

Mapas de corrupción en Nicaragua

Una metodología para el análisis desde un enfoque sistémico



© Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) y Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO)
Managua, mayo 2012. Todos los derechos reservados.

Se autoriza su reproducción total o parcial, siempre y cuando se cite la fuente.

Esta es una publicación del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) y el Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO),

Esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos

de América Este documento es una adecuación en Versión Amigable del Estudio sobre Mapas de Corrupción realizado por el equipo investigador integrado por: Angel Saldomando, Dayra Valle y Elvira Cuadra.

Redacción: María Esther Quintana. Ilustraciones y diseño gráfico: Iván Olivares. Coordinación: Dayra Valle Orozco. Revisión: Elvira Cuadra Impreso y hecho en Nicaragua.

Mapas de corrupción en Nicaragua

Una metodología para el análisis desde un enfoque sistémico

Presentación

1. La corrupción, conceptos básicos
2. ¿Cómo nos afecta la corrupción?
3. La corrupción: actores y escenarios
4. Mapas de corrupción y su utilidad
5. La corrupción en Nicaragua:
caracterización, retos y oportunidades



Presentación

La corrupción es un delito que atenta contra el buen desarrollo de las sociedades. A partir de los años 90 se establecen una serie de acuerdos internacionales dirigidos al combate a la corrupción, que han estado acompañados de programas de cooperación externa e iniciativas nacionales para fortalecer las capacidades de los Estados para vigilar el cumplimiento de los compromisos internacionales.

A pesar de esos esfuerzos, la corrupción es, una práctica frecuente en muchos países. Algunos estudios sugieren, que para avanzar en el combate a la corrupción es necesario un cambio en el enfoque de análisis de esa problemática, lo que permitiría que las y los ciudadanos cuenten

con la información necesaria acerca del cómo se produce la corrupción, del daño que provoca a la sociedad y sobre los pasos necesarios para prevenirla y combatirla.

En este documento se presenta una propuesta metodológica, que se está ensayando en Nicaragua para el estudio de la corrupción, que consiste en la elaboración de mapas de corrupción desde un enfoque sistémico, es decir, analizar los casos de corrupción no como hechos aislados sino como parte de un sistema, en el que intervienen distintos actores y escenarios.

Esta experiencia tiene su origen en un trabajo similar desarrollado en la República de Macedonia.

Entre los aspectos positivos que esta metodología aporta a la labor anticorrupción se pueden mencionar: mejora la comprensión del fenómeno; permite identificar la corrupción en todos los niveles y contribuye a mejorar las políticas anticorrupción, para la prevención, denuncia, investigación y sanción.

El Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) y el Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO), ponen a su disposición esta versión amigable de la propuesta metodológica para difundirla ampliamente entre organizaciones de la sociedad civil, gremios y grupos comunitarios interesados en el tema.



La "casita" del político

Otra más del taller de la corrupción!

¡Son esas las cosas que no debemos permitir más!

1

Conceptos básicos

¿Qué es la corrupción?

Según la Real Academia de la Lengua Española, la palabra corrupción viene del latín (*corruptio-ōnis*), y se refiere a la acción y efecto de “echar a perder, depravar, dañar, pudrir”.

El Banco Mundial, define la corrupción como “el abuso del funcionario público para beneficio privado”.

En síntesis la corrupción es un delito contra el Estado y contra la sociedad. Además es una violación al derecho a la igualdad de las y los ciudadanos ante la ley.

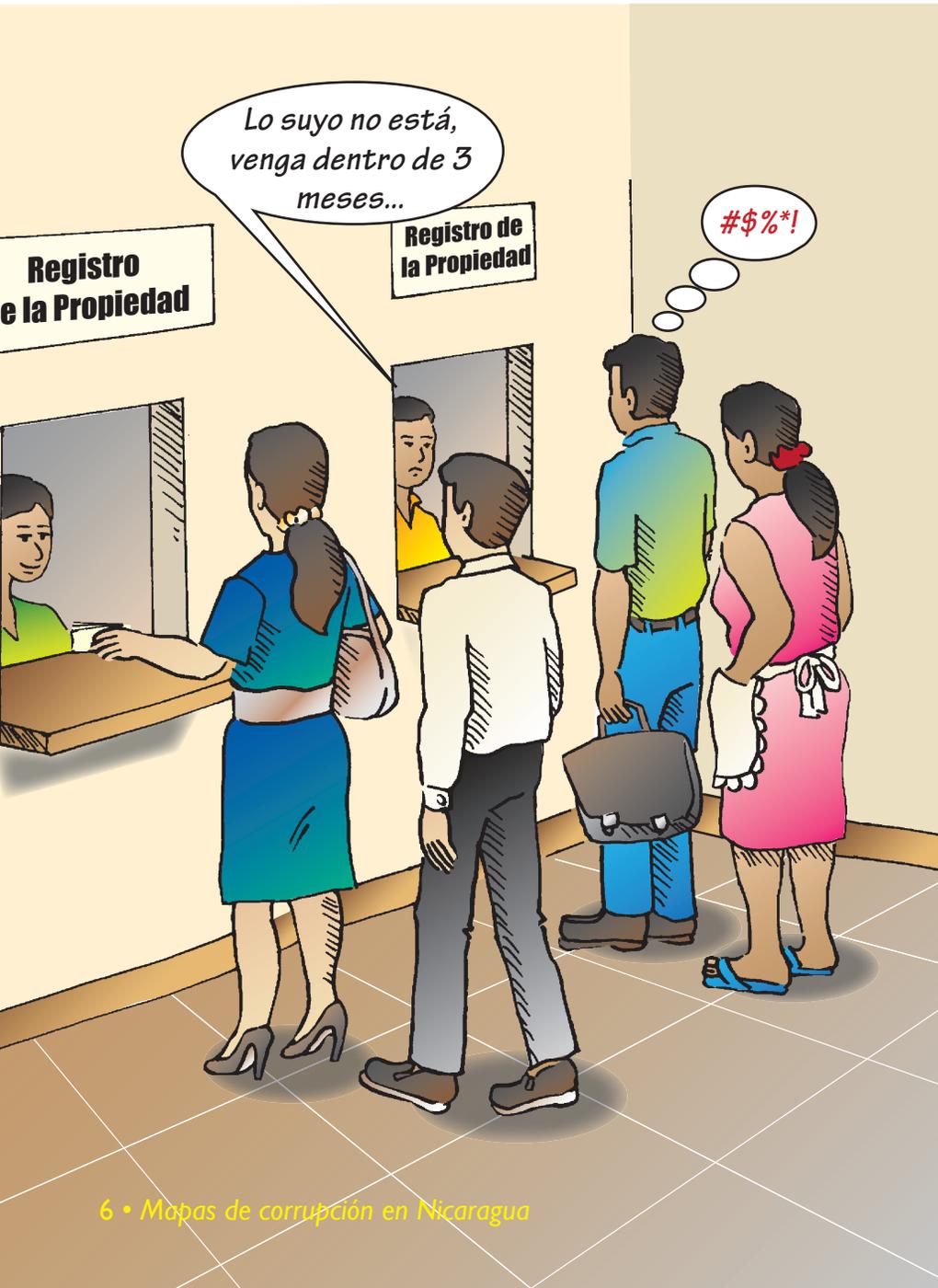
En la práctica la corrupción tiene una gran variedad de formas, desde el tráfico de influencias, la obtención de favores ilícitos a cambio de dinero o de otros favores, hasta la malversación y desvío de fondos públicos hacia empresas y capitales privados. Se

habla de tres tipos de corrupción: gran corrupción, corrupción administrativa y pequeña corrupción.

La gran corrupción está relacionada con las prácticas irregulares de funcionarios que ocupan cargos importantes (Ministros, Directores de empresas y corporaciones), lo que les otorga cuotas de poder y capacidad de decisión.

La principal causa de la gran corrupción está en la naturaleza del Estado y del ejercicio del poder, así como en la debilidad del sistema para enfrentarla. Los delitos más frecuentes son la malversación de fondos y el tráfico de influencias.

La corrupción administrativa es la que se da al interior de las instituciones públicas, sus autores son funcionarios públicos de nivel intermedio. Las formas más frecuentes son la apropiación y utilización indebida de los recursos del Estado.



Entre los delitos de corrupción administrativa tipificados en el Código Penal Nicaragüense se encuentran: Peculado, malversación de caudales públicos, utilización de recurso humano de la administración pública, fraude, exacciones, actividad profesional incompatible, negocios incompatibles con el destino y uso de información reservada.

La pequeña corrupción. En la mayoría de los casos se refieren a trámites en las instituciones de servicio público donde se atienden diligencias de distinto tipo en los que están involucradas personas de fuera (tramitadores), y funcionarios públicos desde el

primer nivel de atención hasta el nivel intermedio y superior.

En algunas instituciones es evidente que existen redes organizadas que operan desde adentro y afuera, integradas por los gestores y los funcionarios de menor jerarquía que les sirven de contactos.

Los sectores donde ocurren más actos de pequeña corrupción son: la administración de justicia, el registro de la propiedad, la policía de tránsito y las escuelas públicas.

La corrupción afecta el goce de nuestros derechos políticos como el de la igualdad ante la ley o el derecho a tener nuestra cédula de identidad y derechos sociales como el derecho a recibir medicinas y derecho a la educación de calidad



¡No señor, eso no se debe hacer!!!

2 ¿Cómo nos afecta la corrupción?

La corrupción es como una plaga que nos afecta a todas y a todos, pues va en contra de los elementales principios de la ética, la moral y del respeto por el derecho ajeno. Una sociedad en la que se practica y se tolera la corrupción es una sociedad en descomposición.

La corrupción también afecta la economía del país, pues es un obstáculo para el desarrollo. Los recursos del Estado que se pierden como resultado de actos de corrupción, son recursos que se dejan de invertir en programas de beneficio social.

Estudios realizados por el Instituto del Banco Mundial¹ indican que los ingresos nacionales de los países que combaten la corrupción y mejoran el imperio de la ley, pueden aumentar hasta cuatro veces en el largo plazo y que la mortalidad infantil puede disminuir hasta un 75%.

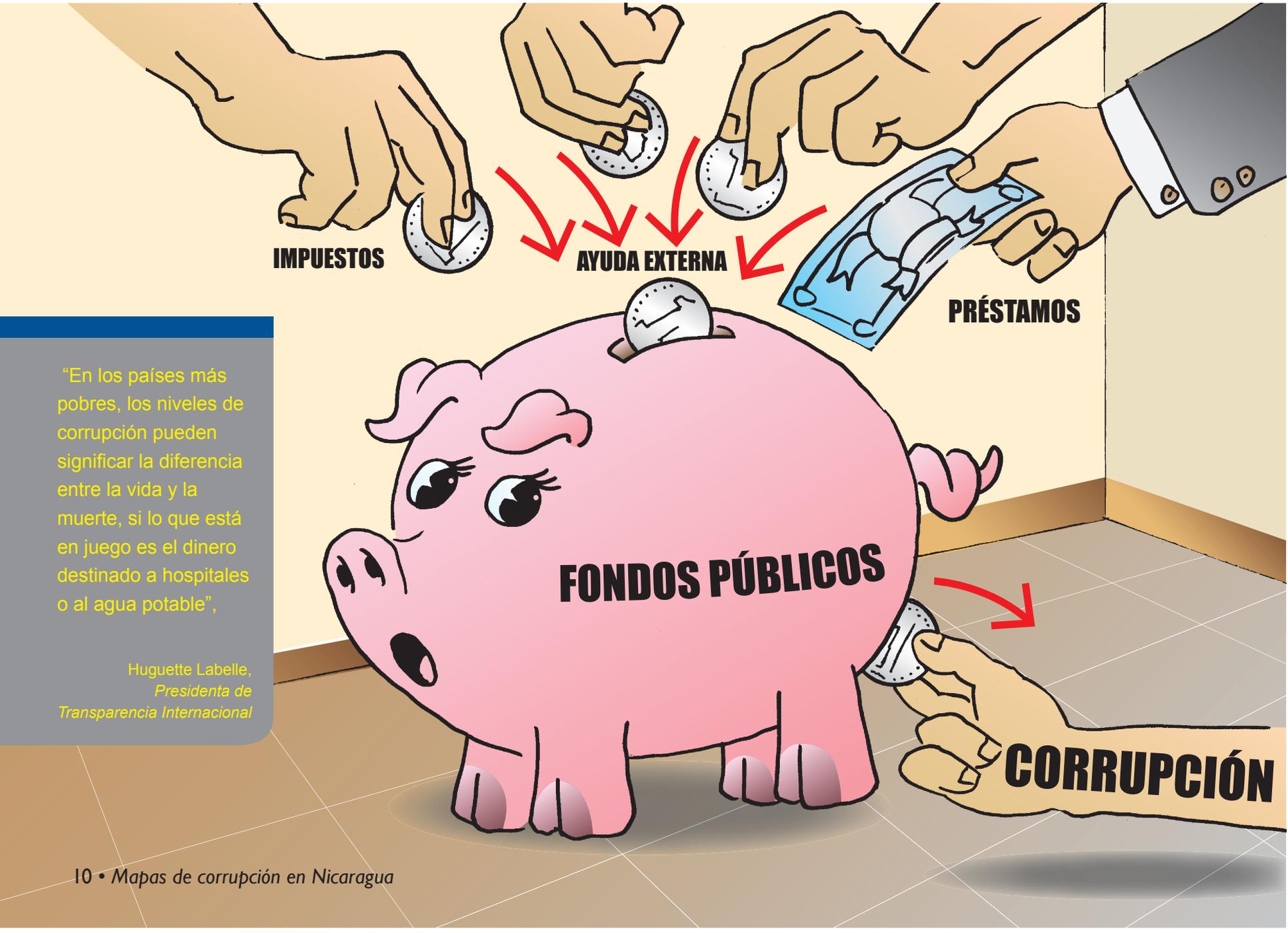
Debido a que la corrupción es un acto que ocurre de forma oculta, es muy difícil conocer las cifras reales del dinero sustraído de las arcas públicas. Un estudio reciente realizado en Nicaragua² sobre el impacto de la corrupción, concluyó que entre 1990 y 2006, el daño provocado por la corrupción se estiman en:

- Costo promedio por persona al año: US\$34.6 dólares.
- Costo promedio por año de US\$183 millones de dólares
- Esto equivale a un 35% del promedio anual de la cooperación oficial al desarrollo.

El daño provocado a las finanzas nacionales por la corrupción entre 1990 y 2006 fue equivalente al 4.8 % del PIB, más de lo que se destina anualmente en el presupuesto nacional para educación.

1 Instituto del Banco Mundial: *El precio de la corrupción*. (<http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/precio.htm>).

2 Peñailillo M; Araúz M, Saldomando A; Bertin G. Fondo conjunto de donantes para la lucha anticorrupcion. Managua, noviembre 2009.



IMPUESTOS

AYUDA EXTERNA

PRÉSTAMOS

FONDOS PÚBLICOS

CORRUPCIÓN

“En los países más pobres, los niveles de corrupción pueden significar la diferencia entre la vida y la muerte, si lo que está en juego es el dinero destinado a hospitales o al agua potable”,

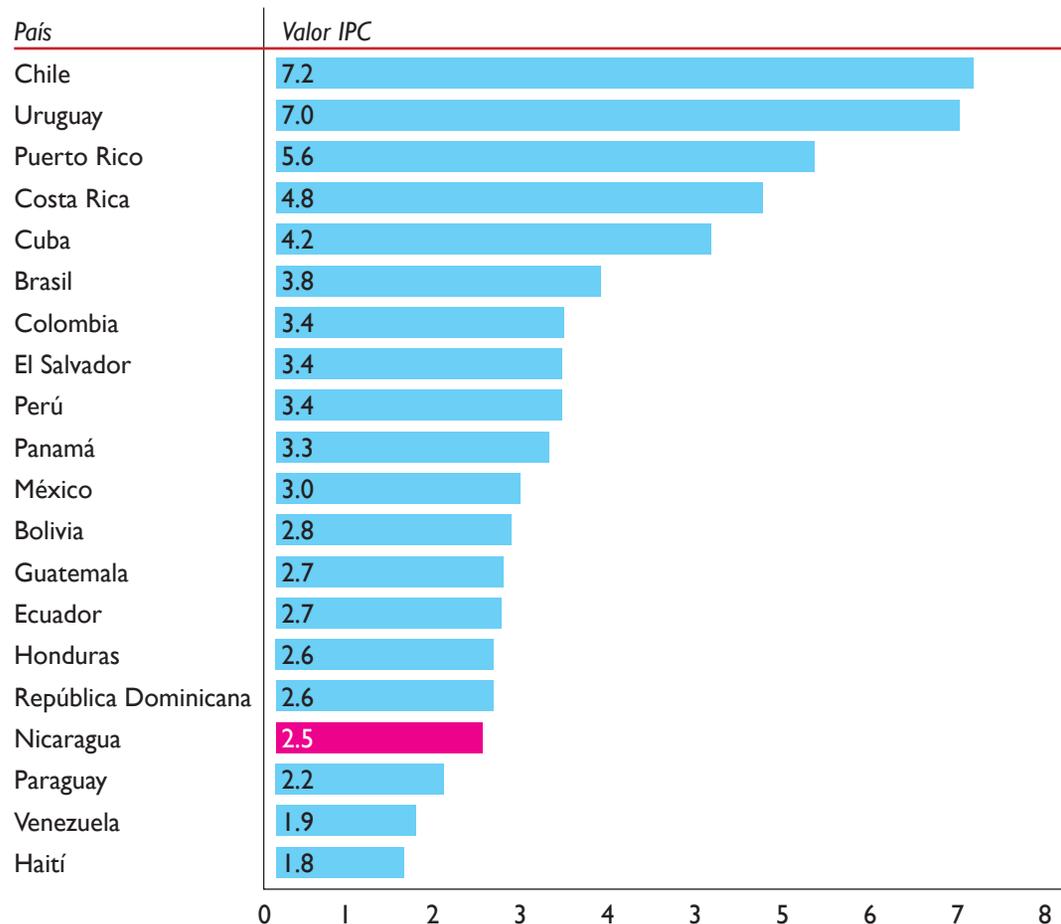
Huguette Labelle,
Presidenta de
Transparencia Internacional

Percepción de corrupción

En el análisis elaborado por Transparencia Internacional en 2011, Nicaragua obtuvo un Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de 2.5, lo que coloca al país en una situación poco alentadora con relación a otros países de la región de América Latina y del Caribe.

El IPC es un indicador que elabora Transparencia Internacional basado en la opinión de expertos sobre el tema.

IPC 2011 América Latina y el Caribe*



* Índice de Percepción de Corrupción (IPC), menor puntaje equivale a mayor percepción de la corrupción.

En nuestro país, una encuesta de opinión realizada por el Centro de Investigación y Estudios Tributarios (CIET) para evaluar las percepciones de corrupción en los servicios públicos, encontró que hay un bajo nivel de denuncia de parte de la ciudadanía y se redujo de manera importante durante los últimos tres años, pasando del 7% en 2006 al 5% en 2009.

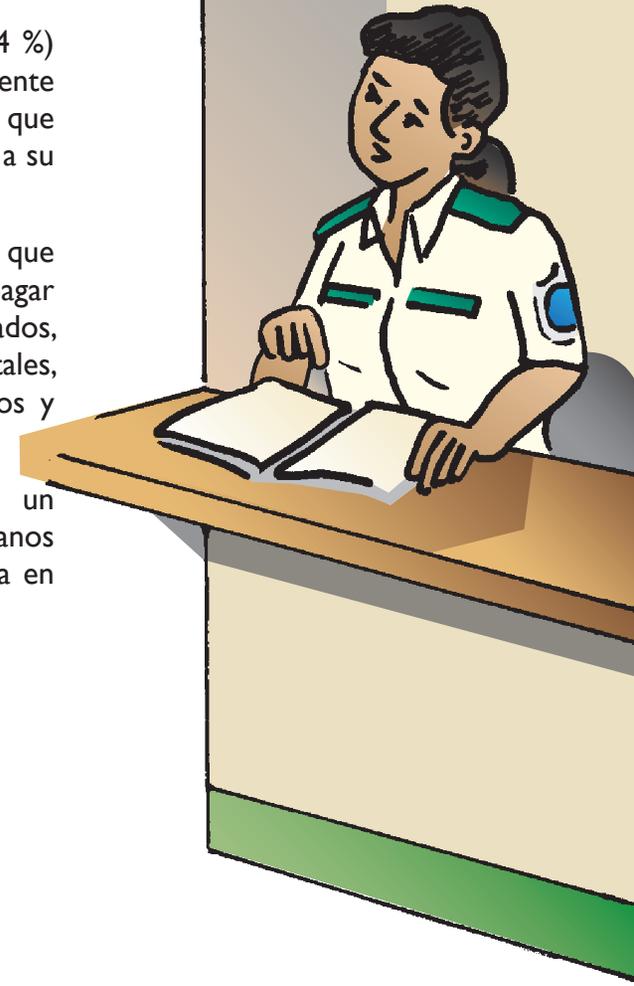
Las personas entrevistadas dijeron que la principal razón para no denunciar es el miedo y la desconfianza.

En el caso de los que si realizaron denuncias, la mayoría acudió a: la policía (69 %), los juzgados (8 %) las

alcaldías o durante los cabildos (4 %) y otras instituciones (6 %). Y solamente tres de cada diez personas dijo que quedó satisfecho con la respuesta a su denuncia.

Entre las instituciones en las que las personas tuvieron que pagar sobornos mencionaron a: los juzgados, las estaciones de policía, hospitales, escuelas, otros empleados públicos y sus propios centros de trabajo.

A pesar de las percepciones, un poco más del 50% de los ciudadanos entrevistados mostraron confianza en la lucha contra la corrupción.



DIRECCIÓN



3 La corrupción: actores y escenarios

Uno de los elementos claves para mejorar el combate a la corrupción es asegurar que este tema deje de ser un asunto de académicos y políticos y se convierta en un tema de discusión en los distintos sectores de la población.

El análisis de la corrupción se ve limitado cuando sólo se trata como una acción individual de la persona que cometió el delito. Esto, por supuesto, es necesario y útil para establecer las responsabilidades y aplicar sanciones penales, pero no es suficiente para comprender el fenómeno.

De allí que se hace necesaria una metodología de análisis que permita conocer ¿Cómo es que se produce un acto de corrupción?, ¿Qué factores lo hacen posible? ¿Cómo se extiende la corrupción?, ¿qué actores e instituciones participan? ¿Desde cuándo se dan los hechos de corrupción? Además es importante saber cómo con el paso del tiempo va cambiando el contexto en que ocurre la corrupción.

Además, es necesario analizar la relación que existe entre el fenómeno de la corrupción y las estructuras de poder y los procesos políticos, así como los beneficios o incentivos que genera. En el caso de Nicaragua este tipo de análisis no se ha realizado hasta ahora, y se cree, que precisamente son estos aspectos los que explican las limitaciones para un efectivo combate a la corrupción.

Los actores

Los actores están en el gobierno y en las instituciones encargadas de administrar los bienes públicos, son las personas que trabajan en esas instituciones: ministros, vice ministros, directores y demás empleados públicos que laboran en las instituciones, así como en las instancias encargadas de supervisar que los primeros cumplan con su función, de prevenir y sancionar la corrupción: La contraloría, la procuraduría del Estado, la fiscalía, el poder judicial.

También forman parte de los actores, los partidos políticos, la empresa privada, los grupos económicos nacionales, las empresas transnacionales que operan en el país en distintas áreas (comunicaciones, energía, etcétera), los sindicatos y el sector financiero.

Todos estos son los actores formales, es decir que son visibles, que están constituidos legalmente. Pero existen además los actores informales que se mueven detrás del escenario y actúan en la total ilegalidad como las redes de corrupción y el crimen organizado.

Restaurante
"El Trinquete"

Yo te ayudo con el contrato, pero me das algo...

Este es el contratado, pasalo y ahí vamos los dos...

ADJUDICACIONES

El Escenario

Imaginemos un acto cultural, una obra de teatro, para esto se necesita un escenario, en el que hay una serie de elementos, los muebles, la utilería, las luces, el sonido y lo más importante: actores y actrices. Pero detrás de lo que vemos las y los espectadores hay otro montón de elementos que facilitaron la preparación de esa obra.

Eso es más o menos lo que ocurre con el tema de la corrupción. Cuando las noticias hablan de que el funcionario tal se quedó con “x” cantidad de dinero por beneficiar con un contrato a la empresa “y”, el periódico o el telenoticiero sólo nos muestra uno o dos actores y una parte del escenario pero, para que se produzca este acto de corrupción (igual como sucede con la obra de teatro) se vieron involucrados muchos más actores, el escenario es más grande de lo que tenemos a la vista.

Para que la obra de teatro tenga éxito tiene que estar todo controlado, cuando no hay suficiente control y cada quien hace las cosas a su modo entonces se crea una zona de riesgo. Por ejemplo si las luces no se encienden a tiempo y el escenario está a oscuras se corre el riesgo que los actores y actrices tropiecen y caigan.

En el caso de la corrupción se define como *zonas sensibles y de riesgo* a todo sector institucional público o mixto, donde están involucrados recursos públicos con baja regulación, transparencia y rendición de cuentas.

¿Cómo se manifiesta la baja regulación, transparencia y rendición de cuentas?

- El acceso a la información pública no existe o es limitado
- Concentración de poder y ejercicio discrecional del mismo, es decir, excesiva libertad de actuación de parte de los funcionarios.
- Los mecanismos para frenar la corrupción no existen o son muy débiles, y por lo tanto es fácil pasar por encima de ellos.
- Falta de regulación de los límites de la función pública. Los funcionarios tienen excesiva libertad para tomar decisiones de hacer lo que mejor les parezca para sacar beneficio personal.
- Los sistemas de control, supervisión y de aplicación de la ley son débiles.
- Poca participación y débil incidencia de la sociedad civil.
- La existencia de una cultura que tolera la corrupción. Cuando las y los ciudadanos no reconocemos que el robo de los fondos públicos nos afecta.

Los otros elementos que completan el escenario son las Señales o incentivos: Son como luces que nos indican cómo se está manejando el tema de la corrupción en el escenario político institucional y en qué medida se aplican las acciones anticorrupción.

4

Mapas de corrupción y su utilidad

Ya hemos visto cuáles son los elementos principales a tomar en cuenta para hacer un análisis integral del fenómeno de la corrupción y construir un mapa.

Elaborar el Mapa de Corrupción es útil para lograr una mayor comprensión de este complejo fenómeno. Además, las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el combate a este delito pueden —a partir de casos específicos— emprender acciones para la prevención de la corrupción y hacer denuncias que colaboren con la Contraloría General de la República y demás instancias encargadas de prevenir, investigar y sancionar la corrupción.

Para esto, además de apropiarse de la metodología de Mapas de Corrupción desde un enfoque sistémico es importante que las organizaciones conozcan la ruta de denuncia y tomar en cuenta el método para hacer ese análisis. Los pasos que se siguieron en la prueba piloto realizada en Nicaragua básicamente contemplan lo siguiente:

Primero

Se elige un caso específico de corrupción. Ya sea porque se sospecha, se huele que algo está pasando o un caso que ha sido denunciado por algún medio de comunicación, una ciudadana o un ciudadano.

Segundo

Con la información que se tiene del caso, se elabora un organigrama de las instituciones, los actores y se identifican las señales e incentivos, como se muestra en el siguiente diagrama (diagrama de actores, zonas sensibles y de riesgo).

Tercero

Sobre este diagrama, ya conociendo las instituciones, empresas y personas involucradas, se analizan las relaciones que existen entre estas, y los mecanismos de cómo está ocurriendo el acto de corrupción:

Por ejemplo: El funcionario tal le pasa información al director de la empresa X sobre los procesos de

Componentes del mapa de la corrupción

Ante un caso de corrupción:



licitación, entonces el fulanito de la empresa, le paga al funcionario, ya sea dándole dinero o a cambio de contratar a la hija del funcionario en su empresa.

Puede ser que el funcionario de la institución tiene más poder, e influye directamente para que en la licitación se beneficie a la empresa X con un contrato de compra. La empresa cobra más del precio justo y la diferencia se la entrega al funcionario en pago.

Con todos esos elementos, en este punto del análisis, se trata de desenredar la telaraña de relaciones que facilitan se cometa el delito de corrupción, se busca como identificar las zonas de riesgo, es decir ¿cómo se manejan los recursos?, si hay o no hay controles, ¿qué influencia tienen los actores externos sobre las y los funcionarios? (Relaciones de parentesco, de partido etcétera).

Como resultado de este ejercicio se obtiene un Mapa integrado de la corrupción que pone al descubierto los factores que intervienen en un acto de corrupción.

Cuarto

Se hace el análisis de la ruta crítica acusatoria, para conocer cómo es que se ha descubierto o se ha hecho público el caso, ¿de dónde surgió la denuncia?, ¿ante que instancia fue presentada? saber si esa instancia inició la investigación o si en cambio la engavetó.

Generalmente las personas presentan las denuncias a través de los medios de comunicación, pero es importante tener información de que existen otras instancias en donde se puede iniciar una denuncia, tal como se observa en el siguiente esquema.

Ruta de denuncia, investigación, acusación y sanción



5

La corrupción en Nicaragua: Caracterización, retos y oportunidades

¿Qué hace a Nicaragua un terreno fértil para la corrupción? La respuesta a esta pregunta es amplia y un poco compleja, pero vamos a intentar explicarlo de forma breve y sencilla.

Un primer elemento que explica el fenómeno está en la historia de nuestro país. Recordemos que el proceso de construcción del Estado Democrático es muy reciente en Nicaragua.

La historia política del país ha estado marcada por el predominio del conflicto y por la toma y preservación del poder por medio de la fuerza. (El somocismo, la toma del poder en 1979 por medio de las armas, la guerra contra-revolucionaria en los años ochenta).

Hay tres características estructurales del desarrollo del país que se deben tomar en cuenta para el análisis de la corrupción.

1. El predominio de un Estado patrimonial, caracterizado por el uso que los grupos de poder hacen de la función pública, manejándola a su gusto

y antojo, para obtener beneficios personales o de sus socios económicos o político partidarios.

2. El proceso de construcción de las instituciones públicas en Nicaragua además de que ha sido lento, se ha caracterizado por su fragilidad. Cada cinco años, con el cambio de gobierno, el aparato estatal se sacude, los ministerios se reorganizan tanto en sus funciones como en la composición de sus recursos humanos. Además, hay poca capacidad del aparato estatal para regular a los ministerios e instituciones.
3. La corrupción se ha convertido en una práctica frecuente entre las élites y grupos de poder, en las instituciones públicas y en el sector privado, que recurren a ella como un medio para obtener beneficio económico, como herramienta de negociación del conflicto político o como moneda de intercambio de cuotas de poder en los pactos y componendas entre partidos.



En la historia reciente de Nicaragua (1990 a 2012), se ha observado que la corrupción ha sido una práctica constante y no como conducta exclusiva de tal o cual gobierno.

El tipo de señales que han prevalecido y contribuyen a que ocurran estos hechos son:

- Ignorar la corrupción o justificarla como un mal necesario, es decir el costo que había que pagar en aras de la estabilidad política.
- Instituciones del Estado y funcionarios utilizando y tolerando la corrupción para mantener a resguardo los intereses políticos y usándola como moneda de intercambio de cuotas de poder entre los partidos que tenían el control mayoritario de la Asamblea Nacional.

- Aunque surgió cierto interés de investigar y penalizar la corrupción, esto no prosperó por falta de apoyo político y además porque la lucha anticorrupción se ha utilizado como una herramienta para cambiar la correlación de fuerzas políticas, dando lugar a que los casos de corrupción sean tratados de forma selectiva, según convenga a los intereses del partido en el poder y del grado de compromiso y fidelidad del funcionario.

Además, hay que señalar que a pesar de los esfuerzos por el combate a la corrupción, una de las principales limitantes ha sido la falta de independencia de las instancias encargadas de controlar los pocos recursos asignados para su funcionamiento.

En la historia reciente de Nicaragua (1990 a 2012), se ha observado que la corrupción ha sido una práctica constante y no como conducta exclusiva de tal o cual gobierno

Banco Central “guaca mayor”

* Caso del Banco Central y su administración de 1997 al 2002, va más allá de las tarjetas de crédito y será otro gran detonante en el destape contra la corrupción.

El Nuevo Diario. Martes 22 de octubre de 2002

La Comisión de Probidad y Transparencia de la Asamblea Nacional, anunció ayer que pedirá al Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) toda la documentación sobre la licitación de la construcción de la carretera Ticuantepe-Masaya-Granada, otorgada a la empresa española Construcciones Hispánica.

La Prensa. 5 de junio 2004

CACERÍA ES SOLO PARA CORRUPTOS DE ANTES

... se han señalado una serie de casos donde se sospecha corrupción, como, préstamos irregulares en el Seguro Social, adjudicaciones también sospechosas de licencias del Instituto de Telecomunicaciones (Telcor) a allegados a Ortega, contratos estatales de vigilancia, contrataciones irregulares por parte del Aeropuerto Augusto C. Sandino de la empresa de maletín Empreconsa, favorecida con una compra por casi un millón de dólares, entre otros.

Laprensa.com.ni. 9 de julio de 2011

Visa de Menor

¡Aquí le falta el permiso de salida de la madre!

¿Te aliviano con unos mil lolos y me das la visa?

Espéreme un ratito

Visa de Menor



¿Qué tenemos a favor?

Es importante señalar que en Nicaragua existen algunas condiciones favorables u oportunidades para la lucha en contra de la corrupción:

1. El Estado nicaragüense ha firmado todos los tratados y convenciones internacionales contra la corrupción; lo que compromete al Estado a emprender acciones anticorrupción.
2. Nicaragua ha recibido recursos de la cooperación externa y ha puesto en marcha programas destinados a hacer más eficaz el combate contra la corrupción.
3. El país cuenta con un marco legal que penaliza la corrupción y con instituciones de control.
4. Hay numerosas organizaciones sociales nacionales y locales que trabajan para incrementar la transparencia de la gestión pública y prevenir la corrupción.

Retos para el combate a la corrupción

Los mapas de corrupción son una herramienta para el combate de la corrupción desde una perspectiva de prevención, ya que nos ayuda a encontrar los puntos débiles o zonas de riesgo, encontrar explicaciones al problema y sobre todo, proponer recomendaciones para evitarla.

Conocer cómo es que ocurre la corrupción nos va a servir para promover la reflexión en nuestras organizaciones y comunidades, de que la corrupción es un sistema que daña a toda la sociedad y que debe combatirse.

El principal reto de las organizaciones de la sociedad civil es difundir esta metodología, promover la reflexión y motivar a la población a rechazar la corrupción, negándose a pagar coimas y, a involucrarnos de forma consciente y comprometida en los procesos de denuncia, demandando a las instancias responsables de controlar y perseguir estos delitos, que cumplan con su deber.

Con el auspicio de:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA