

# Las obras públicas en Nicaragua

problemas y  
recomendaciones a la  
luz de la transparencia

**EXPEDIENTE  
PÚBLICO**

# Las obras públicas en Nicaragua: problemas y recomendaciones a la luz de la transparencia



**Producción:**  
Expediente Público

**Investigadora:**  
Dayra Valle

**Asistente de investigación**  
Carlos López

**Edición:**  
Doris Arlen Espinoza García

**Diseño y diagramación:**  
Leonel Manzanarez Jaime

Managua, Nicaragua  
Marzo, 2020



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons:  
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

# CONTENIDO

<a href="#">Abreviaturas</a>	4
1. <a href="#">Introducción</a>	5
2. <a href="#">Ruta metodológica</a>	7
3. <a href="#">Marco de análisis</a>	8
3.1 <a href="#">La transparencia de la mano de la publicidad</a>	8
3.2 <a href="#">La corrupción: abusando del poder delegado para el autointerés</a>	10
3.3 <a href="#">No hay un compromiso real del GRUN por el combate a la corrupción</a>	12
3.4 <a href="#">Obras públicas: definición, tipos e importancia</a>	12
3.4.1. <a href="#">Definición del contrato de obra pública</a>	13
3.4.2. <a href="#">Marco normativo que rige las obras públicas en Nicaragua</a>	14
4. <a href="#">La inversión en obras públicas 2017-2019</a>	15
4.1 <a href="#">Ejecución del PIP de 2017 a 2019</a>	17
4.1.1. <a href="#">Transporte, obras y servicios comunitarios prioritarios en el PIP de 2017</a>	17
4.1.2. <a href="#">Inversión pública se reduce e incrementan los préstamos en 2018</a>	18
4.1.3. <a href="#">Desempeño moderado y reducción de recursos para el PIP de 2019</a>	19
5. <a href="#">Comportamiento de las adquisiciones de las obras en el período 2017-2019</a>	22
5.1 <a href="#">Análisis de la programación de las obras del MTI (2017-2019)</a>	22
5.2. <a href="#">Análisis de la programación de las obras del FOMAV (2017-2019)</a>	25
5.3 <a href="#">Planificación de las obras vs. ejecución del PIP del MTI</a>	27
5.4 <a href="#">Los procedimientos de obras del MTI y del FOMAV de 2017-2019</a>	28
6. <a href="#">Principales problemas de falta de transparencia en las adquisiciones de obras públicas</a>	30
7. <a href="#">Malas prácticas que operan en las adquisiciones de obras públicas</a>	34
8. <a href="#">Algunas reflexiones finales</a>	39
9. <a href="#">A manera de aporte, algunas recomendaciones</a>	41
10. <a href="#">Bibliografía</a>	43
<a href="#">Leyes consultadas</a>	43
<a href="#">Normas y políticas internacionales consultadas</a>	43
<a href="#">Páginas webs consultadas</a>	43
<a href="#">Anexos</a>	44

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N.º 1  
[Comportamiento del PIP a junio de cada año \(2014-2018\)](#)

Pág. 15

# ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N.º 1  
[Tipos de corrupción, según TI](#)

Pág. 10

Tabla N.º 2  
[Ejemplos de tipos de actos de corrupción](#)

Pág. 11

Tabla N.º 3  
[Comportamiento del PIP de 2016 a 2018](#)

Pág. 16

Tabla N.º 4  
[Comportamiento del PIP de 2017 a septiembre de 2019 por fuentes de financiamiento](#)

Pág. 18

Tabla N.º 5  
[PIP del MTI y sus fuentes de financiamiento de 2017 a septiembre de 2019](#)

Pág. 19

Tabla N.º 6  
[PIP del MTI y las transferencias municipales de 2017 a septiembre de 2019](#)

Pág. 20

Tabla N.º 7  
[Obras viales para ejecutarse por el MTI y el FOMAV, según PAC de 2017 a 2019](#)

Pág. 23

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALMA	Alcaldía de Managua
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CGR	Contraloría General de la República
DGCE	Dirección General de Contrataciones del Estado
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FOMAV	Fondo de Mantenimiento Vial
GRUN	Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
INVUR	Instituto de la Vivienda Urbana y Rural
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIGOB	Ministerio de Gobernación
LCAM	Ley de Contrataciones Administrativas Municipales
LCASP	Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAC	Programa Anual de Compras
PBC	Pliego de Bases y Condiciones
PGA	Programa General de Compras
PIP	Programa de Inversión Pública
PND	Plan Nacional de Desarrollo
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
SISCAE	Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónicas
TDR	Términos de Referencia

# Introducción



En nuestra vida diaria, hacemos uso de las obras públicas (camino, cunetas, alcantarillas, carreteras, puentes, desagües, señalizaciones, edificios, etc.) construidas por el Estado para satisfacer diferentes necesidades que, como grupo social e individuos, tenemos. Por ejemplo, nos movilizamos para ir a nuestros trabajos o a realizar actividades cotidianas en transporte público o privado circulando por calles o carreteras, pasos a desniveles, rotondas; viajamos de un departamento o municipio a otro a través de carreteras y posiblemente pasamos por puentes; caminamos en nuestro barrio por andenes; las aguas negras y tratadas de nuestros hogares fluyen por las alcantarillas; cuando llueve las aguas circulan por los desagües; recurrimos por servicios a las oficinas públicas y utilizamos los hospitales y escuelas públicas. Todas ellas son conocidas como obras horizontales.

Estas y otras obras públicas, en su mayoría,<sup>1</sup> son contratadas por el Estado (quien se convierte en el contratante) a privados (personas naturales o empresas que brindan sus servicios de construcción y se convierten en el contratista), lo que se materializa en un contrato de obra pública. El contrato establece a ambas partes derechos y obligaciones que, al igual que otras disposiciones, están determinadas por

un marco jurídico nacional (cuando se usan recursos propios) e internacional (si se trata de recursos externos, ya sea por préstamos o donaciones), que ha sido creado para regular y normar este tipo de contratos de obras y otros como los de adquisición de bienes, servicios complementarios y consultorías, denominados también contratos accesorios.

Algunos de estos contratos accesorios son complementarios al contrato de obra, por ejemplo, para la construcción de un paso a desnivel se requerirá con antelación consultorías para: elaboración de diseños de construcción, estudios medioambientales para evaluar el impacto de la obra, gestiones legales para afrontar los derechos de propiedad privada que serán afectados, etc. También en la ejecución de la obra horizontal, que constituye el objetivo principal, serán necesarios otros contratos accesorios para que esta llegue a buen término.

El estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2014 denominado "Infraestructura sostenible para la competitividad y crecimiento inclusivo", brinda algunos datos e información que se deben considerar en el caso de las obras. Lo primero es que la infraestructura es un "motor de desarrollo sostenible" que genera una serie

<sup>1</sup> Decimos en su mayoría, en vista de que el Estado no solo puede contratar con privados (personas naturales o empresas) sino que también es posible que contrate a otra entidad pública, ante lo cual estaríamos frente a un contrato denominado interadministrativo.

de impactos positivos como: mejoramiento de la calidad de vida de las personas e inclusión social, en especial de los sectores más pobres; fomenta el crecimiento económico a través de la inversión en este sector; permite la cohesión e integración territorial; incrementa la competitividad de las economías y maximiza sus ventajas comparativas.

Lo segundo es que América Latina y el Caribe es una región muy diversa en su dotación y calidad de infraestructura, que tiene una brecha en ambos aspectos y también en la inversión. El BID estima que se debe pasar de 150 mil millones de dólares a 250 mil millones anuales, es decir pasando del 2% o 3% (que es en lo que ha fluctuado) a un 5% de su Producto Interno Bruto (PIB) por un período prolongado de hasta 10 años. Esto implicaría aumentar la inversión y mejorar la eficiencia, calidad y transparencia del gasto público, además, Nicaragua requiere superar la actual crisis social, política y económica que vive desde abril de 2018, que ha castigado fuertemente el sector construcción cuya actividad disminuyó en un 18.7%, según el Banco Central de Nicaragua en su último informe de febrero de 2019.

Las obras públicas en general (horizontales y verticales) representan sustanciales montos presupuestarios que son planificados y ejecutados por las instituciones públicas del Gobierno central y las entidades descentralizadas. Según los Planes Anuales de Compras (PAC), en 2017 las obras públicas representaron el 53.45% del monto total planificado de todas las adquisiciones; en 2018 alcanzaron el 52.19% y para 2019 se planificó el 61.51%. A esto, se agregan las obras planificadas en los Programas Generales de Adquisiciones (PGA) en las 153 municipalidades que para 2017 alcanzaron el 46.43% (C\$ 3,828.14 millones) del total de las adquisiciones, en 2018 se planificó alcanzar el 50.60% (C\$ 6,125.31 millones) y en 2019, el 48.28% (C\$ 2,957.32 millones).

Cabe señalar que, por lo general, lo planificado no necesariamente corresponde a lo ejecutado, tal y como se demuestra en el numeral 5, dando como resultado en la práctica montos menores que varían en dependencia de las gestiones, de los procedimientos y los contratos de obras en cada institución y municipalidad. No obstante, el flujo de recursos resulta sustancial, por lo tanto, este tipo de adquisiciones es ampliamente susceptible de hechos de corrupción, en su mayoría, de la clase de corruptela que argumentaremos en el caso nicaragüense.

Alejandro Barón, en su artículo "¿Por qué el sector de la construcción necesita más transparencia para combatir la corrupción?" señala que ... *la construcción es tan crucial para los seres humanos y ello va más allá de levantar viviendas: no hay desarrollo económico y social sin construcción e infraestructuras... No obstante, maniifiesta que ... la cara B de la construcción no es tan positiva. No en vano, muchos de los escándalos de corrupción destapados en la región están indisolublemente ligados al sector. Algunos casos emblemáticos son: los sobornos de la constructora española Obrascón Huarte Lain, S.A. en su sede en México o el macroescándalo de la empresa constructora brasileña Odebrecht-Braskem.*

Dada la importancia del tema, los recursos públicos que moviliza y los problemas de falta de transparencia que generan opacidad y, con todo esto, un terreno proclive para los hechos de corrupción es que se desarrolló la presente investigación, que tiene por objetivo contestar a las preguntas siguientes: ¿qué espacios de falta de transparencia se generan en los procedimientos y la ejecución de obras públicas horizontales? ¿Cómo opera la corrupción en los procedimientos de obras públicas y en la ejecución de los contratos que se generan de los mismos?

El período que tratará la investigación abarca de 2017 a 2019.

## 2 Ruta metodológica



La investigación tuvo un carácter cuali-cuantitativo. La parte cualitativa se centró en conocer los procedimientos para las adquisiciones, es decir, las obras, en especial las viales y contrastarlos con “el deber ser” en materia de transparencia que se encuentra establecido en las normas nacionales e internacionales, además de visibilizar los espacios de opacidad que dan lugar a la corrupción en este tipo de adquisiciones.

Para la parte cualitativa, se realizó una revisión bibliográfica y normativa. También se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con: especialistas en el tema, ingenieros y/o arquitectos que se desempeñan en el sector de la construcción como contratistas para el sector público y exfuncionarios que trabajaron en áreas claves relacionadas con contratos de obras públicas. De igual forma, se analizaron noticias generadas por medios oficialistas que contenían información vinculada a proyectos de obras viales en el período del estudio, que además plantean declaraciones de funcionarios de Gobierno sobre la temática, esto ante la imposibilidad de obtener entrevistas con ellos. Asimismo, se retomaron los ejes del Programa Nacional de Desarrollo (PNDH) 2018-2021 y otros instrumentos de política que están relacionados con los proyectos de obras públicas para conocer su nivel de priorización.

La parte cuantitativa consistió en el análisis de datos secundarios construidos a partir de la exploración de la plataforma gubernamental [www.nicaraguacompra.gob.ni](http://www.nicaraguacompra.gob.ni) de donde se tomó información de los Programas Anuales de Compras (PAC) para instituciones del Gobierno

central y los Programas Generales de Compras (PGA) para las alcaldías, de las obras viales (caminos, carreteras, puentes) planificadas de 2017 a 2019. Esta información de planificación se contrastó con la implementación de los procedimientos de adquisiciones<sup>2</sup> para elegir a los contratistas que realizarían las obras públicas, quienes se extrajeron del mismo portal de las secciones de todos los procesos y los vigentes, además de compararlo con los informes de liquidación y ejecución del Programa de Inversión Pública (PIP). Lo anterior, entre otras cosas, permitió identificar la brecha entre lo planificado y lo implementado en la práctica, cuántos procedimientos se realizaron con determinadas fuentes y las modalidades de contratación realizadas y cuáles resultan irregulares, es decir cuáles no se ajustan a la normativa que se debe aplicar y si hay o no una tendencia a la opacidad en las adquisiciones.

Para el caso de las obras viales, el alcance de la investigación incluyó dos instituciones del Gobierno central: el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) y el Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV) y los municipios de los departamentos de: Managua, Masaya, Carazo, Matagalpa, León, Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN) y Jinotega. A partir de la información de estas instituciones y alcaldías, se elaboraron las bases de datos que luego fueron analizadas.

De ambas miradas se obtuvieron hallazgos y reflexiones que generaron lineamientos, recomendaciones que se deben seguir sobre el tema.

<sup>2</sup> El marco legal de las adquisiciones públicas en Nicaragua, según la Ley 737, establece los procedimientos siguientes: licitación pública, licitación restringida, compra menor, contratación simplificada y consultorías.

# 3 Marco de análisis

El marco de análisis para esta investigación se da por la vinculación de varios términos utilizados, tales como: transparencia, corrupción y obras públicas. Todos ellos relacionados con las compras públicas, en general, como una actividad estratégica de la gestión estatal y a las obras públicas, en particular. Y, adicionalmente, por el marco normativo que rige este tipo de adquisiciones.



## 3.1. La transparencia de la mano de la publicidad

Según Díaz y Casadei (2012) citando a Michener y Bersch (2011), la transparencia implica otorgar una mayor visibilidad a los actos de Gobierno, fomentando la rendición de cuentas e incrementando la participación y el control por parte de las y los ciudadanos.

Por su parte, De Barros y Camargo (2012) señalan que la transparencia consiste en la ampliación de la porosidad gubernamental<sup>3</sup> en el momento de la toma de decisiones, lo que permite la participación de la sociedad civil. Esta porosidad hace que la información de las acciones gubernamentales sea accesible a las y los ciudadanos, lo que posibilita la fiscalización de los actos de los agentes públicos. Argumentan también, citando a Pinho y Sacramento (2007), que con frecuencia la transparencia es el principal elemento de la responsabilidad, es decir, de la rendición de cuentas, ya que se procura ampliar las relaciones entre gobernantes y gobernados y tornar más democráticos los lazos entre el Estado y la sociedad civil.

La transparencia en las compras públicas aparece como un principio o pilar que debe regir las actuaciones. En el caso de Nicaragua,

existen varias obligaciones de transparentar información que son señaladas en la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público (Ley 737) con sus reformas y reglamento que regula las compras públicas del Gobierno central y, además, en la Ley de Contrataciones Administrativas Municipales (Ley 801) y su reglamento. Cabe señalar que este principio va de la mano con el de publicidad que indica que “Los organismos y entidades del Sector Público con el objeto de garantizar la transparencia de la actividad administrativa deberán dar a conocer los procedimientos de los procesos de contratación, así como permitir el acceso de la ciudadanía a la información relacionada a dichos procesos”.<sup>4</sup>

El principio de transparencia indica que toda contratación administrativa deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas de las ofertas, como se establece en la definición de "mejor oferta"... El acceso a la información únicamente podrá ser restringido cuando la información solicitada pueda colocar a un oferente en posición de ventaja respecto de otros o cuando los documentos hayan sido definidos como confidenciales en los respectivos pliegos de bases y condiciones... (art. 6 n.º 3 de la Ley 737).

<sup>3</sup> Los autores, al hacer uso del término porosidad gubernamental, hacen referencia a los espacios que se generan en la toma de decisiones de los asuntos públicos, que permiten la participación de diferentes actores que puedan llegar a influenciar las mismas.

<sup>4</sup> Este principio se encuentra establecido en el art. 6 de la Ley 737, en su numeral 2.

**Ejemplos de la aplicación de ambos principios los encontramos con la publicación de:**

- 1) La Proyección del Programa Anual de Contrataciones (PAC) y del PAC definitivo que contienen la planificación año con año de lo que cada institución desea comprar, incluyendo las obras públicas, sin la misma no se puede dar inicio a ningún proceso de contratación.<sup>5</sup>
- 2) el expediente administrativo de cada proceso que se inicia.<sup>6</sup>
- 3) Información relativa a la programación y cualquier proceso de contratación utilizando el portal único de compras [www.nicaraguacompra.com.ni](http://www.nicaraguacompra.com.ni).<sup>8</sup>
- 4) El valor estimado o referencial de la contratación,<sup>9</sup> entre las que se incluyen las obras.

Aunque el marco normativo nacional incorpora diversas normas legales que obligan a la publicación de varios documentos de las adquisiciones que incluirían las obras públicas, a través de diferentes medios (físicos y digitales como el portal de compras), en la práctica, algunas de estas no se publican, se hacen de forma incompleta o en algunos casos sí y en otros no, es decir, haciendo uso más que de la discrecionalidad de los funcionarios, de la arbitrariedad. Ejemplo de lo primero, es la falta de acceso público de los expedientes administrativos en general que contienen todos los actos que se dan de principio a fin en la contratación, desde la necesidad que da origen a la contratación hasta la evaluación de la satisfacción de esta. Ejemplo de lo segundo, es la publicación no regular de los contratos que se generan luego de la adjudicación. A esto, se suma que el marco normativo no especifica la publicación de algunos documentos que, a nuestro juicio, son claves como parte de

mecanismos de rendición de cuentas y para ejercer control social, como las modificaciones a los contratos. No conocer las modificaciones al contrato, nos limita saber si estas se ajustaron al 20% que la ley establece como monto máximo de modificaciones contractuales y, si no fuera así, determinar si estamos pagando un sobreprecio y a cuánto asciende este. Cabe señalar que tampoco se publican las actas de recepción sustancial, las definitivas, el finiquito que da cierre a la obra ni las evaluaciones del desempeño de los contratistas.

Para el caso de las obras financiadas con recursos externos provenientes de organismos multilaterales como: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Banco de Integración Centroamericana (BCIE),<sup>10</sup> la transparencia y publicidad también son principios rectores que se encuentran establecidos en sus normas y políticas para la adquisición.

<sup>5</sup> Establecido en el art. 20 de la Ley 737.

<sup>6</sup> Se encuentra en el art. 14 del Reglamento de la Ley 737.

<sup>7</sup> Se determina en el art. 206 del Reglamento de la Ley 737.

<sup>8</sup> Se determina en el art. 206 del Reglamento de la Ley 737.

<sup>9</sup> La publicidad del valor estimado se encuentra establecido en el art. 66 del Reglamento. No obstante, es importante señalar que el mismo artículo establece excepciones a la publicación.

<sup>10</sup> En el caso de esta norma, se encuentra establecido en su art.2.

## 3.2. La corrupción: abusando del poder delegado para el autointerés

Transparencia Internacional (TI) define la corrupción como “el abuso del poder delegado o conferido para obtener beneficios privados”. Según Rose Ackerman y Palifka (2019), la clave está en los términos “poder conferido” que hace alusión a las labores que se espera que haga una persona determinada, por ejemplo, un servidor público electo directa o indirectamente, en caso de abusar de este poder, las reglas quedan violadas y los objetivos fijados se ven frustrados por quienes lo eligieron, la ciudadanía.

Manifiestan también que el daño se materializa de dos formas: el servidor actuando de manera inconsistente con su mandato, por ejemplo, beneficiando con más información a un oferente en una licitación que al resto y con esto dejándolos en desigualdad, tras haber recibido un soborno o “coima” y segundo; aunque actúe de acuerdo con su mandato, ha vendido un beneficio que no estaba pensado concebirse, por ejemplo, exigiendo el pago de “coimas” por otorgar una certificación de registro de proveedores que se debe obtener.

Rose Ackerman y Palifka (2019) señalan que “... la corrupción en el sector público socava objetivos de desarrollo y distribución y entra en conflicto con los valores democráticos y republicanos”. Añaden que “Un Estado débil y autocrático alimenta la corrupción y el nivel de corrupción, a su vez, dificulta las reformas, además de que destruye la confianza pública en el Gobierno generando un ciclo vicioso”.

Adicionalmente, Rose Ackerman señala que “los efectos más perjudiciales de la corrupción son sobre el funcionamiento del Gobierno y la confianza de la población en el Estado”, manifiesta además que “La corrupción es un crimen de oportunidad y cálculo. Su incidencia puede estar influenciada por la cultura, pero fundamentalmente depende de las instituciones y leyes bajo las cuales operan funcionarios públicos, empresas y ciudadanía”. TI establece diferentes tipos de corrupción, dependiendo de la cantidad de dinero perdido y el lugar en donde esta ocurra. La siguiente tabla lo muestra.

**Tabla 1:**  
Tipos de corrupción, según TI

Gran corrupción	Pequeña corrupción	Corrupción política
Es el abuso del poder de “alto nivel” que beneficia a unos pocos a expensas de muchos. Causa graves daños a las personas y a la sociedad.	Es el abuso cotidiano de los servidores públicos en sus interacciones con los ciudadanos cuando el público intenta acceder a bienes básicos o servicios públicos.	Es la manipulación de políticas, instituciones, reglas y procedimientos por responsables de las tomas de decisiones que abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza.

Fuente: Elaboración propia a partir de video de TI disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CmzAX8VOr8w>

Como veremos en el desarrollo de esta investigación, gran parte de los principales problemas que aquejan el mundo de las obras públicas horizontales en Nicaragua, que son el foco del análisis, están relacionadas, según lo indagado y obtenido de las entrevistas.

Estos hechos son de gran corrupción, que ejemplificaremos más adelante, se derivan de varios actos particulares que los motivan, para lo cual hemos tomado de referencia los tipos de actos de corrupción que describen Ackerman y Palifka. A continuación, se detallan:

**Tabla 2:**  
Ejemplos de tipos de actos de corrupción

Actos de corrupción	Descripción
Soborno	Intercambio explícito de dinero, regalos en especie o favores, a cambio de violación de normas o como pago por beneficios que legalmente deberían ser gratuitos o proporcionados sobre la base de criterios distintos a la voluntad de pagar por ellos.
Extorsión	Petición de soborno o favor por parte de un funcionario público como condición sine qua non para cumplir su deber o para violar una norma. La extorsión es una modalidad de soborno en la cual el sobornador juega un papel activo.
Nepotismo	Contratar a un miembro de la familia o a alguien con vínculos sociales cercanos, en lugar de un candidato con más méritos, pero sin vínculos.
Amiguismo	Preferir a los miembros del grupo —racial/étnico, religioso, político social— al que se pertenece a los miembros de otros grupos en las decisiones sobre asuntos laborales.
Fraude al servicio público	Cualquier tipo de actividad que socave los requisitos jurídicos que rigen la prestación de los servicios públicos, incluso en los casos en que no se pagan sobornos.
Malversación	Delito que cometen las autoridades o funcionarios que sustraen o consienten que un tercero sustraiga caudales o efectos públicos que tienen a su cargo.
Cleptocracia	Un Estado autocrático que está gestionado con el objetivo de maximizar la riqueza personal de sus máximos dirigentes.
Tráfico de influencia	Usar el poder de decisión que se tiene en el Gobierno para obtener sobornos o favores de partes interesadas.
Conflicto de interés	Tener un interés personal respecto de los efectos de las políticas sobre las cuales se tiene poder de decisión.

Fuente: Tomado de la 2.ª edición del libro *Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reformas*.

En la sección de las malas prácticas, señalaremos cuáles son los actos de corrupción que se dan de manera más frecuente en la realidad nicaragüense. Cabe mencionar que, en la mayoría de

los casos, se encontró más de un acto, es decir la combinación o vinculación de varios de ellos que generan las situaciones de gran corrupción y con ello más perjuicio al Estado.

### 3.3. No hay un compromiso real del GRUN por el combate a la corrupción

Aunque Nicaragua ha asumido como suyos los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),<sup>11</sup> estas metas no tienen una correlación con acciones que se estén llevando a la práctica para enfrentar la opacidad y el combate a la corrupción en la gestión pública, en general, y tampoco en la gestión de las compras públicas, en particular. Comenzando por el Programa Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) de 2017-2021, donde no se encuentra un solo lineamiento vinculado, directa o indirectamente, a estos temas.

Cabe señalar que en los dos anteriores períodos del GRUN, en sus respectivos planes nacionales, se mencionan algunas acciones que se deben seguir. En el PND 2009-2011, en pro de la transparencia, probidad, el acceso a

la información y la lucha contra la corrupción y; en el PND 2012-2016, se hizo hincapié en la dimensión ética y el control social sobre la gestión pública. No obstante, los avances en términos de acciones concretas fueron muy pobres hasta ir desapareciendo no solo del tercer plan, como ya lo mencionamos, sino en término de retrocesos en temas como el acceso y disponibilidad de la información pública, evidenciado en la investigación de 2019 sobre “Situación del acceso y disponibilidad de la información pública en Nicaragua”, elaborada por el Colectivo “Transparencia Nicaragua”.

“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” (ODS 16).

### 3.4. Obras públicas: definición, tipos e importancia

Obra pública es el trabajo de construcción promovido por la administración pública, cuyo objetivo central es proporcionar un bien a la comunidad, a través de obras de transporte, trabajos hidráulicos, tareas urbanas (calles, parques, alumbrado), así como la cimentación de edificios públicos, como escuelas, hospitales, oficinas, etc.

Las obras pueden ser horizontales y verticales. Las primeras son todas aquellas construidas longitudinalmente a lo largo de la superficie o interior de la tierra, por ejemplo: carreteras, muelles, puentes, caminos, andenes, drenajes

pluviales, túneles, acueductos, etc. Las segundas son obras construidas perpendicularmente sobre la superficie o interior de la tierra, por ejemplo: edificios, torres, pozos, etc. Para efecto de este trabajo, aunque algunas consideraciones serán generales para ambos tipos de obras, presentaremos algunos datos adicionales para el caso de las horizontales ya que representan montos mayores.

Independientemente del tipo de obra pública de la que se hable, en general son indispensables, como señala Tschorne (2012), tanto para estimular la productividad y competitividad

<sup>11</sup> Los 17 ODS, que los países a nivel mundial han establecido alcanzar para 2030, abarcan diferentes problemas de la vida en sociedad. Uno de ellos, el n.º 16 establece como prioridad, de manera directa e indirecta, la lucha contra la corrupción entre sus metas. Destacando las siguientes: 16.5. Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas; 16.6. Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles; 16.7. Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles y; 16.10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

de las actividades económicas y la integración internacional, como para fortalecer el desarrollo social y el crecimiento con equidad. Esta misma autora argumenta que en esta actividad es relevante el rol del Estado para garantizar eficiencia, transparencia y equidad en las decisiones de inversión pública y como ente regulador, facilitador y promotor de la inversión privada. Asimismo, menciona que las obras públicas se caracterizan porque: a) están asociadas a una elevada magnitud de inversión, b) provocan importantes ganancias de capital, y c) generan interacciones entre múltiples actores públicos y privados tanto en la toma de decisiones como en la gestión de las obras públicas.

Todo lo anterior, según Tschorne, impone al Estado el desafío de diseñar e implementar políticas, mecanismos y prácticas que promuevan la transparencia, la autorregulación y el acceso a la información en el sector. Según esta autora, estos tres aspectos constituirían herramientas eficaces para poder enfrentar los

desafíos del sector para generar la disminución de los márgenes de discrecionalidad y de corrupción en la gestión pública, y minimizar las asimetrías de la información entre los agentes que intervienen en la generación y operación de las obras de infraestructura.

En el caso de las obras públicas horizontales, tienen en particular los siguientes beneficios en la comunidad: disminución de los costos de transporte, dinamización de la economía por la utilización de bienes y servicios locales y por el aumento de usuarios de las vías; reducción en los tiempos de desplazamiento; apoyo a proyectos productivos para aquellas personas que dependen económicamente de los usuarios; restablecimiento de alguna viviendas para la población vulnerable que es impactada por el trazado de la carretera, capacitaciones a las nuevas generaciones que tendrán que relacionarse a futuro con la doble calzada y formación permanente para los habitantes de la zona en las labores asociadas a la obra.<sup>12</sup>

### 3.4.1. Definición del contrato de obra pública

Para la materialización de las obras públicas y dar seguridad jurídica a los participantes, el contratante (en este caso, una institución del Estado) y el contratista (una persona natural o jurídica), surge el contrato de obra pública que, según la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, LCASP, (Ley 737), lo define en su art. 80 como: "Aquel contrato por medio del cual los organismos y entidades del Sector Público regidas por la presente Ley encargan a un tercero, persona física o jurídica, la ejecución de una obra pública consistente en una cosa inmueble, por naturaleza o por accesión, en las condiciones convenidas y a cambio de un precio que debe abonar el órgano o entidad contratante en su carácter de dueño de la obra".

Por su parte, la Ley de Contrataciones Municipales, LCAM, (Ley 801) en su art. 62, lo describe como "...todos los trabajos de ingeniería o arquitectura, reforma o ampliación, que se realicen directa o indirectamente, parcial o totalmente con fondos de la alcaldía o sector municipal, destinados a un servicio público o al uso común. La obra pública comprende, además, reformas, ampliaciones, mantenimiento, construcción, demolición de obras ya existentes, trabajos de exploración, localización, perforación, extracción, servicios industriales y otros que tengan por objeto la conservación, desarrollo y uso racional de los recursos naturales, del suelo y subsuelo".

<sup>12</sup> Extraído de <https://www.larepublica.co/infraestructura/beneficios-de-los-proyectos-viales-en-las-comunidades-2043058>

### 3.4.2. Marco normativo que rige las obras públicas en Nicaragua

**Dado que las obras públicas son un tipo de adquisición que realiza el Estado, están reguladas por varios instrumentos del marco legal nicaragüense como:**

- 1) la LCASP (Ley 737) y su reglamento para el ámbito de las obras que realizan instituciones del Gobierno central, los otros poderes del Estado, las empresas públicas, los entes descentralizados y todas aquellas instancias señaladas en el art. 3 de la Ley 737 que corresponde, consideradas como parte del sector público en general.
- 2) la LCAM (Ley 801) y su reglamento que, como su nombre lo indica, abarca el sector público municipal, es decir las 153 municipalidades, las asociaciones, los consorcios y empresas municipales, según lo determina el art. 2, inc. f. de dicha ley.
- 3) lo establecido en los convenios, acuerdos, tratados que se originen de otros Estados u organismos internacionales que otorguen donaciones o créditos internacionales, es decir, contratación con fondos internacionales,<sup>13</sup> por ejemplo, de los bancos multilaterales y algunos países y organismos como (UE, UNESCO, etc.) que cuentan con sus propias políticas y normas que rigen la adquisición de obras, bienes, servicios y consultorías.
- 4) normas administrativas como: guías, manuales o circulares que son emitidas por las entidades que ejecutan las adquisiciones o, en su mayoría, por el ente regulador del sistema de compras públicas como la Dirección General de Contrataciones del Estado (DGCE), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).
- 5) normas técnicas propias del sector construcción que deben seguirse como, por ejemplo, la NIC 2000 que contienen las especificaciones generales para la construcción de: caminos, calles y puentes.

Estas normas y disposiciones se enfocan, en su mayoría, en aspectos de los procedimientos para la adquisición, es decir, se concentran en la escogencia del contratista hasta llegar al contrato, pero abordan muy poco la ejecución

de este, que es lo que permite la materialización de la obra. Esta ausencia de contenido o poca profundidad en la reglamentación de la ejecución de las obras crea opacidad y con ello oportunidades de corrupción.

<sup>13</sup> Esto se encuentra establecido como materia excluida tanto en la Ley 737 en su art. 5, inc. e. como en la Ley 801 en su art. 4, inc. a.

# 4 La inversión en obras públicas 2017-2019

El Programa Nacional de Desarrollo Humano de 2018-2021 señala el eje de infraestructura como uno de los prioritarios, e indica para su implementación acciones en los siguientes campos: vial, portuario, aeroportuaria, ferroviaria, pasos fronterizos (para integrar el territorio nacional); infraestructura social para la provisión de servicios de salud, educación, agua y saneamiento; infraestructura municipal; y sistema de transporte público.



Por su parte, Pro Nicaragua, a través del documento denominado “Políticas y proyectos de desarrollo para potenciar la inversión 2019-2021”, señala que en materia de infraestructura vial se concentrarán en:

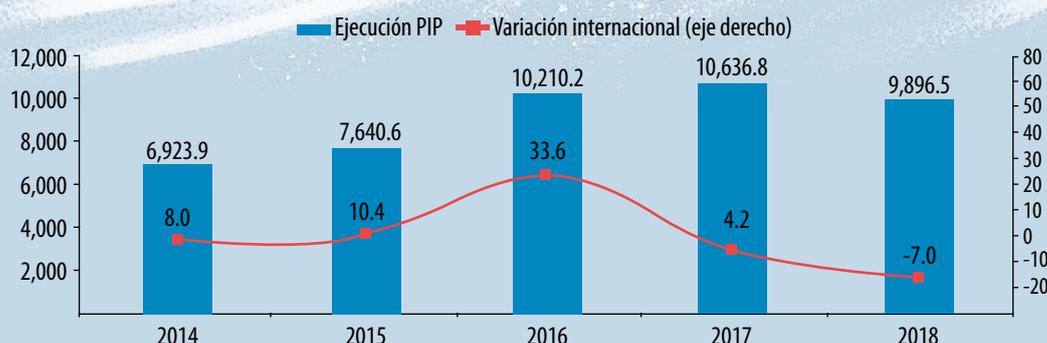
- 1) Desarrollar e integrar la infraestructura vial para brindar facilidades para la expansión de la producción nacional, el comercio, la generación de empleos, el acceso de los servicios sociales, el transporte regional de carga y pasajeros, y servir a los turistas nacionales y extranjeros.
- 2) Garantizar la comunicación vial permanente a nivel nacional, mediante el mantenimiento y conservación de la red vial priorizada, prolongando la vida útil de las carreteras.
- 3) Formular estudios y buscar financiamiento para los proyectos que tengan mayor impacto económico y social.

No obstante, en las metas y políticas que el GRUN se ha planteado, la ejecución del Programa de Inversión Pública (PIP) de 2018 ha tenido más bajos que altos en la ejecución. Según el Informe de Finanzas Públicas emitido por el Banco Central de Nicaragua (BCN) a junio de 2018, la ejecución financiera del

PIP a este mes sufrió una contracción del 7% con relación a junio de 2017 (ver gráfico 1). A pesar de esta menor ejecución, instituciones como: MTI, INVUR, FISE, Policía Nacional y MIGOB ejecutaron un mayor monto en sus PIP, respecto a lo ejecutado en el mismo período en 2017.

**Gráfico N.º1**

Comportamiento del PIP a junio de cada año (2014-2018) (millones de córdobas y crecimiento acumulado)



Fuente: Extraído del Informe de Finanzas Públicas al I Semestre del 2018, emitido por el BCN.

Por su parte, el Informe Anual de 2018, emitido por el BCN señala que "...la ejecución del PIP en 2018 reflejó inversiones relevantes del Gobierno central y empresas públicas en sectores como transporte; obras municipales; energía, agua y saneamiento, las cuales representaron 80% de la ejecución total".

También que "La ejecución del PIP ascendió a 22,292.3 millones de córdobas, lo que se tradujo en un crecimiento de 2.3% con relación

a 2017 (8.1%). La programación anual se cumplió en un 84.3%, destacándose el MTI, INVUR, FISE, Policía Nacional y MIGOB. Las empresas públicas ENACAL, ENATREL, ENEL y TELCOR subejecutaron su programa de inversión pública que, en conjunto, fue menor en 18.2% con relación al PIP anual. Por su parte, el MTI ejecutó el 111.2% de su programación anual, con un crecimiento de 5.5% con relación a su ejecución en igual período de 2017". Esto se aprecia en la tabla siguiente.

**Tabla 3:**  
Comportamiento del PIP de 2016 a 2018

Institución	2016	2017	Programa de inversión pública (Millones de córdobas)			Variación % 18/17
			PIP anual	Ejecución	Porcentaje	
Total	20,166.0	21,792.7	26,459.6	22,292.3	84.3	2.3
MTI	6,023.0	6,603.8	6,263.9	6,963.8	111.2	5.5
ENACAL	2,442.1	2,135.2	2,763.1	2,286.9	82.8	7.1
ENATREL	1,936.7	1,934.1	2,834.6	2,413.4	85.1	24.8
ENEL	238.1	430.7	484.3	344.3	71.1	(20.1)
TELCOR	2.4	2.8	156.3	57.3	36.6	1982.4
MINSA	1,298.8	1,350.7	2,042.6	1,183.9	58.0	(12.3)
INATEC	165.4	114.9	70.1	93.4	133.2	(18.7)
MINED	708.0	899.1	1,218.2	440.0	36.1	(51.1)
MEM	169.9	292.4	534.9	196.3	36.7	(32.9)
MIGOB	364.5	278.2	380.1	260.8	68.6	(6.2)
Policia Nacional	159.3	232.2	366.1	277.6	75.8	19.6
INVUR	230.8	46.6	190.0	139.9	73.6	200.1
FISE	84.7	141.8	583.2	450.6	77.3	217.8
Transfer. a Alcaldías	5,041.2	5,750.3	6,480.5	5,731.5	88.4	(0.3)
Resto de Instituciones	1,301.3	1,580.0	2,091.6	1,452.7	69.5	(8.1)

Fuente: Extraído del Informe Anual de 2018 del BCN.

El informe plantea que la crisis de 2018 dejó impactos en la infraestructura del país que fueron cuantificados por el BCN y el MHCP. El informe en este acápite textualmente señala que "Los resultados indican que, al 6 de agosto de 2018, un total de 19 instituciones de

Gobierno presentaron daños y destrucción en su patrimonio, tanto en las sedes departamentales como a nivel central. Estos daños ascienden a 204.6 millones de dólares, equivalentes al 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB) de 2017 y al 27.6% del Programa de Inversiones Públicas

(PIP) de 2017". En el informe se indica, además, que "Las instituciones más afectadas por los daños en infraestructura fueron: alcaldías, Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), Policía Nacional (PN), Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), Empresa de Transmisión Eléctrica (ENATREL) y Ministerio de la Familia (MIFAMILIA). Por tipo de daño, 173.6 millones (84.8% de los daños totales) corresponden a la destrucción parcial o total de edificios y otras infraestructuras. El resto de los daños se concentran en muebles y

equipo de computación (US\$8.7 millones), maquinaria y equipos (US\$7.4 millones) y otros bienes (US\$8.8 millones)".

Cabe señalar que en el mismo informe se indica que la actividad de construcción disminuyó 15.7%, sin embargo, explica que esto se debió a la "... reducción del componente privado, principalmente, debido a una menor área efectivamente construida en los destinos residenciales, y servicios e industria; lo que fue parcialmente contrarrestado por el aumento del destino de comercio".

## 4.1. Ejecución del PIP de 2017 a 2019

### 4.1.1. Transporte, obras y servicios comunitarios prioritarios en el PIP de 2017

El informe de liquidación de 2017 señala que el PIP para ese año alcanzó los C\$ 19,222.8 millones (ver tabla 4) lo que representa el 82.3% del total del gasto de capital. El PIP está relacionado con construcción, rehabilitación y/o ampliación de infraestructura, incluyendo estudios y diseños y la adquisición de maquinaria y los equipos que son complementarios para estos proyectos. Su grado de ejecución fue del 97.4% (C\$ 18,713.7 millones) y fue financiado por recursos internos un 59.6% y por recursos externos (préstamos

y donaciones) un 40.4%. En la ejecución del PIP, por sector económico, obras y servicios comunitarios y transporte concentran el 67% del total (31% y 36%, respectivamente), es decir hay un fuerte peso de las obras públicas horizontales que son el foco de nuestra investigación, ejecutadas en su mayoría por el MTI y el FOMAV en el sector transporte y las alcaldías por las transferencias municipales y, en particular, ALMA en obras y servicios comunitarios (Ver anexo 1 y tabla 6).

**El mismo informe establece que algunas obras no se realizaron en tiempo y se atrasaron debido a factores externos e internos que afectaron las adquisiciones (tanto en los procedimientos como en la ejecución de los contratos) como:**

- ▶ Subejecución por desembolsos tardíos con fuentes de financiamiento externas, debido a varias no objeciones, tiempos y condiciones establecidas por el donante.
- ▶ Ajustes en los Términos de Referencia (TDR) y en los Pliegos de Bases y Condiciones (PBC) y ampliaciones de alcances, costos y tiempos de los proyectos.
- ▶ Malas condiciones climáticas que impidieron la ejecución de las obras.
- ▶ Presentaciones tardías de las garantías de cumplimiento por parte del oferente adjudicado.

**Tabla 4:**  
Comportamiento del PIP de 2017 a septiembre de 2019 por fuentes de financiamiento (millones de córdobas-nominales)

Año y tipo de fuentes	Presupuesto anual actualizado (1)	Ejecución devengada (2)	Saldo (1-2)	% de ejecución
2017	19,222.8	18,713.7	509.1	97.4
Recursos internos	11,184.4	11,149.3	35.1	99.7
Préstamos externos	6,448.6	6,151	297.6	95.4
Donaciones	1,589.8	1,413.4	176.4	88.9
2018	18,822.8	18,250.1	572.7	97
Recursos internos	10,627	10,472.3	154.7	98.5
Préstamos externos	7,060.4	6,777.6	282.8	96
Donaciones	1,135.4	1,000.2	135.2	88.1
2019 (a septiembre)	17,157.1	8,510.6	8,646.5	49.6
Recursos internos	10,796.2	3,948.1	6,848.1	36.6
Préstamos externos	5,505.2	4,111.6	1,393.6	74.7
Donaciones	855.7	450.9	404.8	52.7

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Liquidación del PGR 2017 y 2018 e Informe de Ejecución a septiembre de 2019, emitidos por el MHCP

#### 4.1.2. Inversión pública se reduce e incrementan los préstamos en 2018

En 2018, "... la ejecución del gasto total se desaceleró y la inversión pública se redujo, respecto al presupuesto aprobado inicial, como lo observado de 2017...". Esta una de las afirmaciones que se encuentra plasmada en el Informe de Liquidación del PGR 2018, donde, además, se aduce que "...el gasto de inversión registró problemas de: abastecimiento de materiales, movilización de maquinaria y personal, algunos contratistas suspendieron temporalmente la ejecución de sus proyectos, atrasos en los procesos de licitación y supervisión y limitaciones en la fluidez de las fuentes de financiamiento...".

Para 2018, el PIP alcanzó los C\$18, 822.8 millones de córdobas, lo que representa el 84.1% del total del gasto de capital. Este monto resulta ser menor, 2.5% que lo establecido en el PGR 2017. Su grado de ejecución fue del 97% y fue financiado el 56.5% por recursos internos y 43.5% recursos externos (37.5% en

préstamos y 6% en donaciones). Es importante mencionar que hubo una disminución tanto de los recursos internos en 6.1% de acuerdo con 2017, el Informe aduce que se debió a la menor recaudación, lo que afectó proyectos de instituciones como: MINED, MTI, ALMA, FISE y MEM. En el caso del MTI, la reducción con fuente interna fue de C\$162.9 millones. También se dieron reducciones en las donaciones, estas últimas representaron en 2017 el 7.6% y en 2018 bajaron para alcanzar el 5.5%, siendo afectadas instituciones como: MINSA, MTI, MEFCCA, MINED, ENATREL, etc. En el MTI, la reducción alcanzó los C\$321.2 millones.

No obstante, también se observó un aumento en los préstamos externos que pasaron del 32.9% al 37.1%, siendo una de las instituciones beneficiarias de los mismos el MTI, que obtuvo un monto de C\$829.8 millones para inversión, que en gran medida compensaba

la reducción generada por la disminución de las otras dos fuentes, interna y donaciones. En conclusión, en el caso del MTI, aunque se dieron reducciones en las fuentes internas y

las donaciones para la ejecución de su PIP, que en total ascendieron C\$484.1 millones, estas fueron más que compensadas con el doble de recursos, vía préstamos externos.

**Tabla 5:**  
PIP del MTI y sus fuentes de financiamiento de 2017 a septiembre de 2019 (millones de córdobas-nominales)

Ítem	2017	2018	2019 (a sept.)
Presupuesto anual actualizado	6,604.30	6,999.70	5,690.60
Ejecución devengada	6,603.80	6,963.80	4,539
% de ejecución	99.9	99.5	79.8
<b>Detalle de fuentes de financiamiento</b>			
Recursos internos	2,120.60	1,970.80	2,067.00
Préstamos externos	4,165.40	4,951	3,558.80
Donaciones	318.3	77.9	64.9

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Liquidación del PGR 2017 y 2018 e Informe de Ejecución a septiembre de 2019, emitidos por el MHCP.

Dada la crisis que iniciara en abril de 2018, la ejecución del gasto, en especial el gasto de capital, cayó en el segundo trimestre con relación a 2017, recuperándose en el tercer trimestre y sobrepasando niveles en el cuarto trimestre.

Por otra parte, en la ejecución del PIP por sector económico, obras y servicios comunitarios y transporte (ver anexo 1) concentran un peso sustancial que asciende al 69.8% del total (31.5% y 38.3%, respectivamente) lo

que representa un incremento de 2.8% con relación a 2017, que se logra por mayor inversión en transporte, donde fueron prioritarios las siguientes obras, según el informe: "Ampliación de 165.7 km de la red vial pavimentada; 28.4 km de carreteras mejoradas; 30 km de carpeta asfáltica reforzada; 166.7 km de red vial pavimentada que no da atención el FOMAV; 474 m de obras de drenaje; 491 m de mantenimiento y reparaciones a puentes y; 75.1 m de reconstrucción y reparación de puentes".

#### 4.1.3. Desempeño moderado y reducción de recursos para el PIP de 2019

Para 2019, el PIP alcanza un monto de C\$17,157.1 millones, que resulta menor que lo presupuestado tanto en 2017 como en 2018 (ver tabla 4). Para este año, en las fuentes de financiamiento del PIP, se observa lo siguiente: lo presupuestado de recursos internos aumenta en relación con 2018, no obstante, presenta un bajo nivel de ejecución (36.6%) que se aduce, entre otras cosas, a que para el primer trimestre del

año no se habían dado las transferencias de capital a las municipalidades; disminuyen los recursos externos en sus dos rubros que los componen préstamos externos y donaciones, las primeras a septiembre alcanzan un buen nivel de ejecución (74.7%) y las segundas se vieron ampliamente reducidas con relación a los dos años anteriores y con un bajo nivel de ejecución (52.7%) al entrar al último trimestre del año.

El 53.3% de los recursos del PIP de este año están concentrados en proyectos de infraestructura vial ejecutados por el MTI que, además, a septiembre presenta buenos niveles

de ejecución (79.8%). Sin embargo, como se observa en la tabla, el monto asignado para el PIP de este ministerio resulta menor al de los dos años anteriores.

**Tabla 6:**

PIP del MTI y las transferencias municipales de 2017 a septiembre de 2019 (millones de córdobas-nominales)

Año y rubros	Instituciones	
	MTI	Transferencias municipales
<b>2017</b>		
Presupuesto anual actualizado	6,604.30	5,750.30
Ejecución devengada	6,603.80	5,750.30
Grado de ejecución	100	100
<b>2018</b>		
Presupuesto anual actualizado	6,999.70	5,735.50
Ejecución devengada	6,963.80	5,731.50
Grado de ejecución	99.5	100
<b>2019</b>		
Presupuesto anual actualizado	5,690.60	5,358.50
Ejecución devengada	4,539	1,287.20
Grado de ejecución	79.8	24

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Liquidación del PGR 2017 y 2018 e Informe de Ejecución a septiembre del 2019 emitidos por el MHCP

Dado que el foco de nuestra investigación se concentra más en obras horizontales, cabe destacar algunos puntos sobre la ejecución de la principal institución pública que las realiza, el MTI:

- ▶ El presupuesto anual actualizado del MTI 2019 para la ejecución del PIP, con relación a los dos anteriores años, ha sufrido una reducción aun cuando funcionarios públicos han señalado que se haría énfasis en mayor inversión en proyectos de infraestructura vial en parte para la reconstrucción de esta "...producto de la destrucción y vandalismo que quisieron hacer...", refiriéndose a la crisis que iniciara en abril de 2018.
- ▶ En efecto, como afirman algunos funcionarios del GRUN, el financiamiento para los proyectos de infraestructura del MTI proviene en un alto porcentaje de fuentes externas, más de préstamos externos y mucho menos de las donaciones que han venido reduciéndose (ver tablas en los anexos 2 y 3). Las fuentes externas son diversas para esta institución, pasando por los bancos multilaterales (BCIE, BID, BM), fondos de organismos específicos como el de la OPEP o países como el Japón. Algunos de estos préstamos fueron firmados en el primer semestre de 2018.

Por ejemplo, el 10 de abril de 2018, la Asamblea Nacional (AN) aprobó por unanimidad el contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de Nicaragua y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por un monto de 238 millones de dólares para financiar parcialmente la ejecución del sexto Programa de Mejoramiento y Rehabilitación de Carreteras.<sup>14</sup> También ese mismo año, la AN aprobó el 7 de junio, un préstamo suscrito entre el Gobierno de Nicaragua y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) por un monto de 30 millones de dólares, según se indica, dirigido a financiar proyectos de desarrollo de caminos rurales en zonas de Matagalpa, Región Autónoma del Atlántico Sur, Estelí y León.<sup>15</sup>

- ▶ Los niveles de ejecución del MTI, con respecto al presupuesto asignado al PIP son altos en el período 2017 a septiembre de 2019 en cada año. La cantidad de proyectos que ejecutó el MTI, de 2018 a septiembre de 2019, se redujo al igual que los montos, pasando de 60 proyectos a 46. Algunos proyectos son de continuidad de un año a otro, por ejemplo, los trabajos de rehabilitación en el puerto de Corinto y la construcción en el puerto de Bluefields.
- ▶ En 2018, los proyectos que ejecutó el MTI se concentraron en departamentos como: Rivas, varios en los distintos municipios de Managua, la zona norte del país (Wiwilí, Nueva Segovia) y en las regiones autónomas (Norte y Sur). En 2019, las zonas priorizadas fueron muy similares a las del año anterior. Cabe señalar que la mayoría de los proyectos fueron de mejoramiento de la infraestructura vial existente y en menor cantidad de construcción de la nueva.

<sup>14</sup> Extraído de <https://noticias.asamblea.gob.ni/parlamento-aprueba-prestamo-para-construccion-y-rehabilitacion-de-carreteras-en-zonas-productivas/>

<sup>15</sup> Extraído de <https://noticias.asamblea.gob.ni/aprueban-30-millones-de-dolares-para-mejora-de-caminos-rurales/>

# 5 Comportamiento de las adquisiciones de las obras en el período 2017-2019



Como ya lo hemos mencionado, el foco de esta investigación se concentra más en las obras públicas horizontales, siendo el MTI y FOMAV las instituciones que se destacan, tanto por su planificación como por su ejecución. Esta sección muestra ambos aspectos.

Para iniciar, es importante mencionar que la planificación de las adquisiciones, que incluye las obras, está determinada de manera anual a partir del Presupuesto General de la República en el documento que se denomina

Programa Anual de Contrataciones (PAC), según la Ley 737<sup>16</sup> que rige a las instituciones del Gobierno central y Plan General de Adquisiciones (PGA) para las alcaldías y el sector municipal según la Ley 801.<sup>17</sup> Esta es una planificación en la que pueden generarse cambios durante el año, en especial si se quiere hacer una adquisición no contemplada inicialmente debe incluirse ya que la publicación, ya sea en el PAC o el PGA, es requisito para iniciar cualquier proceso de contratación.

## 5.1. Análisis de la programación de las obras del MTI (2017-2019)

De acuerdo con una revisión a los PAC de 2017 a 2019 de ambas instituciones, podemos señalar que, en el caso del MTI, de 2018 a 2019 habría un aumento sustancial, del 200%, de los recursos destinados a obras viales que provendrían de recursos externos con fuentes como: el BCIE, el BM, el BID; y en menor medida con fondos del Fondo de Desarrollo Nórdico, OPEP y del Banco de Importación-Exportación de Corea.

Los bancos multilaterales, según la planificación del MTI, financiarían los tres años que comprende este estudio, aunque con distinto comportamiento, con la excepción del BM que no financiaría nada en 2018. Por ejemplo, en 2017, de las obras planificadas serían los

únicos que financiarían y en proporciones diferentes, el BCIE con 51% del total de lo planificado en cuanto a monto, el BID con 31% y el BM con 18%. En 2018, se suman a las fuentes de financiamiento el Fondo de Desarrollo Nórdico con un 1% y se mantiene el BID, pero con un porcentaje muy bajo (0.25%) y el BCIE que ocupa la cartera más cuantiosa en recursos con 98.75%. En 2019, se agregan otras fuentes como el Banco de Exportación e Importación de Corea con un 10%, el JICA con 5.74%, la OPEP con un 2.88% y se incorpora nuevamente el BM con un 6.39% y se mantienen el BID con un 12.08% y siempre a la cabeza de la planificación del financiamiento el BCIE con 62.87%.

<sup>16</sup> La regulación del PAC se encuentra establecido en el art. 20 de la Ley 737.

<sup>17</sup> Los PGA se encuentran establecidos en los artículos 7 y 8 de la Ley 801.

**Tabla 7:**  
Obras viales para ejecutarse por el MTI y el FOMAV, según PAC de 2017 a 2019  
(Montos en millones de córdobas)

Año	Monto planificado para MTI	Monto planificado para FOMAV
2017	9,604,214,100	1,427,673,315.0
2018	6,505,031,174	1,176,700,281.7
2019	18,652,857,278	981,676,884.7

Fuente: Elaboración propia a partir de los PAC de 2017, 2018 y 2019 del MTI y FOMAV extraídos del portal [www.nicaraguacompra.gob.ni](http://www.nicaraguacompra.gob.ni)

Según la planificación, las zonas donde se concentrarían las aproximadamente 17 obras horizontales planificadas del MTI en 2017 serían: la zona norte (Nueva Segovia y Matagalpa), las Regiones Autónomas (RACCS y RACCN), Chontales, Rivas y también Managua y Granada. En 2018, se mantienen algunas zonas, aunque con la presencia de

menos proyectos, cerca de 12 en total, que se desarrollarían en: el norte (Nueva Segovia, Estelí y Matagalpa), en la RACCN y Managua, Granada y Masaya. En 2019, se planificaron más proyectos, alrededor de 21, en departamentos similares a los de 2018, aunque con un repunte en la zona norte y la Costa Caribe.

**Cabe señalar que, en la revisión de la planificación de los tres años, con el foco en las obras del MTI fue posible observar algunos aspectos que conviene destacar como:**

- **Subdivisiones recurrentes de varios proyectos y en algunos casos hasta con los mismos montos.** Un mismo proyecto de obras, es decir, la misma carretera o camino para adoquinado o mejoramiento, subdividido en varios tramos que los convierte en procesos de compras diferenciados. Cabe señalar que la Ley 737, en su art. 25, considera la subdivisión en cuantías menores como una prohibición en vista de que a través de esta se pudiera estar eludiendo o se pretendan eludir los procedimientos de contrataciones establecidos en la Ley que, en todo caso, serían más estrictos.

No obstante, es clave señalar que la misma disposición establece excepciones: "...Se entenderá que no existe la antedicha subdivisión cuando, los mismos bienes o servicios a ser adquiridos se financieren con préstamos o donaciones provenientes de diferentes Estados u organismos internacionales u otras fuentes de financiamiento, o cuando, al planificar la ejecución del proyecto o revisar la planificación, se hubieren previsto dos o más etapas específicas y diferenciadas". En estos casos, al hacer la revisión de los procedimientos de compras de 2017 a 2019 que se subdividen, no se encontró que compartían fuentes diferenciadas, por lo cual no se aplicaría la primera excepción, sin embargo, la segunda excepción sí se podría aplicar, considerando que se estableció esta posibilidad desde la planificación de la compra. No obstante, este tipo de prácticas generan suspicacias ya que en algunas subdivisiones para la construcción de obras se realizarán de manera muy recurrente procedimientos de contratación directa según normativa de algunos bancos multilaterales.

### Ejemplos de este aspecto los encontramos en los proyectos siguientes:

- ▷ En 2017, el proyecto de adoquinado del camino Granada-Malacatoya fue subdividido en 10 procedimientos diferentes, con una misma fuente de financiamiento, en este caso el BM, con montos idénticos por procedimiento (C\$18,030,420) y a través de un mismo procedimiento que, en este caso, fue de contratación directa. Ese mismo año, se repite esta misma situación en otros proyectos planificados como en: 1) Rivas con el mejoramiento de adoquinado del camino Cárdenas-Colón; 2) Nueva Segovia, con el mejoramiento del adoquinado del camino Macuelizo-Santa María; 3) Chontales, con el adoquinado del camino La Libertad-San Pedro del Lóvago.
- ▷ En 2018, con el proyecto en Estelí de mejoramiento de la carretera tramo empalme El Regadío-San Juan de Limay subdividido en 10 procedimientos de contratación directa con fondos del BCIE. Situación similar están dos proyectos que se planificaron en Nueva Segovia: 1) Mejoramiento de la carretera tramo El Jícaro-Murra y; 2) Mejoramiento de la carretera tramo Las Vueltas-Las Cruces.
- ▷ En 2019, se encuentra la mitad de proyectos nuevos y la otra parte resultan la continuidad de fases de proyectos de años anteriores como: 1) la fase III del proyecto de adoquinado del camino Granada-Malacatoya que está subdividido en 9 procedimientos de contratación directa con fuente de financiamiento del BM y; 2) la fase III del proyecto de mejoramiento de adoquinado del camino Cárdenas-Colón subdividido, esta vez, en 16 procedimientos de contratación directa con fuente BM.
- ▶ **Utilización recurrente en los tres años de la contratación directa.** De acuerdo con los ejemplos anteriores, y otros que se encuentran en la planificación de esta institución, la contratación directa fue un mecanismo sugerido en los tres años. Por ejemplo, se sugirió el uso de esta técnica para la mayoría de los procedimientos de las fuentes de financiamiento BCIE y BM y en 2019 se adicionan con la fuente de la Opep Fund for International Development. En 2017, de los 59 procedimientos que se plantearon, el 84.75% (50 de ellos) se planificó bajo esta modalidad. En 2018, de los 30 procedimientos planificados, el 73.33% (21) fue por contratación directa; y en 2019 de los 85 procedimientos, el 80% (68) fue a través de la misma forma.

Las normativas de los bancos multilaterales permiten este tipo de procedimiento, no obstante, reconocen, como es el caso de las Normas del BCIE, "...que es una contratación que no sigue un procedimiento competitivo..."<sup>18</sup> Sí lo plantea para otras modalidades como las licitaciones o concursos públicos, tanto nacionales como internacionales,<sup>19</sup> que la misma norma regula. En la norma del BM, plantea un aspecto similar indicando que es "...una contratación sin competencia (una sola fuente)..."

<sup>18</sup> Esta modalidad se encuentra estipulada en el art. 20 de las Normas para la aplicación de la política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del BCIE.

<sup>19</sup> Estas se encuentran establecidos en el art. 19 de las Normas para la aplicación de la política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del BCIE.

Utilizar esta modalidad de manera recurrente, como ha ocurrido en los tres años que contempla el estudio, en el que no se establece un procedimiento competitivo, genera varios efectos negativos, entre ellos:

- ▷ Concentra el mercado de la adquisición, en este caso de obras, en pocos o un único proveedor, lo que transgrede los principios de libre competencia o competencia justa e igualdad,<sup>20</sup> que afecta al resto de proveedores del Estado, quienes resultan excluidos.
- ▷ Ello limita, a su vez, la posibilidad de opciones con diversidad de proveedores, entre las que pueda elegir el Estado, que podrían generar eficiencia y economía en el manejo de los recursos públicos,<sup>21</sup> es decir, obtener mejores condiciones como: “valor por el dinero”, calidad, tiempo u otras que sean claves para la ejecución de la obra.
- ▷ Una contratación direccionada a un solo proveedor puede generar más discrecionalidad administrativa, es decir, los márgenes de opción y decisión que tienen los funcionarios públicos ante situaciones no previstas en la ley, arbitrariedades que tengan su origen en incentivos para cometer actos de corrupción vinculados al tráfico de influencia, conflictos de interés, sobornos u otros. Esto puede, en cierta medida, limitarse con la aplicación estricta de las circunstancias especiales que señalan, por ejemplo, ambas normas de los bancos y el funcionamiento estricto de mecanismos de control de parte de los bancos prestadores de los recursos con las no objeciones y del ente fiscalizador de las compras que en este caso es la CGR. No obstante, este último, aunque tiene esa facultad y atribución por disposición de ley<sup>22</sup> no cuenta con autonomía ni independencia para hacerla cumplir a plenitud.

## 5.2. Análisis de la programación de las obras del FOMAV (2017-2019)

**De acuerdo con la revisión de los PAC del FOMAV de 2017-2019, vale la pena señalar los siguientes puntos:**

- ▶ Disminución de la cantidad de proyectos que se programaron, cuya fuente principal son recursos internos. Esta situación se observa con mayor énfasis en 2017 donde se previeron 21 proyectos de mantenimiento de obras, 2018 con 11 y en 2019 con 13. Esta disminución de los proyectos resulta contradictoria cuando autoridades han señalado que es importante “la mejora de la infraestructura vial destruida en el 2018...”.

<sup>20</sup> Principios generales en materia de contrataciones públicas, pero que también son reconocidos en las normas del BCIE en su art. 2. A su vez, el principio de competencia justa es reconocido en las normas de adquisiciones de obras, bienes y servicios con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por prestatarios del Banco Mundial.

<sup>21</sup> La eficiencia es un principio reconocido en las normas del BCIE. También lo es en las normas del BM al igual que el de economía.

<sup>22</sup> La Ley Orgánica de la CGR (Ley 681) en su art. 9, numeral 24, determina que es atribución de la CGR 24. Fiscalizar toda contratación que entrañe ingresos o egresos, u otros recursos del Estado y/o de la Administración Pública; y cuando las contrataciones no se ajusten a las disposiciones legales sobre la materia se aplicará el procedimiento de denuncia de nulidad, así como la determinación de las respectivas responsabilidades a que hubiere lugar.

Todos los años, la principal fuente de financiamiento son recursos internos y en menor medida préstamos externos que únicamente provienen del BM que financiaría en 2017 un total de 5 proyectos, en 2018 un único proyecto y ninguno en 2019.

- ▶ Utilización de modalidad de contratación directa para proyectos con financiamiento del BM. De los 6 proyectos que se planificaron con fondos del BM en los años 2017 y 2018, en 5 de ellos se utilizó la modalidad de la contratación directa, que como ya señalamos en el acápite anterior se encuentra establecida en la normativa de este banco, no obstante, a nuestra consideración, plantea efectos perniciosos.
- ▶ Recurrente programación de la modalidad de contratación simplificada para proyectos con recursos internos. Una cantidad considerable de los procedimientos planificados con recursos nacionales serían ejecutados bajo la modalidad de contratación simplificada que se encuentra estipulada en el art. 58 de la Ley 737 y que se establece como un procedimiento de tipo excepcional que se aplicará ante la presencia de algunas de las 10 causales indicadas en la norma. Por ejemplo, en 2017, de los 16 procedimientos con recursos internos, 11 presentaron esta modalidad; en 2018, de los 10 procedimientos la mitad serían simplificados y; en 2019, de los 13 procedimientos, todos con recursos internos, 5 repetirían este tipo de contratación.

Cabe señalar que, aunque es una modalidad legalmente establecida, en la práctica se abusa de la misma al aplicarla, aun cuando no cumple con alguna de las causales, con el objetivo de eludir la aplicación de un procedimiento que por el monto fuese más exigente de los principios de las contrataciones públicas como los de libre competencia, transparencia, entre otros. Esta modalidad, al igual que la contratación directa presenta, a nuestra consideración, efectos negativos, algunos de los cuales ya fueron citados en el acápite anterior. Al revisar los PAC del FOMAV, se encuentra el uso de esta modalidad para la contratación de diversas microempresas asociativas o cooperativas que brindan mantenimiento vial, por ejemplo:

- ▷ Microempresas Asociativas San José del Sur y Bendición de Dios de Larreynaga.
- ▷ Microempresa Asociativa de Mantenimiento Vial "La unión de la Costa Sur".
- ▷ Cooperativa de Trabajo de Mantenimiento Vial "Salmo 23, R.L."
- ▷ Microempresa Asociativa Vial Las Mercedes, R.L.

En ninguna de las 10 causales se hace alusión a que se puede utilizar la modalidad para contrataciones con este tipo de proveedor dándole alguna consideración especial. Por otra parte, algunas de las contrataciones simplificadas que se encuentran en estos PAC del FOMAV hacen referencia a situaciones de emergencias generadas por desastres naturales, que sí caben en la causal 3, por ejemplo:

- ▷ En 2017, se mencionan: 1) las obras de emergencia en diferentes tramos de la Red Vial Mantenable para los grupos n.º 71 y n.º 72; 2) Reparación de los daños provocados por las intensas lluvias generadas por la Depresión Tropical n.º 16 y; 3) Obras de emergencia en el puente Monte Cristo n.º 2.
- ▷ En 2018 y 2019, se señalan en general obras de emergencia en diversos tramos de la Red Vial Mantenable.

Es importante mencionar que, para hacer uso de esta causal, de situación de emergencia por desastre natural, el art. 58 de la Ley 737, en su numeral 3, párrafo primero, indica que deberán ser previamente reconocidas y declaradas, en cada caso, por autoridad competente de acuerdo con la Ley de la

materia,<sup>23</sup> a fin de justificar la contratación simplificada. Esto significa que habría que verificar si existe la declaratoria de emergencia, no obstante, el PAC deja esto de manera general para los años 2018 y 2019 y, en su mayoría, no especifica qué emergencia se cubrirá.

### 5.3. Planificación de las obras vs. ejecución del PIP del MTI

Las cifras de las obras planificadas por el MTI y el FOMAV según los PAC del 2017 al 2019 (ver tabla 7, más arriba) no corresponden con la ejecución del PIP del MTI para obras que se puede observar en la tabla 5 y 6. Aunque no necesariamente tienen que corresponder dado que el PAC refleja la planificación, que no es una camisa de fuerza, y los informes de liquidación, la ejecución real de los recursos, sin embargo, en algunos años las cifras de la cantidad e indicación de los proyectos que deben realizarse y sus respectivos montos no concuerdan entre lo planificado y lo realmente ejecutado, lo que implicaría problemas en la planificación. Por ejemplo, los montos ejecutados en obras y reflejados en el PIP son menores en 2017 y más aún en 2019.

Los problemas en la planificación podrían generarse, entre otras cosas, por la poca capacidad técnica del personal de la institución para realizar una planificación adecuada y realista, lo que en cierta medida está vinculado a contar con funcionarios que no son de carrera y que no fueron escogidos por meritocracia sino por clientelismo político; inadecuadas estimaciones de recursos disponibles para emprender más proyectos de los que realmente se pueden realizar; sobre planificación, es decir establecer más proyectos de los que realmente

se podrán concretar durante el año; entre otras posibles razones. Otro ejemplo de la falta de correspondencia entre la planificación y la implementación de los procedimientos de adquisiciones es la fuente de financiamiento. Los PAC para 2017-2019 indican que el 100% de las obras se realizarían con fuentes externas, sin embargo, en la tabla 5 se aprecia que para estos mismos años se emplearon recursos internos en la ejecución de las obras, es decir, no aparecen indicados en los PAC en la columna de fuente de financiamiento como lo establece la ley. Esta falta de información en los PAC indicaría que no se publicaron todos los potenciales proyectos que se realizarían como indica el art. 20 de la Ley 737, que es un requisito fundamental para iniciar cualquier procedimiento de compra.

La falta de correspondencia entre el PAC y el PIP podría deberse también a: desembolsos tardíos de parte de las diferentes fuentes de financiamientos por retrasos en las diferentes fases del ciclo de la contratación; reducciones de disponibilidad de recursos producto de afectaciones por reformas presupuestarias; paralización de algunos convenios de préstamos o donaciones por diferentes causas, entre ellas la actual crisis político-social-económica que enfrenta el país; entre otras.

<sup>23</sup> Se refiere a la Ley n.o 337, "Ley creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres", publicada en La Gaceta, Diario Oficial n.o 70, del 7 de abril de 2000.

## 5.4. Los procedimientos de obras del MTI y del FOMAV de 2017-2019

Como parte de la investigación, se procedió a la revisión de la plataforma electrónica [www.nicaraguacompra.gob.ni](http://www.nicaraguacompra.gob.ni) para determinar los procedimientos que realmente se realizaron

para la escogencia del contratista con quien el Estado, en específico el MTI, trabajaría los proyectos de obras en el período 2017-2019. A continuación, algunos hallazgos relevantes:

### Para el MTI

- ▶ En 2017, se realizaron 60 procedimientos adjudicados en su totalidad por un monto de C\$7,045,956,327.33, con las siguientes fuentes de financiamiento: 50 con el BM; 7 con el BID; 2 con el BCIE y; 1 con la OPEP. Del total de estos, 81.66% (49) se realizaron bajo la modalidad de contratación directa (48 con fuente BM y 1 con fuente OPEP); 10% (6) por licitaciones públicas internacionales (todas con fuente BID) y el restante 9% (5) bajo modalidades como la licitación pública nacional, la licitación o concurso público y la solicitud de oferta internacional. Las obras fueron adjudicadas, en su mayoría, a contratistas individuales para las de menor cuantía, no obstante, las de montos mayores, a empresas como: Meco S.A, Llansa Ingenieros, Prodecón S.A, Astaldi S.P.A, Consorcio FCC Américas y Operadora CICSA S.A., Makro S.A.
- ▶ En 2018, se entendería por la crisis, los procedimientos ejecutados se redujeron sustancialmente a 8, de ellos 3 se realizarían en Muy Muy, Matagalpa por licitación o concurso público internacional y 5 en San Juan de Limay, Estelí que se llevaron bajo la modalidad de contratación directa. Todos utilizando como única fuente de financiamiento el BCIE. El SISCAE solo muestra los proveedores adjudicados para los tres primeros que fueron Constructora Makro S.A (1) y Constructora Santa Fe Limitada (2).
- ▶ En 2019, nuevamente el MTI ejecuta pocos procedimientos, 12 en total, 9 de ellos con fuente de financiamiento BCIE, 1 con el BID y otro con el Fondo de Desarrollo Nórdico. Este último es el único que se realiza bajo la modalidad de contratación directa y el resto utilizando la licitación o concurso público internacional. Solo en dos de los procedimientos aparece el oferente, a quien se le adjudica, que en uno de los casos es Lanzas Contratistas Civiles S.A. y Soluciones Viales S.A.

Cabe señalar que para la mayoría de los procedimientos de 2018 y 2019, se puede observar que el SISCAE no muestra toda la información que la institución debería subir y estar actualizada a la fecha, en especial la resolución de adjudicación que es clave, ya que muestra a quién o quiénes (contratistas) se adjudica y el monto por el cual se realizará la obra. Es más, algunos de los procedimientos de estos años aparecen en el estado de los procedimientos como en evaluación, cuando a todas luces ya ha finalizado el plazo para esta fase del proceso, que estaría mostrando una falta de cumplimiento de la publicidad de la información sobre los mismos.

### Para el FOMAV

- ▶ En 2017, se realizaron 48 procedimientos de mantenimiento y reparación de obras los cuales alcanzan un monto adjudicado de C\$ 1,150,729,748.00. En su mayoría, con fuente de financiamiento interno ya que solo uno se realizó con fondos del BM. El 64.58% (31) de estos se realizó bajo la modalidad de licitación pública, dado que el monto excedía los 3 millones de córdobas, según lo estipula el art. 27, inc. a de la Ley 737, estas fueron adjudicadas, en su mayoría, a empresas constructoras que son sociedades anónimas. Por su parte, en el 33.33% (16) de los procedimientos se utilizó la contratación simplificada que, como ya hemos señalado, es de uso excepcional y solo se aplica en caso de presentarse una de las diez causales taxativas que indica el art. 58 de la misma Ley 737. De estas últimas, 9 fueron adjudicadas a empresas asociativas, es decir, a cooperativas de trabajo de mantenimiento y los 7 restantes se aducen obras de emergencia para reparación de daños provocados por lluvias.
- ▶ En 2018, se redujo la cantidad de procedimientos a 37, en su mayoría de mantenimiento periódico a obras ya construidas, las que se realizarían en un 100% con fondos internos y todas bajo la modalidad de licitación pública por el monto, tal como se indicó en el párrafo anterior. En casi su totalidad, salvo en 4 procedimientos, las empresas adjudicadas son sociedades anónimas que se repiten de adjudicaciones del año anterior y algunos de ellos aparecen como proveedores habituales también del MTI. Los montos de los proyectos adjudicados ascienden, según lo reportado en el SISCAE a C\$730,666,966.60.
- ▶ En 2019, la cantidad de procedimientos se reduce drásticamente a 19, todos para realizar mantenimientos rutinarios de obras, estos se ejecutaron con fondos internos y bajo la modalidad de licitación pública. El monto de los proyectos adjudicados que se reportaron en el SISCAE asciende a C\$125,329,384.20. También se observa que las adjudicaciones recaen sobre proveedores, sociedades anónimas, que han participado y sido adjudicados en los dos años anteriores.

# 6 Principales problemas de falta de transparencia en las adquisiciones de obras públicas



En este acápite, nos concentraremos en vislumbrar espacios de opacidad o falta de transparencia en el sistema de contrataciones públicas, en general, y algunos que tienen sus matices particulares con los proyectos de obras públicas. Estos espacios están relacionados, en su mayoría, con las características que debe poseer la información pública que, según la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 621), debe ser: completa, veraz, oportuna, adecuada y posible de contrastar con otras fuentes, además del cumplimiento de dos principios de las adquisiciones establecidos en la Ley 737 como el de transparencia y publicidad. A continuación, se describen:

## a) Incompatibilidad en la información pública sobre los proyectos de obras.

Este aspecto está relacionado con el incumplimiento de las características de que la información no es posible contrastar con otras fuentes y, por ende, se cuestiona su veracidad. Esto se ha logrado determinar a partir de la revisión de fuentes diversas de información de este tipo de adquisiciones para los períodos 2017-2019, utilizando dos de las principales instituciones que realizan obras horizontales, MTI y FOMAV. La primera fuente se refiere a los PAC; la segunda, a la ejecución de los procedimientos para determinar el contratista que establecerá el contrato de

obra con la institución pública a partir de una adjudicación y; la tercera proviene de los informes de liquidación (2017 - 2018) y el informe de ejecución presupuestaria a septiembre de 2019 que muestra el nivel de ejecución presupuestaria del PIP de estas mismas instituciones.

Ejemplo de las incompatibilidades de información son: montos diferenciados entre lo planificado, lo adjudicado y la ejecución presupuestaria; cantidad de proyectos, tipos de modalidades que se plantearon para escoger al contratista versus las que realmente se utilizaron; etc.

Estas incompatibilidades tienen, entre otros efectos, que no se conoce realmente cuál es la ejecución real, en especial si se contrasta, por ejemplo, el monto adjudicado y la ejecución presupuestaria, es decir cuánto nos cuesta a los y las nicaragüenses los proyectos de obras que ejecutan estas instituciones. Esto dificulta el control horizontal, referido a los órganos públicos de fiscalización en este caso la Contraloría General de la República (CGR) y la Dirección General de Contrataciones del Estado (DGCE) y; el control vertical que es la posibilidad de realizar procesos de auditoría social por parte de la ciudadanía, organizaciones de sociedad civil y ejercicios de periodismo investigativo.

**b) Información desactualizada en el Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónicas (SISCAE).**

Este aspecto está vinculado al incumplimiento de la condición de que la información pública debe ser oportuna y adecuada, lo primero refiriéndose a los tiempos en que se debe dar a conocer, en este caso publicarse, y lo segundo, a la calidad de la información. La publicación, como lo indica la Ley 737, debe realizarse en el SISCAE disponible en el portal único de contratación [www.nicaraguacompra.gob.ni](http://www.nicaraguacompra.gob.ni), que es el medio oficial para la difusión y gestión de las contrataciones administrativas que realizan las entidades y organismos del sector público. La revisión que realizamos como parte de esta investigación muestra incumplimientos a esta disposición legal. Por ejemplo, en la ejecución de los procedimientos de obras del MTI para los años 2018 y 2019, en especial en el primero, el estado o fase reflejado en el SISCAE era en evaluación y no adjudicado, suspendido o desierto, que serían las posibles opciones para finalizar dichos procedimientos. Esto implica, además, que no se actualice otra información relacionada, como los montos y los proveedores adjudicados, si fuera el caso.

**c) Información incompleta en el SISCAE.**

Esta situación se deriva en gran medida de la anterior y es un incumplimiento a las características de que la información que tiene que ser adecuada relacionada con la calidad de esta y completa. La revisión muestra algunas anomalías en procedimientos del MTI, por ejemplo, en 2018, todos los 5 procedimientos en los que está dividido el proyecto "Mejoramiento de la Carretera tramo empalme El Regadío-San Juan de Limay (long. 29.29 km)" que fueron publicados en agosto de ese mismo año, aparecen en fase de evaluación. Esta subdivisión implica diferentes tramos, que se realizarían través de la modalidad de contratación directa con fuente de financiamiento BCIE. Encontramos esta misma situación en 2019, 8 de los 12 procedimientos que se llevaron a cabo desde el inicio del año (entre enero y abril) y otros que se dieron en junio y octubre, aparecen en estado de evaluación a la fecha en que ingresamos al sistema. Todos los proyectos de 2019 son de mejoramiento de carreteras y caminos en diferentes zonas del país con financiamiento del BCIE, BID y el Fondo Nórdico, aunque se diferencian de los de 2018 en que en su mayoría son procedimientos de licitación pública internacional.

**Al parecer, en los procedimientos de adquisición en estado de evaluación, no se brinda información medular referida a:**

**1) El monto de lo adjudicado**

Que no necesariamente tiene que coincidir con la estimación presupuestaria, pero que es importante para saber cuánto realmente estamos pagando por la adquisición de una obra determinada. De esta manera, se puede determinar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos;

**2) El nombre del oferente adjudicado**

(sea este persona natural o empresa). Esto resulta también clave para conocer si es un proveedor que cumple con las condicionalidades legales, técnicas y económicas. De las legales una de las que más interesa es que el proveedor no esté dentro del régimen

de prohibiciones,<sup>24</sup> es decir, no esté inhabilitado para participar como oferente en la competencia, ya sea porque es un funcionario público (elegido directa o indirectamente), empresa que en su capital tenga participación un funcionario público o sea cónyuge, compañero(a) en unión de hecho estable o tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con el funcionario público. Si resultara que el proveedor adjudicado estuviera dentro de las prohibiciones, esto pudiera dar luces para sospechar de una situación de acto de corrupción sea por soborno, tráfico de influencia u otra modalidad de ilícito. Por otra parte, legalmente el procedimiento debería ser nulo, es decir, no tendría validez.

Al no indicarse el o los oferentes adjudicados no podemos conocer si fueron diferentes, si es el mismo para todos los procedimientos o si es recurrente que se le adjudique, aunque sea en diferentes períodos, y analizar a qué se debe esta situación, si el caso lo amerite.

Conocer el proveedor adjudicado resulta importante en todos los casos, no obstante cobra mayor relevancia si se está frente a una modalidad que no genera competencia como lo es la contratación directa que se aprecia en los procedimientos del MTI de 2018 con fuente de financiamiento BCIE. Esto también aplicaría para modalidades como la contratación simplificada que es señalada por la legislación nacional, Ley 737 y la Municipal, Ley 801. Ambas modalidades, como ya hemos indicado, son restrictivas de algunos principios de las contrataciones públicas, por ende, deben estar sujetas a un escrutinio más estricto.

### 3) El contrato de la obra.

Una información que resulta básica de toda contratación, en especial de una obra, dado su impacto o efecto en las condiciones de vida y los montos de recursos que se utilizan, es el contrato de obras. Los contratos se deben publicar en el SISCAE en la plataforma web, no obstante, en los casos ejemplificados no se encuentran disponibles. La carencia del contrato no nos permite conocer cuáles son las condiciones generales y específicas que regirán el contrato de obra, y si estas se pactaron bajo condiciones legales que permitirían proteger el interés público, es decir, los recursos de todas y todos los nicaragüenses.

#### d) Falta de acceso y disponibilidad de los expedientes administrativos de los proyectos de obras públicas.

Toda contratación requiere llevar un expediente administrativo que contendrá toda la información conducente a las diferentes etapas de este, desde la resolución de inicio del procedimiento, pasando por los estudios, diseños, especificaciones técnicas, la evaluación de las

ofertas, la resolución de adjudicación, el contrato, hasta el cierre de la adquisición. La Ley 737 y la Ley 801 y sus respectivos reglamentos normalizan esto, los últimos con mayor detalle, además de la Ley 621. Por principio de transparencia y el de publicidad, dichos expedientes deben ser de acceso público lo cual en la práctica no se cumple, adicionalmente, algunas de sus partes deben ser subidas al SISCAE, a la plataforma virtual [www.nicaraguacompra.gob](http://www.nicaraguacompra.gob).

<sup>24</sup> Las prohibiciones para ser oferentes están contenidas en el art. 18 de la Ley 737.

ni. En la revisión algunos casos del MTI, no contaban con las resoluciones de adjudicación y de los contratos de las obras.

La información que se sube a la plataforma sobre cada una de las adquisiciones está limitada a parte del ciclo de la contratación, aunque la Ley 737 indica que en la plataforma se debería subir toda la documentación que forma parte del expediente y ser pública. Específicamente, se enfoca en las etapas de las actividades previas, la evaluación, la adjudicación y finaliza con el contrato, en los casos que se haya publicado todo, pero como señalamos para algunos casos no se cumple. Se omite la información relativa a la ejecución de los contratos, que es la etapa medular de toda obra, y es en la que se generan

muchas anomalías algunas de las cuales son indicios de hechos de corrupción. Por ejemplo, no se publican las modificaciones a los contratos que se generan por órdenes de cambio que en la mayoría de los casos encarecen las obras y que en algunas ocasiones pueden sobrepasar los límites que establece la Ley 737 que, en su art. 71, determina hasta por un máximo del 20% del valor del contrato original. Otra cosa que no se publica y que es clave son las autorizaciones de las subcontrataciones que puede realizar el contratista del Estado, las que deben estar por escrito y motivadas, según el art. 74 de la misma Ley. Todo esto muestra un incumplimiento a los principios de transparencia, publicidad y debido proceso, además de una falta de acceso y disponibilidad a la información pública.



# 7 Malas prácticas que operan en las adquisiciones de obras públicas



Esta sección la hemos construido a partir de entrevistas a actores claves involucrados en el sistema de contrataciones nacionales (proveedores del Estado o aquellos que hasta hace poco lo fueron, funcionarios y exfuncionarios públicos de áreas vinculadas y personas que le dan seguimiento a la temática).<sup>25</sup> También, traemos a colación algunos aspectos relevantes a partir del seguimiento a casos destacados que se han dado en el período del estudio.

Es importante señalar que las malas prácticas que aquí señalaremos no son exclusivas de las adquisiciones de obras horizontales, sino que se aplican a obras públicas en general, que es el interés de esta investigación, tampoco pretende ser una lista cerrada de prácticas, sino que son algunas de las más recurrentes que actualmente destacan las fuentes consultadas.

## a) Elusión de procedimientos más estrictos utilizando la subdivisión

Esta es una práctica que se ha venido desarrollando desde el funcionamiento del sistema de contrataciones nacionales y a la que hemos hecho referencia en acápite

anteriores. Por tal razón, en las últimas leyes se prohibió la misma, salvo excepciones que la misma norma indica.

Básicamente, esta práctica consiste en que una obra vista de manera integral, en la cual se tendría que realizar un procedimiento para seleccionar al contratista que la va a desarrollar y que por el monto resulta un procedimiento más estricto, se subdivide en varios procedimientos. Con ello, se reduce el monto lo que determina un procedimiento menos estricto que obviaría o sería menos respetuoso de principios de las contrataciones como la libre competencia, la igualdad, la eficiencia y la transparencia. Por ejemplo, subdividir para pasar de licitaciones públicas<sup>26</sup> a contrataciones menores<sup>27</sup> de mucha menor cuantía utilizando la legislación nacional, Ley 737 o Ley 801 sean estas contrataciones del Gobierno central o de las alcaldías, según correspondan.

## b) Abuso de la contratación simplificada

Otra práctica es aducir, aunque no sea real, una de las causales que las leyes nacionales señalan para utilizar contrataciones simplificadas,<sup>28</sup>

<sup>25</sup> No indicaremos nombres de las personas que brindaron la información para mantenerlos en anonimato por seguridad.

<sup>26</sup> Este es el procedimiento más apegado a los principios de las contrataciones públicas..

<sup>27</sup> Este procedimiento resulta menos riguroso que la licitación pública y entre las diferencias más destacables es que la invitación para participar solo se requiere ser enviada a tres proveedores del Estado, los que pueden ser seleccionados de forma arbitraria por la institución pública convocante.

<sup>28</sup> Este procedimiento es bastante direccionado y solo se debe utilizar en casos excepcionales que la Ley indica de manera taxativa y que deben someterse a revisión.

siendo la más usual una situación de emergencia o urgencia originada por un desastre natural o no derivado de este último, pero que impida o cause la interrupción total de las operaciones de la entidad contratante. Las personas entrevistadas dijeron como ejemplo de esto, que la máxima autoridad de una institución pública, un ministro o director, autorice una contratación simplificada sin que la causa que se aduce estuviera fundamentada en un dictamen técnico legal que la justifique o que si existe tal dictamen no adujera la justificación real sino una creada para tal fin. También que autorice la contratación, utilizando como causal una situación de emergencia que realmente no existe ni ha sido declarada ni reconocida por autoridad competente, según la ley de la materia que para este caso es la Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres Naturales (Ley 337).



También ocurre en los casos de adquisiciones de obras con fuentes externas que aplican su propia legislación, por ejemplo, los bancos multilaterales y algunos organismos internacionales. Se observa, como ya lo hemos indicado en secciones anteriores, el uso de alguna modalidad que no incorpora aspectos competitivos como la contratación directa.

Cabe señalar que por sí mismas estas modalidades, la contratación simplificada (legislación nicaragüense) y la contratación directa (legislación internacional), no son per se malas ya que

establecen ciertas limitantes, controles y mecanismos que permitirían justificarlas. No obstante, si se abusa de ellas de manera recurrente y no justificada o se tergiversan por un incentivo como un acto de corrupción (soborno, tráfico de influencia, etc.), sí es considerada una mala práctica que, además, de ser ilegal, perjudica el interés público.

### **c) Red de corrupción que opera para adjudicar contratos de obras públicas**

Los entrevistados consultados para este estudio coinciden en que el sistema de contrataciones públicas, en general, pero en especial para el caso de obras, ha sido siempre altamente vulnerable. En parte se debe a que se manejan sustanciales recursos que generan mayores incentivos para cometer actos de corrupción como: sobornos y coimas (que algunos casos son generados propiciados por algunos funcionarios y en otros son propuestos por los proveedores), tráfico de influencia, nepotismo, amiguismo, entre otros.

Otros factores que lo hacen vulnerable es que se posee un marco normativo que presenta contradicciones entre sus leyes y reglamentos, usualmente estos últimos contradicen a los primeros lo cual resulta ilegal. También se debe a las deficiencias en su aplicación, en parte por la poca capacidad técnica de los funcionarios vinculados a las áreas que manejan las adquisiciones, como ya señalamos anteriormente, no son funcionarios de carrera, sino que ocupan las posiciones por nepotismo o clientelismo político con la consiguiente subordinación a los intereses de una cúpula que malversa recursos públicos.

Los entrevistados también señalan que los niveles de corrupción en las adquisiciones han aumentado en los últimos años, llegando incluso a establecerse una red que involucra a privados y funcionarios.

Algunas de las formas y aspectos en los que opera la red señalada por los entrevistados implican la existencia de un “corredor” (nombre identificado para esta persona), usualmente es un privado que, o fue funcionario público por muchos años o tiene fuerte vinculación (por parentesco o amiguismo) con funcionarios públicos de nivel usualmente alto de alguna institución. Esta persona se identifica como de mucha confianza, en varios de los casos narrados usualmente era un abogado o en menor medida ingeniero. El “corredor” señala que será la persona encargada de mediar cualquier aspecto entre la empresa que quiere ser contratista y los funcionarios de la institución contratante. Estos corredores generalmente ofrecen los diferentes procedimientos a ciertas personas que conocen en el mundo de la construcción, en algunos casos hasta antes de la publicación de la convocatoria, es decir preparan muy de previo al potencial adjudicado. Otros, seleccionan a la persona o empresa a la que le ofrecerán la posible adjudicación a partir del interés que este muestre en la adquisición con la convocatoria ya publicada.

Parte de los beneficios que ofrece el corredor al potencial adjudicado son en primer lugar la adjudicación del contrato de obra ofrecido mediando una comisión que, según los casos narrados, puede ir usualmente entre el 5% y el 7% del monto del contrato de obra. Esta comisión, según entienden los proveedores que suministraron la información, será repartida: entre el corredor y los funcionarios intermedios (técnicos) involucrados, en un bajo porcentaje; funcionarios de “alto nivel” y el “partido” en un monto mucho mayor.

A cambio, la institución dará al proveedor oferente por esta comisión la adjudicación, no obstante, para llegar a la misma se deben realizar algunas acciones que implicarán una relación cercana entre el proveedor oferente y los técnicos, en su mayoría mediada por el corredor y a través de correo electrónico. Esta relación funciona como un asesoramiento técnico cercano



para llevar de la mano al proveedor involucrado en el acto de corrupción hasta la adjudicación. Este asesoramiento consiste entre otras cosas en: brindar información adicional de la que se proporciona a los otros oferentes participantes del procedimiento si es que este tuviera otros oferentes y fuera “competitivo”; hacer cambios para ajustar los TDR o los PBC a las condiciones que brinda este oferente para hacerlo seleccionable; revisar de previo a la entrega definitiva los documentos que son requeridos como parte de la oferta técnica y económica para su retroalimentación sobre cómo mejorarlos o en algunos de los casos pasarles los formatos llenos de la manera que ellos consideran correcta; proporcionar información sobre las ofertas del resto de oferentes para generar ventaja; entre otros.

Cabe señalar que este “asesoramiento personalizado” tiene un costo adicional al porcentaje establecido como comisión y puede ir entre los US\$1,000 y US\$5,000 en dependencia del monto y la complejidad del contrato de obra.

Todo lo anterior rompe los principios de libre competencia, igualdad, transparencia, publicidad e integridad que son parte del sistema de compras nicaragüense. Adicionalmente, la Ley

737 y la Ley 801, explícitamente, establecen que varias de estas acciones son infracciones que ameritan sanciones disciplinarias o administrativas, sin perjuicio de la determinación de las sanciones penales que también se pueden dar. No obstante, se conocen muy pocos casos que hayan sido sancionados y en su mayoría, quienes resultan implicados son funcionarios de medio o bajo nivel de estas instituciones, exceptuando a los de alto nivel, quienes casi siempre están también involucrados.

Es importante mencionar que los entrevistados señalaron que el corredor, en la mayoría de los casos, preparaba un documento legal que hace las veces de un contrato, en donde brinda sus servicios y lo que implica el “asesoramiento personalizado” para hacer al oferente adjudicatario seleccionable de la contratación, además de establecer otras condicionalidades, entre ellas el monto del pago y la forma de pago. También indicaron que la comisión en concepto de coima podría ser pagada de forma parcial, según fuese negociado, por ejemplo, un tanto a la adjudicación o a la firma del contrato o con la recepción del anticipo inicial y el resto contra la efectividad de los avalúos que la entidad contratante fuese haciendo efectivos en la ejecución del contrato de obra.

Por otra parte, algunos de los proveedores entrevistados manifestaron que en otros casos el corredor que los había contactado y con quien tenían relación no jugaba un papel tan presente como en otros que fungía en todo momento como intermediario. Este, por ejemplo, por una comisión jugaba más el rol de ser un intermediario que contactaba a las partes y las presentaba para iniciar el proceso de negociación en el que no se involucraba.

Algunos proveedores señalaron que algunos corredores les hicieron llegar un formato para ser llenado por ellos para formar parte y tener un registro como parte de una asociación de empresas sandinistas lo que los tenía en la mira para “obtener los beneficios del Gobierno”, según indicaron.

#### **d) Excluyendo a proveedores nacionales y beneficiando a internacionales**

Algunos entrevistados señalaron que otra mala práctica está asociada a excluir a empresas nacionales y beneficiar a empresas internacionales para participar en los procedimientos de adquisición de obras públicas y ser adjudicadas. Indicaron que esto se daba al establecer diferentes trabas, las cuales son intencionadas y buscan que los nacionales decidan no participar en las competencias ante las condicionalidades que les son imposibles de cumplir o si deciden participar sus ofertas sean rechazadas o descalificadas, según sea el caso, por no llenar a plenitud el requisito. Por ejemplo, en las obras al establecer requerimientos de capacidad técnica demostrable a través de: experiencia previa, personal, equipos o maquinaria que ninguna empresa nacional posee o solicitando capacidad económica de montos de fianzas o garantías muy costosas que dada la situación económica actual resultan difíciles de cubrir.



### e) Colusión entre proveedores del Estado

Esta mala práctica implica la coordinación y negociación de previo entre dos o más proveedores del Estado que deciden participar en los mismos procedimientos para ser contratistas del Estado. Los proveedores deciden ponerse de acuerdo, es decir coludirse, participar en un procedimiento y establecer en sus ofertas algunos aspectos que harían ganar a alguno de ellos y perder a los demás. No obstante, estos últimos realmente no pierden, sino que parte de la negociación consiste en que podrán ser subcontratados por el adjudicado que es su socio o que en un próximo procedimiento cederá y permitirá a otro de los coludidos la adjudicación ya que funciona por turnos.

En los contratos de obras, en especial aquellos que implican complejidad, la subcontratación resulta muy usual y permite la repartición entre el contratista y los subcontratistas que este escoge.

La colusión entre los proveedores imposibilita una real competencia en la que los oferentes presenten sus mejores opciones y entre las mismas el Estado tenga la oportunidad de escoger y buscar la eficiencia en el manejo de los recursos. A su vez, la colusión puede generar sobrepuestos, ya que al ponerse de acuerdo todos los coludidos pueden subir sus ofertas para que gane la más baja entre ellos, aunque sea alta en relación con la estimación de la contratación realizada por la institución que se supone está basada en un estudio y conocimiento del mercado nacional.

En algunos de estos casos, las colusiones entre los proveedores participantes de una misma

tramitación son detectadas por los funcionarios involucrados en los procedimientos, pero son omitidas y a sea porque están siendo sobornados o porque lo que les interesa es adjudicar a un proveedor sin mediar la obtención del mejor valor económico.

### f) Diferentes amarres en la ejecución de los contratos de obras públicas

Lamentablemente, la etapa de la ejecución de los contratos que se generan de las adquisiciones en general y en particular en los contratos de obras públicas, es la menos publicitada y transparente de las fases del ciclo de la contratación. Es así que lo último que en algunos casos se publica en el SISCAE es la orden de compra o el contrato, quedando por fuera algunos documentos que, como en un mencionamos anteriormente, serían claves para realizar procesos de auditoría social sobre la ejecución que por esa opacidad es muy propensa a actos de corrupción, por ejemplo, entre el supervisor de la obra y el contratista que se ponen de acuerdo, el primero para recibir parte o la totalidad de la obra sin mediar las condiciones técnicas pactadas y requeridas y el segundo entregarlas tal cual estuvieran conformes; también podrían estar coludidos la totalidad o parte del equipo de ejecución del contrato que son funcionarios públicos de la institución contratante con el contratista, para aprobar modificaciones al contrato en el alcance que impliquen mayores montos a través de órdenes de cambio, que pueden exceder el límite establecido por la Ley 737, que es del 20% o para dar pagos adelantados que no corresponden según las entregas de las obras.

## 8 Algunas reflexiones finales



**A partir de los diferentes puntos desarrollados en esta investigación, nos surgen las siguientes reflexiones, a manera de conclusiones:**

- e) La actividad de adquisiciones es primordial para que el Estado responda a las necesidades sentidas de la población optimizando los recursos públicos, por tal razón es una actividad estratégica de su gestión. A diario, se adquieren todo tipo de bienes, servicios, consultorías y obras, no obstante, estas últimas tienen una importancia trascendental ya que implican por una parte montos cuantiosos de recursos públicos que mueven la economía y, por ende, a los actores económicos, por ejemplo, para 2019 representaron aproximadamente el 40% del presupuesto de egresos, lo que lo hace clave fiscalizar a través de controles verticales y horizontales. Por otra parte, generan un impacto usualmente positivo ya que mejoran las condiciones de vida tanto de la población de la zona donde la obra se concreta como en las aledañas.
- f) El sector construcción en general, y en particular el mundo de las obras públicas es altamente vulnerable a las posibilidades de que se generen actos de corrupción que encuentran una zona altamente fértil si hay opacidad, es decir, falta de transparencia y publicidad en la información pública. A través de esta investigación, logramos demostrar que en el caso de Nicaragua existen situaciones que evidencian la falta de transparencia y el incumplimiento de las características que, según la Ley 621, debe tener la información pública: completa, oportuna, adecuada y con posibilidades de ser corroborada o contrastada con otras fuentes.
- g) Los principales problemas se han venido dando por la incompatibilidad entre la información pública que se genera de diferentes fuentes sobre los proyectos de obras; lo desactualizado de cierta información que se publica en el SISCAE; la información incompleta que se publica en la plataforma; y la falta de acceso y disponibilidad de los expedientes administrativos de cada contratación de obra pública. También se generan situaciones como el uso excesivo y no justificado de la figura de la contratación simplificada y la contratación directa, esta última con el financiamiento externo y el abuso de la subdivisión de los procedimientos en casos que no cabe.

- h) A los problemas anteriores, se suman las situaciones de gran corrupción, ya que involucran a funcionarios públicos en todos los niveles que operan como red, que se han hecho más latentes en las obras públicas en los últimos años y que parecen afianzarse en muchas de las instituciones en las que se manifiestan actos como: tráfico de influencias, sobornos, nepotismo, conflicto de interés, que generan la malversación del erario público y con ello la afectación al interés público que debe responder al beneficio de la población.
- i) Los entrevistados para esta investigación identifican malas prácticas que son usuales en las obras públicas y que generan actos de corrupción, entre ellas tenemos: la elusión de procedimientos más estrictos utilizando la subdivisión o estableciendo causales que no aplican para desarrollar procedimientos más relajados que omiten en parte o en su totalidad requerimientos que se ajustan a los principios de las contrataciones públicas, como publicidad de la información, transparencia en la gestión de la compra; colusión entre proveedores que participan en un mismo procedimiento; amarres entre la supervisión, el contratista y el equipo de ejecución de los contratos para recibir obras que no cumplen con los requerimientos técnicos o pagos adelantados o que se originan por avalúos que sobrepasan el límites de las modificaciones a los contratos; entre otros.
- j) Aunque el sistema de contrataciones está diseñado según el marco legal, sujeto al control horizontal que deben ejercer los entes públicos como la CGR, el MHCP a través de la DGCE, estos en la práctica están ausentes de su función dada la falta de independencia que tienen del poder Ejecutivo. En el caso de la CGR, parte de su función se limita al control de legalidad, es decir, a determinar si se realizaron ciertos procedimientos y no a verificar el fondo de estos, que es donde están muchas de las anomalías. A su vez, se debe considerar lo limitado del alcance de las auditorías que realizan, ya que no se dan al 100% de las instituciones, dando como resultado espacios en los que se pueden dar malas prácticas, muchas de las cuales se generarían para permitir hechos de corrupción. En lo que corresponde a la DGCE, aunque es el órgano rector del sistema de contrataciones públicas, en la práctica sus funciones se ven restringidas a la asistencia técnica, capacitación y generación de normativas específicas y no a dar seguimiento al cumplimiento del marco normativo y mucho menos a informar a la CGR sobre indicios de posibles hechos de corrupción que hayan detectado.
- k) El control vertical que lo puede ejercer la ciudadanía, las organizaciones de sociedad civil y los medios de comunicación es limitado. Debido a que hay problemas en el acceso y disponibilidad de la información que permita profundizar en la claridad de los procedimientos y, por otra, porque la información disponible puede resultar compleja y con muchos matices técnicos, lo que dificulta su entendimiento y desincentiva su análisis y seguimiento.

## 9 A manera de aporte, algunas recomendaciones...



A continuación, algunos aportes que no solo provienen de las reflexiones a partir de los hallazgos de esta investigación, sino de procesos que se han desarrollado en otras realidades similares:

- ▶ Aunque indicamos que hay deficiencias en el marco legal del sistema de contrataciones nacionales no se puede combatir la corrupción únicamente con cambios legislativos, es decir, reformar leyes o crear nuevas, esto sería una recomendación de segundo plano. En este sentido, lo primero que hay que hacer como señala Rose-Ackerman es "...pensar cuál es la estructura que favorece la corrupción", es decir, determinar y analizar cómo opera la corrupción sistémica que impera en nuestra realidad, por ejemplo, cuáles son los incentivos que tienen los actores involucrados y cómo se pueden disminuir o frenar.
- ▶ Como la corrupción es de tipo sistémica e involucra redes de funcionarios y actores privados en todos los niveles hasta el más alto, se requieren cambios que pasan por el sistema político que está en crisis actualmente en nuestro país. Esto pasa por un cambio de Gobierno que crea e impulse de verdad una gestión pública diferente, que genere valor público y al servicio de la ciudadanía. El Gobierno y el resto de los actores sociales deben tener la voluntad política para realizar reformas reales que toquen las instituciones involucradas en la corrupción. En esta línea, siempre es buena estrategia escoger a instituciones que sirvan de modelo de cómo hacer los cambios y los efectos positivos que esto puede propiciar.

- ▶ También es necesario modificar la manera de hacer las cosas en la gestión pública, como, por ejemplo, promover un cambio de comportamiento de los funcionarios públicos, que sean elegidos de forma meritocrática y que no respondan a intereses clientelares.
- ▶ Los cambios en el Gobierno y en el Estado deben tocar a los entes de fiscalización que lamentablemente no cuentan con independencia, aunque sí con las funciones y atribuciones de ley. En este sentido, el llamado es al MHCP, a la Asamblea Nacional a través de las comisiones de transparencia y la de infraestructura y asuntos públicos y, en particular, a la CGR, principal ente fiscalizador de los recursos públicos.
- ▶ Se requiere trabajar con los organismos internacionales, bancos multilaterales o países que otorgan recursos externos (vía donaciones o préstamos) para que presionen al Estado nicaragüense por la transparencia, la publicidad, el acceso a la información y el manejo eficiente de los recursos públicos. A la vez, que hagan cumplir sus políticas de transparencia y acciones de combate a la corrupción que han delineado.
- ▶ Es vital trabajar de la mano con el sector privado ya que también es un actor que en algunos casos propicia el acto de corrupción y en otros se acoge al mismo, señalando que es la única forma de trabajar.
- ▶ Se debe incentivar la rendición de cuentas vertical que proviene de los ciudadanos, las OSC y los medios de comunicación para realizar ejercicios de auditoría social de las obras públicas. Es decir, dar seguimiento a los proyectos de obras que tienen en su barrio, municipio o departamento, y dar a conocer el monitoreo como mecanismo para mostrar el interés y desenmascarar hechos de corrupción.

# 10 Bibliografía

Ackerman, S.R. & Palifka, B. (2019). *Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reformas*. Segunda edición. Marcial Pons.

Barón, A. (2017). Por qué el sector de la construcción necesita más transparencia para combatir la corrupción. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/sector-construccion-necesita-mas-transparencia-combatir-la-corrupcion/>

De Barros, A. & Camargo, T. (2012). *Transparencia y control del gasto gubernamental en Brasil. Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Díaz, L. & Casadei, S. (2012). *Transferencias transparentes: la asignación de subsidios en Argentina. Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## Leyes consultadas

Ley 621. Ley de Acceso a la Información Pública y su Reglamento.

Ley 681. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y su Reglamento.

Ley 737. Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público y su Reglamento.

Ley 801. Ley de Contrataciones Administrativas Municipales y su Reglamento.

## Normas y políticas internacionales consultadas

Normas para la aplicación de la política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del BCIE.

Política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del BCIE.

Normas para las adquisiciones de bienes, obras y servicios distintos de las consultorías con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por prestatarios del BM.

## Páginas web consultadas

<http://los17ods.org/los-17-objetivos-para-2030/paz-y-justicia/>

<http://www.nuestropresupuesto.org/>

<https://www.gestion.nicaraguacompra.gob.ni/siscaefportal>

[https://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe\\_anual/2018/Informe%20Anual%202018.pdf](https://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/2018/Informe%20Anual%202018.pdf)

# Anexo

**Tabla 1:**  
Ejecución del PIP por sector económico para los años 2017 a septiembre de 2019 (millones de córdobas-nominales)

Año	Sector	Fuente de financiamiento				Total del sector	% del total del PIP
		Recursos del tesoro	Rentas con destino específico	Donaciones	Préstamos		
2017	Transporte	2193.7		318	4165.3	6677	36
	Obras y servicios comunitarios	5767				5767	31
	Salud	367.6		225.3	741.7	1334.7	7
	Energía	410.9	18.2	126.3	600.7	1156.1	6
	Administración del Estado	733.1	7		324.7	1064.9	6
	Educación	534.3		385.5	15.6	935.4	5
	Agua, alcantarillado y saneamiento	317.7		358	125	800.6	4
	Cultura, deporte y recreación	682				682	4
	Agropecuaria, forestal y pesca	2.2	0.8		170.5	173.5	1
	Vivienda	52.2			4.4	56.6	0
	Telecomunicaciones	45.4				45.4	0
	Minería, industria, comercio y turismo	17.2			3.1	20.3	0
	Medio ambiente			0.2		0.2	0
	<b>Totales</b>	<b>11123.3</b>	<b>26</b>	<b>1413.3</b>	<b>6151</b>	<b>18713.7</b>	<b>100</b>
2018	Transporte	1992.8		43.2	4950.3	6986.3	38.3
	Obras y servicios comunitarios	5735			5.8	5740.8	31.5
	Salud	473		188.4	522.5	1183.9	6.5
	Energía	380		3.9	288.7	672.7	4
	Administración del Estado	759		0.6	578	1337.6	7.3
	Educación	230		215	29	474.8	3
	Agua, alcantarillado y saneamiento	282.1		535.1	274.4	1091.5	6

	Cultura, deporte y recreación	468		7.2	475.2	3
	Agropecuaria, forestal y pesca	0.8	6.8	59.1	66.7	0
	Vivienda	78.2		69.9	148.1	1
	Telecomunicaciones	46			46	0
	Minería, industria, comercio y turismo	19.4			19.4	0
	Medio ambiente		6.8		6.8	0
	Protección, asistencia y seguridad social	0.3			0.3	0
	<b>Totales</b>	<b>10464.6</b>	<b>6.8</b>	<b>1000.2</b>	<b>6777.7</b>	<b>18250.1</b>
2019 (a sept.)	Transporte	1208.9		31.4	3344.5	4584.8
	Obras y servicios comunitarios	1287.2			8.4	1295.6
	Salud	327.7			128.7	456.4
	Energía	286.8		3.1	20.6	310.5
	Administración del Estado	312.2		1.7	248.2	562.1
	Educación	159.6		132.9	71.7	364.2
	Agua, alcantarillado y saneamiento	212.4		277.6	261.2	751.2
	Cultura, deporte y recreación	63.9				63.9
	Agropecuaria, forestal y pesca	2.5				2.5
	Vivienda	56.6			28.2	84.8
	Telecomunicaciones	6.2				6.2
	Minería, industria, comercio y turismo	24.1				24.1
	Medio ambiente	0.1		4.2		4.3
	<b>Totales</b>	<b>3948.2</b>	<b>0</b>	<b>450.9</b>	<b>4111.5</b>	<b>8510.6</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de liquidación del PGR 2017 y 2018 e Informe de Ejecución presupuestaria del PGR 2019 a septiembre emitidos por el MHCP.

