



**INFORME SOBRE EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS
COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL GOBIERNO DE
NICARAGUA CON LA SUSCRIPCION DE LA DECLARACION
DE GUATEMALA POR UNA REGION LIBRE DE
CORRUPCION.**

Auspiciado por:



Investigador Principal

Grupo Cívico Ética Y Transparencia

Otros

Director Ejecutivo de Ética y Transparencia
Asesoría técnica y Supervisión de contenido
Robert Andrew Courtney

Coordinación de entrevistas y análisis documental en Nicaragua
Investigación periodística y edición técnica
Ana Murillo Arguello

Coordinación regional del proyecto
Manfredo Marroquín, director ejecutivo de Acción Ciudadana Guatemala

Coordinación del programa Promoción de la Transparencia en Centroamérica
Andrés Hernández, Departamento Las Américas, Transparency International

Financiamiento
Transparency International - Embajada Real de Dinamarca - AECI

Tabla de Contenido

I. Introducción.....	4
II. Metodología.....	6
III. Definiciones por tema.....	8
a. Acceso a la Información Pública	
b. Rendición de Cuentas	
c. Financiamiento Político	
IV. Avances del cumplimiento de los compromisos asumidos por Nicaragua.....	13
V. Conclusiones y Recomendaciones.....	24
VI. Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción.....	26
Bibliografía.....	29
Anexos.....	30-36

I. Introducción

“La política es la herramienta para transformar lo imposible en realidad, pero es solo una herramienta, no lo puede hacer ella por si solo, necesita de brazos que la ayuden a lograr el objetivo”.

Anónima

A finales del 2006 se realizó en la Ciudad de Guatemala la 12ava Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC) titulada: Hacia un mundo más justo: ¿Por qué la corrupción sigue bloqueando el camino?. En esta Conferencia los Presidentes Centroamericanos y la República Dominicana reafirmaron de manera efectiva y decidida combatir la corrupción, en particular mediante la firma de la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción, la cual contempla compromisos para mostrar resultados reales en la lucha contra la corrupción para el 2010 en la región Centroamericana

Mediante la firma de la Declaración de Guatemala, los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) han subrayado la necesidad de contar con mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas, el manejo transparente y efectivo de los programas y fondos de inversión social, el control del financiamiento político y electoral, la promoción de la ética en el sector privado, la persecución de la corrupción de los conflictos de interés en los sectores público y privado, entre otros temas prioritarios para una lucha efectiva contra la corrupción.

Así mismo, los gobiernos retomaron varios acuerdos importantes en cualquier agenda anticorrupción, tales como: contar con un plan estratégico de lucha nacional anticorrupción, garantizar el acceso a la información pública, sancionar a funcionarios corruptos, fortalecer las entidades de control, incrementar la transparencia en la adquisición y contrataciones públicas, fortalecer las normas de protección de testigos que denuncien actos de corrupción.

En este contexto, en varios países de Centroamérica y en la República Dominicana se desarrollaron esfuerzos encaminados a dar seguimiento por parte de la sociedad civil a la implementación de los compromisos adquiridos por cada Estado, en cooperación y coordinación con organizaciones nacionales vinculados a temas previstos en la Declaración -en el caso de Nicaragua, Hagamos Democracia, IPADE, Fundación Violeta Barrios de Chamorro, Programa de Transparencia USAID, entre otros-, con el apoyo de Transparency International, la Embajada Real de Dinamarca y la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI.

En ese sentido la presente investigación tiene como finalidad mostrar un panorama acerca del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado nicaragüense relativas a la lucha contra la corrupción, al cumplirse un año de la suscripción de la Declaración de Guatemala. Nuestro grupo pone a disposición de la ciudadanía nacional e internacional, los progresos y desafíos que ha identificado en materia de prevención y combate a la corrupción, así como acciones y/o recomendaciones encaminadas a progresar a corto y mediano plazo en este propósito. En el caso de Nicaragua, de manera posterior a la firma de la Declaración, el ex presidente Daniel Ortega Saavedra regresó al poder asumiendo el compromiso de cero tolerancia hacia la corrupción.

La investigación hace un análisis sobre tres puntos sustanciales dentro de los catorce puntos ratificados en la declaración: ***Acceso a la Información Pública, Rendición de Cuenta y Financiamiento Político***. Nuestro propósito fundamental es compartir con el lector en qué se ha avanzado desde que se firmó la Declaración, y presentar un conjunto de valoraciones generales y recomendaciones a seguir.

También se presenta el contenido de la Declaración de Guatemala para una Región libre de Corrupción, para que la población disponga de una herramienta de seguimiento a las acciones del Estado de Nicaragua en el marco de los compromisos adquiridos en la Declaración.

II. METODOLOGIA

a) **Identificación de los temas a ser evaluados**

La Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción es un compromiso ineludible y la sociedad demanda su cumplimiento. El Estado de Nicaragua en conjunto con el resto de los presidentes centroamericanos se comprometieron a adoptar medidas en sus administraciones encaminadas a erradicar la corrupción para 2010 (ver sección del texto de la Declaración).

El Grupo Ética y Transparencia identificó los siguientes tres puntos como prioritarios y sobre los cuales se hizo un análisis de avances realizados en Nicaragua a partir de la Declaración.

No.	Lo que establece la Declaración	Tema
1	Proponer y promover la aprobación, en los países que aun no se ha hecho, de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado.	Acceso a la información El 16 de Mayo 2007, el órgano legislativo aprobó la Ley No.621 “Ley de Acceso a la Información Pública”, entrando en vigencia el 22 de diciembre del mismo año.
2	Garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatorias, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos.	Rendición de cuentas Ley 438 – Ley de Probidad de los servidores públicos. Entrada en vigencia 06 de agosto 2002.
3	Promover la adopción de las normativas que establezcan sistema de control para el financiamiento electoral y político	Financiamiento electoral Ley 331 – Ley Electoral aprobada el 19 Enero 2000 y entrada en vigencia el 24 de Enero del mismo año.

b) Indicadores o aspectos a revisar en cada tema

- Existencia de una ley o normatividad de carácter superior que regule el tema.
- Existencia de un procedimiento claro para implementar el tema.
- La forma como se está dando aplicación a las regulaciones y procedimientos.
- La existencia de una instancia responsable de la aplicación y el desempeño de esta instancia.
- La existencia de instancias de verificación o controles (estatales y/o sociales) a la forma como se aplica las regulaciones y procedimientos y al desempeño de la institución responsable.
- La existencia de sanciones en caso de incumplimientos y la implementación efectiva de esas sanciones.
- La existencia de una evaluación a todo el proceso descrito en los anteriores ámbitos.

c) Recopilación y clasificación de la información

La recopilación incluyó la búsqueda de información documental y hemerográfica sobre el tema, tales como Informes de Sociedad Civil sobre los avances de cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción para el Mecanismo de Seguimiento de esta Convención, manuales, folletos, entre otros, relacionados con los temas identificados para su estudio y análisis.

En el proceso de recopilación también se recolecto información a través de concertación de diferentes sesiones de entrevistas con funcionarios públicos y personas concedoras de los temas de estudios.

III. Definiciones por tema

El presente informe, presenta a continuación las definiciones de las mismas para su manejo conceptual dentro del documento.

a) Acceso a la Información pública:

En Nicaragua, el Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública, define el acceso a la información pública como “un derecho universal y un principio democrático inherente al Derecho a la información, a la Libertad de Expresión y de Prensa.. es un derecho fundamental”.

El Grupo Promotor se organizo alrededor del reconocimiento de la necesidad del trabajo conjunto para impulsar la aprobación de la iniciativa de la ley, para la institucionalización por parte de la población como un derecho humano.

OBJETIVO DEL GRUPO PROMOTOR:

CONTRIBUIR A LA DIVULGACION, CONSULTA Y REDACCION PARTICIPATIVA, AL TIEMPO QUE INCIDIR EN LA MEJORA DE LA INICIATIVA DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA Y SU POSTERIOR IMPLEMENTACION.

En Nicaragua, las primeras reflexiones sobre la necesidad de contar con una Ley de Acceso a la Información Pública, datan desde el año 1999. Estas ideas tienen orígenes múltiples, tanto en organizaciones de la Sociedad Civil como en entidades gubernamentales. Como resultado a las mismas, se formularon al menos tres propuestas de anteproyectos de Ley de Acceso a la Información Pública, las cuales fueron dadas a conocer en círculos académicos, gubernamentales, políticos y de algunas organizaciones de la Sociedad Civil.

Importancia de la Ley Acceso Información Pública:

- Fortalece la participación ciudadana.
- Garantiza los Derechos: realizar solicitudes.
- Fortalece el rol del servidor público: rendición de cuentas.
- Promueve la transparencia.
- Reduce los niveles de exclusión social.
- Mejora la documentación para la investigación.

La iniciativa de Ley fue puesta en agenda el día 18 de Noviembre 2003 y presentada a Plenaria el 3 de diciembre del mismo año y en este mismo acto fue enviada a la Comisión de Justicia para ser dictaminada.

A lo largo del 2004, ante las observaciones y sugerencias recibidas, se reformuló la propuesta original para dar paso a la actual propuesta de ley que, teniendo un dictamen a su favor del 21 de septiembre de 2005, adquiere el rango de Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

La Ley de Acceso a la Información Pública está compuesta por once capítulos y cuarenta y seis artículos que estructuran y contienen el objeto de la ley y sus definiciones básicas, la creación de oficinas específicas que respondan por este acto, los mecanismos y criterios para la clasificación de la información, los procedimientos de solicitud, denegatoria y/o entrega de información, la creación de bancos de datos, la publicación de oficio de un mínimo de información por las entidades públicas, la promoción y educación de la importancia de una ley de acceso a la información pública y las sanciones relacionadas con el incumplimiento de la ley¹.

El contenido del Proyecto de la Ley de Acceso a la Información Pública fue el punto de partida para los esfuerzos del Grupo Promotor de la misma por divulgarla, consultarla y enriquecerla, para lo cual se desarrollaron a lo largo del año 2005 más de quince foros de consulta en cinco departamentos y nueve municipios del país, con sectores tan variados y amplios como los estudiantes, los pastores evangélicos, especialistas en bibliotecología y profesiones afines, líderes comunitarios, productores medianos y pequeños, autoridades locales, juristas y especialistas en derecho, periodistas, representantes de las autoridades municipales y representantes de organizaciones no gubernamentales.

El 16 de Mayo 2007, el órgano legislativo aprobó la Ley No.621 “Ley de Acceso a la Información Pública”. Esta obliga a las instituciones estatales y a las empresas mixtas y privadas que reciban beneficios del Estado, a brindar información pública a nacionales y extranjeros. Está entrará en vigencia el 22 de diciembre del 2007.

En el artículo 1 de la ley se indica que la misma tiene por objeto normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u

¹ Informe del Estado de la Situación de la Ley Acceso de la Información Pública en Nicaragua.
info.worldbank.org/etools/library/latestversion_p.asp?objectID=211221&lprogram=

otros beneficios, concesiones o ventajas. La información privada en poder del Estado no será considerada de libre acceso público.

Así mismo, la ley busca establecer procedimiento para solicitar información de la Administración Pública cuando particulares lo soliciten, definir cuales son las informaciones que son objetos de petición, el plazo máximo que el Estado tendrá para resolver en forma expresa todas las peticiones, el procedimiento para interponer los recursos de revisión o apelación de que dispondrá el ciudadano para obligar al Estado cuando injustamente no responda a su solicitud, entre otros preceptos legales.

b) Rendición de cuentas:

La rendición de cuentas representa un pilar fundamental del tipo de Estado Social de Derecho que poseen los nicaragüenses, máxima expresión de las democracias modernas.

En Nicaragua, se consagra de manera clara la rendición de cuentas: el artículo 130 de la Constitución Política establece que los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informar de su trabajo y actividades oficiales.

La rendición de cuentas que se efectúa ante la Contraloría General de la República, es obligatoria para todos los órganos de la Administración Pública adscritos al Poder Ejecutivo, tanto de los entes centralizados como descentralizados, lo que incluye a los órganos de descentralización territorial como los municipios y las regiones autónomas, inclusive, **según la Ley No. 438 – Ley de Probidad de los Servidores Públicos**. Abarca además, la de aquellos entes privados que reciben algún tipo de subvención por parte del Estado y a las empresas públicas o privadas donde existe algún aporte de capital público.

En otras palabras, el ámbito de competencias de la Contraloría General de la República es sumamente amplio, tanto desde la esfera que le atribuye la Constitución Política, como las que le otorga la misma Ley Orgánica de la propia institución. Esto va acompañado de la garantía de que los ciudadanos pueden tener acceso a una información amplia sobre los fondos y manejo de los bienes y fondos estatales de parte de los mismos funcionarios públicos.

En algunos países la rendición de cuentas a la ciudadanía de parte de los funcionarios, diputados y demás autoridades es de obligatorio cumplimiento. Por ejemplo, en Costa Rica, a través de la reforma constitucional 8003 de junio de 2000, se redefinió el principio de sumisión de las autoridades públicas a la norma escrita y la inclusión de un mandato expreso de la evaluación de resultados y rendición de

cuentas, lo que ha constituido un avance significativo en la consolidación de un Estado democrático de derecho. Pero, más allá, significa que los titulares pasajeros del poder formal tienen la obligación de rendir cuentas de manera sistemática, ante la ciudadanía, ya que los funcionarios y diputados son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades no concedidas por la ley².

c) Financiamiento político - Indicadores Jurídicos:

La ley Electoral, con rango Constitucional, atribuye al Consejo Supremo Electoral la facultad de otorgar la personalidad jurídica a los partidos políticos y de retirar la misma, de conformidad con requisitos establecidos en la misma Ley.

Son causales de cancelación de la personalidad jurídica, la reincidencia en las causales de suspensión, la violación a las disposiciones establecidas sobre el origen y uso del financiamiento, no participar en las elecciones que se convoquen, y en caso de haber participado, obtener menos del 4% del total de votos válidos.

La Ley electoral, en sus artos. 103, 104, 105 y 106 regulan el financiamiento de la campaña electoral de los partidos políticos (tipo de financiamiento, uso y control de los fondos, administración y forma de rendición de cuentas). Aunque la Ley Electoral con este articulado pretende prevenir y sancionar actos de corrupción en la esfera política, aún sigue siendo permisiva en lo que respecta a fuentes y formas de obtención de recursos financieros (el dinero de fuentes privadas crea problemas de control, aumenta la espiral de costos electorales y crea dependencia de políticos a grupos económicos) y rendición de cuentas, agravándose esto por la débil fiscalización por parte de CSE y de la CGR³.

Financiamiento Público: el Estado destina, de conformidad con la Ley Electoral, una asignación presupuestaria específica de los ingresos ordinarios del Presupuesto de la República para reembolsar exclusivamente los gastos de campaña electoral de los partidos que participan en las elecciones (1% para Presidente y Vicepresidente, Diputados ante la Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano; 0.5% para las elecciones municipales; y 0.25% para las elecciones para Consejos de las Regiones Autónomas del Atlántico).

Este reembolso se hace efectivo de acuerdo al porcentaje de votos válidos que haya obtenido durante las elecciones y con las siguientes condiciones: que después de

² Tomado del artículo "Las inmunidades del poder político en Nicaragua".

³ Estudio Anticorrupción Nicaragua, 2006.

ellas conserven su personalidad jurídica y que hayan obtenido al menos el 4% de votos válidos, de acuerdo al Artículo 99 de la Ley Electoral.

En cuanto a la distribución, la ejecución y el control de este tipo de financiamiento no se han presentado mayores problemas. En general hay cumplimiento y observancia formal de las reglas y procedimientos establecidos.

Financiamiento Privado: la Ley Electoral⁴ dispone que las donaciones y aportes privados, pueden recibirse de ciudadanos nicaragüenses y extranjeros, dentro de los montos, límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidas en la ley. Las donaciones de Instituciones provenientes del extranjero, se deben destinar para la asistencia técnica y capacitaciones.

Los aportes privados directos a cada partido o alianza deben depositarse en cuentas especiales abiertas en Bancos del Estado si lo hubiere, si no en instituciones del Sistema Financiero Nacional. Para este efecto están obligados a abrir dos cuentas, a saber, una para los aportes destinados para centros de formación política y otras para campañas electorales. Dichos aportes privados directos son beneficiados con exoneración impositiva, y la documentación de las mismas debe ser pública, quedando esta documentación a disposición de la Contraloría General de la República. No obstante, para el ciudadano normal es casi imposible acceder a esta información.

En lo que se refiere a las disposiciones sobre los gastos de los partidos, a nivel general, la ley electoral establece el deber de los partidos políticos de ser transparentes y probos en la administración de su patrimonio económico, mandando a publicar anualmente sus estados financieros y enviando copia de mismo al Consejo Supremo Electoral. Sin embargo, esta publicidad a nivel de la sociedad civil no se cumple.

IV. Avances del cumplimiento de los compromisos asumidos por Nicaragua

⁴ Ley No. 331, Ley Electoral de Nicaragua.

a) Panorama actual de la lucha contra la corrupción en Nicaragua

El presente informe está redactado basado en la percepción de personalidades, analistas políticos, dirigentes de la sociedad civil, funcionarios del Estado y documentos elaborados por otras dependencias.

Pero en vez de detenerse en señalar deficiencias y vacíos, se ha querido expresar los resultados en forma de recomendaciones. En su mayoría señalan acciones que pueden ser implementadas en el corto y mediano plazo. La esperanza es que el nuevo gobierno, dirigido por el señor Daniel Ortega Saavedra, pueda dar cuenta en forma más concreta y visible de sus avances en la lucha contra la corrupción y que pueda responder a los ciudadanos nicaragüenses y la comunidad internacional sobre los avances y desafíos de los compromisos asumidos en la Declaración de Guatemala.

Este tema ha sido uno de los ejes fundamentales durante las diferentes campañas presidenciales recientes. Por ejemplo, el gobierno 2002- 2006 liderado por el señor Enrique Bolaños del partido Liberal Constitucionalista, puede ser recordado como la administración en que se abrió la lucha anticorrupción al señalar que “*Nadie puede estar por encima de la ley*”, pero también fue la época en la que muchos casos fueron olvidados, debido a favores políticos y a la politización de los órganos judiciales⁵.

Durante el gobierno de Bolaños, la estrategia para combatir la corrupción en Nicaragua se ha basado en el Plan Nacional de Integridad, elaborado y propuesto por él mismo en su carácter de Vicepresidente de la República, y aprobado por el ex mandatario Arnoldo Alemán el 13 de mayo de 1999. El objetivo general de dicho plan fue enfrentar y reducir progresiva y sistemáticamente las causas y manifestaciones de la corrupción administrativa y conductas asociadas, mediante la aplicación de mecanismos de participación comunitaria que vinculen efectivamente a la sociedad civil, para que mediante un proceso de transformación cultural se haga de la gestión pública un ejercicio transparente y eficiente.

Sin embargo, pese a mecanismos y estrategias implementadas por parte del Estado de Nicaragua, el país aún está ubicado en los niveles bajos del Índice de Percepción de Corrupción (CPI) 2007 publicado por Transparencia Internacional, el cual ha dado a Nicaragua en el puntaje de 2.6, y ha significado un descenso en el ranking de países, del lugar número 107 en el 2005, al 111 en el 2006 y recientemente el puesto

⁵ Informe Sistema Nacional de Integridad, 2006.

123 de 179 países, apenas 1.2 puntos sobre el último lugar, Somalia y Myanmar, que obtuvieron un calificación de 1.4. Este descenso en el ranking también está asociado con mejoras alcanzadas por otros países.

La Estrategia Nacional Anticorrupción del Gobierno hasta Septiembre 2006 ha avanzado a paso lento. Su último avance fue la contratación de una consultoría que reforzará la estrategia, articulando los esfuerzos, actualmente aislados y divorciados entre sí, en forma más eficaz. Sin embargo, cabe mencionar que el estancamiento de Nicaragua en materia anticorrupción se debe a que:

“No existen elementos mayores de cambios sistémicos. Tampoco existe mayor evidencia en el último año de mejoras tangibles y sostenibles en independencia de poderes, desempeño de la justicia, institucionalidad, y transparencia el financiamiento electoral, por solo señalar algunas deficiencias ampliamente señaladas como claves de la corrupción desde hace mucho tiempo⁶”.

A continuación presentamos un esquema general del marco legal anticorrupción vigente en Nicaragua, a fin de tener un punto de referencia.

⁶ Informe del Grupo Cívico EyT “Índice de Percepción de Corrupción 2007”

Constitución Política de Nicaragua

Leyes y Convenciones que combaten la Corrupción:

Leyes y decretos con normativas preventivas y sancionarias de actos de corrupción

Código Penal

Código Procesal Penal

Decreto Ejecutivo N# 67-2002 Creación de la Oficina de Ética Pública

Ley de Probidad de los Servicios Públicos

Ley de Contrataciones del Estado

Ley Electoral

Ley de Carrera Judicial

Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

Ley de Carrera Administrativa Municipal

Convenciones y Tratados Internacionales

Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)

Convención Interamericana de Derechos Humanos

Leyes que guardan relación o vínculo con el tema de la corrupción

Leyes que contienen normativas para la persecución de actos de corrupción

Ley Orgánica del Ministerio Público

Ley Orgánica del Poder Judicial

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

Ley de la Policía Nacional

Otras leyes que contienen normas preventivas de corrupción

Ley de Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ley de Administración Financiera y de Régimen Presupuestario de Nicaragua

Ley de Superintendencia de Bancos

Ley de Organización, competencia y procedimiento del poder Ejecutivo.

Tal a como puede apreciarse en el esquema anterior, el marco jurídico de Nicaragua esta dividido en dos partes, la primera parte tiene que ver con aquellas leyes y tratados que contienen, por su naturaleza y fines, normas que previenen y sancionan actos de corrupción. La segunda parte contiene leyes que regulan la estructura y funcionamiento de las instituciones, de modo que ejercen un control preventivo en

contra acciones y conductas corruptas; es decir, éstas apoyan la lucha contra la corrupción⁷.

El Estado está impulsando la Estrategia Voluntaria de Acceso a Información (EVA) como un esfuerzo que pretende poner parte de la información pública a disposición de la ciudadanía⁸. Esta estrategia constituye una iniciativa gubernamental que se desarrolla en su primera fase como proyecto piloto en 6 instituciones del Estado, a saber: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Dirección General de Ingresos (DGI) y Fondo de Inversión Social de Emergencia.

Actualmente, la Procuraduría General de la República (PGR), en su calidad de representante del Estado de Nicaragua, ejecuta un proyecto de lucha anticorrupción con fondos de países donantes, ubicado en la Procuraduría Específica Penal, el cual funciona desde el año 2002-2003 y ha venido ejerciendo la acción penal en los delitos cometidos en perjuicio del Estado⁹.

En Junio 2007, se efectuó un Foro por la Transparencia, titulado: Investigación de Casos de Corrupción: **¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?**, organizado por la Red Probidad con el auspicio del Programa de Transparencia (USAID/Nicaragua). Con el fin de buscar distintas formas de promover la discusión de temas relacionados a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Dicho foro llevo a la reflexión que durante la última década la mayoría de las estrategias anticorrupción promovidas –principalmente por organismos internacionales- han tenido cuatro áreas de trabajo: primero una área preventiva, básicamente para reducir las oportunidades de la corrupción, segundo el fortalecimiento de las instituciones de fiscalización y control como la Fiscalía y Procuraduría, tercero promover la participación de la sociedad civil en formación de coaliciones y así generar y fortalecer las demandas para controlar, vigilar y proponer reformas; y cuarto la aplicación de la ley para reducir la impunidad.

Según el Dr. Gerardo Berthin, director del Programa de Transparencia de USAID/Nicaragua, es oportuno y apropiado entonces hacer una reflexión sobre este tema y preguntarse: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?, haciendo énfasis que uno de los principales papeles de cualquier estrategia contra la corrupción es servir de catalizador del cambio en el gobierno, la sociedad civil y el sector empresarial. “En sí no puede haber una verdadera lucha contra la corrupción, mientras los

⁷ Tomado del Estudio Anticorrupción en Nicaragua, 2006.

⁸ Ver página web. www.hacienda.gob.ni

⁹ Tomado del Informe Plan Nacional de Integridad

órganos investigativos del Estado dependen extremadamente del poder político y lo que realmente se necesita es voluntad política en el país,” indica Berthin.

A partir del Fondo Conjunto de Donantes para la Anticorrupción en Nicaragua, bajo el Componente del Fortalecimiento del Sistema de Participación Ciudadana, se creó la Estrategia Gobernabilidad y Anticorrupción del Gobierno anterior, siguiendo la misma estrategia el Gobierno actual, esto tiene como fundamento las siguientes prioridades establecidas para el corto plazo: *Institucionalizar el acceso a la información pública; institucionalizar la participación ciudadana; institucionalizar el dialogo; institucionalizar la medición del desempeño público; institucionalizar procesos de quejas y demandas; y profesionalizar el servicio civil.*

b) Acceso a la información

En relación con el compromiso asumido en la Declaración de Guatemala sobre **proponer y promover la aprobación de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, en forma veraz y oportuna**, el Lic. Armando Palma del Organismo Civil Hagamos Democracia y miembro del Grupo promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública, indica que Nicaragua tiene grandes avances pues luego de cuatro años de discusión ahora se cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública aprobada el 16 de mayo del presente año.

Palma agrega que ahora el gran reto y desafío es que exista voluntad política e interés de los partidos políticos para permitir el acceso a la información pública, respetando los intereses de los ciudadanos nicaragüenses y trabajar en función de eso. “Uno de los estancamientos actuales, es que la Asamblea Nacional debió haber estipulado en el segundo semestre un presupuesto para entrar en la aplicación de la Ley y poder haber entrado esa partida de la ley en el Presupuesto General de la República este año.

Retos de la Ley de Acceso a la Información Pública.

- Apropiación de la ley por parte de la población nicaragüense.
- Voluntad política por parte de todos los poderes del Estado y partidos políticos.
- Mejorar la documentación para la investigación.

La finalidad de esta partida es que el gobierno establezca en todas las instituciones que ejecutan fondos públicos la oficina de acceso a la información pública, quien es el primer órgano de la aplicabilidad de la Ley”.

El capítulo II artículo 5 de la Ley de Acceso a la Información Pública establece que serán órganos de Aplicación de la Ley¹⁰:

- a. Las Oficinas de Acceso a la Información Pública de cada entidad;
- b. Las Oficinas de Coordinación del Acceso a la Información Pública de cada poder del Estado,
- c. Gobiernos Regionales Autónomas y Gobiernos Municipales; y
- d. La Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública.

En consecuencia, **cada entidad** comprendida en la presente Ley, deberá crear una Oficina de Acceso a la Información Pública para lo cual se reorganizarán y adecuarán los recursos existentes. Esta oficina dependerá de forma directa de la máxima autoridad de cada entidad y tendrá como misión facilitar, a las personas que así lo demanden, el acceso a la información, creando un sistema de organización de la información y los archivos, con su respectivo índice de la información a su resguardo.

Estas oficinas llevarán registro de las solicitudes de información recepcionadas y de las respuestas brindadas en cada caso. Dicho registro se considerará información pública.

Según Palma, actualmente el Estado debería de estar capacitando a todos los funcionarios públicos sobre la importancia de la Ley de Acceso Público y que están obligados a facilitar información que los ciudadanos demanden. “Lo que la Ley busca es propiciar que el ciudadano común pueda informarse sobre cómo se invierten sus recursos y sobre las acciones de los funcionarios públicos para ver si actúan por el bien de la nación” sintetizó Palma.

c) Financiamiento político

La Declaración de Guatemala indica que Nicaragua se comprometió a **promover la adopción de las normativas que establezcan sistema de control para el financiamiento electoral y político.** Según Mario Medal, coordinador del eje de Gobernabilidad y Observación electoral de Ética y Transparencia, en Nicaragua no sea avanzado mucho, no existe voluntad política, y lo poco en que sea avanzado ha sido gracias al apoyo de organismos internacionales que están trabajando en la creación de coaliciones de organizaciones de la Sociedad Civil.

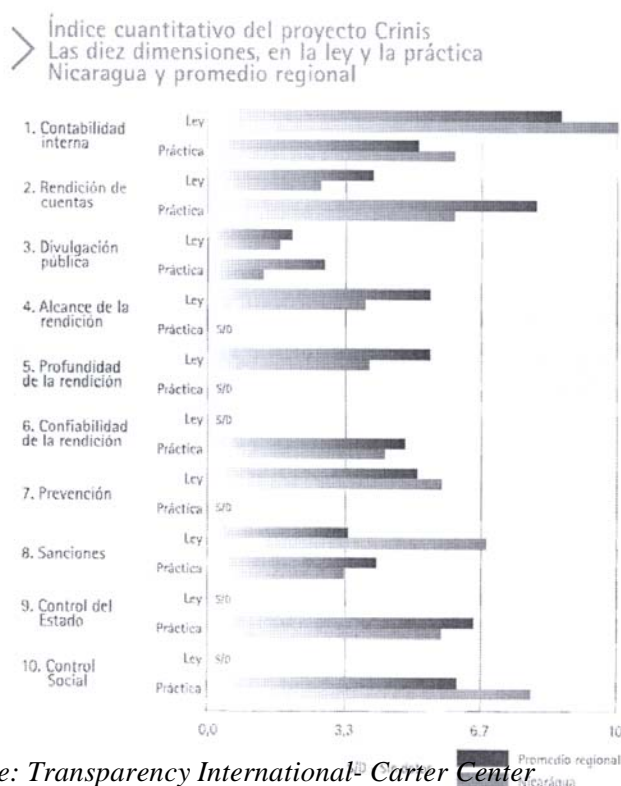
¹⁰ Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública.

A pesar de las debilidades que presenta la Ley, hoy por hoy ninguno de los operadores políticos han mostrado voluntad en hacer las reformas necesarias. No obstante, urge establecer condiciones legales, vía reforma a la Ley Electoral actual o crear la Ley de Partidos Políticos, con el fin de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los partidos políticos y los candidatos durante y después de cada proceso electoral.

Vacios Ley Electoral actual en Nicaragua

- La Ley Electoral actual limita los niveles de participación ciudadana y la libre elección de candidatos(as) de organizaciones y/o asociaciones de suscripción popular.
- Modalidad de elecciones en plancha de los Diputados, limita la legitimidad de la representatividad popular de las diferentes localidades del país en el Poder Legislativo.
- Los costos de los procesos electorales, no son congruentes con la política de austeridad en el gasto público que requiere la limitada economía del país.

Gráfico No. 1 Índice Cuantitativo del Proyecto Crinis
Las diez dimensiones, en la ley y la práctica
Nicaragua y promedio regional



La rendición de cuentas de los partidos al órgano electoral, en la práctica, se limita al reporte de los gastos reembolsables. En este sentido, los partidos omiten cumplir

con el compromiso legal de publicar la información sobre los ingresos de origen privado. Tampoco se respetan las disposiciones que obligan a los candidatos a reportar sus gastos a los partidos, con el fin de que estos luego los añadan a sus informes. De este modo, en la práctica, estas donaciones -que según los especialistas son muy significativas- no son reportadas en forma alguna.

Actualmente en Nicaragua se impulsa la reforma electoral a través de dos Coaliciones: **el Grupo Promotor y Ciudadanía por la Transparencia**. Esta última está integrada por diferentes organizaciones de la sociedad civil -el Grupo Fundemos, Fundación Violeta Barrios de Chamorro, Hagamos Democracia, IPADE y el Grupo Cívico Ética y Transparencia. Estas organizaciones se han unido para crear un espacio de información y debate sobre el tema del dinero en la política, así como para promover un anteproyecto de Ley que sirva de insumo a la discusión de la reforma electoral, y de esta manera introducir un conjunto de reglas que rijan los procesos electorales y el funcionamiento de las instituciones políticas de la república.

A la impresión de este documento ya existe una primera versión del proyecto a la reforma de la Ley Electoral, que ha sido sometido a un proceso de consulta en el que participaron las organizaciones sociales que integran **Ciudadanía por la Transparencia**, así como representantes de los sectores sociales y políticos interesados. Después de recoger y analizar las sugerencias y comentarios recibidos en el proceso de consulta, el equipo de redactores procedió a la revisión del proyecto y reelaboró la propuesta.

El anteproyecto ofrece un conjunto normativo orgánico y sistemático, pero no toma partido desde el punto de vista de la estrategia parlamentaria. Serán los miembros de **Ciudadanía por la Transparencia** quienes decidan si la propuesta de reforma propiciará una ley de financiamiento de la política independiente o bien si estas normas se incorporarán a una propuesta global de reforma de la ley electoral¹¹.

A esta iniciativa se le suma la red del Grupo Promotor de las Reformas Electorales, que desde el año 2004 se ha constituido como un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, de carácter plural, autónomo y no partidista, con el objetivo de promover reformas electorales que contribuyan a mejorar la calidad de la democracia de nuestro país.

El 6 de Noviembre 2007, el Grupo Promotor de las Reformas Electorales (GPRE) en un comunicado de prensa, expreso públicamente que han definido los aspectos

¹¹ Anteproyecto de Regulación del Financiamiento en la Política. Ver página web: www.cxtip.org

esenciales de una propuesta de reformas electorales que beneficiará a la población y fortalecerá la democracia nicaragüense, entre ellos¹²:

- Elección de Magistrados del Consejo Supremo Electoral, de listas propuestas por una Comisión Cívica Electoral.
- No vinculación partidaria de los miembros de los Consejos Electorales Departamentales y Municipales, quienes serían seleccionados de propuestas hechas por todos los partidos políticos que tienen representación en la Asamblea nacional y escogidos en proporción equivalente al peso de su representación parlamentaria, respetando criterios de idoneidad para el cargo.
- Reducción del número de Diputados de la Asamblea Nacional a setenta, lo cual supone una disminución del gasto público nacional que podrá ser destinado a programas sociales.
- No integración del ex presidente y ex vicepresidente a la Asamblea Nacional.
- Prohibición de ser candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, quienes ejercieron estos cargos en cualquier período.
- Derecho ciudadano de presentar candidaturas por suscripción popular.
- Elección de Diputados departamentales y regionales y Concejales, mediante listas en las cuales cada ciudadano pueda seleccionar los candidatos de su preferencia en la lista del partido político por el cual se inclina.
- Distribución de escaños para diputados por representación proporcional, por cociente electoral eliminando la media mayor, como forma de distribución de residuos, estableciendo residuos nacionales, distribución de éstos por cociente y por residuos de mayor a menor.
- Base mínima del 50% de mujeres y del 10% de jóvenes en los cargos de elección.

Actualmente, el Grupo Promotor de las Reformas Electorales está conformado por 13 Organizaciones de la Sociedad Civil nicaragüense.

d) Rendición de cuentas

¹² Tomado del Comunicado de Prensa del GPRE, 06 Noviembre 2007. Ver página web www.mpn.org.ni.

Finalmente con respecto al cumplimiento del Estado sobre garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatorias, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos, se puede indicar que las instituciones públicas se rigen bajo la Ley No. 438 “Ley de Probidad de los Servidores Públicos”, la cual tiene por objeto establecer y regular el régimen de probidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, para prevenir y corregir hechos que afecten los interés del Estado, por acción u omisión de conformidad con lo establecido en la Constitución Pública y demás leyes de Nicaragua.

Esta ley establece en su capítulo 5 de la Declaración Patrimonial¹³, artículo 20, que todo servidor público del Estado debe rendir cuentas de sus bienes antes de asumir el cargo y después de entregarlo, en particular los servidores públicos, entendiéndose como servidor público a cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, designados para desempeñar la función pública al servicio del Estado. También es considerado servidor público toda persona natural que se desempeña como funcionario o empleado con ejercicio de autoridad o jurisdicción o bien sin ella, por elección directa e indirecta, etc.

Es decir, que la administración pública y los demás poderes del Estado están sometidos a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. Sin embargo, en la práctica ni los diputados ni los funcionarios públicos cumplen con su responsabilidad de rendir cuentas de su gestión a la ciudadanía; principalmente por falta de mecanismos jurídicos reales que permitan investigar y obligar a estos funcionarios a rendir cuentas.

La máxima autoridad que garantiza y vela por que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas a fin de una correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos es la **Contraloría General de la República**, quien es rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado, actuando en base a la Ley No. 743 “Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”.

Con respecto a la rendición de cuentas de los políticos, estos **publican** el balance anual de su contabilidad y envían una copia al órgano electoral. Sin embargo esta norma genérica no obliga a revelar datos detallados respecto a los ingresos y gastos.

¹³ Ley 438 – Ley de Probidad de los Servidores Públicos.

A su vez, los partidos deben **rendir cuentas** frente al órgano electoral respecto de sus gastos de campaña, a los efectos del reembolso de los montos subsidiados. Los documentos presentados son enviados por el órgano electoral a la Contraloría General de la República para su análisis¹⁴.

V. Conclusiones y Recomendaciones

Podríamos concluir diciendo que en lo que respecta a la transparencia, el combate a la corrupción y el debido cumplimiento a los compromisos asumidos en la Declaración de Guatemala, el Estado de Nicaragua sigue estancada en un mundo

¹⁴ Tomado de los Principales Resultados del Proyecto Crinis en Nicaragua, Transparency International- Carter Center.

que mejora de forma lenta. Hasta el momento de nuestra investigación únicamente existen pequeños avances en temas que están incluidos en la Declaración como es la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, requiriendo su debida reglamentación el 22 de diciembre del presente año.

El reto es claro para el aún nuevo gobierno representado por Frente Sandinista de Liberación Nacional, señor Daniel Ortega Saavedra: o se producen mejoras sistémicas sustanciales o la competitividad del país continuará cayendo y la pobreza irá en aumento.

Consideramos que los avances y esfuerzos gubernamentales de lucha contra la corrupción pueden progresar significativamente si en primer lugar se mejoran la imposibilidad de traducir buenas intenciones en avances concretos contra la corrupción, los últimos años debe servirnos para identificar e impulsar las siguientes necesidades y acciones que el Estado nicaragüense y sus ciudadanos debemos realizar para mejorar la situación de corrupción en el país. Las recomendaciones al gobierno y demás autoridades nombradas ya electas, son esencialmente las mismas que han sido ignoradas en años anteriores¹⁵:

1. **Es necesario garantizar a lo inmediato la independencia y equilibrio de los poderes del Estado y la capacidad de los órganos de control.** En la ausencia de un entorno institucional propicio, todos somos menos probos y transparentes de lo deseado.
2. Que el Estado, como firmante de la Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción, cumpla con los compromisos de la misma y que dentro de nuestro marco Jurídico se agreguen leyes para promover, prevenir y sancionar los actos de corrupción y la impunidad de los que infringen la ley.
3. **Es urgente reformar, con tiempo y oportunidad, la Ley Electoral** para moderar el costo de las elecciones, imponer la transparencia en el financiamiento de campañas, la independencia de las autoridades y, sobre todo, mejorar los vínculos de control y selección de los electores sobre los elegidos.
4. **Aprobar el reglamento de la Ley de Acceso a la Información.** Es necesario también que se implementen las leyes de carrera administrativa y servicio civil, entre otras legislaciones de control y ordenamiento que aún no cumplen su misión.

¹⁵ Informe de EyT sobre las acciones a seguir en el corto y mediano plazo, 2007.

5. El Poder Judicial es pieza fundamental para la seguridad jurídica de la persona y el desarrollo del país, y por tanto, decisivo, en cualquier logro en materia anticorrupción. En Nicaragua, **urge reglamentar y aplicar la Ley de carrera judicial y el código de ética del funcionario del sistema judicial.**
6. Con respecto a los poderes del Estado en general y las instituciones de control, se debe dar impulso y mejoramiento a su independencia interna y externa, funcionamiento, y rendición de cuentas. En el caso de otras instituciones, es necesario también evitar la instrumentalización de las mismas con fines de recompensar o castigar financieramente a los amigos o enemigos políticos.
7. **Se debe exigir el cumplimiento de las metas del milenio, en particular, en lo que respecta a educación.** La ignorancia, la pobreza y la marginación son el caldo de cultivo de la impunidad y la corrupción. Nada puede superar ni ser tan instrumental en reducir la pobreza y la corrupción, como la educación. El compromiso de cualquier político contra la corrupción debe ser medido y exigido por su apoyo a la educación.
8. Reformar y modernizar la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para que esté acorde con los modernas Técnicas de Auditoría Gubernamental.
9. Se necesita medidas eficaces para proteger a los periodistas y denunciantes de prácticas de corrupción. El Estado debe de establecer un sistema de protección de denunciantes que incluya medidas de estabilidad laboral, garantías frente a procesos judiciales.
10. Los Estados deben adoptar sistemas de indicadores y monitoreo para rendir cuentas sobre el cumplimiento de los tratados internacionales y sus planes nacionales de lucha contra la corrupción. Estos deben de proveer información clara, oportuna y verificable que permita medir los avances, identificar los obstáculos y facilitar la adopción de acciones correctivas.

VI. Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reunidos el día 15 de noviembre de 2006, en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, en ocasión de la 12ª. Conferencia Internacional Anticorrupción.

Considerando que la corrupción es un obstáculo que frena los esfuerzos para el desarrollo y el combate a la pobreza.

Convencidos de que el control y la erradicación de la corrupción es una condición ineludible para garantizar una mejor calidad de vida a los pueblos y fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Tomando en cuenta que la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, son instrumentos jurídicos internacionales de obligatorio cumplimiento en nuestros países, que el Estado utiliza en el combate a la corrupción.

Reiterando nuestra voluntad política de continuar el combate contra la corrupción y promover reformas estructurales que generen las condiciones para una gestión estatal transparente, eficiente y eficaz, acorde a las regulaciones legales internas y a los tratados y convenios internacionales vigentes en los Estados Parte.

Convencidos que la colaboración entre los Estados Parte indispensable para prevenir y combatir la corrupción.

Decididos a adoptar medidas y realizar acciones a efecto de implementar los siguientes compromisos contra la corrupción para el año 2010.

DECLARAN:

1. Resulta necesario diseñar o implementar, en los casos que no se ha hecho, planes nacionales para promover la transparencia en la administración pública, con el concurso de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos.
2. Proponer y promover la aprobación, en los países que aún no se ha hecho, de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, en forma veraz y oportuna, sin más restricciones que las contempladas en las Constituciones Políticas.
3. Garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatorias, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos.

4. Fortalecer e institucionalizar las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción, conforme a los tratados y convenios internacionales sobre la materia.
5. Implementar las normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas *en los países que aún no se ha hecho*, apoyadas en sistemas eficaces y eficientes, que optimicen y transparenten los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado.
6. Priorizar las acciones encaminadas a eliminar la corrupción en el manejo de los programas y fondos sociales, a fin de que la inversión social tenga un mayor impacto en la reducción de la pobreza.
7. Promover en los países que corresponda la elaboración, aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético tanto en el sector público como privado, que incluyan medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses, y sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas.
8. Promover en los países que aún no se ha hecho la normativa, los procedimientos y mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso, que faciliten la investigación y sanción de conductas ilícitas
9. Destinar recursos para implementar programas de educación y sensibilización ciudadana que promuevan una cultura de valores éticos en la sociedad.
10. Promover la aplicación de las normativas y adoptar procedimientos para evitar la corrupción trasnacional.
11. Fortalecer los órganos superiores de control para que sean efectivamente independientes, con autonomía funcional y financiera.

12. Promover la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político.
13. Continuar el proceso de reforma del servicio civil en la administración pública, a fin de que los Estados Parte cuenten con servidores públicos probos, con estabilidad a base de su desempeño y eficiencia, garantes del cumplimiento de las funciones del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas.
14. Solicitar a las instancias de transparencia y anticorrupción de los Estados, en coordinación con la SG-SICA, que monitoreen la implementación de los compromisos asumidos en esta Declaración.

Dado en Guatemala, a los 15 días del mes de noviembre de 2006

Bibliografía

1. Informe de Situación actual de Ley Acceso de la Información Pública.
2. Tomado del artículo “Las inmunidades del poder político en Nicaragua”.
3. Ley 438 – Ley de Probidad de los Servidores Públicos.
4. Estudio Anticorrupción Nicaragua, 2006.
5. Ley No. 331, Ley Electoral de Nicaragua.

6. Informe Sistema Nacional de Integridad, 2006.
7. Tomado del Estudio Anticorrupción en Nicaragua, 2006.
8. Ver página web [www. hacienda.gob.ni](http://www.hacienda.gob.ni)
9. Tomado del Informe Plan Nacional de Integridad
10. Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública.
11. Anteproyecto de Regulación del Financiamiento en la Política. Ver página web: [www. cxtp.org](http://www.cxtp.org)
12. Tomado del Comunicado de Prensa del GPRE, 06 Noviembre 2007. Ver página web www.mpn.org.ni.
13. Informe de EyT sobre las acciones a seguir en el corto y mediano plazo, 2007.
14. Entrevista al representante de Hagamos Democracia, Lic. Armando Palma.
15. Entrevista al Director del Programa de Transparencia USAID/Nicaragua; Dr, Gerardo Berthin.
16. Entrevista al sociólogo Jorge Navas, representante IPADE.
17. Entrevista al director del eje de Transparencia del Grupo Cívico Ética y Transparencia, Lic. Luis Aragón.
18. Entrevista al director del eje de Gobernabilidad del Grupo Cívico Ética y Transparencia, Ing. Mario Medal.