

Política y corrupción

Lissette Flores Flores*

Resumen.- El presente documento contiene una breve descripción de algunos problemas de corrupción ocurridos en nuestro país durante los últimos cuatro gobiernos. Incluye, además, una exposición de las leyes existentes para combatir este problema. El documento es meramente descriptivo y no se pretende, bajo ninguna óptica, juzgar a nadie.

Introducción

La corrupción es uno de los tantos males endémicos e inveterados que afectan a Nicaragua; es un problema que ha estado presente desde la génesis misma de nuestro Estado. Sin embargo, es durante el último medio siglo que ha cobrado importancia la necesidad de identificarla, tratarla y eliminarla, sobre todo por los efectos enormemente visibles que tiene en nuestra economía. Combatir la corrupción se ha convertido en una necesidad de primer orden, debido a las exigencias internas de fortalecimiento democrático e institucional que experimenta el país.

Aunque no se ha establecido un fundamento teórico universal que defina y desaliente la corrupción, sí existen diversas corrientes de pensamiento preocupadas por el tema. Una de estas corrientes promueve la creación de un Super-Estado fiscalizador para evitar la supremacía de intereses particulares en los ministerios, instituciones y demás órganos que prestan servicios, manejan fondos públicos o administran proyectos orientados al bien común. Los adeptos de esta tendencia sostienen que, en la medida que se limiten las pasiones humanas -entendiendo como tales la falta de principios éticos y la defensa de anhelos personales- se estará avanzando

hacia el fortalecimiento social y por ende se estará evitando cualquier forma de actuación desviada que desemboque en corrupción.

Su contraparte teórica argumenta que un Estado debe limitar su participación al control social. Según esta Doctrina, la función del Estado debe ser únicamente de facilitación. Además agrega que, la excesiva intervención del Estado cierra las posibilidades de desarrollo y fomenta la aparición de "vías alternas" de acción que menosprecian las estructuras legales establecidas y consecuentemente corrompen el sistema. En esta misma línea, se afirma que un Estado omnipotente e injerencista, propicia la formación de burocracias laberínticas, las que a su vez obligan a la búsqueda de un camino reacio a la legalidad, fundado en el tráfico de influencias, la impunidad y el favoritismo: corrupción.

Bajo esta óptica se procura el desmantelamiento del Presidencialismo como forma de gobierno, limitando las atribuciones del Ejecutivo en materia de regulación económica discrecional y en los controles sobre la gestión pública.

En Nicaragua, ambas visiones se han aplicado de una u otra manera y los resultados han sido similares: un formidable aumento de los bienes de los funcionarios públicos y de sus familiares,

* Abogada Instructora del Bufete Popular-UCA.

sin que se pueda explicar de manera satisfactoria, clara y legal el origen de la bonanza.

En la historia contemporánea de Nicaragua, los Gobiernos encabezados por la familia Somoza, por los dirigentes del Frente Sandinista, por Violeta Barrios de Chamorro y el que dirige actualmente Arnoldo Alemán, han visto florecer diferentes formas de corrupción.

La corrupción en la Dinastía Somocista

Somoza García -el primero de la familia que ostentó el poder en Nicaragua por casi 50 años- comenzó por tener el control de enormes extensiones de tierra gracias a operaciones fraudulentas. Nadie decía nada, ya que el Estado y el Ejército "le pertenecían", por tanto, le guardaban santa obediencia. Por otro lado, la oposición política permitida por su régimen, le hacía el juego a cambio de cuotas de poder y de favores personales.

Era, como describe Edmundo Jarquín en su libro "Pedro Joaquín: Juega", un Estado Sultanesco. Un poder absoluto donde las instituciones estatales y las principales empresas del país eran controladas por la familia del Presidente.

La fortuna de la familia Somoza comenzó a crecer astronómicamente a partir de los años 40, después del golpe de Estado con el que Somoza García asumió el poder. Para conseguir sus objetivos, los Somozas utilizaron todos los recursos del Estado e hicieron caso omiso a cualquier ordenamiento jurídico que pudiera impedirselos.

Se trataba de un engranaje que abarcaba

desde las decisiones sobre crédito y compraventas gubernamentales, en las cuales las otras partes del negocio eran siempre miembros de la misma familia o sus allegados, hasta las confiscaciones encubiertas, comisiones de compañías extranjeras, ventas forzosas, etc.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Nicaragua le declaró la guerra al eje nazi-fascista; por tanto, todas las propiedades de alemanes fueron confiscadas en una subasta que dirigió, -con ametralladora en mano- un Coronel de la Guardia Nacional, nombrado personalmente por el General Anastasio Somoza García. Tiempo después, estos bienes fueron adquiridos a precios irrisorios o fueron simplemente obtenidos por los familiares del gobernante. Las leyes no decían nada que lo prohibiera y las instituciones que podían decir algo callaban, porque eran víctimas del miedo o parte del mismo negocio.

También por esos tiempos, Somoza García interviene el Ferrocarril del Pacífico, destruyendo así la empresa más rica de esa época. Esta empresa fue directamente incorporada a sus negocios en el ingenio privado "Montelimar". La idea entonces era crear un acceso a "Puerto Somoza".

Por otro lado, existía un control total en los departamentos que manejaban y vigilaban la ejecución del presupuesto. Simplemente hacía falta una institución independiente que se encargara de realizar dichas acciones y que además recepcionara las declaraciones de probidad de los funcionarios y analizara la gestión realizada por los mismos. No se podía medir efectivamente la transparencia con la que actuaban los funcionarios durante el tiempo que eran parte del sistema.

Tampoco existía una ley para licitar las contrataciones administrativas de forma clara y diáfana. Se podía adivinar fácilmente de quién era la fábrica de adoquines con la que el Ministerio de Fomento pavimentaba todas las calles.

Según los gobernantes, tampoco hacía falta una ley que reglamentara cualquier orden en gastos o contrataciones. Para ellos, era suficiente una "justa distribución", en el gobierno y en los entes autónomos, de los colaboradores del único partido de oposición con personería jurídica. La idea era actuar bajo el libre albedrío, donde el espíritu de las leyes era un elemento trivial e innecesario.

La élite de poderosos -so pretexto de evitar una disipación en el poder- no permitía bajo ninguna circunstancia que existieran reales opositores en órganos de mando. La verdad es que el poder absoluto los corrompió absolutamente.

La corrupción en la revolución Sandinista

Ese aparato descompuesto llegó hasta el triunfo de la Revolución Sandinista en julio de 1979. Se acabó con todo lo que significaba el sistema de corrupción moral y política del gobierno de la familia Somoza. Pero sin proponérselo, el nuevo Gobierno Revolucionario cultivó la misma fórmula: Gobierno-Estado-Ejército-Partido Político en el poder.

A la par de las conquistas y de los logros de la Revolución, se dieron contradicciones severas. Estas contradicciones, minaron las bases del proyecto y sembraron demasiadas dudas e incoherencias que fueron agravadas por la agresión financiada desde los Estados Unidos.

En ese contexto, surgió otra clase dominante. La mayoría de los líderes que lucharon contra Somoza pasaron a formar parte de un sistema donde se conjugaba la inspiración de la transformación profunda con la sensación del poder absoluto que terminó por alejarlos de las causas originales por las que lucharon. Las contradicciones de la Revolución fueron notorias cuando se empezó a ver como algunos de los nuevos gobernantes disfrutaban de niveles de vida similares a los que se disfrutaban en los mejores tiempos del General, mientras otros sectores, es decir el pueblo, vivía las consecuencias de la guerra.

Durante esta época, se llegó a tener un mínimo aprecio por las leyes y por las instituciones independientes, incluso se llegó a hablar de la Revolución como fuente de Derecho; olvidando que la fuerza, por sí misma, no lo genera. También se impuso un sistema centralizado, donde además del Estado y de las Fuerzas Armadas se controlaban empresas, medios de comunicación y organizaciones de masas y gremiales. Y mientras eso sucedía, la población carecía de elementos de consumo básico. La población era víctima de un sistema corrupto que únicamente buscaba como solucionar sus propios problemas y "alcanzar sus metas".

Por esta razón, durante el Gobierno Sandinista -sin que así fuere planeado, con alevosía y ventaja- la corrupción comenzó en los sectores medios del engranaje gubernamental. Al mismo tiempo, en las altas esferas se acumulaba un gigantesco patrimonio, cuya administración -muchas veces- se salía del control del Gobierno, ya que se producían toda clase de operaciones.

Las instituciones fiscalizadoras obviaron su papel y el Estado ignoró la existencia

de cualquier órgano formalmente instituido. Bajo el argumento de la defensa del país, se cometieron un sinnúmero de acciones.

La corrupción durante la Administración Chamorro

En 1990, tras el revés electoral del FSLN, Violeta Barrios de Chamorro llegó al poder. El nuevo Gobierno heredó el sistema ultra centralizado de los Sandinistas. El Presidente era casi un Rey. Podía crear ministerios, tasas tributarias, controlaba las instituciones del Estado; esta vez, teniendo como excepción el Ejército.

Contrario a lo que sucedía durante la Revolución, en este nuevo Gobierno los principales funcionarios tenían toda la formación de burócratas y "tecnócratas" del libre mercado. Tenían además, una mentalidad "consumista": iban a estar en altos cargos sólo 6 años, el tiempo era oro.

Lo que no terminó en manos de ex funcionarios del Gobierno Sandinista, pasó a formar parte del capital de Sociedades Anónimas, donde por supuesto, participaban personas del Gobierno de turno y hasta sectores gremiales que decían defender los intereses del pueblo. En ese proceso, tenemos que recordar, la Concertación Política y Social, donde se definió el destino de la mayoría de los bienes que formaron parte del patrimonio estatal hasta 1990.

No había poder político ni militar que impidiera a "los concertantes" repartir fábricas, ingenios, empresas y demás bienes como mejor quisieran. En algunos casos se logró que los trabajadores quedaran como accionistas, en otros casos quedaron nuevos patrones, líderes políticos o miembros del

Ejército, engalanados ahora con títulos de empresarios.

Se carecía de disposiciones jurídicas eficaces que impidieran el latrocinio de los bienes estatales y las que existían eran ignoradas, pues la concertación estaba hecha. El acuerdo estaba por encima de las leyes. Aquellas personas con influencias toleraban y justificaban los vicios y malas transacciones que se practicaban. El mismo Gobierno, en vez de reparar en el Principio Constitucional que establece que ningún funcionario tiene más atribuciones que las establecidas por la ley, alentaba ese tipo de operaciones, bajo el fundamento que nadie está impedido de hacer lo que la ley no prohíba.

Con las Reformas Constitucionales de 1995, se limitaron las atribuciones del Presidente. Si la transformación se hubiera materializado, ese hecho habría significado un importante avance hacia la institucionalidad y finalmente se estarían cambiando las bases que han regido el Estado nicaragüense por más de 50 años y que tantos estragos han causado. Con estas Reformas, el Presidente ya no tiene la facultad de legislar, de crear ministerios, tasas impositivas, ni puede nombrar más al Contralor General de la República ni a la Dirección de la Super Intendencia de Bancos. Pero, ¿qué tan real ha sido la aplicación de esas Reformas?

La corrupción en el Gobierno Liberal

El actual Gobierno que preside Arnoldo Alemán, ha dado muestras de subestimar el ordenamiento jurídico, yendo contra disposiciones que limitan sus facultades y vigorizando, en consecuencia, la corrupción. No se ha preocupado siquiera por silenciar que le encantaría vivir en

una especie de "Estado Sultanesco", con un férreo control sobre todo y sin ninguna institución que lo fiscalice.

Es conveniente recordar que, contrario a lo que sucedió en el Gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, ahora se responde a un partido político. El binomio Gobierno-partido político tiene como aliado a una Asamblea Nacional que carece de independencia, cuando hoy más que nunca, por la demanda urgente de fortalecer la democracia en el país se necesitan instituciones neutrales. Es irritante ver como se aprueba cualquier ley o reforma que le interese al Ejecutivo, sin reparar en ningún estudio profundo, ni mucho menos en examinar sus consecuencias. Ahora ni la oposición contribuye a la pluralidad, ya que se maneja de una forma bastante desorganizada e incoherente.

La presente administración se enorgullese de haber traído al país a un Presidente norteamericano. Pero se ignora que tras las visita de este Mandatario, se formó una Junta de Atención que manejará la ayuda que canalizará el Gobierno norteamericano. Esta junta será nombrada por su homólogo nicaragüense. Lo cierto es que, no habría ningún problema si uno de los directivos de la referida Junta no hubiera declarado que si veía alguna irregularidad en el manejo de los fondos, primero se lo diría -en secreto- al responsable y, después, "dependiendo de lo que durante la conversación sucediera", lo divulgaría. ¿Cómo es posible que se admita tanta "discrecionalidad" en el actuar de un funcionario público?

La monumental corrupción por la que está atravesando el sistema no se puede justificar por la falta de instituciones, leyes o reglamentos que la combatan. La corrupción se da porque el mismo Gobierno la promueve. Cualquier sana tendencia encaminada a profesionalizar las instituciones es anulada por las prác-

ticas obsoletas del control intransigente que ejerce el Estado en todos los asuntos.

Leyes vrs corrupción

La historia ha demostrado que el problema de la corrupción tiene orígenes políticos y que, por lo general, se ha caracterizado por una crasa violación de los Principios Constitucionales. Como se ve, los funcionarios estatales se empeñan en realizar actos contrarios a la responsabilidad y a la ética que requiere su destino público.

Comparando las Constituciones que ha tenido nuestro país, se ve que las mismas establecen normas relacionadas con el tema de la corrupción. Es importante señalar que, dichas normas coinciden en todo lo relacionado a entes fiscalizadores, declaraciones de probidad de funcionarios públicos, limitaciones de las facultades del Presidente de la República en el manejo de los bienes del Estado, etc. Las regulaciones existen, la dificultad se presenta en el momento de hacerlas efectivas.

Se sabe que por su misma naturaleza, la Constitución Política de la República no puede contener disposiciones coercitivas; es decir, que debe limitarse a enunciar principios que marquen pautas a seguir. Por lo mismo, para combatir la corrupción, se debe recurrir al Código Penal y a las leyes especiales que disponen sobre el tema.

Sin embargo, el asunto de la corrupción aumenta sus dimensiones cuando se le pretende identificar desde la perspectiva jurídica, puesto que, presenta una pluralidad de formas de expresión y heterogeneidad en cuanto a sus actores. Por ejemplo, en nuestro Código Penal no existe una definición específica al respecto; el concepto se debe derivar de lo dispuesto por las normas ahí estable-

cidas. Es decir que, la corrupción ha de entenderse como el hecho en que se incurre cuando se transgreden dichas normas.

La corrupción puede ser concebida como el abuso del cargo, del poder y de los recursos. Esta visión encuentra su paralelo en nuestro Código Penal, cuando se dispone al respecto de los delitos peculiares de los funcionarios y de los empleados públicos, más concretamente en el caso de la usurpación de atribuciones y abuso de autoridad (Art. 366 Pn) y malversación de caudales públicos (Arts. 405-406-409-410 y 412 Pn).

Desde otra línea de análisis, la corrupción se define como la desviación de los deberes formales. En este sentido, el Código Penal establece el delito de desobediencia, derivada de la resistencia de los empleados y el abandono de los destinos públicos (Arts. 377-378 Pn).

Así pueden encontrarse un sinnúmero de expresiones de corrupción y mecanismos que intentan controlarlas. No obstante, basándose rigurosamente en ellos, se puede inferir que son insuficientes, porque además de no tipificar delitos modernos son de naturaleza meramente "curativa", por lo cual se debe recurrir a leyes especiales, como las siguientes:

-Ley de Integridad Moral de Funcionarios y Empleados Públicos (La Gaceta: 03/09/79).

-Ley de Control Presupuestario (La Gaceta: 08/09/81).

-Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema de Control de la Administración Pública y del Área Propiedad del Pueblo (La Gaceta: 22/01/81).

-Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema de Control de la Administración Pública y del Área Propiedad del Pueblo (La Gaceta: 29/12/88).

-Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa (La Gaceta: 19/03/90).

-Reforma a la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa (La Gaceta: 23/05/90).

Si se atendiera, aunque sea medianamente, lo prescrito por esas leyes y si se reconociera el valor de respetar el Estado de Derecho, se estaría trazando el camino hacia el fortalecimiento de instituciones que participen en el proceso de creación de una democracia firme y duradera para alcanzar una sociedad más justa.

Las ilusiones de la fiscalización internacional

Uno de los primeros pasos para combatir la corrupción, es desechar la idea de que la Banca Mundial y los organismos internacionales fiscalizan con manos férreas la administración de los desembolsos que llegan a Nicaragua provenientes de la cooperación externa. En la práctica, los criterios de evaluación de los organismos donantes están orientados a verificar el cumplimiento de las políticas económicas que el Gobierno se ha comprometido a ejecutar a cambio de préstamos.

El Gobierno se empeña en cumplir, a como de lugar, con los indicadores macroeconómicos fijados en los acuerdos. Algunos de ellos tienen que ver con mantener la inflación cercana a cero, fortalecer las reservas internacionales, mantener el déficit fiscal cercano a 5% y cumplir con las reformas fiscales que

propicien la inversión privada. El FMI valora la coherencia macroeconómica a través de la brecha fiscal, la disminución del gasto sin aumentar impuestos y que el ahorro del sector público aumente el crédito para la producción. Es el hilo conductor o la lógica con que se evalúa al Gobierno: si cumple, se aprueba.

Lo cierto es que la cooperación internacional no suspende los préstamos, ni bloquea las vías de acceso a futuras "ayudas" cuando se trata de prácticas desviadas de la ética profesional. como por ejemplo, contrataciones sin licitación previa, compañías que reportan haber agotado el presupuesto cuando en realidad únicamente emplean la mitad, nepotismo, etcétera. Lo que importa son los indicadores macroeconómicos.

Organismos No Gubernamentales

Los Organismos No Gubernamentales justifican su existencia con el argumento de que el Estado es incapaz de mantenerse al ritmo de los cambios globales (procesos de reestructuración económica, política, social y cultural), lo que se expresa en el deterioro de las condiciones de vida de la población.

Según sus promotores, las ONGs, como iniciativas privadas, hacen contrapeso a la intervención del Estado en la economía y en la sociedad. La diferencia fundamental con los empresarios es que "no reciben beneficios por su contribución", pues quien los recibe es el usuario.

No obstante, la situación real es diferente. Pese al aporte de las ONGs en algunos sectores, se debe considerar que ellas también padecen el mal de la co-

rupción. Este mal se refleja en casos de solicitudes de financiamiento para proyectos no viables, reportes sobre avances de proyectos que no avanzan, consumo del 60% del presupuesto de un proyecto en gastos administrativos, etc.

Por tal razón, catalogar al Gobierno como el único corrupto y sostener que la sociedad civil -ONGs incluidas- pueden controlar el problema, es tener una visión estrecha de la realidad nacional. Se necesita de muchos más elementos.

Retos y expectativas

Hasta aquí un cuadro general del fenómeno que muestra la fragilidad de nuestro sistema para limitar, combatir y erradicar la corrupción. Por ello, además del control jurídico se debe promover el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la participación de los ciudadanos.

Se deben redefinir los caminos de acción. Se debe pasar de un pensamiento tradicional en el que se trazaban objetivos, se ideaba una línea de ejecución y se pensaba en segmentos, a un análisis que se funde en una visión de conjunto.

Lo cierto es que uno de los aspectos que fomenta la corrupción es la falta de interés de los ciudadanos comunes para fomentar y defender mecanismos que nos permitan evitarla y combatirla.

No se trata de crear más órganos fiscalizadores. Se trata de respetar los que existen, darles una mejor ley con funciones profesionales.

Se debe comenzar por nombrar a un Procurador de Derechos Humanos, independiente de los dos sectores políticos

del país, crear un Ministerio Público independiente del Poder Ejecutivo, reformar el Código Penal y tipificar delitos comunes como el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencia que hoy

se obvian tranquilamente ante la pasividad de la sociedad actual. De alguna manera nosotros también somos culpables de la corrupción, nos falta beligerancia.

Bibliografía

- Constitución Política de Nicaragua*. Editorial Nuevo Amanecer. Managua, 1995.
- ESGUEVA, A. (1994). *Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua*. Managua. Editorial El Parlamento.
- Ley de Control Presupuestario*. La Gaceta, Diario Oficial. Managua, 8 de septiembre de 1981.
- Ley de Integridad Moral de funcionarios y empleados públicos*. La Gaceta, Diario Oficial. Managua, 3 de septiembre de 1979.
- Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa*. La Gaceta, Diario Oficial. Managua, 19 de marzo de 1990.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema de Control de la Administración Pública y del Área Propiedad del pueblo*. La Gaceta, Diario Oficial. Managua, 22 de enero de 1981.
- NEIRA, O. (1996). *ESAF: condicionalidad y deuda. ¿Nada por nada o nada por menos?*. CRIES. Managua.
- Reforma a la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa*. La Gaceta, Diario Oficial. Managua, 23 de mayo de 1990.
- Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema de Control de la Administración Pública y del Área Propiedad del pueblo*. La Gaceta, Diario Oficial. Managua, 29 de diciembre de 1988.
- TÉFEL, R. (1998). *Corrupción y Democracia*. Foro Democrático. Managua.



Revista Encuentro

Una publicación de la
**Universidad Centroamericana
(UCA)**

- ✓ **Anúnciese**
- ✓ **Suscríbese**
- ✓ **Solicite canje**

SUSCRIPCIONES

Solicitar información a:
Revista Encuentro
 Tel. (505) 278 3923 al 3927.
 Fax: (505) 267 0106.
 E-mail: encuentr@ns.uca.edu.ni
 Apdo. Postal No. 69
 Managua, Nicaragua.

Nicaragua C\$120.00 / Centroamérica USD \$20.00 / Resto de América Latina USD \$30.00 / EEUU, Canadá y Europa USD \$35.00 / Asia, África y Oceanía USD \$40.00.
 Elaborar los cheques a nombre de **Universidad Centroamericana**. Los Cheques del extranjero deben ser negociables en bancos de EEUU.