



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS
POLÍTICO, NO. 57

JULIO 2011

Corrupción y propuestas electorales

La densa historia de la corrupción

La corrupción ha sido un tema recurrente en la historia de Nicaragua. Sus prácticas se han vinculado siempre con el ejercicio del poder, la distribución de prebendas y el enriquecimiento ilícito. Los actos de corrupción no han sido circunstanciales, por el contrario, han devenido en prácticas sistémicas que han contaminado tanto a las élites políticas y económicas, y además, han extendido un alto nivel de tolerancia entre la sociedad nicaragüense.

De ahí que la percepción de la corrupción como un estado de cosas indebido pero aceptado, se masifica, se banaliza y se transforma en normal. Se piensa que las cosas son así y seguirán siendo de ese modo. Desde finales de los 90, las encuestas de percepción sobre la corrupción continuamente han confirmado esta situación que podría calificarse como un “bajo umbral moral”, es decir muy poca predisposición a censurar activamente la corrupción por parte de la opinión pública.

En un sentido proporcionalmente inverso, las exigencias de rendición de cuentas, transparencia, ética pública y responsabilidad de los funcionarios no han tenido la fuerza suficiente como para imponerse a políticos, burocratas y empresarios cuando se trata de lo público, conduciendo

La corrupción ha venido escalando la importancia que los ciudadanos le dan como problema nacional. Las encuestas de opinión más recientes indican que en Nicaragua, un poco más del 70 % de los ciudadanos consideran que las instituciones públicas son corruptas y un porcentaje un poco menor incluye este tema entre los principales cuatro problemas del país.

Encuestas más recientes indican que un buen grupo de ciudadanos considera que la actuación del gobierno ha sido pobre en la lucha contra la corrupción, tomando en cuenta que durante los últimos años se han conocido públicamente varios casos de gran corrupción en los cuales los responsables no han sido sancionados. A pesar de todos estos elementos, ninguno de los que corren como candidatos para la presidencia se ha pronunciado al respecto, ni han hecho propuestas concretas.



a elevar exponencialmente los niveles de impunidad y abuso del poder.

La densa historia de la corrupción en Nicaragua demuestra que ésta ha permanecido en las estructuras de poder desde el régimen somocista hasta la actualidad, pero además, que se ha acompañado siempre de altos niveles de impunidad. Lo único que ha variado en el tiempo ha sido la estructura de oportunidades, las formas de operar y la posición de los actores.

Durante los últimos veinte años, la corrupción ha tenido algunos momentos importantes dependiendo del proceso del país y los recursos disponibles. Así, entre 1990 y 1996 los actos de corrupción se concentraron en torno a dos procesos de reforma privatizadora del sector público, las empresas del estado y el sector financiero. La zona de riesgo era cuantiosa dada la importancia que había tomado el sector público. Se estima que la cifra por apropiación de bienes públicos y bonos de indemnización fraudulentos alcanzó 1,400 millones de dólares.

En el periodo siguiente, entre 1997 y el 2001, los actos de corrupción se relacionaron directamente con el uso del presupuesto, la captación de negocios y bienes por medio del estado. Aunque se carece de una estimación global del fenómeno, una investigación realizada en el 2002 logró identificar unos 17.8 millones de dólares, una cifra conservadora, si se toma en cuenta la apropiación de bienes y la quiebra del Banic.

La crisis financiera que llevó a la quiebra de media docena de bancos en ese mismo período, también concentró una serie de actos de corrupción por la forma en que se manejó y la influencia de intereses políticos. Se estima que esa crisis le costó al país un monto equivalente al 16% del PIB, es decir, unos 824.6 millones de dólares.



Corrupción: algo más que dinero malversado

Sin embargo, la corrupción va más allá de los impactos económicos que pueda tener. Sus consecuencias se extienden más profundamente sobre la institucionalidad estatal y la sociedad.

Un concepto útil para comprender los alcances de este cáncer es el de las zonas de riesgo. A diferencia de otros enfoques, las zonas de riesgo tienen un enfoque preventivo y extiende la responsabilidad de las acciones a todas las

instituciones y no solamente aquellas directamente encargadas del control y la supervisión, porque se refiere a todas aquellas condiciones o factores que pueden facilitar la ocurrencia de actos de corrupción en la gestión pública.

En ese sentido, las graves debilidades institucionales del país se constituyen en enormes zonas de riesgo que facilitan los actos de corrupción de todo tipo y además, reproducen e incrementan esas debilidades. Así, el control partidario, la actuación al margen de la ley, la discrecionalidad, la falta de control y supervisión, la exclusión de procedimientos y otras acciones similares forman parte de un engranaje que funciona al interior de las instituciones públicas.

La tendencia actual

Generalmente los casos más conocidos son los de gran corrupción, sin embargo, existe una variedad de tipos y expresiones de corrupción en el país. La pequeña corrupción, la corrupción administrativa y la gran corrupción se han imbricado en la institucionalidad estatal de manera que ya tienen un carácter cada vez más sistémico y en cualquiera de ellas, las jerarquías políticas tienen una influencia fundamental.

El modo que la actual administración tiene para gobernar los asuntos públicos tiene características tales que han modificado el régimen político. Desde el inicio, el gobierno Ortega mostró la tendencia a autonomizarse de los procedimientos de transparencia y control que había contribuido a crear mientras era oposición durante los gobiernos anteriores. A modo de ejemplo, una investigación realizada por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas



Públicas concluye que “el sistema de contrataciones pública ha sufrido serios retrocesos”.

Según la misma Contraloría, entre el 2004 al 2008 se han acumulado unos 3,363 millones de córdobas, unos 162 millones de dólares, en responsabilidades administrativas, civiles y presunciones penales. Mientras, las exclusiones de procedimientos aprobadas en los años 2007, 2008 y 2009 alcanzan un monto total de 4,061.695.958.06 córdobas, el equivalente en dólares a 196,744.995.13 millones. Estas cifras muestran que la corrupción en general ha tenido un incremento acelerado desde 2006.

Pero como se mencionó antes, la corrupción no se vincula únicamente con costos económicos. La permanencia irregular de magistrados y funcionarios en sus cargos, la creación de estructuras de gobierno paralelas y la elaboración de acuerdos internacionales sin el debido proceso de aprobación por parte de la Asamblea Nacional, ilustran la tendencia de actuación desde el gobierno.

Pero lo más significativo durante estos últimos años, ha sido la llegada y el manejo discrecional de los cuantiosos recursos financieros provenientes de la cooperación venezolana. La llegada de 1,089 millones de dólares como cooperación de Venezuela, ha generado una situación inédita para el país en materia de manejo financiero y transparencia de los fondos públicos por parte del gobierno.

La ampliación de las zonas de riesgo

A partir de estos elementos es posible concluir que las zonas de riesgo se han incrementado considerablemente en la insti-

tucionalidad del país, tanto por los montos que involucran como por el manejo sin control y poco transparente que alimentan estas prácticas anómalas.

El uso de los recursos generados por la renta petrolera configuran por si mismo una zona de riesgo extendida y de consecuencias profundas. La disponibilidad de fondos ha permitido incursio-

idad y discrecionalidad en su uso y manejo impide tener claridad sobre su destino final y el impacto que pueden tener sobre las situaciones sociales sobre las cuales dicen actuar. Los informes oficiales señalan un cierto número de beneficiarios en diversos rubros pero no se sabe nada sobre los montos asignados, sus resultados, el número de proyectos y la proporción de estos fondos en relación al todo. Una serie de casos controvertidos por lo demás cuantifican e ilustran la difusa frontera entre lo público, lo privado y lo partidario.

Otro caso ilustrativo es el de Alba-Caruna, organización asociativa de crédito bajo control partidario que ha estado involucrada en el uso de cuantiosos recursos públicos. Entre 2007 y 2009 sus ingresos suman los 330.5 millones de dólares, lo que representa anualmente porcentajes significativos del gasto en rubros como la pobreza, la educación y la salud, por separado.

Si estos fondos fueran utilizados en el gasto presupuestado para lucha contra la pobreza, este rubro aumentaría de 783 millones de dólares a 902 millones sólo para el año 2009, y el gasto per cápita pasaría de 145 dólares a 167 dólares.

Las políticas anticorrupción y la posición del país

Durante la última década se ha desarrollado a la par una creciente preocupación por la formulación y aplicación de políticas públicas anticorrupción. Estas preocupaciones se originaron específicamente en la condicionalidad de la cooperación externa

Casos	Monto estimado (en US\$)
Compra canal 8	10,000,000
Fondos diputados	1,923,238
Extravío fondos narco trafico	1,400,000
Caso MINED-TECNOSA	638,000
Caso INVUR-TECNOSA	480,000
Exenciones MINED	5,000,000
Préstamos Caruna	29,900,000
Denuncias soborno	2,500,000
Contratos entre empresas ALBA	2,300,000
Publicidad estatal	8,000,000
Compra hotel Seminole y fincas genéticas	10,000,000
Total	72,141.238

Fuente: elaboración propia sobre información en medios de comunicación

nar rápidamente en diferentes áreas y comprar bienes de todo tipo, tales como: canales de televisión y otros medios de comunicación, un hotel, equipo pesado de construcción, la red nicaragüense distribuidora de petróleo, plantas de generación eléctrica, la distribución de petróleo a El Salvador y Guatemala.

Aunque el propósito oficial de los fondos es financiar proyectos sociales, de beneficio popular y reducción de la pobreza, la opa-

para aportar fondos a la reconstrucción post Mitch en 1999. Se diseñaron estrategias, se reforzó la legislación y se firmaron convenciones internacionales. Sin embargo, todos estos esfuerzos carecieron de suficiente apoyo político y ciudadano, pero sobre todo, carecieron de una verdadera voluntad política de los gobiernos. Esto las condujo a un estado de impotencia institucional que no ha mejorado en estos últimos diez años.

En la actualidad, Nicaragua muestra indicadores negativos de percepción respecto a la corrupción, con una calificación menor a 3 en una escala de 1 a 10. Su posición es similar a la de Honduras y Ecuador, levemente mejor que países como Irán y Venezuela, e inferior a Mozambique y República Dominicana.

De acuerdo a los datos del BM, el país muestra un bajo desempeño comparativo en el control de la corrupción, pero sus indicadores más bajos se encuentran en apego a la ley y efectividad gubernamental. A diferencia de otros países, como Bolivia y Costa Rica, que muestran una tendencia de leve mejoría durante la última década, Nicaragua no muestra cambios relevantes en los indicadores de progreso en la lucha contra la corrupción.

Un análisis cualitativo de la situación regional muestra las coincidencias del país en relación a los altos riesgos de corrupción en sectores clave como el Poder Ejecutivo y Judicial, energía y tierras. La politización del poder judicial es un problema difundido

en la región, donde se muestra una debilidad del sistema ante la influencia de grupos políticos y económicos. Nicaragua no escapa a esta situación, como tampoco escapa a la dificultad de transparentar el financiamiento público y privado a la política, con el constante fantasma de la captura del Estado. La debilidad del Estado para hacer efectivas las leyes y prevenir la corrupción también es un rasgo común de la región que

comunidades, mostrando señales de incapacidad para fiscalizar, así como arbitrariedad en las decisiones públicas.

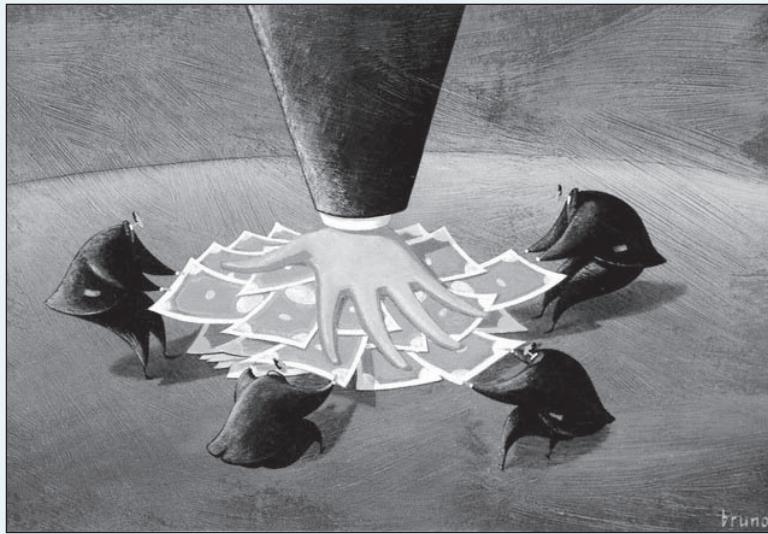
Una excesiva influencia del poder económico en las decisiones estatales, la evidente politización de las entidades públicas y del poder judicial, las deficientes regulaciones e institucionalidad en materia medioambiental, energética y turística, y la falta de transparencia en las decisiones y presupuestos públicos, exponen a Nicaragua a profundizar los niveles de corrupción, afectando a la mayoría de la población y debilitando aún más a las instituciones.

La corrupción en la agenda país

En el marco del diagnóstico anterior la corrupción debería ser un tema importante en la agenda

país, especialmente en los programas de los candidatos presidenciales. Sin embargo, no se destaca en los discursos. Ciertos políticos han llegado hasta invocar una suerte de amnistía para los delitos de corrupción, coronando con su propuesta la torta de la impunidad.

Los costos políticos, institucionales morales y económicos de la corrupción son sin embargo graves para una sociedad pobre como la nicaragüense. Un debate público e informado durante la campaña debería focalizar la atención tanto de los candidatos como de los electores, para convertir a la lucha contra la corrupción en una prioridad política. La pregunta es quién de los candidatos va a tomar el reto.



afecta a Nicaragua, situación que se ve agravada por el incremento en la influencia del crimen organizado y el narcotráfico.

Los recursos naturales y energéticos son dos polos de corrupción regional, que en Nicaragua encuentran un terreno abonado para las malas prácticas. Tierras potencialmente aptas para el turismo y la explotación energética se exponen a la corrupción por la falta de una institucionalidad apta y regulaciones de calidad que garanticen el debate, la transparencia y la imparcialidad de las decisiones regulatorias de tales actividades económicas. Asimismo, la tala indiscriminada afecta las zonas forestales y la asignación de tierras despierta descontento en las