

# **FISCALIZANDO EL PODER LOCAL**

URNAS ABIERTAS  
CIEP - UCR

2023

**Apuntes y  
reflexiones para  
la lucha contra  
la corrupción  
en Nicaragua**

POR: OLGA VALLE,  
LEONARDO LABARCA Y L.M.

## “La corrupción que se conoce y se divulga no es más que una ínfima parte de la realidad”

– Yves Mény, *político francés.*

### Introducción

Era el año 2007, en uno de los países más pobres de América Latina y el Caribe, volvía al poder Daniel Ortega con la promesa de terminar con la pobreza, tomando como propio el himno internacional de los trabajadores, escrito hace más de 150 años: ¡Arriba los pobres del mundo!

Es el año 2023, y nunca esa promesa se ha visto tan lejana como en los últimos tiempos, desde el inicio de la crisis sociopolítica en 2018 más de 600 mil personas nicaragüenses<sup>1</sup> se han visto forzadas a migrar del país, tanto por razones políticas como por razones económicas.

En la actualidad, persiste una espiral de deterioro del bienestar social, tanto a nivel material como perceptual. Además de la crisis política, Nicaragua se ha enfrentado a la crisis sanitaria mundial y a los devastadores huracanes Iota y Eta, así como los efectos de la consolidación de un Estado totalitario, tales como: politización e ideologización de la educación y el trabajo, invasión y despojos de territorios ancestrales en la Costa Caribe, cierre de organizaciones sociales que brindaban servicios sociales y el incremento de la corrupción.

A lo largo de este libro, producto del trabajo investigativo y del compromiso ciudadano de denunciar y fiscalizar, hemos podido constatar que si hay alguna clase a la que el gobierno sandinista ha privilegiado en todos estos años, ha sido a la clase política de su círculo de poder, y no a los pobres de Nicaragua, como lo prometió. Los recursos que tuvieron que haber sido invertidos eficaz y eficientemente para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, más bien fueron apropiados indebidamente, se utilizaron con el objetivo de beneficiar a aliados o pagar estructuras de vigilancia, control y represión, a la vez que se disminuyeron los mecanismos de auditoría social y participación ciudadana.

El desvío de fondos públicos, tráfico de influencias, abuso de poder, nepotismo, entre otros, son solo algunas de las manifestaciones de la corrupción sistemática y estructural que existe en el país, la cual ha permitido la reconfiguración del Estado y obstaculizado el desarrollo socioeconómico de la población.

<sup>1</sup>Confidencial, 2023.

Por tanto, en una futura transición democrática, se hace imperativo convertir en bandera la lucha contra la corrupción -en todos sus niveles y manifestaciones-, porque como ya explica el primer artículo de este libro, no existe un efecto lineal entre democratización y corrupción. Es decir, la corrupción no será erradicada automáticamente al cambiar de gobierno, se requieren profundas transformaciones para alcanzar un país con justicia, equidad y transparencia.

En este capítulo se realiza un acercamiento a la corrupción en Nicaragua, seguido de un breve recorrido por los avances y retrocesos en la transparencia local. La tercera parte, que es la central, hace un ejercicio para describir y caracterizar la corrupción y sus manifestaciones a nivel local, basado en el esfuerzo investigativo de las redes ciudadanas de Urnas Abiertas. Se finaliza con algunas reflexiones y recomendaciones iniciales para la lucha contra la corrupción en una futura transición democrática.

## **Un acercamiento a la corrupción en Nicaragua**

El índice de percepción de corrupción (CPI) de Transparencia Internacional (TI) situó en 2022 a Nicaragua como el tercer país más corrupto de la región latinoamericana, solo superado por Venezuela y Haití, asignándole una puntuación de 19. La evaluación para Nicaragua se puede comparar desde 2012, cuando obtuvo una puntuación de 29, desde entonces el país solamente ha disminuido su puntaje, siendo el de este año (19) el peor en toda su historia.

En el caso de Nicaragua, TI valora que la principal preocupación son los grandes niveles de corrupción concentrada en figuras del Ejecutivo, lo que contribuye a una “violación masiva de derechos”. La transparencia y rendición de cuentas de las finanzas del gobierno -a nivel central y municipal- se ha visto estancada en niveles insuficientes de información. La reelección indefinida, la postulación a cargos públicos sin restricciones de parentesco, el cierre de la información pública de la mayoría de las instituciones del Estado, entre otras, han sido algunas de las acciones que provocaron el aumento histórico de los niveles de corrupción. La corrupción, como categoría política y realidad económica, es una patología que ha afectado a todos tipos de sociedades, está vinculada al surgimiento del Estado moderno y del sistema capitalista y deja como resultado, además de la apropiación indebida de recursos públicos, incrementos en la desigualdad, el despojo y la precariedad de la población.

Una de las principales dificultades que se han encontrado en la lucha contra la corrupción es la falta de consensos generales para su conceptualización, no es objetivo de este libro proponer una nueva categorización, por lo que retomamos aportes académicos que se han hecho anteriormente para aproximarnos a este fenómeno:

**Uso y abuso del poder público y privado para el enriquecimiento privado o institucional... Por tal razón, miramos a la corrupción como un proceso y no un simple acto. Un proceso facilitado por las instituciones y los grupos sociales y no simplemente un acto en particular realizado por individuos en particular.**

**La corrupción tiene, además, una estructura social igual que los mercados; ésta genera intereses, redes y operadores. Esto es particularmente crítico en la corrupción que vincula economía y política (CEI, 2007).**

A lo anterior se puede agregar que la corrupción no solamente se manifiesta en la apropiación patrimonial por parte de los gobernantes, sino que permea, contamina o se fusiona con prácticas de otras partes de la sociedad, como el sector privado y la ciudadanía, que van creando y adaptándose a una cultura anómala tanto de los administradores como de los administrados.

No ha sido objetivo de este libro comprender la complejidad, multidimensionalidad y las causas históricas estructurales del fenómeno de la corrupción en Nicaragua, lo cual requiere procesos investigativos más profundos y costosos. Sin embargo, se hace importante repasar brevemente la corrupción a la luz de la historia reciente del país.

La corrupción ha estado presente en todos sus niveles a lo largo de la historia como país conquistado y colonizado. En la región latinoamericana, a partir de 1492, con la llegada de los españoles, las sociedades precoloniales son sustituidas por procesos de apropiación de los recursos económicos, lo que provocó el surgimiento de un sistema de corrupción, distribución asimétrica y mecanismos de evasión a favor de los peninsulares y sus caudillos locales. En Nicaragua el fenómeno de corrupción se ha agudizado más en los dos siglos de vida "independiente" desde 1821. El Fondo Conjunto de Donantes para la Anticorrupción (FAC) indicaba en su estudio "Diagnóstico de la Corrupción en Nicaragua", publicado en 2009:

"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".

Investigaciones independientes, académicas y periodísticas, permiten caracterizar algunas de las principales manifestaciones de la corrupción en el pasado reciente del país<sup>2</sup>:

**Dinastía de Somoza (1936-1979):** acumulación de fortuna gracias a diferentes métodos -legales e ilegales- como la expropiación de propiedades y corrupción estatal. Se calcula que la familia Somoza logró acumular alrededor de 500 millones de dólares en esa época.

**Revolución y gobierno sandinista (1979-1990):** a través de la Asamblea Nacional se aprobó una batería de leyes que le permitió a la élite sandinista repartirse bienes y propiedades del Estado. Este proceso se conoció como “La Piñata”, que generó una deuda pública de alrededor de 2 mil 200 millones de dólares.

**Gobierno de Violeta Barrios (1990-1996):** en este período hubo un proceso de apropiación desmedida de recursos del Estado en el que se privatizó un enorme número de activos estatales (empresas públicas y propiedades), las cuales pasaron a manos de empresarios privados relacionados a la cúpula política a través de procesos dirigidos con completa discrecionalidad. Investigaciones independientes señalan que en el período alrededor de 5 mil millones de dólares fueron apropiados por grupos económicos y políticos.

**Gobierno de Arnoldo Alemán (1997-2001):** concepción de “Estado botín”, los cargos de alta responsabilidad gubernamental abusaron y derrocharon los recursos públicos. El 7 de agosto de 2002 se denunciaba que Arnoldo Alemán dirigió el robo de más de 100 millones de dólares de una docena de instituciones públicas.

---

<sup>2</sup> Para caracterizar estos períodos se consultó:

Vías, caminos y atajos para la corrupción, Revista Envío, 1998.

La guaca: tesoro, sepultura y proceso de maduración, Revista Envío, 2002.

Corrupción Global, CEI, 2007.

Diagnóstico de la Corrupción en Nicaragua, FAC, 2009.

La Acusación de la Procuraduría por la Huaca, Biblioteca Enrique Bolaños, recuperado el 20 de febrero de 2023.

Nicaragua: redes ilícitas y la reconfiguración cooptada del Estado, FLACSO, 2020.

La piñata sandinista que cuesta a los nicaragüenses más de 2 mil millones de dólares, Magazine, 2021.

**Gobierno de Enrique Bolaños (2002-2006):** aunque fue un gobierno que avanzó en el combate a la corrupción, en este período surgieron nuevas manifestaciones tales como el tráfico de influencias y el otorgamiento de ventajas a grupos empresariales cercanos al gobierno. En este período no se evidenciaron casos como en los gobiernos anteriores, aún así se denunciaron transferencias irregulares desde la Empresa Portuaria Nacional (EPN) o la desaparición de más de 2 millones de dólares incautados al narcotráfico.

Es importante señalar que debido a la inestabilidad política y los períodos de excepcionalidad y conflicto es más complejo trazar una línea de manifestaciones corruptas durante el primer siglo del Estado nicaragüense, se necesita para eso un análisis a profundidad que no ha sido objetivo de este estudio. Asimismo, se puede encontrar que en ese período la concepción de corrupción que era visibilizada estuvo más referida a la pérdida de valores morales.

**Gobierno(s) / Régimen de Daniel Ortega (2007-actualidad):**

Previo a la crisis sociopolítica que inició en 2018, ya se identificaban 3 hitos relevantes que sirvieron de antesala a la consolidación de un Estado totalitario, autoritario y corrupto en Nicaragua: **pacto Alemán-Ortega, captura del Estado y cooperación venezolana.**

En 1998, cuando el gobierno de Arnoldo Alemán estaba por terminar, fue señalado y criticado contundentemente por el aumento de la corrupción y su posible futura rendición de cuentas ante la justicia; por esa razón, el ex mandatario, trata de consolidar su influencia en el poder e intentar conseguir inmunidad para evadir la justicia. De esta manera los dos caudillos, liberal y sandinista, firman el **pacto Alemán-Ortega**, en el que se disminuye el porcentaje mínimo para la segunda vuelta electoral (de 45% a 35%). Asimismo, se distribuyen las cuotas de poder en órganos colegiados como: La Contraloría General de la República, la Corte Suprema de Justicia, El Consejo Supremo Electoral, entre otros.

Este pacto lesionó gravemente la institucionalidad; consolidó la práctica corrupta, pues dejó sin eficacia los mecanismos formales del control del poder; y disminuyó la independencia de las instituciones y los poderes del Estado.

El segundo hito es referente a la **consolidación de la captura del Estado**. Desde los primeros años del gobierno de Daniel Ortega la corrupción se manifestó a través de una sofisticada red de corrupción entre el gran capital nicaragüense y el gobierno sandinista, quienes amparados bajo la supuesta premisa de mejorar el clima de inversión privada negociaron beneficios a pesar de que eso significase un grave deterioro democrático. El Centro de Estudios Internacionales (CEI)<sup>3</sup> ya advertía para 2007 que:

3. **Corrupción Global, CEI, 2007.**

“En Nicaragua hay edificios empresariales y hospitales privados que no pagan impuestos. El gran sector financiero -el de la más alta rentabilidad en la región- tampoco paga impuestos. Se firmaron contratos para la administración de la distribución de petróleo, o energía eléctrica, que resultan en virtuales desfalcos para el Estado y la Nación. Las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta subsidian a la misma empresa, minimizando la inversión real. Bien dice el economista Francisco Mayorga, que se identifica como un ex banquero quebrado, en su libro Megacapitales de Nicaragua: “los nicaragüenses debemos de examinar estas nuevas estructuras de poder que se están pautando”. Se refiere principalmente a las inversiones extranjeras en rápido crecimiento, al menos en su capacidad de adquirir empresas nacionales”.

Este tipo de corrupción que actuó de manera paralela al Estado se conoció como “Modelo de Diálogo, Alianza y Consenso”, el cual adquirió rango constitucional en 2014 y permitió al sector empresarial que 43 de sus miembros fueran incluidos en las juntas directivas de las instituciones públicas, asimismo, participaron en la elaboración de 124 de las 326 leyes aprobadas por la Asamblea Nacional entre 2008 y 2018<sup>4</sup>.

En 2011, José Adán Aguerri, ex preso político del régimen de Ortega y quien entonces era el presidente del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), solicitó una oficina para el COSEP en la Asamblea Nacional<sup>5</sup>:

“Lo que estamos solicitando de manera concreta es no seguir siendo puentes de diputados, como hemos sido en el pasado, sino que nuestros abogados que tienen presencia ahí, tengan las facilidades de tener las condiciones que permitan que su trabajo pueda ser más fluido”.

Por último, el manejo opaco y discrecional que se dio a la **cooperación venezolana** también fue un hito relevante para la consolidación del régimen actual, fuentes extraoficiales calculan que el monto fue más de 3 billones de dólares<sup>6</sup>, estos recursos permitieron que el oficialista Frente Sandinista (FSLN) acumulara simpatías a través de políticas clientelares y asistencialistas, sin una debida rendición de cuentas.

4. Nicaragua: un superministerio llamado COSEP, Expediente Público, 2022.

5. ídem.

6. Consultas hechas por Urnas Abiertas a expertos en el tema, que por seguridad se mantienen en el anonimato.



La cooperación que llegó desde Venezuela fue de diferentes formas, pero la más importante fue el subsidio a la factura petrolera. El mecanismo consistió, en términos muy generales, en que Nicaragua pagaría el 50% de la factura de contado a precios de mercado, un 25% se llevaría a crédito con 20 años plazo con intereses entre el 1% y el 2%, y el restante 25% sería asignado como “cooperación no reembolsable canalizada a través del Fondo Alba”, lo que le permitió al régimen usarlos con total discrecionalidad. Con estos recursos se amasaron fortunas de lo que se puede considerar una nueva élite económica nacida bajo la administración sandinista.

## Avances y retrocesos en la transparencia a nivel local

El Desarrollo Local como modelo socioeconómico emergió en la década de los años setenta, cuando se apostó a la descentralización del Estado que funcionaba en el modelo de economía del bienestar. Nicaragua inicia con un proceso de autonomía en 1987 con la Región Atlántica del país<sup>10</sup>.

De este primer impulso, y después de una serie de procesos y pugnas políticas, se crean mecanismos importantes para fortalecer los gobiernos regionales y municipales. Por eso, a inicio de la década de los 90, se legisla una relativa Autonomía Municipal<sup>11</sup>, la cual fue acompañada a inicios de los 2000 con una relativa independencia financiera – administrativa, con la Ley de Transferencias Municipales<sup>12</sup>, los avances evidenciados en esta materia fueron tan relevantes que es considerada como “la edad de oro de la autonomía municipal”<sup>13</sup>.

Al mismo tiempo, la cooperación internacional invirtió importantes recursos dirigidos tanto a la creación de capacidades locales como a proyectos de infraestructura y metodologías que garantizaran la transparencia y el buen aprovechamiento de esos recursos, ya no solo a nivel nacional sino también local y subnacional.

La sociedad civil fue garante de este proceso, involucrándose y tomando experiencia en elementos de transparencia de presupuestos participativos, control social municipal, articulación territorial municipal, inter e intramunicipal. En todo ese periodo, el problema de la corrupción no desapareció a pesar de tener un ordenamiento jurídico y algunos mecanismos de regulación y control social en el marco del modelo de Desarrollo Local.

7. **El País, 2013.**

8. **La Información, 2013.**

9. **Connectas, 2015.**

10. **En 1987 se legisla la Ley de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.**

11. **En 1990 se aprueba y entra en vigencia la Ley 40 Ley de Municipios.**

12. **En 2003 se legisla la Ley 466, Ley de Transferencia Presupuestaria a los Municipios.**

13. **Término utilizado por el experto municipalista Silvio Prado en “La Autonomía Municipal y la Cigarra” de Anhelos de un Nuevo Horizonte, FLACSO, 2021.**

El gobierno de Violeta Barrios impulsó la conformación de algunas instituciones como el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) y otras asociaciones departamentales y de municipios. Arnoldo Alemán no logró muchos avances, continuó trabajando con las instituciones heredadas del gobierno anterior.

Por su parte, el gobierno de Enrique Bolaños volvió a centralizar el poder local en manos del Ejecutivo, disminuyendo los alcances que habían entonces en materia de autonomía municipal. La justificación fue que debió de tomar esas medidas para encarar el contexto adverso de enfrentarse a los caudillos Alemán y Ortega, quienes debido al pacto se encontraban trabajando juntos para entorpecer su gestión. En este período se crearon los Comités de Desarrollo Departamental (CDD), los cuales respondían directamente al Ejecutivo y vulneraban la autonomía que radicaba en los Comités de Desarrollo Municipal (CDM), que eran las autoridades municipales legalmente electas. Asimismo, instituciones dirigidas a luchar contra la corrupción como la Contraloría General de la República y la Fiscalía, fueron cooptadas por el FSLN y PLC, como producto del pacto.

El retorno al poder del FSLN en 2007, que llegaba con un proyecto estratégico que “era más totalitario que pluralista”<sup>14</sup>, redujo la autonomía política de las municipalidades, entregando un mayor poder político a las estructuras partidarias conocidas como Consejos del Poder Ciudadano (CPC), después sustituidos por los Gabinetes de Familia. Estas estructuras trabajaron desde una lógica clientelar que operaban los principales programas gubernamentales, financiados en esos primeros años por la cooperación venezolana, la cual a la vez era manejada de una manera opaca.

Una reforma a la Ley de Municipios en 2012 incrementó la cantidad de concejales en los Concejos Municipales, los cuales tenían por objetivo incrementar el control político del oficialismo sobre las municipalidades al incorporar a sus operadores. Al disminuir los contrapesos también se fueron disminuyendo los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

En los siguientes años siguieron una serie de reformas institucionales y la creación o modificación de estructuras partidarias de control y vigilancia, lo cual terminó disminuyendo por ley o de facto el poder político, financiero y administrativo de los gobiernos locales.

## **La corrupción a nivel local en Nicaragua, un mal sistémico, estructural, histórico y persistente**

En Nicaragua, hay evidencia empírica de prácticas corruptas generalizadas en las diferentes instituciones del Estado que provoca una dinámica anómala, cargada de discrecionalidad, arbitrariedad e injusticia en perjuicio de la mayoría de las y los nicaragüenses. Sin embargo, es de interés de este esfuerzo investigativo reflexionar alrededor de las prácticas y manifestaciones que se dan a nivel local.

<sup>14</sup>. FLACSO, 2021. *La Autonomía Municipal y la Cigarra*.

## Índices de Desarrollo Local y Transparencia Municipal

Los resultados de las investigaciones presentadas por Urnas Abiertas en 2022: Índices de Desarrollo Local y Situación de la Transparencia Municipal, dan cuenta de la gravedad de la problemática de la transparencia a nivel local. Estos estudios son producto de la aplicación de una encuesta nacional con 773 personas en 143 de los 153 municipios del país.

### **Desarrollo Local, se evaluaron dos ámbitos:**

#### ***Gestión de Servicios Municipales y Participación Ciudadana Local***

La **Gestión de Servicios Municipales fue evaluada con 2.09 sobre 5**. Se evidencia el interés que existe por parte de la población de fiscalizar y participar en la gestión de los Servicios Municipales pero que se ve obstaculizado por la ausencia de información pública y las restricciones a la participación ciudadana local.

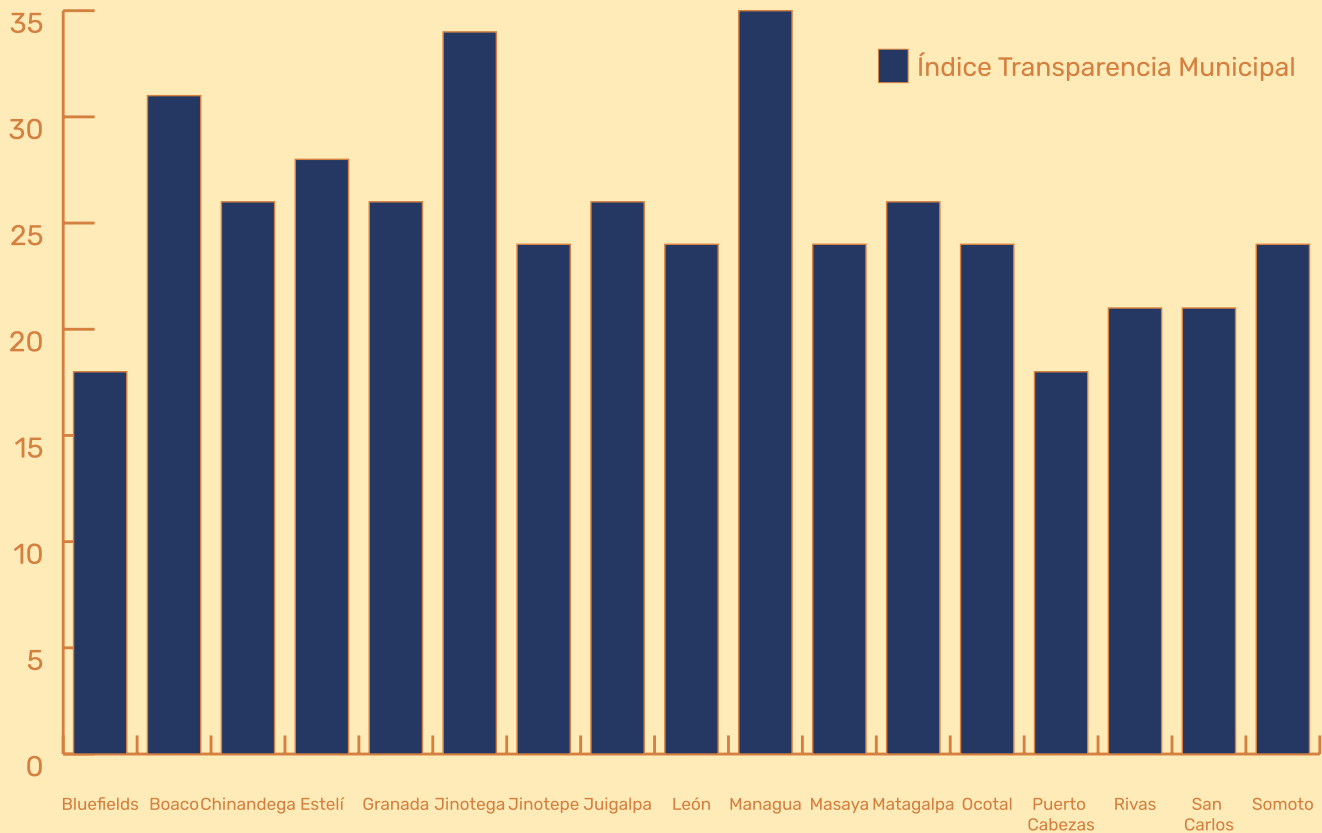
El **ámbito de Participación Ciudadana Local (1.71 sobre 5)** es el más débil de los dos elementos evaluados del Desarrollo Local. El deterioro de la participación ciudadana se da producto tanto de la persecución política a personas opositoras como de la instrumentalización y utilización de personal y recursos locales que van en detrimento de los mecanismos de democracia participativa que existen en el ordenamiento jurídico nicaragüense. A nivel general, se puede observar que se ha prohibido por completo la Participación Ciudadana de la población que no es militante o simpatizante del partido de gobierno.

Los resultados permiten confirmar el **descontento generalizado que existe entre la población respecto al desempeño de las instituciones públicas**, en este caso de las municipalidades, la percepción negativa reflejada en este sondeo se basa en el rechazo de las autoridades locales a responder a las demandas ciudadanas y permitir una verdadera participación para transformar los territorios.

### **Transparencia Municipal, se evaluaron 3 ámbitos: información brindada por las alcaldías, participación de la ciudadanía en la gestión municipal y supervisión en el uso de los recursos municipales.**

El Índice Transparencia y Rendición de Cuentas de los municipios en Nicaragua es de 28.75, lo cual cataloga **a todas las alcaldías del país con “Poca” transparencia en la rendición de cuentas**.

Todas las alcaldías de **las 17 cabeceras departamentales se catalogan con “Poca” o “Casi nada” de transparencia en la rendición de cuentas**.



Las redes ciudadanas de Urnas Abiertas durante el año 2022 realizaron un trabajo de recepción de denuncias, procesamiento y análisis de posibles casos de corrupción en 118 municipios del país, que incluyen los casos analizados en este libro. A continuación, presentamos una radiografía exploratoria de las manifestaciones locales de corrupción, utilizando un sistema de 3 categorías:<sup>15</sup> gran corrupción, corrupción administrativa y pequeña corrupción.

<b>Gran corrupción</b>	Prácticas irregulares y conductas indebidas -a veces legalizadas- que son desarrolladas por funcionarios de los más altos niveles del Estado, actúa de forma paralela al ámbito del Estado y fuera de la esfera presupuestaria.
<b>Corrupción administrativa</b>	Es cometida principalmente por funcionarios públicos de segundo y tercer nivel de jerarquía en la administración pública. Suele manifestarse como actos violatorios a la ley.
<b>Pequeña corrupción</b>	Actúa de manera similar a la corrupción administrativa en cuanto a los delitos y procedimientos, su diferencia recae en la magnitud del daño causado, tolerancia social, frecuencia y funcionarios involucrados. Se ha transformado en una práctica aceptada en las relaciones Estado-ciudadanía.

<sup>15</sup>. Las categorías y conceptos presentados están basados en: **Diagnóstico de la Corrupción en Nicaragua, FAC, 2009.**

## Gran corrupción

Prácticas irregulares y conductas indebidas -a veces legalizadas- que son desarrolladas por funcionarios de los más altos niveles del Estado, actúa de forma paralela al ámbito del Estado y fuera de la esfera presupuestaria.

Es decir, es un tipo de corrupción más elaborada que intenta no dejar huella y que en general no afecta de forma directa al presupuesto del Estado, pues no se trata de delitos de apropiación o desvío de recursos. Sus manifestaciones son más bien tráfico de influencias, uso de información privilegiada, enriquecimiento ilícito o soborno en grandes dimensiones, lo que la hace prácticamente inauditable. Al ser cometida por la jerarquía política, a veces la impunidad y el amparo evita que los autores enfrenten a la justicia.

En las alcaldías se manifiesta principalmente a través de la existencia de redes de patronazgo, que como indica el primer artículo de este libro “Corrupción y autoritarismo en Nicaragua”, se refiere a una forma de favoritismo en la que se selecciona a una persona debido a sus afiliaciones o conexiones.

El caso de la empresa Sánchez Soluciones Constructivas S.A, desarrollado en este libro, es ejemplo de este patronazgo. Esta empresa, propiedad de Marietha Sánchez Campbell, fue beneficiada entre 2016 y 2022 con decenas de contratos valorados en más de 6 mil millones de dólares.

Sánchez Soluciones Constructivas S.A forma parte de un grupo de diez compañías que reciben los contratos de las obras públicas más costosas de la capital. Estas empresas están supuestamente vinculadas a Fidel Moreno, secretario general de la Alcaldía de Managua y hombre de confianza de la régimen Ortega - Murillo, muchas de estas adjudicaciones se dan de manera irregular, principalmente a través de Contrataciones Simplificadas

Lamentablemente, este no es un caso aislado, investigaciones periodísticas, incluyendo el especial de Urnas Abiertas sobre transparencia en la inversión pública, demuestran cómo se han beneficiado a empresas cercanas a la élite política en los distintos rubros de inversión. Como por ejemplo, en el proyecto de Rehabilitación de la Pista Juan Pablo II, en la ciudad de Managua, donde 3 empresas cercanas al FSLN han recibido grandes cantidades de dinero, estas compañías son: Chavez y Chavez Construcciones Sociedad Anónima, Desarrollo y Creación de Infraestructura S.A.P.I de CV – Sucursal Nicaragua y Máster Construction Sociedad Anónima, mismas que figuran en otros proyectos de construcción.

Aunque en los proyectos de inversión pública, analizados por Urnas Abiertas, se identifican compras por licitaciones públicas, concursos, contrataciones mayores y menores, lo cierto es que existe un alto número de contrataciones simplificadas, las cuales se aprovechan de la ambigüedad en el artículo 112 de la Ley de Contrataciones Administrativas Municipales (801), que le permite a las instituciones actuar así ante urgencias o emergencias que se deriven, o no, de una “calamidad o desastre”.

Este comportamiento se replica en municipios más pequeños, donde los alcaldes realizan adjudicaciones irregulares y benefician a empresas allegadas, a través del tráfico de influencias, en los diferentes proyectos municipales. Existen casos en donde las empresas beneficiadas son cercanas a autoridades nacionales, quienes ordenan contrataciones, compras y adjudicaciones en las alcaldías, aprovechándose de la centralización de poder y la falta de autonomía local. Esto además representa una competencia desleal entre los proveedores.

Otra manifestación de este tráfico de influencia son las redes de nepotismo, presentes en los más altos niveles de gobierno y que se replica a nivel municipal. Las fuentes ciudadanas de Urnas Abiertas identifican a parejas, primos, hijos, nueras, tíos y otros familiares de las autoridades municipales, ocupando cargos en las mismas municipalidades o en diferentes instituciones públicas. Hay casos donde el poder local se ejerce de manera bicéfala, tal como el presidente Ortega y su esposa, y vicepresidenta, Rosario Murillo.

## **Corrupción administrativa**

Es cometida principalmente por funcionarios públicos de segundo y tercer nivel de jerarquía en la administración pública. Suele manifestarse como actos violatorios a la ley (de presupuesto, contrataciones, carrera, entre otros).

Sus manifestaciones más frecuentes son utilización indebida de bienes y recursos del Estado, malversación y desvío de fondos, fraudes, entre otras. Al ser un tipo de corrupción más evidente que por lo general afecta fondos presupuestados, es auditable y por tanto, vulnerable a la detección y control. Este tipo de corrupción también es más detectable por la ciudadanía, quienes tienen mayor facilidad para detectar afectaciones al presupuesto local o a los proyectos de inversión pública. También se incluyen en esta categoría las anomalías administrativas que por negligencia o mala fe causen perjuicio al Estado.

El caso de Bancorp desarrollado en este libro da cuenta de este tipo de corrupción, gracias a documentos filtrados por informantes ciudadanos y a la información extraoficial recolectada, se supone que entre 2016 y 2017 se aprobaron créditos pluri- anuales a un aproximado de 80% de las alcaldías del país para la construcción de una especie de corredores de parques turísticos que nunca llegaron a realizarse, lo que supuestamente dejó como resultado dinero desaparecido, endeudamiento de las alcaldías y fraude a la ciudadanía. En este caso se violó la Ley 376, Ley del régimen presupuestario municipal y una serie de instituciones públicas guardaron silencio.

Asimismo, las alcaldías han participado, en colaboración con otras instituciones públicas, de la expropiación ilegal de tierras y propiedades, como el caso de las reservas protegidas de Fundación del Río que se aplicó en 2020 como represalia a esta organización de la sociedad civil. Esta operación se llevó a cabo junto al Ministerio de Recursos Naturales, Procuraduría General y la Policía Nacional.



Existen otros casos, donde se señalan a las alcaldías de haber robado tierras falsificando documentos, realizando compras ilegales o haciendo registros al margen de la ley. La ciudadanía victimizada con este tipo de actos está en completo desamparo, debido a que las autoridades, como el Ministerio Público, hacen caso omiso cuando las personas se acercan a realizar la denuncia.

Uno de los casos de desvío de fondos que más alarma a la población, y que dejó graves daños al país, fue el supuesto financiamiento otorgado desde las municipalidades para mantener fuerzas de choques y grupos paramilitares que atacaron a la población en el marco de las protestas de 2018. Las fuentes ciudadanas señalan que las municipalidades entregaron armas de fuego y artesanales, pagaron medios de transporte y alimentación para estos grupos.

En muchas ocasiones, los alcaldes se involucraron activamente en las torturas, detenciones y persecución política a la población opositora, además, los primeros días los grupos paramilitares estuvieron conformados por trabajadores y funcionarios de las alcaldías, tal como se explica en el caso de *“La impunidad de los alcaldes que lideraron la represión”* desarrollado en este libro.

Previamente, investigaciones periodísticas, informaron que al menos 23 alcaldías recibieron en 2018 más de 100 mil dólares del Presupuesto General de la República para la partida “servicio de transporte”, según los registros del SISCAE. Fuentes vinculadas al gobierno municipal de Matagalpa aseguraron, para este trabajo investigativo, que con este dinero “no financiaron toda la logística de la represión, que tiene que ver con las armas, municiones, alimentación, pero esta partida sí les ayudó a costear los gastos de movilización”.

## El rol de la CGR ante la corrupción administrativa

En 2022, Urnas Abiertas presentó un [estudio](#) que analizó las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República (CGR), que al ser el órgano rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado, es la que está llamada a investigar y prevenir este tipo de corrupción.

Los hallazgos fueron:

- Entre 2011 y 2020 esta entidad ha auditado anualmente en promedio al 58% de las instituciones municipales.
- Entre 2015 y 2020, se encontraron responsabilidades en funcionarios de 71 municipios, divididos de la siguiente manera:
  - En 69 alcaldías se identificaron responsabilidades administrativas, con un total de 319 funcionarios implicados;
  - En 50 gobiernos municipales, se encontraron responsabilidad civil, con 237 funcionarios implicados;
  - En 27 municipalidades, se evidenciaron responsabilidades con presunción penal, para 49 funcionarios.

- En 92 auditorías se encontraron responsabilidades administrativas, en 59 indicios civiles y en 29 se precisaron presunciones penales. De estas últimas sólo 21 están en el sitio web de la CGR.
- De los 21 casos encontrados con presunción penal, en 14 de ellos se encuentran implicados la figura de alcaldes que ejercía en el período auditado, de las cuales: 17 alcaldías eran gobernadas por el FSLN, 3 por el PLC, y 1 por el PLI.
- El perjuicio económico hacia las alcaldías por las responsabilidades civiles, administrativas y presunción penales ascienden aproximadamente a más de 50 millones de córdobas (poco menos de millón y medio de dólares).
- Aunque la CGR detectó casos con funcionarios municipales con presunción penal en cuanto a los perjuicios que se le realizaron a las alcaldías, los casos no siguieron el curso establecido de las investigaciones y fueron desvanecidos al llegar al Ministerio Público y a la Procuraduría General.
- Los casos detectados por la CGR están vinculados principalmente a malversación y desvío de fondos públicos. En menor medida también se observaron a funcionarios que utilizaron su cargo público para obtener beneficios personales o a terceros, ausencia o manipulación de soportes financieros y uso inadecuado de las Transferencias Municipales.

Los hallazgos encontrados son casos desconocidos por la opinión pública, y por lo general se encuentran en alcaldías pequeñas. Esto permite concluir que:

- La CGR realiza acciones de menor impacto que no resuelven de manera estructural el estado precario de la transparencia municipal.
- La CGR no está auditando a las municipalidades en tiempos óptimos, lo que no permite detectar actos de corrupción de los funcionarios en funciones, sino hasta que estos han dejado sus cargos.
- A pesar de los bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas que existen en el país en general, y en las alcaldías en específico, apenas un total 1.5 millones de dólares fueron investigados en perjuicio económico en los últimos cinco años contra las alcaldías.
- Los casos de hallazgos de responsabilidades y de perjuicio económico se han visto mayormente en municipalidades pequeñas y son casos que por lo general no han salido a la luz pública. Solamente en 7 cabeceras departamentales (de 17) se encontraron perjuicios económicos por la gestión anómala de funcionarios, a pesar de que los presupuestos más grandes se encuentran condensados en estas comunas.



**En 2022, también se recibió información desde 6 municipios sobre procesamientos y destituciones de al menos una docena de personas, debido a prácticas opacas y corruptas, sin embargo, esa información no ha sido de conocimiento público, ni está disponible en el sitio de la CGR y tampoco fue posible rastrearla en el Sistema Judicial. En algunos casos, se señala que las personas han sido separadas de sus cargos, pero por la lealtad demostrada al partido no fueron procesadas judicialmente. Los casos señalan malversación de fondos, pagos ilegales y tráfico de influencias con el involucramiento de alcaldes, vicealcaldes, contadores, encargados de las áreas de recaudación municipal y proyectos.**

## **Pequeña corrupción**

Actúa de manera similar a la corrupción administrativa en cuanto a los delitos y procedimientos, su diferencia recae en la magnitud del daño causado, tolerancia social, frecuencia y funcionarios involucrados. Se ha transformado en una práctica aceptada en las relaciones Estado-ciudadanía.

Suele ser una práctica con altos niveles de repetibilidad lo que hace muy difícil cuantificar su frecuencia (es decir, es difícil saber cuántos sobornos y coimas reciben cada día los funcionarios públicos). Impacta principalmente a población en situación de pobreza, quienes tienen que pagar por acceder o agilizar trámites. Estos actos casi nunca se judicializan, más bien se castigan con sanciones administrativas.

Es una práctica que cuenta con cierta tolerancia social y que está presente en la cotidianidad de la ciudadanía, cuenta con bajos niveles de denuncia.

**Se ha identificado una práctica generalizada a nivel local, donde las autoridades, incluyendo secretarios políticos del FSLN, abusan de su poder para beneficiarse, sobre todo, económicamente, a través de extorsiones y sobornos a la ciudadanía, esta práctica ha sido especialmente denunciada por comerciantes que tienen tramos en los mercados municipales.**

**En el informe publicado en junio de 2022 por Urnas Abiertas ya se denunciaba una serie de actos de extorsión contra personas opositoras, donde participan las municipalidades en colaboración con otras instituciones públicas como el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) o la Dirección General de Ingresos (DGI). Por ejemplo, se registraron casos de alcaldías que realizan auditorías a negocios que, a pesar de no tener cambios significativos en sus ventas, son amenazados frecuentemente por funcionarios municipales con un alza en los impuestos correspondientes.**

También se reportaron actos que obedecen a abusos de las funciones públicas, como la negativa en algunas alcaldías de renovar las matrículas anuales para los tramos en los mercados municipales, o bien exigir una serie de requisitos nuevos con el objetivo de dificultar la emisión de las matrículas. Otra situación que se ha reportado es la demanda del sector de taxis por incrementar el precio mientras que las Alcaldías responden con amenazas de quitar concesiones y realizar detenciones. En esta misma línea, se tuvo conocimiento de la exclusión de personas opositoras de beneficios sociales como ayuda humanitaria, préstamos del programa Usura Cero, bonos productivos y programas especiales para pacientes crónicos, entre otros.

En la encuesta nacional realizada por Urnas Abiertas en julio de 2022, 509 personas, de las 773 encuestadas, señalaron que en su municipio existen casos de sobornos, coimas y mordidas. Estos casos se señalaron en 129 municipios, de los 153 del país (84%). Asimismo, estas personas le asignaron una puntuación de 1.50 sobre 5 en su percepción de transparencia de las autoridades locales.

## Retos para investigar la corrupción

Los tipos de corrupción pueden desarrollarse juntas, entremezcladas y mimetizarse para ejecutarse a través de modalidades más complejas difíciles de diferenciar, por tanto, la relevancia de la información recopilada por las redes ciudadanas de Urnas Abiertas no radica en su categorización, sino en la aproximación que da del fenómeno de la corrupción a nivel local.

La mayor cantidad de denuncias recibidas y procesadas por Urnas Abiertas en el último año están vinculadas a desviación y malversación de fondos públicos, lamentablemente no existen instituciones confiables que puedan recibir dichas denuncias para que procedan a investigarlas. Por el contrario, la ciudadanía se encuentra en completo estado de indefensión y tiene temor de sufrir represalias si se atreve a denunciar estos casos públicamente.

Las denuncias recibidas, que tendrán que ser investigadas en una futura transición democrática, hacen referencia a actividades y proyectos fantasmas, tráfico de tierras y propiedades, obras no terminadas porque los fondos han sido malversados/ desaparecidos, obras construidas con materiales de mala calidad, montos reflejados en los presupuestos municipales que no coinciden con los proyectos ejecutados, exoneración de impuestos a negocios propios o de familiares, enriquecimiento ilícito, adquisición de bienes y servicios con costos inflados para beneficiar a allegados.

Existe una percepción ciudadana de que estas prácticas de malversación y tráfico de influencias sirven por una parte para enriquecer ilícitamente a las autoridades locales, pero sobre todo para desviar fondos hacia el oficialista FSLN.

Otras denuncias recibidas señalan de cómo el transfuguismo es otra manifestación de la corrupción política que existe en el país, como el caso de alcaldes liberales que asumen la casilla del FSLN mientras les permitan manejar de manera opaca las finanzas locales. Asimismo, en diferentes municipios se denuncia sobre los procesos irregulares para transparentar los fondos incautados al narcotráfico. También preocupa la corrupción detrás de exenciones, exoneraciones y concesiones irregulares que se dan en diferentes sectores económicos.

Por otra parte, el modelo neo-extractivo impulsado por el FSLN ha permitido la creación de redes complejas de corrupción, supuestamente vinculadas al saqueo y tráfico de recursos naturales y a la invasión ilegal de colonos no indígenas en territorios ancestrales de la Costa Caribe. Temas de gravedad que requieren mayores esfuerzos investigativos, así como medidas inmediatas para evitar daños irreversibles sobre la población afectada y el medio ambiente.

La Ley orgánica de la Contraloría General de la República, señala que se pueden realizar denuncias ciudadanas para proceder con alguna auditoría. En el pasado esto se realizaba con participación de la sociedad civil; sin embargo, con el pasar de los años, luego del retorno al poder del FSLN, la sociedad civil se convirtió en una “oposición” para el gobierno, así calificada por ellos mismos. Por lo tanto, esa posibilidad para hacer auditoría social se ha prácticamente eliminado, y no es posible comprobar la veracidad de estos señalamientos. Por eso, en el presente y en el futuro el rol de la sociedad civil será documentar dichas denuncias, así como buscar y preservar evidencias, para llevar ante la justicia a quienes han defraudado a la población.

Este ejercicio deja un hallazgo que es indicativo de la gravedad del fenómeno de la corrupción en el país, estas manifestaciones no parecen ser aisladas, más bien se han convertido en la norma y no en la excepción. Además, se observa que a nivel local las autoridades cuentan con licencia de practicarlas en todas las formas posibles.

En los gobiernos locales encontramos un grupo de funcionarios y trabajadores públicos que están lejos de cumplir su función social, y que por el contrario, son leales a un régimen que les permite malversar fondos, amasar y blanquear capitales, construir redes de nepotismo y aprovecharse de su influencia para beneficio propio a cambio de proteger el poder político de la dinastía Ortega - Murillo.

## ***Reflexiones y recomendaciones para la lucha contra la corrupción en la nueva Nicaragua***

A pesar de que, como ya hemos visto, la corrupción ha estado presente en toda la historia nacional, apenas a finales de la década de 1990 es que emerge como un problema de interés público y se empiezan a esbozar las primeras estrategias anticorrupción. Sin embargo, este tema fue rápidamente borrado de la agenda pública cuando el FSLN regresó al poder en 2007.

El estallido social de 2018 ha permitido comprender y analizar, desde una perspectiva histórica, la relación entre la práctica corrupta y la consolidación de un régimen autocrático y criminal.

De este esfuerzo inicial y limitado hecho por Urnas Abiertas y el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP-UCR) presentamos las siguientes recomendaciones generales, con la esperanza y la convicción de estar abonando a la lucha contra la corrupción para la futura transición democrática en Nicaragua.

### ***Recomendaciones generales***

**Un verdadero compromiso del nuevo Gobierno** con la lucha contra la corrupción y el derecho de acceso a la información, el cual se exprese a través de la adopción de una estrategia anticorrupción, que integre tanto cambios institucionales como cambios culturales, y que incorpore las estrategias de prevención como elemento central.

**Una estrategia intersectorial** que aborde las causas y los efectos multidimensionales de la corrupción. Fortaleciendo a las instituciones que cumplen con roles claves en la lucha contra la corrupción y permitiendo a la ciudadanía y la sociedad civil contar con mecanismos efectivos de participación y auditoría social. Es importante también una clase política y liderazgos sociales comprometidos con la lucha contra la corrupción, de manera tal que estas reivindicaciones trasciendan de las demandas ciudadanas al cambio en la forma de hacer política y a las reformas necesarias para contar con procesos eficientes de prevención, denuncia, investigación y sanción de la corrupción.

Para construir una estrategia efectiva es necesario definir conceptos, categorías, tipificaciones, indicadores, mecanismos de medición, sistemas de monitoreo y evaluación, procesos de prevención, investigación, persecución y sanción, identificar áreas de riesgos, todo esto debe estar acompañado por un análisis de contexto, es decir, diseñar una estrategia adecuada a la realidad nacional e histórica por la que esté atravesando el país en el momento de su diseño.

**Una institucionalidad fortalecida** para la lucha contra la corrupción, este fortalecimiento se tiene que expresar en reformas legales e institucionales, asignaciones presupuestales necesarias, formación de personal, mecanismos de control y entidades independientes, autónomas y despartidizadas. Será urgente sanear y reformar el Sistema Judicial, la Contraloría General, la Fiscalía Nacional, la Procuraduría General, entre otras instituciones. Como ya se dijo, solamente con una sólida institucionalidad se puede evitar que la corrupción incremente en la transición democrática, puesto que las transiciones no eliminan estas prácticas por decreto.

**Un marco legal que garantice la protección** de cualquier persona o sector vinculado -como la academia o el periodismo- a la rendición de cuentas, el control y la auditoría social erradicando de esta manera la persecución y las represalias contra quienes denuncian y señalan prácticas corruptas.

**Una sociedad civil con mecanismos efectivos** de auditoría social e incidencia, para esto se requieren recursos nacionales e internacionales para fortalecer las habilidades de fiscalización. También se requiere un rol activo de la sociedad civil en la prevención de la corrupción a través de esfuerzos de concientización y cambio cultural de la ciudadanía.

**Una ciudadanía comprometida** con la prevención y la investigación de la corrupción, este compromiso tiene que verse fortalecido con los esfuerzos institucionales y de la sociedad civil por generar un cambio cultural en las y los ciudadanos.

**Un sector económico que no replique las prácticas corruptas** de captura del Estado, que por el contrario promueva la transparencia y las rendiciones de cuenta en sus relaciones inter e intrasectoriales. Con un nuevo modelo económico que rechace un crecimiento basado en retrocesos democráticos, vulneraciones de derechos humanos y precarización de la vida.

**Una clase política que rechace y denuncie** la corrupción como una práctica válida en el ejercicio de la política y el poder. Asimismo, se requiere su compromiso para que la transparencia y la rendición de cuentas sean pilares fundacionales para una nueva manera de hacer política en el país.

**Una comunidad internacional comprometida con el presente y el futuro** de la democracia y la transparencia nicaragüense. Esto implica tomar medidas actuales que limiten al régimen autocrático de Daniel Ortega en el abuso y la apropiación de los recursos públicos en los proyectos de inversión y cooperación, ya que dentro del país no existe una institucionalidad que evite estas prácticas.

## Bibliografía

- **Artículo 66, 7 de julio de 2020.** FSLN realizó más de 350 marchas “por la paz” mientras imponía el terror en toda Nicaragua.
- **Biblioteca Enrique Bolaños, recuperado el 20 de febrero de 2023.** La Acusación de la Procuraduría por la Huaca.
- **Centro de Estudios Internacionales (CEI), 2009.** Corrupción global. **Confidencial, 2 de enero de 2023.** Año del éxodo: 328 000 nicaragüenses salieron del país en 2022.
- **Connectas, 2015.** La bonanza de Daniel Ortega se llama Venezuela.
- **Divergentes, 31 de agosto de 2020.** Un selecto grupo de 55 empresas.
- **El País, 2 de junio de 2013.** Nicaragua y Venezuela fortalecen su cooperación bilateral.
- **Expediente Público, 26 de enero de 2022.** Nicaragua: un superministerio llamado COSEP.
- **Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), 2021.** Anhelos de un nuevo horizonte. San José, Costa Rica.
- **Fondo Conjunto de Donantes para la Anticorrupción (FAC), 2009.** Diagnóstico de la Corrupción en Nicaragua.
- **La Información, 6 de julio de 2013.** Venezuela mantiene tasa de interés de 2 % por factura petrolera a Nicaragua.
- **Pérez-Baltodano, A. 2003.** Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua. Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica - Universidad Centroamericana, Managua.
- **Revista Envío, 1998.** Vías, caminos y atajos para la corrupción. Edición N° 199.
- **Revista Envío, 2002.** La guaca: tesoro, sepultura y proceso de maduración. Edición N° 245.
- **Revista Magazine, 8 de febrero de 2021.** La piñata sandinista que cuesta a los nicaragüenses más de 2 mil millones de dólares.
- **Transparencia Internacional, 2022.** Índice de Percepción de la Corrupción.
- **Urnas Abiertas 2022.** Entre el fraude y el terror: una breve relatoría sobre cómo opera el terror en Nicaragua.
- **Urnas Abiertas, 2022.** Índices de Desarrollo Local, Servicios Municipales y Participación Ciudadana.
- **Urnas Abiertas, 2022.** Situación de la Transparencia Municipal en Nicaragua.
- **Urnas Abiertas, 2023.** La inversión pública en tiempos de dictadura, centralización y corrupción.



ISBN: 978-9930-9585-8-2

