación de la integridad funcionaria, al control interno y control externo de la Administración, al control político de los actos del Ejecutivo, a la cultura cívica y la educación, a la participación social y política, al desarrollo del conocimiento, y a la defensa de buenas prácticas en los negocios.

La etapa de represión está constituida por un conjunto de actores, normas y procedimientos para la determinación de la responsabilidad, especialmente penal, de quienes incurren en prácticas corruptas. Esta etapa está fuertemente centrada en la aplicación de la fuerza coercitiva del estado frente a las infracciones más graves a la ley en una sociedad. Contempla normalmente, y dependiendo del sistema procesal penal del país, una sub-etapa de investigación en la cual tienen importancia los Ministerios públicos y sus fiscales investigadores, junto con los órganos auxiliares de la investigación, como son los órganos policiales. Le sigue una segunda sub-etapa de sanción, destinada a que los tribunales de justicia apliquen las medidas sancionatorias contempladas en el ordenamiento jurídico penal del respectivo país.

Entre ambas etapas se encuentra la de detección-denuncia, que tiene su origen en la prevención y que activa el funcionamiento de la fase represiva. Esta etapa está compuesta por actores, normas y sistemas que permiten detectar una conducta ilícita y canalizar dicha detección hacia las autoridades responsables y en definitiva hacia los órganos investigadores.

Esta labor es ejercida primeramente por la ciudadanía, quien sea o no víctima de corrupción denuncia los actos ilícitos asociados a la corrupción, especialmente acudiendo a mecanismos y oficinas de denuncia; por los órganos de control existentes al interior del gobierno o por aquellos de control externo, quienes en el ejercicio de rutinas de control detectan actos irregulares y los ponen en conocimiento de los órganos de investigación; por los órganos políticos que ejercen una labor de crítica política sobre los actos de gobierno; por los medios de comunicación, que ejercen un control social democrático sobre la actividad de los funcionarios públicos y de los organismos públicos; y por los gremios y las organizaciones de la sociedad civil (ONGs, universidades, centros de estudios, organizaciones sociales, sindicatos, etc.) que con su participación en las cuestiones públicas y de la comunidad llevan a cabo un control de las decisiones de las autoridades y del desempeño de las entidades públicas en la satisfacción de necesidades colectivas.

Tomando en cuenta este marco, es posible identificar en Nicaragua la interacción de un conjunto de instituciones que, a veces coordinadamente, a veces actuando de forma separada, están llamadas a jugar un importante

papel en el proceso que va desde la prevención, la detección y denuncia de actos de corrupción, hasta la investigación y sanción de los mismos. En el desarrollo de este apartado nos daremos cuenta que, aparte de la intervención institucional, es necesario reconocer otros actores que podrían coadyuvar en algunas de las etapas del proceso mencionado.

Los principales actores detectados en este estudio son los siguientes en cada etapa y su-etapa: 1) en la prevención: la Contraloría General de la República, la Oficina de Ética pública, el Ministerio de Educación, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y centros de estudios, el sector privado a través de sus organizaciones gremiales, los partidos políticos y la Asamblea Nacional; 2) en la detección-denuncia: la Contraloría general de la República, la Policía Nacional (DIE), las oficinas de denuncia, el Ministerio de la Gobernación (Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas), los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los partidos políticos y la Asamblea Nacional; 3) en la investigación: la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, la Policía Nacional y la Asamblea Nacional; y 4) en la sanción: los tribunales de justicia y la Asamblea Nacional.

Esta distribución se grafica a continuación:

Gráfica 5:

CGR	CGR		
OEP	PN/DIE	MP	
MINED	OF.DENUN	PN	PJ
MEDIOS	MIGOB	PGR	
OSC	MEDIOS		
UNIV.	OSC		
S.PRIVADO	S.PRIVADO		
P.P.	P.P.		
A.N.	A.N.		
PREVENCIÓN	DENUNCIA	INVESTIGACIÓN	SANCIÓN

La capacidad de los organismos que participan del proceso anticorrupción.

En el ámbito institucional analizaremos la capacidad formal y real de estas instituciones, entidades y organizaciones, para enfrentar el fenómeno en sus distintas etapas. Distinguiendo por un lado, las instituciones pertenecientes al FAC, las instituciones que no pertenecen a él pero que forman, o pueden formar, parte de la cadena institucional de lucha contra la corrupción y, las entidades u organizaciones que pueden desempeñar un rol de acompañamiento en algunas etapas del proceso anticorrupción.

3.1.1. Las instituciones que conforman el Fondo Anticorrupción

a) Policía Nacional

La función principal de la Policía Nacional es “garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución de los delitos”⁵⁵. Al ser el único cuerpo policial del país debe desempeñar también labores propias de una policía judicial⁵⁶.

En ese sentido debe colaborar con los órganos jurisdiccionales y remitir los informes policiales que resulten de las investigaciones al Ministerio Público a fin de que éste presente las acusaciones que resulten pertinentes⁵⁷.

En la cadena de lucha contra la corrupción juega un papel trascendente en el ámbito de la **detección**, documentación e **investigación** de hechos constitutivos de delito⁵⁸, lo que realiza por medio de la Dirección de Auxilio Judicial (DAJ) y Dirección de Investigaciones Económicas (DIE)⁵⁹.

⁵⁵ Artículo 97 de la Constitución.

⁵⁶ Cfr. Art. 3 de la Ley 228/1996 y Art. 170 ss., del Decreto No. 26-2006. Tb. Art. 227 del CPP, Ley 406/2001.

⁵⁷ Art. 228 Ley 406/2001.

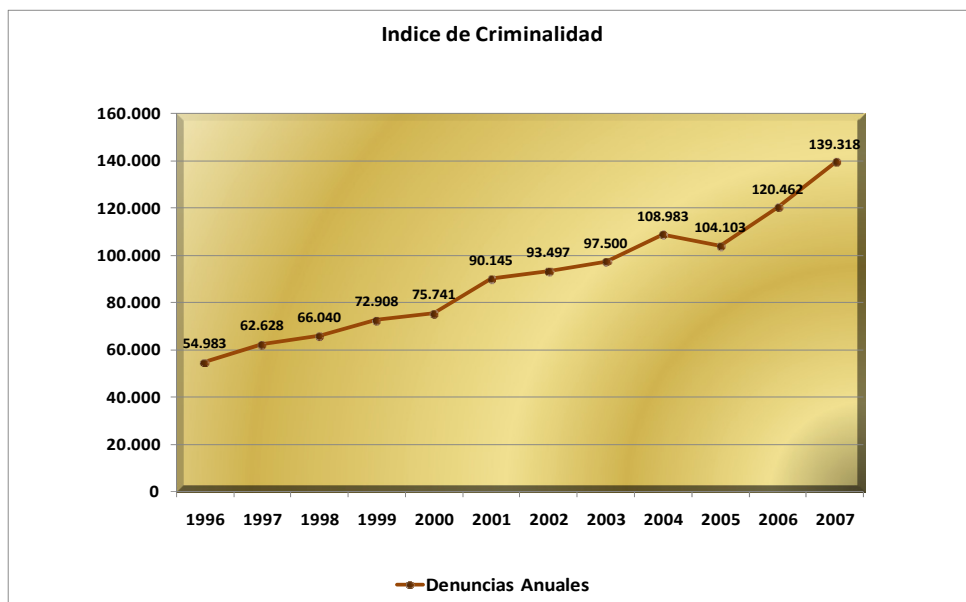
⁵⁸ Art. 56 del Reglamento de la Ley 228, Decreto No. 26-1996.

⁵⁹ La primera se ocupa de la investigación de los delitos y faltas, así como de la elaboración de los expedientes investigativos. La segunda, es la encargada de investigar los delitos de orden económico, fiscal, aduanero y legitimación ilegal de capitales. Así, art. 21 y 24 de Ley 228/1996.

El accionar de las distintas especialidades de la PN tiene cobertura nacional y se realiza con escaso presupuesto. Su primera limitación apunta a las condiciones materiales para la operatividad.

Adicionalmente se reconoce que tiene poco personal y está aún escasamente capacitado para atender un índice de actividad delictiva que año con año se incrementa (ver gráfica 6), con manifestaciones de ser una delincuencia que va adquiriendo características de tecnificada, organizada y compleja⁶⁰.

Gráfica 6:



El combate a la criminalidad en general, y a la delincuencia económica y organizada en particular, se convierte en una lucha desigual en la que los delincuentes, además de contar con más y mejores recursos económicos y materiales, aprovechan a su favor las fisuras que genera la corrupción en el

⁶⁰ Nos referimos a la delincuencia de carácter económico que en algunos casos llega a ser transnacional, como el lavado de dinero, y a la delincuencia organizada relacionada con la narcoactividad, el tráfico de armas, de personas, etc. Fuente: Entrevistas institucionales.

andamiaje institucional, llegando a permear incluso al propio órgano policial⁶¹.

Una de las fortalezas de la PN es su credibilidad institucional⁶², ello le ha permitido el apoyo de la cooperación internacional para la consecución de muchos proyectos que han mejorado su capacidad de respuesta operativa⁶³, entre éstos destaca también su inclusión en el FAC como una pieza clave en el ámbito de la detección e investigación de actos de corrupción. Esto ha permitido, no sólo que la PN tenga algunos recursos adicionales para realizar su actividad, sino que además mejore los mecanismos de coordinación y comunicación con otras instituciones de la cadena AC como la PGR y el MP.

b) El Ministerio Público

El Ministerio Público tiene como función principal la de ejercer la acusación en representación de la víctima y de la sociedad. Está facultado para proceder al inicio de las investigaciones y llegar a presentar una acusación ante los tribunales de justicia, sea por impulso (denuncia) de la víctima, por intervención policial u oficiosamente⁶⁴. Es una instancia técnica de investigación en la solución de los casos penales. Le corresponde, en

⁶¹ Una muestra de lo anterior es que tan solo en el último año la División de Asuntos Internos de la PN ha recibido 2,316 denuncias, de las cuales 352 estaban relacionadas con actos de corrupción. Cfr. informe del período junio 2008 a julio 2009, presentado al MESICIC- OEA

⁶² Conforme los datos del Barómetro de las Américas 2006, la Policía Nacional tiene un nivel de confianza de 52.3, en una escala de cero a cien, y está dentro de las cuatro instituciones más confiables de Nicaragua, junto al Ejército Nacional (57.9), los Medios de Comunicación (59.2) y la Iglesia Católica (64.5).

⁶³ Así, el apoyo a las Comisarías de la Mujer, Asuntos Juveniles, Academia de Policía, Seguridad Pública, entre otros. Entre los donantes figuran: Noruega, DANIDA, ASDI, Japón, BCIE. Cfr. Matriz de Aporte y Acciones de los Proyectos de la PN. División de Desarrollo, Programas y Proyectos PN.

⁶⁴ Siempre que no se trate de casos de “delitos de acción privada”, en los que sólo se puede proceder con el impulso del ofendido.

exclusiva, el ejercicio de la acción penal por la comisión de delitos graves⁶⁵. La víctima u ofendido podrá acudir ante los tribunales a acusar directamente sólo en el caso de delitos menos graves, o cuando el MP haya desistido formalmente del ejercicio de la acción.

En materia de delitos de corrupción que afectan el patrimonio del Estado, el MP debe mantener una estrecha colaboración con la Policía Nacional con quien coordina además “la política general de prioridades que deben orientar la investigación de los hechos delictivos”, pudiendo conformar “equipos conjuntos de investigación”⁶⁶, pero además de ello debe colaborar con otras instituciones como la CGR y la PGR, sobre todo porque la primera puede ofrecer una asistencia técnica invaluable, y la segunda es la legítima representante de los intereses del Estado. En los últimos dos años, a partir de la inclusión del MP y la PN como contrapartes del FAC, se destacan avances significativos en la coordinación y comunicación. Debe reconocerse igualmente que aún quedan por superar viejas incomodidades relacionadas con el mantenimiento de los espacios, el cuidado celoso de sus propias competencias y la incidencia de los aspectos políticos⁶⁷. Una muestra de lo anterior son las investigaciones autónomas realizadas por el MP sin intervención de la PN o de la PGR, igual cosa sucede con las realizadas por la PGR y la PN.

Otro espacio de fricción lo constituye el hecho de que no existe un término legalmente establecido para que el MP se pronuncie sobre si ejercerá o desistirá de presentar la acusación en un determinado delito de corrupción. El desistimiento por parte del MP daría lugar a que la PGR (como representante de la víctima) la ejerza directamente, pero el control del expediente de investigación sin pronunciarse sobre el tema “paraliza la eventual persecución penal”. Esto es lo que ha motivado a la PGR a promover una reforma legal que le autorice a presentar directamente las

⁶⁵ Esta facultad de controlar el ejercicio de la acción penal sólo en el caso de los delitos graves es reciente. Proviene de la reforma que realizó el recién aprobado Código Penal, por medio del art. 564. Ley 641/2008.

⁶⁶ Art. 14 de la LOMP, Ley No. 346/2000.

⁶⁷ Fuente: Entrevistas institucionales.

acusaciones ante los tribunales en el caso de delitos contra el Estado, lo cual ha abierto un nuevo espacio de fricción entre estas instituciones.

Aunque las motivaciones que afectan el pronunciamiento del MP sobre una investigación concreta pueden ser diversas, teniendo en cuenta de que casi siempre se trata de investigaciones complejas, la incidencia del poder político es uno de los que más afectan ese pronunciamiento⁶⁸.

Uno de los problemas mencionados de forma recurrente para la eficacia penal es la admisibilidad del amparo (con suspensión del acto), que impide el inicio de las investigaciones o las detiene una vez que éstas han comenzado.

Con las limitaciones apuntadas, a las que se le suma la escasez de medios técnicos, recursos para los desplazamientos⁶⁹, personal suficiente y con la capacitación adecuada, el MP ha logrado conformar una unidad central anticorrupción⁷⁰, una unidad de enlace en Managua y 17 fiscales enlaces a nivel de los departamentos, logrando con ello dar cobertura a todo el país⁷¹, lo que ha permitido tramitar 121 casos de corrupción en el período enero 2006 a marzo 2009⁷².

c) Procuraduría General de la República

Tiene a su cargo la representación legal del Estado en todos los órdenes. Cuando se trata de actos de corrupción la PGR actúa como legítima representante de éste, pudiendo concurrir al proceso penal como acusador coadyuvante o acusador particular en su caso. Para que eso sea posible es necesario que el caso sea previamente sometido a la valoración del Ministerio Público, a fin de que éste decida si procede o no la acusación respectiva. Como se ha apuntado, éste es uno de los puntos de fricción que exigen una mayor coordinación y acuerdo entre el MP y la PGR.

⁶⁸ En este sentido, David Dye, *La Democracia a la Deriva*, 2004, 48.

⁶⁹ Sobre todo para aquellos casos de delincuencia transnacional cuyas investigaciones se realizan en el ámbito del tratado de asistencia legal mutua en materia penal.

⁷⁰ La unidad central está compuesta por 7 fiscales, unalista financiero y un administrativo.

⁷¹ Estos avances ya eran destacados por la misión de revisión de la II fase del FAC.

⁷² De las 121 causas ingresadas sólo 8 de ellas han recibido sentencia firme (3 culpables y 5 no culpables), mientras 14 de ellas se encuentran afectadas por recursos de amparo. Fuente: MP.

Uno de los logros más importantes de la institución ha sido su papel beligerante en materia anticorrupción. Los procesos judiciales incoados contra altos funcionarios de los últimos dos gobiernos acusados de delitos de corrupción se deben a su actuación. Podríamos decir que la PGR supo aprovechar las bondades de la legislación penal inquisitiva vigente hasta el año 2002, para presentar denuncias y acusaciones directamente ante los tribunales⁷³, logrando resultados positivos hasta el límite de sus posibilidades⁷⁴.

La PGR ha sido la instancia líder del FAC desde 2007 y forma parte del él desde su creación. Los recursos provenientes del FAC han contribuido a que la PGR fortalezca su capacidad institucional, tanto en la procuraduría nacional penal, con la creación de unidades especiales anticorrupción, delitos económicos y crimen organizado⁷⁵, como en las 19 procuradurías departamentales que existen hoy en día y que permiten contar con una cobertura nacional, incluyendo la RAAN y RAAS⁷⁶. Otro de los aspectos destacables es la creación, en el año 2007, de una unidad de cobro de glosas, el establecimiento de prioridades en materia anticorrupción y los esfuerzos para la elaboración de un borrador de Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción que pretende constituirse en una política de Estado con responsabilidades precisas para todas las instituciones, poderes del estado, empresa privada, gobiernos municipales y regionales.

El aspecto que contiene más desafíos, sin embargo, es el de los resultados a nivel de casos presentados ante los tribunales y, mucho más aún, de condenas obtenidas en casos de corrupción. En el terreno judicial las victorias obtenidas desde el año 2002, han sido pocas, e insuficientes y,

⁷³ Todo ello conforme al viejo Código de Instrucción Criminal (1879), que permitía la posibilidad de iniciar un proceso penal con la mera denuncia de cualquier interesado, u oficiosamente por el Juez.

⁷⁴ Al margen de las competencias legales de otras instituciones y de la incidencia de grupos de presión. Al respecto, David Dye, *La Democracia a la Deriva*, 2004, 47.

⁷⁵ Así en el Informe noviembre 2006 – abril 2007, FAC.

⁷⁶ Cfr. Informe Final de la Revisión de la Fase II del FAC, 2008.

como ha quedado en evidencia⁷⁷, también han sido temporales⁷⁸. Uno de los obstáculos más significativos que afectan a toda la cadena estatal de combate a la corrupción, invisibilizando y diluyendo sus esfuerzos, es la politización de los casos de corrupción que encuentra terreno fértil en un sistema judicial políticamente dividido que no permite augurar avances significativos al menos a mediano plazo.

El problema del amparo es otro de los asuntos en los que la PGR reconoce como una barrera procedimental⁷⁹.

No sólo porque la admisibilidad del amparo y la suspensión del acto impiden cualquier procesamiento penal, sino porque además obstaculiza la realización efectiva de las glosas impuestas por la CGR y que la PGR debe recuperar. Conforme los datos de la PGR las glosas que se encuentran amparadas, desde el año 2002 hasta la fecha, suman los C\$ 207, 154, 830.80 equivalentes a U\$ 12, 057,043.41⁸⁰.

d) Oficina de Ética Pública

La Oficina de Ética Pública (OEP) fue creada por Decreto Ejecutivo No. 67-2002⁸¹ y es la sucesora institucional del denominado Comité Nacional de Integridad (1998). En su decreto creador le fueron atribuidas extensas y complejas facultades. Además del mandato principal de promover la integridad y transparencia para prevenir actos de corrupción a nivel nacional, mandato incardinado en el **ámbito de prevención**, le fue asignada la responsabilidad de “promover la implantación de Normas Técnicas de Control Interno” en todas las instituciones del Poder Ejecutivo.

Debía además fortalecer las unidades de auditoría interna y apoyar a las autoridades del Poder Ejecutivo en la prevención de acciones que pudieran

⁷⁷ Nos referimos a la absolución en el caso de los “Camionetazos” (Byron Jerez) o de “La Guaca” (Arnoldo Alemán).

⁷⁸ No hacía falta mucho tiempo para comprobar que el accionar político terminaría con dar al traste los casos presentados. Ya lo anunciaba así, Dye, *La Democracia a la Deriva*, 2004, 44.

⁷⁹ Fuente: Entrevista a instituciones.

⁸⁰ Ex funcionarios amparados por glosas contra la CGR. Fuente: PGR.

⁸¹ Decreto de Creación de la Oficina de Ética Pública, Decreto No. 67-2002.

dar lugar a responsabilidades administrativas, civiles o presunciones de responsabilidad penal.

Por otro lado, se constituyó como Autoridad Central para la promoción del estudio y aplicación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), debía formular y aprobar la Política Nacional de Integridad y promover la participación ciudadana en temas de transparencia y gestión pública⁸².

Aparte de lo anterior, le fueron encargadas las atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Administrativo y Control Previo para las Entidades del Poder Ejecutivo y la dirección de la Unidad Ejecutora del Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado⁸³.

La OEP tuvo obstáculos en estas tareas. La CGR señaló que las facultades otorgadas a la OEP, invadían las atribuciones concedidas a ese órgano de control por la Constitución Política y su propia Ley Orgánica⁸⁴.

Aparte de esto, la escasez de recursos humanos y materiales con los que contaba la OEP le hacían imposible cumplir con el cúmulo de tareas asignadas y al cabo de poco tiempo, el Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado, fue trasladado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸⁵.

Puede decirse que las tareas y competencias asignadas a la OEP eran las características para una oficina que contara con fuertes atribuciones y recursos humanos suficientes y calificados, lo que en definitiva no era real. Sus competencias formales no fueron acompañadas de las asignaciones necesarias.

⁸² Art. 3 Decreto No. 67-2002.

⁸³ Unidades creadas conforme los decretos 26-1997 y 96-2000.

⁸⁴ Se dejaba entrever un grave conflicto de constitucionalidad que amenazaba seriamente la existencia de OEP. El equipo Jurídico de la CGR remitió al Consejo Superior un dictamen en el que se concluye la inconstitucionalidad del Decreto 67-2002, de creación de la OEP. Así, CGR, Resoluciones, dictámenes legales e informes de auditoría, 2005, 56 ss.

⁸⁵ Así en el Decreto No. 127-2004.

Los problemas de recursos materiales y de personal suficiente y óptimamente capacitado, perviven hasta la actualidad⁸⁶, en cambio, las desmesuradas atribuciones y funciones inicialmente concedidas han ido disminuyendo, al tiempo que la institución misma ha ajustado su perfil a sus capacidades reales⁸⁷, lo que ha permitido que en los últimos años presente logros importantes en materia de prevención, asistencia técnica y capacitación⁸⁸.

En efecto, el Decreto 49-2009, de adscripción de la OEP a la PGR y el cambio de denominación a “Oficina de Ética Pública de la Procuraduría General de la República”⁸⁹, redimensiona y focaliza su espacio de competencias a las materias de “prevención (análisis de riesgos) y promoción y educación”⁹⁰. En esa línea de ideas, de focalización al ámbito preventivo, se ubica también el hecho de que se le instituya como instancia rectora del “Código de Conducta Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo”⁹¹, dándole además la facultad de establecer convenios, programas interinstitucionales y otras acciones relacionadas con el ámbito preventivo, donde se involucre a otras instituciones públicas y a la sociedad civil⁹².

e) Ministerio de Gobernación

A partir de la segunda fase del FAC se consideró al MIGOB como una de las contrapartes nacionales que vendrían a colaborar en la **prevención** e

⁸⁶ Actualmente su personal es de 12 funcionarios.

⁸⁷ Como se señala en el documento de Revisión Final de la Segunda Fase del FAC en Nicaragua (agosto 2008), su fortaleza descansa en aspectos de divulgación y capacitación, no en la elaboración de diagnósticos (“semiauditorias”) que en muchas ocasiones podrían llevar a confusiones indeseables atendidas las competencias legales de la CGR.

⁸⁸ Trabaja coordinadamente con más de 35 instituciones (asistencia técnica), en los dos últimos años ha capacitado a cerca de dos mil funcionarios y empleados públicos y ha conformado una red de 55 promotores de ética. Así en entrevista a funcionarios.

⁸⁹ Así en el Decreto No. 49-2009.

⁹⁰ Decreto No. 49-2009.

⁹¹ Código de Conducta Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo, Decreto No. 35-2009.

⁹² Cfr. art. 29, Decreto No. 35-2009.

identificación de delitos relacionados con la corrupción, el tráfico de drogas y el lavado de dinero.

La Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas (CNLCD) se instituyó como la instancia especializada que vendría a cumplir esa función. Aparte de algunas capacitaciones realizadas, destaca la elaboración del Proyecto de Ley Creadora de la Unidad de Análisis Financiero (UAF). Se trata de una instancia que vendría a responder a las recomendaciones formuladas por el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) y con lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción⁹³. La UAF estaría llamada a jugar un papel relevante en materia de identificación de conductas delictivas, a través del análisis de información económica y financiera necesaria para que las autoridades y órganos de investigación del Estado (SIBOIF, Policía Nacional, Ministerio Público, PGR, Poder Judicial), puedan eficazmente prevenir, perseguir y castigar conductas relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo, lavado de dinero, bienes y activos, y en general acciones relacionadas con la criminalidad transnacional.

3.1.2. Otras instituciones públicas que intervienen o deben intervenir en el proceso AC

a) Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR) es el órgano rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado⁹⁴.

En cumplimiento de su mandato legal, tiene la facultad de evaluar y examinar los sistemas administrativos, contables, operativos y de información, así como las operaciones realizadas por las instituciones y organismos públicos o entidades privadas que reciban fondos públicos⁹⁵.

⁹³ Art. 5.4 de la CNUCC.

⁹⁴ Así, en el artículo 154 de la Constitución vigente. Tb. En el Art. 5 de la Ley No. 681/2009.

⁹⁵ Cfr. Art. 6 de la Ley No. 681/2009.

Se trata de una institución que está llamada a representar un papel preponderante en todo el proceso estatal anticorrupción; incide en el ámbito de la **prevención** a través de su facultad normativa⁹⁶; por medio de la auditoría gubernamental⁹⁷ cuenta con facilidades para **detectar** actos de corrupción; tiene además facultad sancionadora en el ámbito administrativo en aquellos casos en los que el funcionario público haya obviado observar disposiciones del ordenamiento jurídico⁹⁸, o cuando se haya causado perjuicio económico al Estado o a las entidades públicas, perjuicio que da lugar al establecimiento de glosas⁹⁹. Y, finalmente, puede presumir responsabilidad penal, cuando los resultados de la auditoría ofrezcan indicios de que se ha cometido un ilícito penal¹⁰⁰. De lo anteriormente expuesto se deriva que, desde el plano estrictamente formal, la legislación nacional otorga herramientas robustas y suficientes para que la CGR desempeñe su papel en el ámbito de la prevención y detección de actos de corrupción¹⁰¹.

Sin embargo, existen circunstancias que limitan o disminuyen el impacto de su actuación. El factor presupuestario es uno que impide a la CGR auditar la

⁹⁶ Entre otras normas que le corresponde aprobar están las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI).

⁹⁷ El control externo que realiza la CGR lo puede realizar a través de “auditorías financieras, de cumplimiento, operacionales, integrales, especiales, informática, ambientales, forense, de gestión y de cualquier otra clase...”, así en el Art. 9.1 y 43 de la Ley No. 681/2009.

⁹⁸ La sanción aplicable en estos casos puede constituir una multa de uno a seis meses de salario o la destitución del cargo. Cfr. Art. 77 ss., de la Ley No. 681/2009.

⁹⁹ Una vez firme la resolución que estableció las glosas, se envía certificación a la PGR para que mediante la vía ejecutiva realice las acciones tendentes al pago de las mismas. Así, Art. 87 Ley No. 681/2009.

¹⁰⁰ Art. 93 de la Ley No. 681/2009.

¹⁰¹ Además la Ley 681/2009 le otorga exclusividad del nombramiento y destitución de los auditores internos de las distintas instituciones (art. 9.4); amplía el período de caducidad de la instancia para determinar responsabilidades a 10 años y concede la posibilidad de interrumpirlo a través de actos administrativos concretos (art. 95 ss).

totalidad de la ejecución del presupuesto de ámbito nacional y mucho menos del sector municipal¹⁰².

También adolece de falta de personal suficiente y plenamente capacitado y sus resoluciones se ven igualmente afectadas por el abuso del amparo, que hace prácticamente imposible el cumplimiento de las sanciones impuestas, el pago de las multas y glosas establecidas o, en su caso, la investigación y procesamiento penal¹⁰³.

Para darnos una idea de la magnitud del problema conviene precisar que en los últimos diez años se han emitido glosas hasta por C\$ 361, 156,896.99¹⁰⁴ de los cuales C\$ 201, 690,016.24 se encuentran en calidad de glosas amparadas¹⁰⁵, es decir 55.84% del total¹⁰⁶.

Otro factor que afecta la percepción sobre el debido cumplimiento de las funciones de la CGR, son las consistentes informaciones sobre la politización del órgano y cómo esta politización estaría generando una amplia discrecionalidad para que el órgano superior “acuerde” la confirmación de hallazgos y determine las responsabilidades del caso. Esta circunstancia no es privativa de la CGR; como ya se ha señalado, afecta todo el proceso estatal. Múltiples fuentes han señalado que este factor negativo se hace evidente en los casos de altos funcionarios, vinculados a la política nacional, que han sido acusados de actos de corrupción.

¹⁰² Un dato ilustrativo a este respecto es que en el presupuesto del año 2008 se le asignó a la CGR la cantidad de C\$.155, 644,882.13, para auditar el presupuesto total de C\$ 35, 179, 704,997.62. La asignación presupuestaria a la CGR equivale al 0.44% del presupuesto total.

¹⁰³ Fuente: Entrevista a funcionarios.

¹⁰⁴ A la suma anterior tendríamos que añadir la cantidad de \$16, 938,409.67, en concepto de glosas emitidas exclusivamente en dólares.

¹⁰⁵ De las emitidas en dólares el amparo afecta a \$396,560.56.

¹⁰⁶ Fuente: CGR, Consolidado de responsabilidades civiles período 1999 al 2009.

b) Poder Judicial

El Poder Judicial es la institución encargada de dirigir y administrar la justicia en el país. Por disposición constitucional le corresponde, en exclusiva, la facultad de juzgar y ejecutar lo juzgado¹⁰⁷.

Los avances mostrados por el poder judicial en los últimos veinte años se centraron en tres ejes fundamentales. El primero hace referencia al aumento del nivel de profesionalismo del personal judicial¹⁰⁸, sustituyendo jueces legos por profesionales del derecho. El segundo, está referido al mejoramiento de las condiciones en las que se impartía justicia a nivel nacional, nos referimos a la construcción de de casas de justicia en cada municipio y complejos judiciales en las sedes de los tribunales de apelaciones¹⁰⁹. El tercero, tiene que ver con la modernización del sistema normativo.

Atendido el proceso de modernización y las facultades legales concedidas al órgano judicial, no existe mayor impedimento para afirmar que el Poder Judicial está llamado a ser la institución más fuerte de la cadena estatal de combate a la corrupción.

Es el órgano de **sanción** por excelencia. En el ámbito de la sostenibilidad económica goza, por disposición constitucional, del 4 % del Presupuesto General de la República, y si bien esto no es suficiente no puede negarse de que dicha asignación le permite una relativa estabilidad en cuanto a personal y medios materiales.

Pero la problemática principal del sistema de justicia no tiene que ver con la falta de recursos materiales o la escasez de personal capacitado, se refiere más bien a su imagen y su credibilidad. Recientes encuestas de opinión señalan que más del 52% de las personas no confían en las instituciones relacionadas con el combate a la criminalidad¹¹⁰. El nivel más alto de aprobación obtenido en los últimos años se sitúa en octubre del

¹⁰⁷ Así en el artículo 159 de la Constitución.

¹⁰⁸ Alba Luz Ramos, Revista Justicia, No. 2/1995, 18.

¹⁰⁹ Fuente: Entrevistas institucionales.

¹¹⁰ Barómetro de las Américas, Diciembre 2007, 103.

año 2002 (36.7%) y el más bajo en diciembre de 2005 y 2007 (46.2% y 42.2% desfavorable)¹¹¹.

Otro de los aspectos que liman su credibilidad son las imputaciones de actos de corrupción cometidos por jueces y hasta magistrados del propio Tribunal Supremo, relacionados con sobornos y pagos indebidos por parte de la cúpula empresarial, e incluso, del propio crimen organizado¹¹². Esta misma conducta se replica en algunas instancias inferiores del órgano jurisdiccional¹¹³, lo que ha llevado a que el Consejo de Administración y Carrera Judicial acuerde la expulsión de secretarios, jueces y magistrados de las filas de ese poder del estado¹¹⁴, lo que algunos han calificado como signos positivos de cara a la depuración de funcionarios corruptos¹¹⁵.

Pero a los dos obstáculos anteriores debe añadirse el problema de la politización. El propio Presidente de la CSJ ha reconocido un estilo de funcionamiento al nivel de bancadas partidarias¹¹⁶. La situación anterior impacta directamente en el quehacer jurisdiccional, de tal suerte que, cuando el imputado por un delito de corrupción tiene algún vínculo partidario de carácter hegemónico, el sistema de justicia se paraliza por completo, los casos no avanzan y se conceden amparos de forma indiscriminada. Por tal razón, y aunque resulte paradójico, debemos concluir que, de la cadena estatal de lucha contra la corrupción, el Poder Judicial debe ser considerado como su eslabón más frágil.

¹¹¹ M&R consultores, agosto 2008.

¹¹² Al respecto, Controles y desconroles de la corrupción judicial. Fundación para el debido proceso legal. 2007, 339 ss.

¹¹³ En lo que va del año 2009 se han presentado 255 quejas en contra de funcionarios judiciales (jueces, propietarios y suplentes y magistrados de apelaciones). Fuente: Informe sobre casos penales CSJ/Sala Penal.

¹¹⁴ Fuente: Entrevistas Institucionales.

¹¹⁵ Véase, Controles y desconroles de la corrupción judicial. Fundación para el debido proceso legal. 2007, 351.

¹¹⁶ En este sentido, La justicia en Nicaragua, MpN 2008, 27 y 46.

c) Asamblea Nacional

La Asamblea Nacional de la República de Nicaragua es el órgano político por excelencia. Aunque su función principal es la de elaborar las leyes y decretos legislativos, reformar las existentes y realizar la interpretación auténtica de la Ley, no cabe ninguna duda que puede desempeñar un papel de prevención, identificación e incluso de sanción (política) de actos de corrupción. Esta labor la puede realizar de varias maneras: en primer lugar, cuando solicita la comparecencia de los ministros y directores de entes autónomos para que informen sobre asuntos de su competencia y, eventualmente, al requerirlos por vía de interpelación para que den explicación de asuntos irregulares¹¹⁷. En segundo lugar, a través del seguimiento a la ejecución del gasto público que debe realizar la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto, conforme las competencias establecidas por la Ley orgánica del Poder Legislativo¹¹⁸. En tercer lugar, a través de la Comisión de Probidad y Transparencia, como instancia especializada para conocer e investigar actos realizados por los servidores públicos¹¹⁹.

Tratándose de casos que en muchas ocasiones están relacionados con la cúpula política, resulta extremadamente difícil lograr un dictamen a satisfacción de todos, puede resultar incluso que una vez logrado el consenso para el dictamen de la comisión éste nunca llegue a ser puesto al conocimiento del plenario, como ocurrió con el caso del tráfico de tierras en Tola-Rivas.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo no es explícita en cuanto al procedimiento que se debe seguir en una investigación en sede de la Comisión de Probidad y Transparencia, por lo que se utiliza el procedimiento de formación de la ley, es decir, dictamen de la Comisión y aprobación por el plenario.

Los principales obstáculos de la Comisión de Probidad y Transparencia de la Asamblea Nacional, se refieren a su limitado presupuesto y la escasez de personal¹²⁰, que impide asumir las

¹¹⁷ Cfr. Art. 138 Cn., 50 y 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, Ley No. 606/2006.

¹¹⁸ Art. 67 de la Ley No. 606/2006.

¹¹⁹ Art. 76 de la Ley No. 606/2006.

¹²⁰ Así en el informe anual de actividades 2008.

más simples investigaciones e imposibilita afrontar, con la seriedad del caso, investigaciones complejas. Otro asunto que desmotiva su accionar es que sus resoluciones no tienen ninguna fuerza coercitiva¹²¹.

Tanto las resoluciones de la comisión como las dictadas por el plenario, se quedan en el ámbito de la condena política, sin que de ello se derive un impacto perceptible.

d) Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación dispone en su contenido curricular de la materia de civismo donde se incluye una familia de valores desde primaria hasta el bachillerato. Desde 2009 se han incorporado conocimientos sobre la constitución y la democracia. Por iniciativa de la OEP y en el marco del FAC el Ministerio elaboró un proyecto para incorporar el tema de transparencia ética y gobernabilidad por cinco años. El proyecto se encuentra en la PGR. Sin embargo, en opinión de funcionarios del Ministerio, es necesario un apoyo especializado para entender mejor los conceptos y transmitirlos a los docentes mediante capacitación especial. A ello se suma la necesidad de contar con bibliografía, información actualizada y un diseño pedagógico adaptado al tema. El Ministerio dispone de condiciones para desarrollar un trabajo colaborativo y específico con el objetivo de obtener por lo menos una promoción completa que haya pasado por el módulo educativo. Por otra parte posee experiencia en coordinación con otras instituciones (PN por ej.) y la posibilidad de hacer actividades de promoción y campañas extracurriculares.

e) Oficinas de denuncia ciudadana

Se han creado oficinas de denuncia ciudadana (ODC) en el país como concreción del derecho constitucional de formular peticiones y denunciar anomalías¹²², y en línea con las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención

¹²¹ El caso ha llegado incluso a que las citaciones, o invitaciones, realizadas no sean siquiera atendidas por algunos funcionarios. Así el caso de la invitación realizada al Presidente de la CSJ. Véase el Informe evaluativo del primer trimestre de la Comisión de Probidad y Transparencia, pág. 3.

¹²² Artículo 52 de la Constitución

Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC)¹²³ y lo establecido en el art. 8 de la CNUCC. El Estado debía fortalecer los mecanismos para que los funcionarios públicos y la ciudadanía en general pudieran presentar denuncias sobre actos de corrupción de los que tuvieran conocimiento, por lo que las instituciones públicas debían crear, en la medida de sus posibilidades, Oficinas o Unidades de recepción de denuncia ciudadana¹²⁴.

La Contraloría General de la República creó la Dirección de Denuncia Ciudadana y la oficina respectiva, cuya función principal es la recepción, registro (físico e informático), verificación y trámite de las denuncias presentadas por la ciudadanía en materia de corrupción. Su intervención se circunscribe únicamente a denuncias relativas a la utilización de los recursos del estado y a la probidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de su función. Otra de las oficinas creadas recientemente (2006), es la Oficina de Denuncia Ciudadana de la PGR.

Su mandato tiene carácter más amplio puesto que no sólo se ocupa de recepcionar y tramitar denuncias relativas a actos de corrupción presuntamente cometidos por funcionarios públicos, sino que además funciona como oficina de relaciones públicas y atiende denuncias relacionadas a temas de propiedad, cuestiones medioambientales, laborales, finanzas y cualquier otra denuncia que amerite ser investigada, aún así se refiera a otras entidades del sector público o de otros Poderes del Estado¹²⁵.

Las Oficinas de denuncia ciudadana funcionan entonces como entidades de **prevención y detección** de actos de corrupción y representan una oportunidad para que los ciudadanos contribuyan con la cadena estatal anticorrupción.

¹²³ Así en la Recomendación 1.3 de la primera ronda de Análisis en el que se evaluó a Argentina, Colombia, Nicaragua y Paraguay.

¹²⁴ Con más detalles en el Anteproyecto de Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones del MESICIC, OEP, 2005, en donde se proponía además el establecimiento de estas oficinas, en o por organizaciones de la sociedad civil.

¹²⁵ En efecto, durante el período mayo a diciembre 2007, la ODC recibió 150 denuncias 12 de las cuales eran relativas a casos penales. Fuente: Información Institucional.

No obstante, tratándose de una sociedad que es reacia a denunciar (sea por temor a represalias, desinterés o desconfianza en el sistema de combate a la corrupción), se hace meritorio la aprobación de disposiciones tendientes a dar protección a los ciudadanos y funcionarios que denuncian actos de corrupción, puesto que la mera reserva de confidencialidad no resulta suficiente¹²⁶.

3.1.3 Otras instituciones y organizaciones que pueden intervenir en el proceso AC

a) Universidades

Sin duda que una de las instituciones que pueden intervenir eficazmente, complementando o dando continuidad a la labor que el Ministerio de Educación pueda realizar en materia de educación en valores, son las universidades. Hasta el momento su intervención en materia anticorrupción ha sido más bien discreta, limitándose a la organización de charlas y congresos, sobre todo en materia de transparencia judicial¹²⁷, a la organización de cursos de postgrado de cara a fortalecer el periodismo investigativo¹²⁸ y a la realización de investigaciones concretas sobre casos emblemáticos de corrupción¹²⁹.

b) Sector privado

El empresariado en todos sus niveles y formas es un actor importante en cualquier estrategia AC., aunque según su tamaño y peso su relación puede ser muy diferente.

Por su interacción con los mecanismos regulatorios del mercado como con los riesgos de apoyarse en “competitividad sucia” beneficiándose de debilidades institucionales o de grupos de interés económico en simbiosis con la política, el empresariado es parte y actor del problema.

¹²⁶ Recomendación 1.3, Acción 7 del Anteproyecto de Plan de Acción (...), OEP, 2005.

¹²⁷ Como las tradicionales semanas por la independencia judicial y el acceso a la justicia, organizadas por algunas universidades, con el auspicio de USAID.

¹²⁸ Nos referimos a los cursos de postgrado organizados por la UCA con el apoyo de NORAD.

¹²⁹ Así las investigaciones realizadas por el Programa Anticorrupción UCA.

Aunque los estudios específicos sobre corrupción y sector privado en Nicaragua son pocos, se han documentado casos a lo largo de la década sobre esta relación, en el ámbito financiero, patrimonial, comercial, forestal, turismo, construcción, comunicaciones y energía por citar algunos sectores.

A esto se agrega el hecho de que se haya instaurado el mecanismo de “derecho de picaporte” o de “puerta giratoria”, es decir, la relación de empresarios que se benefician de sus contactos políticos generando zonas de riesgo o comportamiento transgresores en la función pública o en el empresariado.

El empresariado tiene una actitud elástica en relación a estos casos según se vea afectado o beneficiado. También reacciona penalizando o ejerciendo cohecho a quienes los denuncian, utilizando todos los segmentos de la estructura social, la relación económica, familiar o partidaria según el caso.

En la actualidad el empresariado reivindica la necesidad de mejorar el clima de negocios separándolo de agendas políticas, de reducir la inseguridad jurídica para reducir comportamientos transgresores en la relación estado mercado y aumentar la transparencia. De allí que plantee la instauración de una

comisión de seguimiento y evaluación de compromisos con el gobierno y la participación plena en instancias de concertación y consulta.

Sin embargo estas reivindicaciones útiles en el ámbito más inmediato deberían acompañarse de una actitud menos elástica y de información pública sobre las empresas que realizan malas prácticas. La ausencia de evidencia en esta materia ha hecho caer la credibilidad del empresariado en la opinión pública.

c) Partidos políticos

En Nicaragua no existe un sistema de partidos políticos consolidado. Existen trayectorias organizativas más o menos largas y una tentativa de construir un bipartidismo cerrado que aun no se sabe si tendrá éxito. Esto hace que el sistema sea inestable y las relaciones de representación de los grupos sociales por parte de los partidos no tengan carácter orgánico. Los niveles de renovación internos son bajos así como los procesos de formación y de elaboración programática. La alta dependencia del conflicto

político interno y del proceso transaccional ha hecho que la elaboración del interés público, basado en consensos nacionales, haya sido débil o inexistente.

Esta situación hace que los partidos políticos hayan tenido un perfil bajo en materia AC. Fuertemente involucrados en la transacción y en la relación poder político y económico, los partidos políticos no son instancias de producción de políticas de Estado en esta materia y tampoco instancias de control sobre sus propios comportamientos transgresores. Hasta ahora ningún partido ha tomado sanciones o abierto investigaciones contra sus propios miembros en casos donde se hayan involucrado o existan dudas razonables sobre su comportamiento. De allí que las iniciativas AC sean más bien ad-hoc y dependientes del sello político del partido en el gobierno y de la selectividad con que se aplica.

d) Organizaciones de la sociedad civil

Asociaciones

En Nicaragua existe una amplia y diversa red de organizaciones sociales. Indudablemente las que están vinculadas a actividades de representación sectorial (movimientos, sindicatos y gremios) como las vinculadas a actividades de desarrollo, investigación y capacitación en temas de descentralización, desarrollo local, institucionalidad, ciudadanía, democracia, pueden jugar un papel activo en materia de prevención, formación y denuncia. De hecho existen algunas asociaciones que han incursionado en la auditoría social, la transparencia presupuestaria local y nacional, la promoción de leyes, la investigación especializada etc. Sin embargo el que puedan jugar un papel proactivo depende de las capacidades que desarrollen, su espacio político y el diálogo con las autoridades tanto locales como nacionales.

Desde que se reconociera la necesidad de políticas AC las asociaciones han sido muy activas en promover la transparencia, y en menor grado los sindicatos y gremios. Cabe destacar que en el Consejo Nacional Económico Social (CONPES) existió una comisión de gobernabilidad que se relacionó con el tema y que podría haber sido el ámbito natural para un diálogo nacional, pero que subsistió con distintas características en el periodo político actual. En cualquier caso, el conflicto político y la polarización ha

incidido en los últimos años para mermar el espacio político y las posibilidades de dialogo. Las tensiones derivadas de los cambios en el modelo participativo también han tenido como consecuencia que ciertas instancias, como el propio CONPES o instancias locales modifiquen su naturaleza y composición. Ello ha generado un proceso de readequación incierto en cuanto a mejorar el dialogo sobre políticas y resultados AC.

Existe una desconfianza alta en cuanto a la eficacia real de la acción institucional y de la conformación de instancias participativas y de dialogo sobre temas AC. También en el pasado se activaron instancias de ese tipo sin mayores resultados. La opinión se encuentra dividida en torno a la oportunidad y credibilidad de espacios de concertación. Quienes cuestionan su calidad argumentan retrocesos importantes en la transparencia y la información, y el incremento de la selectividad política en la relación gobierno sociedad y en el acceso a los recursos. Se inclinan entonces por incrementar el pluralismo en la acción según la especialización de cada actor y de manera independiente.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación han jugado un papel importante en la denuncia y probablemente seguirán siendo un factor muy importante en este campo. Sin embargo tampoco están exentos de ambigüedad según los intereses en juego. A pesar de la actividad permanente de denuncia de los medios y de periodistas, existe una percepción de bajo impacto de la denuncia en la respuesta institucional, de incremento de la impunidad y de una tendencia a la corrupción más sistémica y disciplinada.

El periodismo de investigación y el papel de los soporte de comunicación especializados en AC, junto con la colaboración de redes internacionales, podrían ser una contribución importante a la prevención, la denuncia y al levantamiento del umbral moral de la población.

3.2. Dinámicas de relaciones entre actores en cada etapa del proceso

En cada etapa del proceso anticorrupción aparecen actuando los diversos actores formales e informales. A continuación se analizan algunos elementos sobre sus dinámicas y capacidades colectivas, en el ámbito de la prevención, la detección, la investigación y la sanción.

3.2.1. En el ámbito de la prevención

En lo que a la prevención se refiere puede notarse una seria dispersión de esfuerzos. La Oficina de Ética Pública y al Contraloría General de la República, dotadas de mecanismos institucionales y de mandatos legales para la labor preventiva, muestran una escasa o quizá nula comunicación entre ellas, al tiempo que ambas tienen recursos humanos y materiales limitados, en especial la OEP. Otras instituciones públicas no se han visto suficientemente motivadas a intervenir, a pesar de tener la consciencia del papel que pueden desempeñar en el ámbito preventivo. Las organizaciones de la sociedad civil, algunas con experiencia en el ámbito de la auditoría social, están enfocando sus esfuerzos de los últimos años hacia temas políticamente menos conflictivos. Los medios de comunicación y el sector privado se ocupan coyunturalmente del tema y, generalmente, a nivel de la denuncia pública. Mientras los partidos políticos, más allá del oportunismo político, muestran una escasa preocupación y pro actividad por estos temas.

Que todas estas instancias puedan mostrar resultados satisfactorios a mediano plazo, dependerá del nivel de articulación que logren en un futuro de cara a una estrategia global AC, y de la legitimidad y reconocimiento que puedan lograr frente a las esferas del poder público. Hace falta claramente una identificación de intereses comunes y un acuerdo de mínimos para políticas y actividades de prevención.

3.2.2. En cuanto a la detección y denuncia de actos de corrupción

En esta segunda etapa del proceso se identifica que existe capacidad y experiencia de las instituciones involucradas. Los problemas que se presentan para impulsar los casos hacia etapas superiores del proceso AC, tienen que ver con las condiciones materiales, y falta de personal capacitado y suficiente. Bien es cierto que la asistencia del FAC constituye un paliativo importante y, al mismo tiempo un avance en cuanto ha motivado el desarrollo de mecanismos de comunicación entre las instituciones. Pese a lo anterior, aún subsisten debilidades que superar.

A pesar de existir oficinas de denuncia ciudadana, un hecho en sí valioso, estas son escasas y se constata un bajo nivel de denuncia en la población, basado principalmente en el miedo y la desconfianza en las instituciones.

Las oficinas de denuncia ciudadana deben acercarse (en sentido formal y material) a la población y asegurar la confidencialidad requerida, en tanto se dan pasos para establecer un sistema adecuado de protección a personas que denuncian actos de corrupción.

3.2.3. En lo que respecta a la investigación

Es la pieza del proceso que muestra más fortalezas. Su accionar corresponde exclusivamente a instituciones públicas a quienes la Constitución y la Ley han asignado tal responsabilidad. Como se ha dicho, a partir del FAC se pueden constatar avances en la coordinación y la comunicación. Pese a ello, es necesario que esos mecanismos sigan siendo fortalecidos y progresen hacia una fase más auténtica de colaboración recíproca, evitando las zonas grises que se ubican fuera del umbral de cobertura de la voluntad cooperativa.

Existen enormes desafíos en cuanto al número de casos que se presentan ante los tribunales de justicia. En la situación actual podría decirse que no existe correspondencia entre los esfuerzos realizados, el trabajo invertido por cada una de las instituciones involucradas y los casos presentados.

Para obtener mejores resultados se necesita además remover obstáculos relacionados con la politización dentro de las mismas instituciones encargadas de la investigación y lograr una reforma del amparo.

3.2.4. En el ámbito de la sanción

Es una de las piezas más importantes de todo el sistema AC. Constituye su puerta de salida. Afronta sin embargo enormes debilidades: la politización del sistema lo afecta de forma determinante al grado que no es capaz de resolver los casos que se presentan.

Adolece de un asentamiento de las prácticas irregulares (corruptas) dentro de sí mismo, lo que le resta capacidad y legitimidad para enfrentar el fenómeno.

Existe poca capacidad de respuesta dentro de la misma institución judicial, ya que no reacciona a las demandas externas (sean éstas de la ciudadanía, de los medios de comunicación, de los inversores, de los donantes, etc.) y podría decirse que el Poder Judicial muestra una baja sensibilidad al

escrutinio público. El sistema de sanción es igualmente insensible al escrutinio político que pudieran realizar los órganos de investigación y sanción política como la Asamblea Nacional y los propios partidos políticos.

En resumen, el proceso de combate a la corrupción en Nicaragua se presenta como un sistema que adolece de muchas fugas en cada una de las etapas, dispersión, falta de visión común, amplitud y eficacia en la prevención; problemas presupuestarios, de articulación y coordinación en la detección; baja eficacia, celeridad y articulación en la investigación; y poca sensibilidad hacia el fenómeno en el ámbito del procesamiento y una única puerta de salida obstruida por afectaciones endógenas y exógenas.

4. Hallazgos

A continuación se exponen los hallazgos más relevantes del estudio, los cuales están enfocados en el fenómeno de la corrupción, las respuestas dadas al problema y el sistema institucional anticorrupción. Cada una de estos hallazgos abre a la discusión una serie de desafíos que serán tratados a modo de recomendaciones en la sección siguiente.

4.1. Sobre el fenómeno de la corrupción en Nicaragua:

1. Poderosos factores causales están presentes y se agregan nuevas presiones que amenazan aún mayor vulnerabilidad.

El problema de la causalidad de la corrupción en Nicaragua adquiere una connotación muy distinta a los enfoques que suponen una institucionalidad constituida, con grupos de interés estables y una corrupción como epifenómeno. El caso de Nicaragua, como el de otras transiciones, se asemeja a los casos de alta inestabilidad, pugna entre elites y racional oportunismo, en que la corrupción es un mecanismo triple: negociación entre elites, competitividad sucia y viabilidad política de sucesivas reformas políticas e institucionales, las cuales se hacen a medida de los intereses constituidos o en formación.

A lo anterior, y a la pesada carga histórica, se agregan nuevas presiones que pueden aprovechar el ambiente ya creado. El narcotráfico, el crimen organizado y las prácticas empresariales transnacionales, hacen aun más complejo el cuadro. En este tipo de casos la corrupción se entroniza orgánicamente en espacios institucionales, políticos y empresariales sin

frontera clara. Esto puede ser muy dinámico y conflictivo hasta que se estabiliza, se sumerge o se regula.

El dilema que se enfrenta en este caso es si este proceso se estabilizara, será reducido, o se incrementará, y en cada caso cómo se producirá.

En este escenario cualquier enfoque drástico de control de la corrupción debería implicar procesos re-fundacionales y de fuerte apoyo político. Sin embargo, no existe certidumbre sobre dónde, en Nicaragua, podría apoyarse un proceso de tal magnitud

2. La gran corrupción ha sido permanente y se muestra vinculada a la forma de ejercer el poder y la fortaleza de la democracia.

En todos los gobiernos de los últimos 19 años ha habido acusaciones serías de gran corrupción. Sean estas vinculadas a las privatizaciones, indemnizaciones, uso de los recursos públicos, licencias, permisos y contratos, o de la cooperación internacional, en todos los casos ha habido y hay acusaciones que en definitiva no obtienen, salvo contadas excepciones, un encausamiento por el sistema anticorrupción. Como se ha señalado “los líderes políticos tradicionales casi siempre han utilizado el poder y la autoridad para satisfacer sus particulares intereses en desmedro de los intereses del bien común, y nunca han recibido sanción alguna”¹³⁰.

La presencia de altos directivos y autoridades y la impunidad asegurada, parecen ser las marcas distintivas de una secuencia donde sólo se alternan los actores. Estos actores están relacionados con el proceso político y de gobierno, donde la democracia no da garantías suficientes de separación de poderes, imparcialidad de las decisiones públicas, sujeción a la ley, responsabilidad de los gobernantes, y participación popular en las cuestiones del Estado y el bien común.

3. Aprendizajes y mutación en las prácticas de la corrupción.

Las fuentes consultadas y los casos analizados muestran que las prácticas corruptas en Nicaragua mutan con facilidad, y que se han ido adaptando a los cambios de la institucionalidad y las normas. Existe asimismo una

¹³⁰ Oscar-René Vargas, *Círculos del Infierno. Corrupción, dinero y poder*. 2000.

percepción calificada de que allí donde las prácticas corruptas han enfrentado obstáculos han sabido adaptarse y sofisticarse.

Desde una perspectiva histórica, la práctica política de las negociaciones y reacomodos ha tenido hasta hoy su correlato en el uso de los poderes y recursos del Estado con fines particulares. Existe un cúmulo de antecedentes y casos que muestran una serie sostenida de “estrategias de adaptación” de las prácticas corruptas a las normas e instituciones.

Así, ante el peligro que representan normas legales nuevas se han anticipado las restricciones y se ha legislado en razón de los objetivos de ejercicio del poder, o como se expresa comúnmente “hecha la ley, hecha la trampa”.

Ante la ambigüedad o inexistencia de normas jurídicas, se ha impuesto tradicionalmente la discrecionalidad. Ante la existencia de normas jurídicas detalladas o exigentes se ha utilizado el resquicio legal, cuando no la interpretación laxa o absurda de la ley. Ante leyes claras y represivas se ha entabado el sistema institucional. Y, ante hechos públicos inexcusables se han esgrimido razones políticas que subordinan la ley y las instituciones, en un entorno de alta tolerancia social.

En un país sometido a cambios radicales en periodos históricamente breves, y con permanentes negociaciones y presiones para encauzar sus conflictos, la construcción de un Estado y de normas jurídicas ha estado marcada por la inestabilidad y la fragilidad institucional. Al día de hoy sus leyes arriesgan constantemente su permanencia, y cuando estas permanecen están sometidas gravemente al riesgo de ineficacia. El imperio de la ley en Nicaragua muestra niveles críticos¹³¹, y la escasa legitimidad de las instituciones del sistema de justicia habla de su fragilidad¹³². En este

¹³¹ Nicaragua muestra apenas 20 percentiles (máx. 100) en el indicador de Imperio de la Ley del Banco Mundial, G&AC Índice 1996-2008. Esta cifra es de las más bajas del continente americano.

¹³² La confianza en que el sistema de justicia castigará al culpable de un delito es inferior a un 40% y más del 58% de las víctimas de delitos no denuncian el hecho a las autoridades. Fuente: Barómetro de las Américas 2008.

entorno jurídico-institucional la práctica corrupta florece con facilidad y obtiene capacidad de adaptación.

4. Nuevos jugadores con capacidad de veto y cooptación.

La corrupción posee una estructura social como todo conjunto agregado de comportamiento colectivo e intereses grupales. La característica histórica del fenómeno en Nicaragua está determinada por la estructura social de la relación entre el poder, el patrimonio, la familia y el partido. Cada fase en que el fenómeno ha mutado esta estructura se ha alterado.

En este aspecto se pueden identificar cuatro fases históricas. La irrupción de un grupo de poder que se construye en torno al ejército, el Estado y luego el patrimonio y la política, da lugar a un régimen dictatorial y patrimonialista por cuatro décadas.

En una segunda fase se constituyen igualmente grupos desde el poder y desde procesos de apropiación en un contexto de cambios sin regulación y control. Posteriormente en una tercera fase este proceso se complementa con una fragmentación de oportunidades a medida que se agota el proceso anterior y aparecen nuevas oportunidades vinculadas a la recomposición de grupos económicos tradicionales y nuevos en un proceso inestable, por las crisis políticas y financieras. En la cuarta fase este juego se hace más complejo con la introducción de grupos económicos externos y en alianzas regionales o extra regionales. También el reforzamiento del crimen organizado y la extensión de redes del narcotráfico comienzan a merodear la institucionalidad y a penetrarla.

Los jugadores externos tienen alta capacidad de veto para las estrategias AC y de cooptación de actores internos. Esto cambia significativamente la tendencia histórica en la estructura social de la corrupción, penetrando los anillos tradicionales de relación y direccionándolo hacia otros centros de poder, reduciendo los locales a la función de intermediación.

5. La gran corrupción genera incentivos para la corrupción administrativa y pequeña.

Una de las características asociadas a la gran corrupción en Nicaragua es su alto nivel de impunidad y su papel ejemplificado para otras formas de corrupción. En efecto, la corrupción administrativa y la pequeña corrupción

se alimentan de las bondades de aquella, por una parte, a través de la premisa de que lo que es bueno para unos también lo tiene que ser para los demás. Es decir, que si las personas ubicadas en los círculos superiores de poder pueden beneficiarse de lo público, ¿por qué le habría de estar vedado ese mismo comportamiento a los demás?, por otra parte, que si los comportamientos realizados por aquellos (gran corrupción) no son sancionados penalmente por qué habrían de serlo los de éstos (corrupción pequeña y administrativa), si además son de menor entidad. La gran corrupción actúa entonces como una cadena de trasmisión de antivalores hacia las esferas inferiores de la administración pública¹³³.

Otro incentivo que concede la gran corrupción a las manifestaciones inferiores de ésta, es la protección política para lograr impunidad. La corrupción, en todas sus manifestaciones, está asociada al poder político, de forma tal que cuando se investiga a un funcionario por actos de corrupción administrativa o de pequeña corrupción éste de forma casi inmediata busca, y normalmente consigue, protección en la jerarquía superior de su partido político, desde donde se procura la colaboración necesaria. El caudillismo y el clientelismo son mecanismos de relación política, obtención de beneficios y seguridad, las cuales operan con distintos niveles de subordinación y disciplina, según el partido político en juego, los lazos familiares y de amistad.

6. Impunidad e indefensión

Como la evidencia lo demuestra, las condiciones de baja regulación y control, la debilidad del sistema de justicia y la insuficiente capacidad de las estrategias AC, han generado espacios de impunidad. Esta situación ha disminuido los costos para el comportamiento transgresor, y la recurrencia de las prácticas corruptas impunes generan fuertes condiciones de reforzamiento de tales prácticas.

¹³³ Múltiples entrevistados coinciden en la fuerza negativa de la gran corrupción sobre los niveles inferiores de las escalas administrativas y sociales. Oscar-René Vargas señala al respecto que “Cuando un pueblo ve que sus líderes carecen de personalidad nacional y actúan en el poder ávidos por sus intereses de grupo, pierde su rumbo nacional y desordena su andar, cada quien por sendas lícitas, morales, solidarias o no, en busca de riquezas y servicios que el Estado no supo promover.” Círculos del Infierno. Ob. Cit.

A la inversa, esas mismas causas han incrementado el costo de la denuncia, especialmente por la exposición a la indefensión. Las encuestas sobre victimización muestran que el “ciudadano de a pié” omite denunciar a la justicia los delitos, y que en los casos de corrupción su sensación de indefensión o de temor a la represalia es un factor inhibitor importante¹³⁴. En casos de visibilidad pública es frecuente ver que el denunciante es el más expuesto y amenazado frente a los transgresores. Esta es la situación que afecta especialmente a periodistas y asociaciones, aunque también a simples particulares. Esto con el tiempo constituye una tendencia dura que socava la credibilidad en las estrategias anticorrupción, la confianza en las instituciones y disminuye el umbral moral.

Por otra parte, el tratamiento de la denuncia, sea la hecha por asociaciones o por particulares, no cuenta aún con mecanismos institucionales que garanticen su recepción segura, su tramitación y la protección de los denunciantes. Ante la magnitud del problema, los esfuerzos estatales hechos hasta ahora en Nicaragua son claramente insuficientes y no satisfacen los estándares internacionales y practicas deseables.

7. Existen grandes áreas de riesgo de corrupción, algunas de mayor permanencia, y otras que emergen como nichos de actuación, dependiendo de la alternancia del poder.

Existen áreas de riesgo de corrupción en los asuntos públicos tradicionalmente reconocidas, como son las áreas de recaudación de impuestos y tasas, las áreas de compras, la administración de recursos públicos, la atención de usuarios del sistema público especialmente a nivel local, y focos de cooperación internacional. Junto con lo anterior, todas las fuentes identifican áreas de riesgo particulares que están asociadas nichos de actuación y periodos de gobierno, como son las privatizaciones, la distribución de tierras, la regulación del mercado de la energía y las telecomunicaciones, el turismo y las migraciones. Los nuevos nichos aparecen relacionados con mecanismos y flujos de recursos extra-presupuestarios o eximidos del control de las entidades de control externo,

¹³⁴ Encuesta de hogares CIET 2009; también Barómetro de las Américas 2008.

la regulación de mercados, y el crimen organizado (drogas y trata de personas).

4.2. Sobre la respuesta al problema:

8. Políticas discontinuas

El diseño de políticas AC ha tenido una distancia variable entre actores institucionales, políticos y sociales, sin lograr formar liderazgo claro y coalición o alianzas en expansión. En su ejecución las políticas han sufrido de volatilidad institucional dependiente del ciclo político, lo que han condicionado su continuidad, en términos de desarrollo, consistencia y respaldo político. Esta forma discontinua ha afectado también la responsabilidad jerárquica y los liderazgos institucionales en las políticas anticorrupción, con diferentes niveles de protagonismo, lo que no ha excluido la diversidad y contradicción de intereses. Adicionalmente, la discontinuidad también se ha visto reforzada por las restricciones presupuestarias y la dependencia de fondos externos.

9. Ausencia de estrategias anticorrupción

Las estrategias AC han sufrido de la discontinuidad en la medida que se pierde capacidad de acumulación de recursos humanos, maduración de procesos, conocimientos pertinentes y de prácticas. Esto no significa desconocer que el FAC haya permitido que los gobiernos cuenten con un mínimo de actividades anticorrupción. Sin embargo, es preciso acusar un defecto de enfoque.

La secuencia del enfoque anticorrupción ha sido la del reforzamiento institucional, bajo el supuesto de que éste incrementa capacidades que permiten obtener resultados frente al fenómeno, independientemente de su contexto, contenido, dimensión y evolución. Otro supuesto es que la acumulación de capacidades es lineal en el tiempo dependiendo sólo de los recursos. De allí que ahora sea necesario considerar y diferenciar los procesos de reforzamiento institucional que tienen sus tiempos y sus condiciones de maduración, del enfoque de una estrategia AC, cuyo diseño y aplicación depende de variables de contexto y del fenómeno mismo.

Otro elemento estratégico es que ninguna de las políticas ha tenido un horizonte presupuestario. En las PAC hay que considerar la relación entre

temporalidad política y recursos para incrementar la consistencia de la estrategia. De lo contrario existe el riesgo permanente de esperar resultados de corto plazo con PAC de mediano y largo plazo. Los tiempos de maduración de las instituciones son un factor clave, y entendemos por maduración no solo la mejora de los sistemas operativos sino la mejora de la apropiación nacional, la adhesión a las normas y la solvencia presupuestaria.

10. Debilidad del monitoreo de la anticorrupción

Ya que las PAC han tenido prioridades de acción identificadas sin un marco estratégico de objetivos y resultados, los actores institucionales no se han dado condiciones para analizar resultados e impactos. Tampoco han podido construir un sistema de seguimiento sostenido a las acciones de política y a los resultados de cada entidad, más allá de algunos datos existentes sobre actividades efectuadas.

Junto con constatar que las entidades estatales cuentan con capacidad de registrar y procesar información relevante, existe la dificultad real de tales entidades de producir información accesible y homologable. La información para el seguimiento es, a pesar de los esfuerzos de las entidades del FAC, aún fragmentaria y no genera suficiente evidencia sobre el grado de logro de objetivos pre-definidos.

El seguimiento público de las PAC es realizado mediante iniciativas periódicas pero aisladas de OSC, muchas de ellas vinculadas al seguimiento a la implementación de las convenciones internacionales anticorrupción.

En esta materia, ha existido una actividad de seguimiento de convenciones con algún impacto en la política gubernamental del gobierno anterior.

Actualmente la actividad de seguimiento gubernamental en esta materia ha sido entregada a la OEP, organismo que, a pesar de sus importantes funciones, por su ubicación institucional en la PGR y sus recursos no está en condiciones de efectuar una labor de mayor alcance.

11. Alta insatisfacción social hacia importantes actores anticorrupción públicos y privados.

La población percibe corrupción en los principales organismos y entidades, y su experiencia les llama a la desconfianza¹³⁵ y el pesimismo. La Policía Nacional es el único órgano del Estado con responsabilidades en el combate a la corrupción que muestra una legitimidad mayor. Entre los actores informales destacan los medios de comunicación¹³⁶ y más atrás las OSC. A la inversa, los partidos políticos son calificados normalmente como las entidades más corruptas o con menor nivel de confianza, seguidos por la Asamblea Nacional y el sistema judicial¹³⁷. El sector privado por su parte no desarrolla iniciativas visibles de auto-regulación o buenas prácticas en los negocios, y no se constituyen en un actor con voluntad en el combate a la corrupción.

12. La prevención es insuficiente y realizada por actores dispersos.

En el ámbito de la prevención de actos de corrupción se constata una seria dispersión de esfuerzos. Hace unos años se llevaron a cabo iniciativas fragmentadas de cambio cultural que parecen haber aumentado levemente el umbral moral de la población. El actual tratamiento de la prevención, especialmente desde el gobierno, no ha tenido continuidad con el esfuerzo anterior y muestra insuficiencias frente al desafío.

Actualmente, las instituciones públicas encargadas de este campo no tienen un tipo de comunicación relevante entre sí, adolecen de recursos humanos suficientes y capacitados, y de materiales y recursos para una labor de esta magnitud.

También se detecta una falta de decisión para atraer esfuerzos conjuntos de prevención y generar iniciativas y programas de mayor impacto.

¹³⁵ Los nicaragüenses parecen atribuirle una baja legitimidad política a las instituciones claves del sistema democrático, en comparación con los demás países del continente. Esta legitimidad alcanza sólo al 38,6%, levemente inferior a la registrada en Honduras. Barómetro de las Américas 2008.

¹³⁶ Barómetro de las Américas, 2008.

¹³⁷ Barómetro Global de la Corrupción 2005; Barómetro de las Américas 2008.

Por otro lado, otras instituciones que bien podrían contribuir en este esfuerzo, como las universidades y el Ministerio de Educación no se han visto suficientemente motivadas a intervenir. Las ONGs que trabajan en monitoreo y seguimiento han compartido sus esfuerzos fragmentados entre la auditoría social, encuestas e investigaciones, sin un reconocimiento suficiente. Algunas organizaciones sociales con mucha capacidad y experiencia están realizando esfuerzos aislados y de impacto reducido (con mucho énfasis en el sector municipal), observándose una tendencia de migración de esfuerzos hacia otros temas políticamente menos confrontacionales. La gran capacidad de actuación que alcanzaron las OSC hace unos años atrás aparece dispersa u oculta. El periodismo por su parte se ha reforzado, y juega un papel importante en la denuncia en un contexto de competencia y controversia. Desde la academia existe aún poca investigación concentrada en el tema, y las organizaciones gremiales, sindicales y empresariales no tienen iniciativas explícitas en este campo.

4.3. Sobre el sistema institucional anticorrupción

13. La prevención, detección y represión es un largo proceso que cuenta con fallas y fugas legales, procesales e institucionales

Dadas las afectaciones actualmente existentes en toda la cadena de combate a la corrupción los resultados que ésta pueda mostrar serán insuficientes. En primer lugar, porque no existe una mirada global del fenómeno por parte de las instituciones involucradas en cada una de las etapas del proceso de combate a la corrupción. En segundo lugar, porque la visión compartimentada de las responsabilidades y la protección de nichos facultativos, incrementa los problemas de comunicación y coordinación entre las instituciones, en detrimento de la efectividad. En tercer lugar, porque el abuso del amparo es una fuga legal que produce frustración y desaliento en las instituciones encargadas de la investigación y el procesamiento de actos de corrupción. En cuarto lugar porque las instituciones adolecen de recursos que les permitan enfrentar eficazmente el fenómeno. Finalmente, porque la politización de algunos casos de corrupción, asociada con la politización de las propias instituciones, es un freno que no solamente obstaculiza la obtención de resultados, sino que además echa por tierra la autenticidad y legitimidad de los procesos

entablados contra otros, lo cual afecta la credibilidad institucional y desmotiva los esfuerzos preventivos.

14. Se han dictado importantes leyes en los últimos años, aunque aún es necesario legislación especializada y complementaria, así como una aplicación real de la misma

Podríamos decir que el desarrollo legislativo de los últimos años de cara a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, responde a las expectativas y exigencias establecidas por los instrumentos internacionales que sobre esta materia ha suscrito Nicaragua. A lo anterior hay que sumar un conjunto de disposiciones que conceden competencias amplias, y en su mayoría suficientes, a las instituciones que intervienen en el proceso anticorrupción.

Aún así, existe una carencia de leyes complementarias, como las relativas al decomiso, aprensión y administración de bienes incautados en ocasión de la comisión de delitos de corrupción¹³⁸, o las destinadas a institucionalizar un sistema de protección a personas que denuncien actos de corrupción, protección de testigos y víctimas de los mismos¹³⁹, como lo recomiendan la OEA y las Naciones Unidas.

Aún más, no cabe duda de que para lograr avances significativos es necesario que la legislación vigente trascienda de lo previsto en el ámbito formal y encuentre una mayor aplicación material. Esto es especialmente urgente en materia de transparencia y acceso a la información. A pesar de que un nuevo gobierno ha tenido la responsabilidad de asumir el cumplimiento de la ley de acceso a la información, se hace imperativo ir más allá de la formalidad y tomar decisiones y asignar recursos para generar una demanda ciudadana de información, que facilite la

¹³⁸ Art. 31 de la CNUCC. Y en esta línea hay que reconocer la existencia de un proyecto de Ley que se encuentra en fase de dictamen en la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional sobre el tema en cuestión y que regulará todo lo relativo a los bienes y efectos incautados, en especial los relacionados con la narcoactividad, el crimen organizado y los delitos de corrupción pública.

¹³⁹ En línea con lo establecido por los artículos 32, 33 y 37 de la CNUCC, y con lo establecido por el Art. III. 8 de la CICC, así como con las recomendaciones hechas por la OEA a Nicaragua en su primera ronda de examen del MESICIC.

participación, y a su vez una capacidad en las entidades estatales para entregar información suficiente y relevante a los ciudadanos y empresas.

15. El poder judicial no contribuye de manera relevante a los esfuerzos institucionales de represión

El poder judicial enfrenta enormes debilidades, una de ellas y quizá la más trascendental es la politización.

Cuando los casos de corrupción llevan un componente político, y la mayoría lo tienen, el sistema simplemente no reacciona, los casos se paralizan o se resuelven por la vía de la transacción política. Otra debilidad es que adolece de un asentamiento de prácticas irregulares dentro de sí mismo, lo cual le resta capacidad y legitimidad para enfrentar el fenómeno. Y, finalmente, debemos decir que el sistema judicial tiene poca capacidad de motivarse para contribuir eficazmente como último eslabón de la cadena.

16. Existen capacidades institucionales para atacar la corrupción administrativa y la pequeña corrupción

El sistema es capaz de prevenir y detectar corrupción administrativa, pero no visualiza la pequeña corrupción a pesar de tener capacidades de sanción.

Existe evidencia comprobada de que las instituciones de prevención y detección de los casos de corrupción, como la Contraloría y la Policía Nacional, tienen capacidades suficientes para prevenir, detectar e investigar la corrupción administrativa, no así la pequeña corrupción a la que, a veces, no se le presta atención por constituir ilícitos bagatela o por carecer de recursos para cubrir actividades de menor entidad. Pese a lo cual hay que enfatizar que las instituciones involucradas tienen las capacidades para detectarla y, en su caso, sancionarla.

17. El sistema no es capaz de enfrentar la gran corrupción

Atendidas las características de la gran corrupción en Nicaragua, es meritorio concluir que se encuentra fuera de las posibilidades de sanción por parte del sistema de lucha contra la corrupción. Es una práctica que en muchas ocasiones actúa revestida de legalidad, en forma paralela al ámbito

del Estado, asociada a los principales grupos de poder político y económico, con una enorme capacidad de influir y corromper, a lo que se suma una gran habilidad para mimetizarse con las prácticas legítimas y obtener impunidad. Cuando el sistema anticorrupción se ve enfrentado a casos de gran corrupción se paraliza.

5. Recomendaciones

Tomando en cuenta los hallazgos del estudio sobre el fenómeno y el proceso anticorrupción, es posible presentar una serie de recomendaciones ordenadas según el destinatario y su objeto. A continuación se exponen aquellas recomendaciones dirigidas al Estado nicaragüense en general y al gobierno en particular.

Estas recaen sobre las áreas de actuación más necesarias de reforma legal y sobre orientaciones para una política pública y una estrategia anticorrupción. Seguidamente se exponen aquellas recomendaciones dirigidas al FAC, que están relacionadas con los pasos que podría llevar a cabo para una nueva fase, con aquellas áreas más específicas donde su focalización de esfuerzos podría manifestar mayor impacto, y sobre la generación de indicadores de seguimiento.

Para el Estado

A continuación se exponen las recomendaciones al Estado y al gobierno sobre áreas de reforma de políticas públicas y de estrategia anticorrupción.

De reformas de política pública y de una estrategia anticorrupción

1. Resulta altamente necesario que el estado nicaragüense considere el fortalecimiento de su sistema y prácticas democráticas como un objetivo no solamente político sino fuertemente vinculado a la eficacia estatal, al cumplimiento de sus finalidades y a la lucha contra la corrupción

Para esto se requieren señales de voluntad política de alto nivel, que vayan acompañadas de iniciativas concretas. Resulta altamente recomendable que se trate de iniciativas que garanticen: a) un mayor acceso a la participación no excluyente en las cuestiones que interesan a la comunidad nacional y a las comunidades locales; b) el fortalecimiento de las instancias democráticas de información y control ciudadano; c) la promoción del trabajo de y con la sociedad civil; d) el ejercicio real del derecho a estar informado; e) la protección del ejercicio del periodismo; f) una clara y mayor actividad de rendición de cuentas de las autoridades y altos

funcionarios, especialmente de quienes tienen a su cargo grandes programas de impacto social, como la salud, la educación y la justicia; e) la formación ética en los partidos políticos; g) la formación cívica de la población; h) la promoción y respeto de los derechos humanos; i) el mayor acceso a la educación escolar.

2. También resulta necesario fortalecer el marco legal anticorrupción y su eficacia. Esto se traduce en la necesidad de discutir y aprobar leyes que faciliten: a) la denuncia ciudadana y la protección de los denunciantes; b) el decomiso, aprensión y recta administración de bienes incautados en ocasión de la comisión de delitos de corrupción; y, c) la eliminación del amparo como medida que genera indefensión al Estado en la protección de los intereses y recursos públicos.

En estas materias existen estándares y exigencias internacionales, que requieren la dictación de leyes y la creación de capacidades institucionales mayores, que garanticen la protección al denunciante y alienten la confianza en las entidades públicas.

Y más allá de la reforma legal, en Nicaragua urgen medidas de política para aumentar la eficacia de las normas. Estas deberían estar destinadas a aumentar las oficinas destinadas a la denuncia ciudadana, y establecer mecanismos seguros de denuncia, como se ha probado son las denuncias anónimas, el resguardo de la identidad y la denuncia por vía electrónica. Asimismo, se requiere aumentar las oficinas de informaciones en el territorio, y dotarlas de personal suficiente, capacitado y con recursos para gestionar información y documentos de la Administración.

Todo lo anterior requiere asignar recursos económicos, contratar o asignar personal, capacitar, y realizar un monitoreo gubernamental y de la sociedad civil, como sucede en otros países decididos a aumentar los costos de la corrupción.

3. En general, se requiere fortalecer la coordinación interinstitucional. La experiencia internacional y los tratados internacionales vigentes, especialmente la CNUCC, coinciden en promover fuertemente la coordinación entre entidades públicas, cualquier sea su grado de autonomía, para aumentar la eficacia y eficiencia del sistema anticorrupción. La experiencia del Fondo Anticorrupción en Nicaragua es

una muestra de que estos mecanismos son positivos, que pueden ampliarse a otras entidades, y que debe profundizarse su operación.

4. Existen actividades prioritarias en una política pública anticorrupción, según se trate de prevenir, detectar y reprimir la corrupción.

Se recomienda considerar el siguiente **marco de opciones**: En materia de prevención: a) la formación ética de los funcionarios; b) la focalización del control interno y externo en áreas de gestión pública críticas: impuestos, compras y contrataciones, gestión local; c) la formación cívica y la participación ciudadana asociada a la auditoría y el control social. En materia de detección: a) promover las alianzas entre actores públicos y privados (incluyendo a las OSC); b) aumentar la capacidad estatal de control sobre drogas y lavado de activos; y, c) alentar la actividad de la Comisión de Probidad de la Asamblea Nacional tanto en la investigación como en la proposición de políticas y acuerdos.

En materia de represión de la corrupción: a) promover la transparencia en el sistema judicial; b) alentar la vigilancia social, periodística y académica sobre la actuación de los tribunales de justicia; c) mejorar el nivel técnico de los profesionales y operadores del sistema judicial; d) aumentar el personal anticorrupción capacitado en la PN, la Fiscalía Nacional, la PGR y la CGR; e) aumentar la capacidad de intercambio de información entre los miembros del FAC.

Es preciso destacar que cualquiera sean las opciones a tomar, **el fortalecimiento de la prevención de la corrupción sea considerado un objetivo de primer nivel**. Sin prevención todo mecanismo de represión del fenómeno será estéril, en tanto la prevención es condición de sostenibilidad de todo el sistema y condición de eficacia de la represión.

5. También se recomienda tomar decisiones sobre las áreas de riesgo de corrupción sobre las cuales enfocar los esfuerzos anticorrupción. Los criterios para fijar tales áreas de focalización son: 1) la protección de los recursos públicos; 2) la regulación de la actividad económica y los mercados; y, 3) la protección de la soberanía territorial y los derechos humanos.

5.1. De acuerdo al criterio basado en la protección de los recursos públicos, las áreas de riesgo más importantes están asociadas al ingreso y gasto de

recursos públicos, es decir: la recaudación impositiva, los procesos de compras y contrataciones públicas, y los flujos de cooperación internacional (intra o extra-presupuestarios).

5.2. De acuerdo al criterio basado en la regulación del mercado, existen un área generalizada de riesgo en la concesión de permisos y licencias y en decisiones que afectan la actividad económica, dentro de las cuales las fuentes mencionan la industria energética, de las telecomunicaciones y el turismo.

5.3. De acuerdo al criterio basado en la protección de la soberanía nacional y los derechos humanos, las áreas críticas son: el control de lavado de activos, aduanero, migratorio y de transporte, especialmente asociado a la trata de personas, el tráfico de drogas y el crimen organizado.

Un aspecto vital a tomar en cuenta en la elección de las áreas de riesgo es la confluencia posible de recursos anticorrupción, o las oportunidades de generar tales focos de recursos.

6. Junto con medidas de política, se debería considerar la elaboración de una estrategia integral que considere tiempos, objetivos y procesos, en base a un enfoque de aumento de costos de la corrupción.

Se recomienda elaborar una estrategia integral que considere los tres tipos de corrupción con objetivos específicos para cada uno, con tiempos y resultados de proceso y no de ejecución de proyectos.

Asimismo, se recomienda utilizar un enfoque de incremento de costos por comportamientos transgresores, dirigido a los tres tipos de corrupción. El enfoque debería buscar sostener las políticas AC, elevar el umbral moral, e incrementar la presión sobre zonas de riesgo. En el corto plazo se pueden tomar decisiones para aumentar consistentemente la transparencia y efectuar campañas. En el mediano y largo plazo son opciones ineludibles la educación y el cambio cultural. Para incrementar los costos se requieren aliados, y por ello los medios de comunicación y la sociedad civil debieran ser apoyados en su papel de denuncia, seguimiento y monitoreo.

7. Se recomienda asimismo la elaboración de un libro blanco anual sobre corrupción. Este estaría destinado a ser presentado en diversas instancias, tales como la AN, los medios de comunicación y centros de estudios, en un

evento nacional. En el contexto político nicaragüense la ausencia de coaliciones de apoyo a políticas anticorrupción y la baja concertación política implica debilidad de liderazgo. Por otro lado, la eventual creación de una estrategia anticorrupción reconocida requiere de imputabilidad frente a la sociedad para recomponer confianza en las instituciones e incrementar el umbral moral. Esto es especialmente importante si se considera que el mayor problema del país que los habitantes del territorio identifican es la corrupción.

Esta iniciativa ayudaría a transitar, una vez se afiancen nuevos modos de tratar el problema, desde la acusación política al debate de políticas, generando condiciones para la implementación de políticas de estado.

Para el FAC

Para finalizar, se efectúan recomendaciones dirigidas al Fondo Anticorrupción, destinadas a favorecer la formulación de su programa para una Tercera Fase y la actividad de seguimiento de la corrupción mediante indicadores.

Para la formulación final de la tercera fase

Las siguientes recomendaciones se basan en una valoración positiva del FAC como experiencia de coordinación inter-institucional y en la necesidad del mismo de pasar a una etapa de mayor desarrollo.

1. El FAC debería ser ampliado a todos los actores posibles involucrados en el sistema anticorrupción. Actualmente el fondo está integrado fuertemente por entidades públicas que realizan labores de detección y control, sin que haya una presencia suficiente de otros actores en las fases de prevención, y sin que esté integrada la AN y la CS en la fase de sanción política y penal, según corresponda. Especialmente relevante parece ser la integración de actores ligados a la prevención y que pueden dar mayor sentido estratégico y mayor fortaleza al Fondo. Este es el caso del Ministerio de Educación, la DGCE y organizaciones de la sociedad civil.

Resulta fundamental el papel que el **Ministerio de Educación** puede jugar en la prevención. Su cobertura nacional, su modesta aunque importante capacidad instalada, y su facultad normativa, son activos importantes en cualquier iniciativa de prevención de amplio alcance. Una estrategia a

mediano plazo que trate de fortalecer los aspectos preventivos también debería contar con las **universidades** a fin de impulsar una cultura ciudadana anticorrupción y promover la cultura de valores en el sistema educativo, a través de actividades extracurriculares, congresos, investigaciones, cursos de capacitación y programas de postgrado dirigidos al conocimiento e interiorización de los instrumentos nacionales e internacionales de combate a la corrupción.

Las **OSC** también pueden ser un actor importante a integrar e interesado en participar de programas y campañas de educación cívica, dirigida a organizaciones, instancias locales de participación y adultos. Este actor, en la medida que tiene experiencia y conocimientos específicos en herramientas de participación ciudadana y en educación cívica y democrática, puede ser un elemento central en la socialización de nuevas prácticas y en el aumento del control social, especialmente a nivel local.

La existencia de un Fondo Común de Sociedad Civil es un pilar que puede dar viabilidad a sus acciones, pero que también puede incentivar al trabajo conjunto, si existen actores dialogantes y objetivos comunes.

La **DGCE** también es una entidad con potencialidad para favorecer la prevención y la sanción a la corrupción. Esto es particularmente importante considerando que el Estado es el máximo comprador del país y representa el 40% del gasto.

Para sus operaciones se rige por las leyes de compras cuya promoción se encuentra en manos de la DGCE. Sin embargo, participan aunque sin coordinación alguna en la cadena de compra y control, otras entidades públicas, algunas que integran el FAC. La OEP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la PGR, y además la CGR, participan de diversas etapas del proceso de compras. La actuación coordinada y focalizada sobre áreas de riesgo del sistema de compras permitiría al gobierno, con la colaboración de otras entidades estatales, aumentar el control en todas las fases (de prevención, detección y denuncia, e investigación anticorrupción) y mejorar la eficacia del gasto.

Pero en materia de detección y denuncia, también sería altamente útil favorecer la inclusión en el Fondo de la **CGR**. Su capacidad de control, su misión institucional y atribuciones, y la necesidad que experimenta de

actuación coordinada y de mayor especialización de sus recursos humanos, pueden ser factores que favorezcan su integración a las labores de detección y denuncia, y fortalezcan la eficacia del Fondo.

En materia de sanción no es descartable la conveniencia de integrar a la **Corte Suprema de Justicia**, en la medida que su presencia en el Fondo puede facilitar el diálogo inter-institucional, el intercambio de información, y la cooperación en materias de capacitación y especialización anticorrupción.

2. La expansión del Fondo debe estar íntimamente vinculada a intereses comunes y a reglas del juego más claras. El fondo tiene limitaciones y la integración de nuevos actores puede no ser compatible con los recursos existentes, a la vez que resulta preciso que las diversas entidades públicas y privadas puedan visualizar la conveniencia de mantenerse o integrarse en él. Para superar estas eventuales limitaciones se propone:

a) Aumentar los recursos existentes en el Fondo y alinear focos de acción.

Este objetivo puede alcanzarse obteniendo un mayor compromiso de los donantes, integrando nuevos donantes, o alineando recursos obtenidos fuera del Fondo a las actividades centrales del mismo. Esta última opción debiera considerar que los integrantes del Fondo, u otros actores, vean ventajas en sumar sus recursos a las áreas de riesgo y a las actividades del FAC, en lugar de hacer uso exclusivo de ellos. Ante las restricciones existentes, la promoción que los miembros del FAC hagan de su programa, estrategia y actividades ante donantes, IFIs y otras entidades puede resultar vital para aumentar su cobertura y capacidad de acción.

b) Establecer objetivos compartidos y reglas aceptadas por todos. Resulta vital aumentar los incentivos para la coordinación, y para ello es altamente necesario lograr acuerdos entre los integrantes del fondo acerca de los objetivos a perseguir, y la justicia de sus reglas de funcionamiento. Se recomienda profundizar el diálogo en el FAC y reglamentar su funcionamiento, dándole mayor estabilidad y seguridad a un sistema de comunicación y coordinación hasta ahora informal. Asimismo, sería muy útil para favorecer la mayor legitimidad del FAC, la entrega anual de una rendición de cuentas sobre sus actividades y resultados.

3. El FAC debe abordar sus brechas y dar un salto de mayor desarrollo.

Primeramente, cuenta con cuellos de botellas institucionales y aún dificultades en un intercambio de información más abierto. La comunicación entre los miembros aún presenta celos institucionales y algunas dificultades de comunicación sobre materias políticas y técnicas. Entre otras iniciativas posibles, se recomienda crear una unidad de análisis especializada en AC con personal interdisciplinario, capaz de crear y manejar una base de datos, como instrumento de trabajo del FAC y eventualmente de otros actores, así como integrar la estrategia AC en un marco lógico específico que pueda ser monitoreada.

Para la evaluación periódica de la evolución de la corrupción

Para finalizar se exponen una serie de recomendaciones generales sobre el posible establecimiento de un sistema de seguimiento del FAC sobre la corrupción basado en indicadores. Están orientadas a dotar de claridad conceptual y técnica a un desafío que requiere superar deficiencias propias de todo Estado con carencias de recursos.

Propuesta de indicadores de seguimiento

Debido a que no existe un consenso generalizado e internacional sobre el significado de corrupción¹⁴⁰, las distintas investigaciones construyen y aplican sus herramientas en base a cómo se entiende la corrupción en cada una de ellas. Este y otros aspectos hay que tener en cuenta cuando se quieren crear indicadores.

Una propuesta de indicadores debe entonces resolver un cierto número de problemas no solo conceptuales sino también prácticos. Qué se mide, quién mide, para qué se mide, la sostenibilidad de la medición, y los usuarios de la medición, son problemas concretos a resolver en la observación y medición del fenómeno.

¹⁴⁰ La definición más utilizada para definir la corrupción es: “el abuso de un cargo público para el beneficio privado”, que corresponde a la del Banco Mundial y que no es muy distante de la que da Transparencia Internacional. Sin embargo la corrupción puede incluir sólo al ámbito público o ser un concepto más amplio e incluir al sector privado.

Debe tenerse claros cuáles son los componentes de un sistema de medición y sus diversas alternativas de contenido. Cabe señalar que la medición de fenómenos sociopolíticos incluyen aspectos técnicos pero la manera en que se diseñen, se orienten se apliquen, se respalden y se sostengan está vinculada al contexto político e institucional en que se desenvuelven. Así, al menos deben considerarse en una iniciativa de medición para la evaluación y el monitoreo los componentes resumidos en la siguiente matriz, de los cuales hay que seleccionar las opciones más adecuadas de combinación.

Definiciones de la medición	Diversas combinaciones posibles de los contenidos		
Definición de corrupción	Diversas combinaciones posibles contenidos	Dividida por categorías GC CA PC	Específicas al país
Importancia del problema	Genérica	Dividida por categorías GC CA PC	Específicas al país
Qué se mide	Indicadores de iure	De facto o subjetivos	Resultados y casos
Quien mide	Agentes externos	Instituciones locales	Sociedad civil formas mixtas
Sostenibilidad	Encuestas	Informes	Observatorios bases de datos
Usuarios	Agencias de Coop. Multilaterales	Instituciones políticas, operativas	Medios de comunicación, Sociedad civil
Para qué	Resultados	Impactos	Procesos

En el caso de Nicaragua y en el Estado actual de producción de información y en base a las necesidades que desde este informe se identifican, se propone la siguiente combinación para una matriz de seguimiento de PAC.

Ello no excluye la necesidad de producir otro tipo de información según requerimientos específicos como los de las convenciones anticorrupción u otros procesos en curso. Aquí se propone lo que se considera más específico a las necesidades identificadas:

1. Las concepciones genéricas de corrupción ya existen en la legislación y son útiles para tipificar el delito. Para el seguimiento del fenómeno más que elaborar indicadores apoyados en definiciones internacionales se recomienda crear un instrumento específico para elaborar información en base a las tres categorías de corrupción utilizadas en este informe: gran corrupción, corrupción administrativa, y pequeña corrupción.

2. La información producida por las diferentes instituciones debería procesarse en este marco, lo que requiere que las series de datos producidas sean continuas en el tiempo, con definiciones estables y que sean desagregadas por tipos de transgresiones de corrupción. El monitoreo de la corrupción se haría específicamente sobre la base de la información anterior producida.

3. Adicional a lo anterior parece altamente conveniente un seguimiento de los resultados e impactos del sistema anticorrupción, que permita examinar donde se producen los cuellos de botella y sus principales causas, a fin de activar medidas o reformas correctivas.

Esto puede consistir en la evaluación de resultados del proceso, sobre la base de muestras de casos, para producir información útil sobre la eficacia del proceso AC y emitir recomendaciones si fuera necesario.

4. Asimismo, es necesario producir un análisis específico sobre las denuncias, zonas de riesgo y comportamiento de actores, para emitir recomendaciones que mejoren los tiempos y la sensibilidad de reacción del sistema AC.

5. Es recomendable que organizaciones de sociedad civil especializadas incrementen sus capacidades de monitoreo y seguimiento del fenómeno. Estas organizaciones pueden complementar o colaborar en la actividad de seguimiento, aportando especialmente conocimiento técnico, legitimidad, e informes alternativos a los oficiales.

6. La producción de información requiere de una unidad especializada y de una base de datos. La unidad especializada necesitaría de recursos humanos especialmente entrenados y con competencias interdisciplinarias, para combinar análisis técnico sobre sistemas de control, análisis financiero y materias económicas, legales y contables.

7. La información debe ser entregada con formato de reportes periódicos para los usuarios del sistema, y contar con rendiciones de cuentas periódicas a entidades como la Comisión de Probidad y la Comisión de Presupuesto de la AN.

Bibliografía

Andrés Pérez Baltodano, 2003, Entre el Estado conquistador y el estado nación, Universidad Centroamericana.

Ángel Saldomando, 1996, Nicaragua con el futuro en juego, CRIES.

Ángel Saldomando, 2002, Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado, Centro Editorial de la Mujer.

Antonio Esgueva Gómez, Conflictos y Paz en la historia de Nicaragua, INHCA: UCA. Managua

Antonio Esgueva, Segunda Edición, Documentos de la Historia de Nicaragua 1523-1857, Instituto de Historia UCA.

Arnold En Heidenheimer, y Michael Johnston, 2002, Political Corruption: Concepts and Contexts.

BID,2006, Algunas reflexiones sobre la Corrupción y los actores involucrados en el problema. Rosita de Souza.

Cámara de Comercio de Nicaragua, 2002, Impacto económico de la corrupción en Nicaragua con énfasis en la Pequeña y Mediana Empresa (PyME).

Casals and Assoc, USAID, 2004, An Assessment of Corruption in Paraguay

CENIDH, 2001, Informe anual 2001 Fiscalización de bienes y recursos del Estado en Casos de corrupción.

CENIDH, 2005, Informe anual 2004-2005: Acceso a la justicia.

CIET internacional, Agosto 1998, Encuesta Nacional sobre integridad y corrupción en la administración pública nicaragüense

CIET y Gobierno de Nicaragua, Percepción de corrupción en servicios públicos locales 2006.

CIETinternacional-Nicaragua, 2006, Transparencia y corrupción en 5 servicios locales de la Administración Pública, 71 sitios centinela.

CISAS, Octubre 2005, Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, Una comparación de 8 países. Centro de Información de Asesoría en Salud

Comité Nacional de Integridad,1999, Plan Nacional de Integridad, Estudio sobre corrupción en Nicaragua causa y consecuencias.

Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES), 2002, Fondo Conjunto de Donantes para Anticorrupción Fase II. Componente del Fortalecimiento del Sistema de Participación Ciudadana.

Consultoría para el diseño de la Estrategia Anticorrupción, 2008, informe final de consultoría.

Contraloría General de la Republica, 2005, Resoluciones, Dictámenes Legales de Informes de Auditoría de la Contraloría General de la República.

Contraloría General de la Republica, 2006, Informe sobre emisiones de CENI's por quiebras bancarias.

Contraloría General de la Republica, 2007, Compendio Normativo de la Contraloría General de la República.

Contraloría General de la Republica, Informe de Auditoría Especial sobre los Certificados Negociables de Inversión (CENI's), emitidos en los años 2000, 2001 y 2002.

Corte Suprema de Justicia, 2009, Informe sobre casos penales ingresados a la Sala de lo Penal de la CSJ en delitos relacionados con la corrupción.

Cristiana Chamorro Barrios, 2003, Ley de acceso a información pública, Informe ante el Grupo Consultivo.

Cristiana Chamorro Barrios, 2005, Libre Acceso a la Información Pública, Caso: Nicaragua.

David Close, 1999, Nicaragua: The Chamorro Years, Boulder: Lynne Rienner Publishers

David Dye. R, 2004, La democracia a la Deriva: La política caudillista de Nicaragua, PRODENI.

Derechos Humanos en Nicaragua, 1996, Informe Anual 1996, Corrupción en el Ministerio de Gobernación.

Descifrando la Corrupción. PROBIDAD. Nov.2004.

ECORY, December 2008, Strategic Governance and Corruption Analysis.

El Estado de la Región, 2008, Informe

Emir Sader, 2001, América Latina: Neoliberalismo o democracia.

Encuesta del IEN, 2000

Encuesta Mitchell Selligson, 1997, realizada en Julio y Agosto de 1996.

Encuestas de Cid Gallup, 2002

Ernesto Castillo, 2000, Corrupción, ética y democracia.

Ética y Transparencia, 1999, Análisis de algunas encuestas y consultas sobre corrupción.

Ética y Transparencia, 2004, Anotaciones sobre el informe del Comité de

Expertos sobre el cumplimiento de Nicaragua con artículos de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

Ética y Transparencia, 2006, Estudio Anticorrupción de Nicaragua. Programa Transparencia/ Anticorrupción.

Francis Hutchinson, Tom Lavers y Marie Wolkers, Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción.

Francisco Mayorga, 2007, Megacapitales de Nicaragua, Ediciones Albertus.

Francisco Nieto, Noviembre – Diciembre 2004, Desmitificando la corrupción en América Latina, En Nueva Sociedad no 194. pp 54-68, Caracas: Texto

Fundación para el debido proceso legal, 2007, Controles y descontroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá. Washington, DC.

Fundación Violeta Barrios de Chamorro, 2009, Aplicación de la Ley de acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo, Medición Piloto.

Gobierno de la Republica de Nicaragua, Convenio entre el Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores y El Gobierno de la Republica de Nicaragua, Adendum No 1, No 2, No 3 referente al apoyo a la estrategia de Gobernabilidad y Anticorrupción a través del Fondo Conjunto de Donantes para la Anti-Corrupción-Fase II. 2006-2008

Gobierno de Nicaragua, 2002, Estrategia nacional de desarrollo.

Gobierno de Nicaragua, 2006, Percepción de corrupción en servicios públicos locales. Informe final, Managua

Gobierno de Nicaragua, 2006, Progreso con la Estrategia de Gobierno 2001 - 2006.

Gobierno de Nicaragua, 2007, Prioridades del gobierno de Nicaragua en la lucha contra la corrupción.

Gobierno de Nicaragua, 2007, Procuraduría General de la República. Ayuda Memoria, reunión de evaluación con donantes del Fondo Anticorrupción. Managua.

Gobierno de Nicaragua, 2007, Procuraduría General de la Republica. Fondo Anticorrupción - Plan de Ejecución Presupuestaria, Fase Puente.

Gobierno de Nicaragua, 2008, Procuraduría General de la República, Fondo Anticorrupción Fase Puente año 2008, Plan anual.

Gobierno de Nicaragua, 2008, Procuraduría General de la República. Ayuda Memoria Reunión evaluación con donantes del FAC, primera reunión semestral de 2008.

Gobierno de Nicaragua, Presidencia de la República, Avanzando en la estrategia de gobernabilidad y anticorrupción. Fondo Conjunto de Donantes Anticorrupción para Nicaragua, propuesta para fase II (2005-2006).

Gobierno de Nicaragua. 2007. Procuraduría General de la República. Informe fase puente Noviembre 2006-Abril 2007. Managua.

Gobierno de Nicaragua. 2008. Procuraduría General de la República. Fondo Anticorrupción – Informe Fase Puente Mayo –Diciembre 2007.

Gobierno de Panamá, 2008, Primer estudio exploratorio-descriptivo sobre la corrupción en Panamá.

Grupo Cívico Ética y Transparencia (EyT) Estudio Anticorrupción en Nicaragua.

Grupo Cívico Ética y Transparencia y Transparencia Internacional, 2006, Estudio sobre el Sistema Nacional de Integridad, Nicaragua 2004-2006.

Grupo Cívico Ética y Transparencia, 1999, V y VI Consulta ciudadana: Probidad administrativa y corrupción, Mejoramiento de justicia y progreso institucional.

Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2003, Anotaciones a la respuesta de Nicaragua al cuestionario en la relación con las disposiciones seleccionadas por el Comité de Expertos para ser analizadas en el marco de la primera ronda de seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2005, Nicaragua en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional 2005.

Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2006, Respuestas de la Sociedad Civil de Nicaragua al cuestionario relativo a las disposiciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) seleccionadas para ser analizadas en el marco de la segunda ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda.

GTZ, 2005, Línea de base de auditorías municipales.

Gunnar Myrdal, Third Edition, Corruption as a Hindrance to modernization in Southeast Asia. En Political Corruption.

Hagamos Democracia, 2007, El control de la corrupción en Nicaragua, instituciones y marco jurídico.

Informe de Desarrollo Humano, 2002, Corrupción en el ejercicio de la función pública.

Instituciones Supremas de Auditoria, Tipología (Supreme Audits Institutions: A Typology).

Instituto de Estudios Nicaragüense (IEN), 2000, Modulo Gobernabilidad: Legitimidad Institucional, percepción sobre la situación del país y aspiraciones para el futuro de Nicaragua.

Instituto de Estudios Nicaragüense (IEN), 1998, Proyecto tri-anual: Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Nicaragua. Informe de encuesta nacional.

Instituto de Estudios Nicaragüense (IEN). Febrero 1997, encuesta de opinión pública: La Gobernabilidad en Nicaragua.

Instituto de Estudios nicaragüense (IEN). Mayo 1999, encuesta de opinión pública: La gobernabilidad en Nicaragua.

Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN), 1997, Gobernabilidad en Nicaragua.

Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN), 2000, Modulo de seguimiento a la gobernabilidad: Transparencia, responsabilidad e integridad (anticorrupción).

Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción INEA, Corruptómetro Internacional.

Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), 2004, Segundo Informe, Monitoreo de la Democracia.

Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), 2005, Sondeo de opinión pública sobre el estado de la democracia en Nicaragua.

IPADE (Instituto para el Desarrollo y la Democracia), 2007, Tercer Informe de Monitoreo sobre el Estado de la Democracia en Nicaragua.

IPADE, 2007, Manual de monitoreo sobre el financiamiento público y privado a la actividad política en Nicaragua

Johnny Múa, 2004, Negociación, Partidos y Cambio político. Una aproximación a los procesos de negociación política, sistema de partidos y cambio político en Nicaragua.

Jorge A. Mendoza, Diagnóstico sobre sistemas de protección a denunciantes de actos de corrupción en Nicaragua.

Joseph Nye, 2002, Corruption and political development: A cost-benefit analysis. En Political Corruption: Concepts and Contexts.

La Contraloría General de la República y el control externo en el Estado democrático nicaragüense, 2006.

Maaria Seppänen Pekka Virtanen, 2008, Corruption, Poverty and Gender Case studies of Nicaragua and Tanzania.

Manuel Aráuz - M^a Asunción Moreno, 2003, Delincuencia económica Revista de Derecho No. 5, UCA, 2003. Pp. 215-230.

Manuel Aráuz, 2009, La impunidad del Amparo, END - Opinión, 2 de abril de 2009.

Miguel Díaz y García Conlledo, 2004, Corrupción y delitos contra la administración pública. Insuficiencias y límites del Derecho Penal en la lucha contra la corrupción: El ejemplo español, Revista de Derecho No. 7, UCA, pp. 147–194

Ministerio de asuntos externos de Finlandia, 2003, Preventing corruption. Mitchell A. Seligson, 1999, Auditoria de la democracia en Nicaragua. II edición.

MpN, 2008, La Justicia en Nicaragua: Reflexiones y propuestas para el fortalecimiento del Sistema Judicial.

Naciones Unidas, Oficina de Drogas y Crimen, Año 2002, The Global Programme Against Corruption / Anticorruption toolkit.

NORAD, 2006, Final Report. Mid term review of multi donor fund, Anti-corruption Nicaragua.

Oficina de Ética Pública, 2005, Borrador del Anteproyecto de plan de acción para la implementación de las recomendaciones formuladas por el MESICIICC.

Olga Baires, Silje Gamstobakk, Jannicke Bain, 2007, Convención Interamericana contra la Corrupción, Mid term review of multi donor fund, Anti-corruption Nicaragua.

Perfil del Sistema Nacional de Integridad de Nicaragua, Junio 2003.

Petter Langseth and David Pezzullo, 2000, Corruption in Nicaragua: Análisis and Suggestions for Next Steps.

PNUD, 2008, Guía del usuario para medir la corrupción Global integrity.
Poder Ciudadano, Argentina, 2009, El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil.

Policía Nacional, Anuario Estadístico de la Policía Nacional, 1996-2007.

Presidencia de la República, 2005, Cuarto Informe de Gobierno 2005.

Reinaldo Antonio Tefel - Danilo Aguirre Solís, Ernesto Castillo Martínez, Corrupción y democracia, Foro Democrático

Robert Klitgaard, La Corrupción Crónica y Aguda, Robert Klitgaard, Agosto 2006, Una perspectiva práctica. Que hemos aprendido?

Roberto Courtney, Enero 2005, El marco regulatorio del financiamiento electoral en Nicaragua: la ley y sus realidades, Grupo Cívico Ética y Transparencia.

Salvador Martí I Puig, 1997, La Revolución enredada: Nicaragua 1977-1996. Los libros de la catarata.

Salvador Martí i Puig, 1997, Nicaragua 1980-1986: ¿Hacia qué tipo de democracia?

Sergio Cuaresma Terán, 2001, Análisis sobre la legislación penal Nicaragüense y la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)

Sofía Montenegro, Elvira Cuadra, 2006, La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer Informe Independiente, CINCO

Tove Strand, Norads Plan Anticorrupción.

Transparency Internacional, 2004, Global Corruption Report 2004 / Special Focus: Political Corruption

Transparency International y Fundación Ford, 2003, La Corrupción.

Transparency International, 2005, Global Corruption Report 2005 / Special

Focus: Corruption in Construction and Post-conflict Reconstruction.

Transparency International, 2006, Convenciones Anticorrupción en América / Lo que la sociedad civil puede hacer para que funcionen.

Transparency International, 2006, Global Corruption Report 2006 / Corruption and Health.

Transparency International, 2007, Informe Global de Corrupción.

UCA –PN, 2008, Compendio de Leyes, Decretos, Reglamentos y Normativas en materia de Policía.

Unión Europea, 2006, Programa de apoyo institucional PAI-NIC. La justicia en Nicaragua. Diagnóstico del sistema de justicia. Managua, Agosto de 2006.

Universidad Autónoma de Barcelona, 1997, Working paper, No.131.

Universidad Centroamericana, 2004, La corrupción en Nicaragua: De algunos Expedientes hechos y personajes.

Universidad Centroamericana, UCA, 2004, La Guaca o el esplendor de la corrupción, Adelantos de una investigación.

Universidad Centroamericana, UCA, 2004, La imagen de Nicaragua, Adelantos de una investigación.

USAID, 2007, Compendio de normas atinentes al Ministerio Público.

Leyes y Decretos .

Ley Orgánica del Poder Judicial (1998)

Ley de Carrera Judicial (2004)

Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua (2006)

Ley 641, 2007, Nuevo Código Penal

Ley No. 681, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 113 de 18 de junio de 2009.

Ley No. 662, Ley de Transparencia para las Entidades y Empresas del Estado Nicaragüense, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 190 de 3 de octubre de 2008.

Ley No. 411, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 244 de 24 de diciembre de 2001.

Decreto No. 19-2009, Reglamento a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Decreto No 19-2009, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 59 de 26 de marzo de 2009.

Decreto 67-2002, Creación de la Oficina de Ética Pública, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 142 de 30 de Julio de 2002 y sus decretos

modificatorios 03-2007 (Gaceta No. 7 de 10 de enero de 2007), 21-2007 (Gaceta No. 36 del 20 de febrero de 2007).

Decreto No.49-2009, Decreto de Adscripción de la Oficina de Ética Pública (OEP) a la Procuraduría General de la República (PGR). Publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 128 de 9 de julio de 2009.

Decreto No. 35-2009, Código de Conducta Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 113 de 18 de junio de 2009.

Constitución Política de 1987 y sus reformas.

Código Penal de la República de Nicaragua (2008).

Código Procesal Penal de la República de Nicaragua (2001).

Entrevistados

Institución	Nombre	Institución	Nombre
MIGOB	René Ortega	IPADE	Mauricio Zúñiga
El Nuevo Diario	Francisco Chamorro	Hagamos Democra	Pedro Javier Solís
F. Violeta Barrios	Emilio Ortega	EyT	Roberto Courtney
CSJ	Alba Luz Ramos, Armengol Cuadra	PGR	Hernán Estrada, Julio González
Asamblea Nacional	Miriam Arguello, Walmaro Gutiérrez	Ministerio de Educación	Sobeyda Morales
CIETinternational-Nicaragua	Jorge Arostegui, Carlos Hernández	Alcaldías Municipales	Lesbia Abarca, William Martínez
Consultores Independientes	María Luisa Babinni, Teódulo Báez	Ministerio Público	Delia Rosales, Javier Morazán
Contraloría General de la República	Guillermo Arguello, Luis Rodríguez	DGCE	José María Saravia, Aura María Cruz
Dirección General de Ingresos	Marco Antonio Amaya, María Auxiliadora Solano	COSEP	José Adán Aguerri, Sylvia R. de Levy, Mario Hernández
IEEPP	Claudia Pineda, Simeón Rizo, Dayra Valle, Claudia García.	Representantes de Países Donantes	Julia Unger, Paz Velasco, Luz Marina García
Focus Group con Periodistas	Luis Galeano, José Adán Silva, Octavio Enríquez, Moisés Martínez, Eloísa Ibarra, Camilo de Castro	Corte Suprema de Justicia	María Antonieta Blandón, Armando Sánchez, Nancy Rodríguez
Policía Nacional	Teodoro Bustamante, Fidel Domínguez, Cruz Sevilla Midence, Enrique Salazar, Felipe Ruiz, Salomón Hernández, Ricardo García, Raúl Jarquin Manuel Zambrana	Representantes de Países Donantes Fondo conjunto para la Anticorrupción	Camilla Hellgo, Coleen Litlejohn, Jakko Jakkila, Maribel Gutiérrez, Marko Lehto, José Luis Sandino, Patricia Gómez