FUNIDES
FUNDACION NICARAGUENSE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL



Septiembre 2011

Institucionalidad para el Desarrollo: Una Visión de Nicaragua desde la Economía Política

Serie de estudios especiales
Número 8

Las opiniones expresadas en la presente publicación sólo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente la de FUNIDES, de sus directores, o de sus donantes.

La Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) es el titular del derecho de propiedad intelectual del presente documento. La distribución y reproducción total o parcial de la información contenida en el mismo ha de ser fiel y debe citarse a FUNIDES como fuente de la misma.

Tabla de contenido

Institucionalidad para el desarrollo - José Luis Velásquez Pereira Pág.

Vínculo gobernabilidad – desarrollo ---------- 1

Economía política y el origen del orden ---------- 2
¿Quiénes crean las instituciones y cuáles son sus motivaciones? ---------- 2
Rentas, reformas y juegos ---------- 3

Nicaragua: entre el orden y la anarquía ---------- 5
Costo de la violencia: capital físico, humano y social ---------- 7
Precondiciones para la extracción de rentas ---------- 8
Consecuencias de la extracción de rentas ---------- 10

Hacia una tipificación del Estado nicaragüense en materia de institucionalidad ---- 12

¿Qué reformas tienen el potencial de cambiar la lógica del sistema? ---------- 17
El control de la fuerza coercitiva en el Estado: ejército y policía ---------- 19
Procesos electorales competitivos que produzcan gobiernos legítimos ---------- 20
Estado de derecho, los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos ---------- 22
La Reforma para incentivar la competencia y el funcionamiento de los mercados ---------- 25
La lucha contra la corrupción ---------- 26
El fomento y refuerzo de las instituciones y asociaciones impersonales y perpetuas ---------- 27
La Reforma de los partidos políticos ---------- 30
Conclusiones sobre las reformas ---------- 31

Nicaragua y su dilema perenne. Arturo Cruz Sequeira ---------- 35

Estado de derecho, democracia y desarrollo. Alejandro Serrano Caldera --------- 47

Bibliografía ---------- 53

Índice de gráficos y cuadros

Pág.

GRÁFICO No. 1- NICARAGUA, EXPORTACIÓN PER CÁPITA---------- 7

GRÁFICO No. 2- NICARAGUA: PIB PER CÁPITA ---------- 7

GRÁFICO No. 3- CENTROAMERICA, PIB PER CÁPITA ---------- 8

GRÁFICO No. 4- INDICADORES DE SEGURIDAD ---------- 8

GRÁFICO No. 5- CLASIFICACIÓN DE PAISES EN LA TIPOLOGÍA DE NORTH EN BASE A DOS INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DEL BANCO MUNDIAL ---------- 15

GRÁFICO No. 6- ESTABILIDA POLÍTICA ---------- 16

GRÁFICO No. 7- ESTADO DE DERECHO ---------- 16

GRÁFICO No. 8- EDUCACIÓN - DESCONFIANZA ---------- 18

GRÁFICO No. 9- IED/PIB CALIDAD DE LA EDUCACIÓN ---------- 18

GRÁFICO No. 10- ESTADO DE DERECHO ---------- 22

GRÁFICO No. 11- RESPETO A LOS DERECHOS DE PROPIEDAD ---------- 23

GRÁFICO No. 12- TIEMPO REQUERIDO PARA EL CUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO ---------- 23

GRÁFICO No. 13- COSTOS DEL CUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO COMO PORCENTAJE DE SU VALOR ---------- 23

GRÁFICO No. 14- INDEPENDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL ---------- 14

GRÁFICO No. 15- AFINIDAD IDEOLÓGICA ---------- 30

GRÁFICO No. 16- USTED DIRÍA QUE ACTUALMENTE, ESTÁ... ---------- 31

CUADRO No. 1- EJECUTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA---------- 23

CUADRO No. 2- NICARAGUA: SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN ---------- 27

CUADRO No. 3- NICARAGUA, ORGANIZACIONES CIVILES ---------- 28

Acrónimos

CENIDH:	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
CGR:	Contraloría General de la República
CPC:	Consejo del Poder Ciudadano
CSJ:	Corte Suprema de Justicia
DDC:	Dirección de Defensa del Consumidor
DIRAC:	Dirección de Resolución Alterna de Conflictos
FUNIDES:	Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social
IEEPP:	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
LAC:	América Latina y el Caribe
LAPOP:	Latin American Public Opinion Project
MIFIC:	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
NORAD:	Norwegian Agency for Development Cooperation
OAL:	Orden de Acceso Limitado
OBAL:	Orden Básica de Acceso Limitado
OIM:	Organización Internacional para la Migración
ONG:	Organización No-Gubernamental
PGR:	Procuraduría General de la República
PROCOMPETENCIA:	Instituto Nacional de Promoción de la Competencia
SIBOIF:	Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras
SICA:	Sistema de Integración Centroamericana
SNAC:	Sistema Nacional Anticorrupción

Resumen / Abstract

Tras establecer el sólido vínculo entre institucionalidad y desarrollo económico, el estudio identifica fuentes del orden social y proveedores de estabilidad. En el caso de Nicaragua, ante la ausencia de instituciones fuertes, son actores particulares los que cumplen esta función. Nicaragua se encuentra en un constante proceso de reacomodo de los intereses de estos particulares, lo cual explica los episodios de inestabilidad a través de su historia. El estudio caracteriza la historia de Nicaragua como un ciclo entre anarquía y órdenes sociales excluyentes. Los actores de poder se niegan a dar pasos hacia órdenes sociales más incluyentes, por miedo de perder participación en los beneficios obtenidos de los mismos. El estudio esboza los costos económicos y sociales de este círculo vicioso. Asimismo analiza algunas de las precondiciones que permiten esta extracción de rentas y que hace que ciertos arreglos institucionales se mantengan.

Haciendo uso del marco teórico propuesto por Douglass North, el estudio tipifica los países en dos categorías. Los órdenes de acceso abierto se caracterizan por instituciones que han adquirido vida propia y aseguran equidad y libre competencia en los campos económico y político. Los órdenes de acceso limitado garantizan la estabilidad mediante otro proceso: actores poderosos proveen estabilidad a cambio de poder apropiarse de parte de sus beneficios. Según la caracterización en este estudio, Nicaragua se tipifica como un orden de acceso limitado que oscila entre los sub-tipos maduro y básico, y no ha logrado dar el salto hacia un orden de acceso abierto.

A fin de dar este salto hacia un orden social de acceso abierto, Velásquez propone una serie de reformas en los campos educativo, de control de las fuerzas coercitivas, de mecanismos de acceso al poder, de Estado de Derecho, de funcionamiento de los mercados, de transparencia, de sociedad civil y de partidos políticos.

After determining the strong relationship between governance and economic development, this study analyzes the sources of social order and stability. In the case of Nicaragua, in the absence of strong institutions, individual actors fulfill this function. Nicaragua finds itself in a constant process of change, as institutions are adjusted to individuals' interests, which explains the episodes of instability the country has experienced. The study characterizes Nicaragua's history as a cycle of anarchy and exclusive social orders. Established interests resist advancing towards more inclusive social orders for fear of losing share in the appropriation of rents. The study analyzes the economic and social costs of this vicious cycle. It also studies the preconditions, which allow for the extraction of rents and makes it possible for certain institutional arrangements to be sustained.

Drawing on the theoretical framework developed by Douglass North and others, two main groups of countries are distinguished: In open access orders institutions have acquired a life of their own and ensure equity and free competition in the economic and political field. Limited access orders in turn guarantee stability through a different process where powerful actors provide stability in exchange for a share of the benefits created by order. Nicaragua is classified as a limited access order that oscillates between the mature and basic subtypes but does not make the qualitative leap towards an open access order.

In order to undertake this qualitative leap towards an open access order, the author proposes a series of policies in the fields of education, control of security forces, accession to power, rule of law, functioning of markets, transparency, civil society and political parties.

Vínculo Gobernabilidad – Desarrollo.

Este estudio tiene por objetivo poner en el centro de la atención nacional un conjunto de reformas institucionales que permitan a la sociedad Nicaragüense continuar la vía del desarrollo. Para lograr este objetivo es necesario en primer lugar establecer sólidamente la asociación entre gobernabilidad y desarrollo en base a los avances teóricos y la evidencia que se ha logrado acumular recientemente. En segundo lugar, este estudio analiza la hipótesis que la configuración de la extracción y distribución de rentas entre los actores políticos clave de la nación es el principal problema que interfiere entre la asociación positiva entre gobernabilidad y desarrollo. Así, se establece la viabilidad de reformas institucionales y las rutas criticas para su implementación. En tercer lugar, se caracteriza y tipifica la situación institucional de Nicaragua en el contexto de la economía política comparada. Después de identificar las fortalezas y debilidades de las instituciones, se propone un conjunto de prioridades de reformas institucionales coherentes con el contexto y que permitan romper el impase actual y avanzar rápidamente en la ruta del desarrollo.

Existe en la actualidad una sustantiva acumulación teórica y empírica de conocimientos que ha contribuido a iluminar los alcances de la relación entre Gobernabilidad y Desarrollo. Entre esta acumulación de conocimientos se encuentran los trabajos pioneros de Douglass North, Robert D. Putnam, Francis Fukuyama, y los aportes conceptuales así como la evidencia empírica aportados entre otros por los estudios del Banco Mundial, del Foro Económico Mundial y de otras instituciones internacionales.

Desde la Postguerra (1945) los expertos en el desarrollo se concentraron en el estudio de los factores eminentemente económicos que eran tenidos como la causa del desarrollo de los pueblos. Con el pasar del tiempo, al acercarnos a la década de 1980, acontecimientos de alcance mundial como: el acelerado avance tecnológico, la globalización, el fin de la Guerra Fría, el fracaso del Comunismo en la URSS y el Este de Europa, la Tercera Ola Democrática y la mundialización de la economía, pusieron en entredicho los postulados teóricos que explicaban el fenómeno del desarrollo. El aparecimiento de una importante anomalía vino a acelerar la necesidad de una revisión completa de los paradigmas predominantes en el campo del Desarrollo. Esta anomalía consistió en el hecho de que muchos países, que habían adoptado las prescripciones de los más prominentes economistas del desarrollo, no habían alcanzado aun el objetivo propuesto y continuaban estancados, mientras que otros, que se habían empeñado en reformas internas no exclusivamente económicas sino de carácter institucional, empezaban a mostrar interesantes resultados en materia de desarrollo que los diferenciaban del resto de países que se mantenían en el subdesarrollo. Ante esta situación surgió un grupo de estudiosos que empezó a reflexionar sobre el hecho de que las políticas económicas no se implementaban en el vacío, puesto que ellas ocurrían en el contexto social y político de las sociedades en proceso de cambio. Con base en esta idea, el foco teórico de los estudios del Desarrollo se desplazó de las consideraciones eminentemente económicas a la problemática de lo que más tarde se llamó la Economía Institucional; y que precisamente se enfocaba en el estudio de las características políticas, sociales, culturales e institucionales de los países en desarrollo que les permitían ser gobernables; y en la interacción de esta última con las políticas de desarrollo económico. De esta manera surgió un nuevo paradigma en las ciencias sociales que desarrolló la hipótesis de una relación de causalidad entre el nivel de desarrollo del contexto institucional de un país, el éxito de sus políticas económicas y los avances que se podrían lograr en términos de desarrollo.

En resumen, los resultados de la acumulación teórica sobre desarrollo y gobernabilidad indican que el crecimiento económico debe ser acompañado de reformas que hagan funcionar la sociedad como tal, es decir, hacerla superavitaria en acción colectiva que es el accionar conjunto de los grupos sociales dirigido al logro de objetivos comunes[1]. Entre estas reformas que aparecen fuertemente asociadas a una sociabilidad amigable con el desarrollo se encuentran: el control de la violencia y el conflicto; el establecimiento de mecanismos capaces de resolver conflictos; el establecimiento de reglas del juego estables; la definición y defensa de los derechos de propiedad; el acceso a los servicios público ; la ampliación de la participación en la toma de decisiones concernientes a las políticas públicas; la reducción de la desigualdad social; la creación y consolidación de las instituciones; y el surgimiento de la cultura cívica[2].

1 "La acción Colectiva se produce cuándo un cierto número de personas actúan conjuntamente con un mismo propósito". Ludolfo Paramio. "Decisión racional y acción colectiva. Unidad de Políticas Comparadas." (CSIC, Madrid). http://www.uv.es/~mperezs/intpoleco/Lecturcomp/Mov%20sociales/Accion%20Colectiva/AC%20de%20L%20Paramio.pdf

2 Grindle, Merilee S. (2007) "Good Enough Governance Revisited." Development Policy Review, Vol. 25, No. 5, pp. 533-574, September. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1007555 or doi:10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x .
Grindle, Merilee (2004) 'Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries', Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions 17: 525-48.

Antes del surgimiento de la economía institucional, estos factores de carácter extraeconómico fueron denominados "residuales" por los economistas. En las ciencias sociales se llaman buena gobernanza. En el 1995, Knack y Keefer encontraron que mejorar la gobernabilidad de un país como Honduras al nivel de un país como Costa Rica podría incrementar el crecimiento económico en un 1.2% [3].En una investigación con datos históricos, Acemoglu, Johnson y Robinson encontraron que mejorar el nivel de gobernabilidad de un país como Nigeria (vigésimo quinto percentil) al nivel de un país como Chile (septuagésimo quinto percentil), en el muy largo plazo más que duplicaría el nivel de ingresos per cápita[4]. Si esto es así, la gobernabilidad y su efecto sobre las habilidades de generar acción colectiva o de ser capaces de trabajar juntos en el logro de objetivos comunes en una sociedad, se torna un tema de importancia vital para el desarrollo.

Economía política y el origen del orden.

La Gobernabilidad se encuentra íntimamente ligada al surgimiento del orden a partir del caos social inicial o de situaciones de anarquía. Hobbes y Locke remontan el origen del orden social a la superación de un estado natural de guerra en que se encuentran los seres humanos, debido a que sus intereses particulares se encuentran en conflicto y por tanto el orden social no es posible debido a la ausencia de mecanismos de cooperación que le permitan a los seres humanos asociarse. En la tradición inicial, este estado natural de guerra tiene dos posibilidades para ser superado: de acuerdo con Hobbes los seres humanos recurren a la creación del Estado controlado por el poder absoluto, con el objetivo de que se imponga por la fuerza, supere los conflictos de intereses particulares y cree un orden social para sí mismo y lo gobierne con mano de hierro, lo cual es preferible al estado natural de guerra. Precisamente, a este tercero que surge como supresor de las discordias humanas Hobbes da el nombre de un monstruo mítico "El Leviatán".

La segunda alternativa nos la presenta Locke para quien el estado natural de guerra se supera por una reformulación del interés individual, por la cual los seres humanos descubren que su interés individual y egoísta puede ser mejor servido por medio del contrato social basado en una transacción: los seres humanos aceptan limitar o moderar sus intereses individuales y cooperar con otros seres humanos a cambio de beneficiarse de los frutos de la división social del trabajo.

De lo anterior podemos observar que como bien lo establece la tradición contractualista, el surgimiento del orden requiere, en cualquier caso, de acuerdos fundamentales entre los principales actores sociales, estos acuerdos están constituidos por la aceptación de reglas básicas del juego que deben ser aplicadas y arbitradas por mecanismos permanentes que son precisamente las instituciones. Por consiguiente, el éxito o el fracaso del orden social quedan íntimamente ligados, desde su origen, a la consistencia y desarrollo de sus instituciones que en última instancia se convierten en sus principales sostenedores y garantes.

¿Quiénes crean las instituciones y cuáles son sus motivaciones?

En toda situación de caos o anarquía emergen actores motivados por el impulso de beneficiarse de la asimétrica distribución del poder y de la riqueza. Con el tiempo estos actores se convencen de que el orden es más rentable que la anarquía para la satisfacción de sus intereses. Ellos buscan coincidencias con otros actores en situación similar, con el objetivo de sentar las bases del orden, creando y aplicando normas que regulen el acceso al poder, la forma en que se ejerce el mismo y el acceso a la riqueza y a otros derrames (spill-overs) que produce el orden. El surgimiento del orden se fundamenta en un intercambio: varios actores sociales con suficiente poder y recursos proveen orden, a cambio del derecho de crear y apropiarse de las rentas que produce el mismo orden.

Douglass North et alii[5] sostienen que la clave para la comprensión de los problemas del orden, del desarrollo y de los cambios que traen aparejados, se encuentra en la configuración de la distribución de las rentas en una sociedad determinada. Ésta forma enjambres de intereses compartidos que sirven de base para el surgimiento del orden social a partir de un estado de violencia. Estos conglomerados de intereses organizados alrededor de la extracción de las rentas por parte de la clase política generan, en un primer momento, un régimen caracterizado por un acceso limitado de los actores sociales a los bienes colectivos (tales como: protección, recursos públicos,

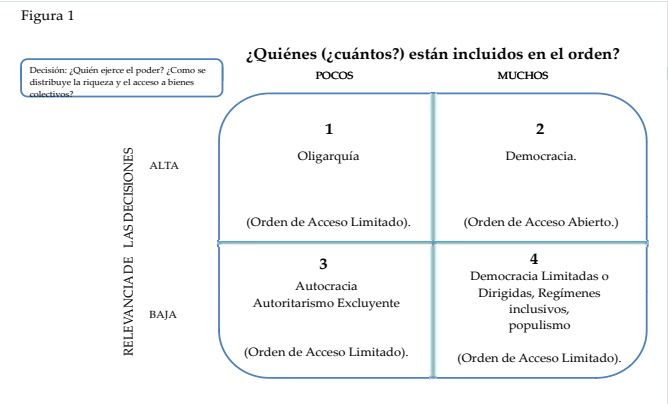
3 Basado en índices aglomerados sobre cumplimiento de contratos y seguridad de derechos de propiedad del International Country Risk Guide para el periodo 1974-89; Knack, Stephen and Philip Keefer, Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Indicators, Banco Mundial, (1995), http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23118/1/MPRA_paper_23118.pdf, p.

4 Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James A. Robinson (2001) The colonial Origins of Comparative Development, American Economic Review, Diciembre, p. 1378.

5 North, Douglass C., John Joseph Wallis, Steven B. Webb, Barry R. Weingast (2007) " Limited Access Orders in the Developing World: A new approach to the problems of development." The World Bank Independent Evaluation Group Country Relations Division. WPS4359.

organización de sus intereses, acceso a la protección de los derechos de propiedad y a las funciones del Estado). Este acceso es limitado en el sentido de que no todos los actores sociales están incluidos en él. La inclusión, tanto en calidad como en cantidad varía de una sociedad a otra[6], tal como lo muestra la matriz cuatro por cuatro presentada a continuación:

Figura 1



Esta matriz identifica cuatro tipos de regímenes, teniendo en cuenta quienes o cuantos actores sociales tienen acceso a él y en qué nivel de importancia de las decisiones que se toman se les da acceso a participar. Por ejemplo, en el primer cuadrante los incluidos son pocos y la importancia de las decisiones en que participan es alta. Este tipo conforma una oligarquía[7]. En el segundo cuadrante muestra los elementos de un régimen democrático que incluye a muchos actores sociales quienes participan en el proceso de tomas de decisiones de alta relevancia. En el tercer cuadrante se encuentran las autocracias caracterizadas por la exclusión de los actores sociales, con baja o nula participación en procesos decisorios de alta relevancia. El cuarto cuadrante muestra las características de las llamadas "Democracias Limitadas o Dirigidas" y de los regímenes autoritarios incluyentes o regímenes populistas. Éstos se caracterizan por la inclusión de muchos en el régimen pero con participación simbólica, a un bajo nivel de relevancia de las decisiones que se toman. Tres tipos (cuadrantes 1, 3 y 4) configuran órdenes de acceso limitado. Solo uno (cuadrante 2) configura un régimen de acceso abierto: la democracia.

Los autores antes citados, concluyen que las sociedades occidentales que emergen de la revolución industrial en el norte de Europa y los Estados Unidos han sido las pioneras en transitar autónomamente a un régimen de acceso abierto, lo cual ha producido las sinergias sociales básicas para el desarrollo. La transformación del régimen del acceso limitado, al acceso abierto, ha dependido de los beneficios en términos de captación de rentas, percibidos por parte de la élite política que ejerce la portería del sistema y al rol que juegan las instituciones que fomentan la competencia entre los actores políticos lo cual tiende a disipar las rentas políticas. Por consiguiente, para North la distribución de las rentas políticas constituye el factor clave en los procesos de desarrollo así como en la gestión de los cambios y adaptaciones institucionales que este requiere. De aquí que es relevante conocer cómo opera dicho proceso en las sociedades. En órdenes de acceso limitado, cambios en la constelación de poder requieren de reacomodos institucionales que son parte de las causas de la inestabilidad institucional.

Rentas, reformas y juegos

Khan define rentas como ingresos excedentes. Más preciso, "una persona recibe una renta si él o ella gana un ingreso mayor al mínimo que esta persona hubiera aceptado, con el mínimo usualmente definido como el ingreso en su segunda mejor oportunidad"[8].

Los actores políticos extraen rentas de los actores sociales, incluyendo de los empresarios, por medio de coacciones extraeconómicas. Esto ocurre cuando por medio de mecanismos legales un grupo impone regulaciones onerosas u otras decisiones políticas, por ejemplo, la creación de monopolios o barreras tarifarias que afectan los intereses de consumidores y productores[9].

La generación de una vasta área de intereses compartidos en la apropiación de las rentas, se convierte en un incentivo fundamental para el mantenimiento del orden. Este orden requiere de reglas del juego compartidas por los principales actores (políticos y empresarios) que cristalizan en el establecimiento de un marco jurídico-político y una estructura institucional que regula el proceso de distribución de las rentas (quién se queda con qué) y mantiene el equilibrio del sistema, el cual se traduce en un determinado régimen o estatus-quo.

Las variaciones del entorno provocan en el contexto social cambios en el ritmo de desarrollo de las fuerzas

6 Las decisiones difieren en su grado de relevancia. Las más importantes son aquéllas relacionadas a quién ejerce el poder. Al mismo tiempo, decisiones de baja relevancia son aquéllas irrelevantes para el ejercicio del poder o la apropiación de rentas.

7 El término "oligarquía" en este trabajo está referido a su significado original, dado por el filósofo griego Platón, para quien denotaba la forma de gobierno de unos pocos. En el contexto de este trabajo, se ha prescindido completamente del significado peyorativo del término.

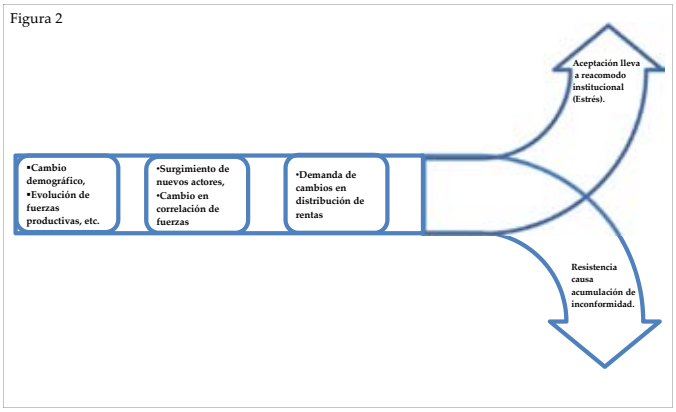
8 Khan, M.H (2000) Chapter 1: Rents, Efficiency and Growth, in Khan, M.H. and Jomo K.S. eds., "Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia." Cambridge: Cambridge University Press 2000, p. 1

9 Krueger, Anne (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society" American Economic Review 64 (3): 291–303. doi:10.2307/1808883 (inactive 2010-03-18)

productivas (cambios en demografía, tecnología y productividad, acceso a nuevos recursos naturales, etc.), así como en el nivel de modernidad de la sociedad. A su vez estos cambios producen el aparecimiento de nuevos actores sociales (grupos, clases, etc.) que demandan ser incluidos en el régimen y en el sistema de apropiación de las rentas. Así se genera una necesidad de reforma del sistema, para poder incluir las demandas de los nuevos grupos sociales.

Las demandas de reforma obligan a sectores políticos a tomar posición frente a ellas, debido a que la respuesta que se le dé, provocará cambios en la correlación de fuerzas a lo interior de los grupos de poder y cambios en la distribución de rentas entre sus miembros. Estas variaciones en la correlación de fuerzas causan estrés en el sistema político ya que resultan perdedores y ganadores. Los principales actores políticos deben tomar una decisión dentro del menú de opciones de apoyo u oposición a las reformas que promuevan o afecten sus intereses. Es precisamente en este punto, en donde se decide el destino de la reforma. Obviamente que el contenido de una reforma que altere sustantivamente la distribución de rentas y el equilibrio de poder entre los actores principales de la clase política, será resistida. Viceversa, una propuesta que promueva los intereses y beneficie a los actores clave será apoyada. El siguiente gráfico describe la configuración de la distribución de rentas políticas y las posibilidades de la reforma.

Figura 2

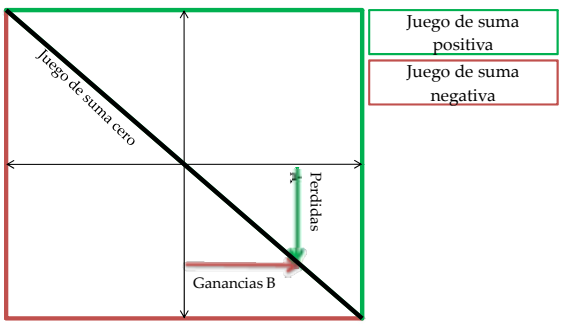


Con el objetivo de apreciar las posibilidades y probabilidades de éxito o fracaso de una reforma introduciremos en este marco teórico algunos elementos de la teoría de juegos[10], la cual establece que existen juegos cooperativos y no cooperativos. En ambos pueden surgir tres arquetipos generales en cuanto a los resultados que tienen para los jugadores que participan en el mismo. Ellos son: Suma Cero, el cual describe una situación en la que la ganancia o pérdida de un participante se equilibra con exactitud con las pérdidas o ganancias de los otros participantes. Se llama así, porque si se suma el total de las ganancias de los participantes y se restan las pérdidas totales, el resultado es cero[11]. Puesto de otra manera puede decirse que en un juego suma cero lo que un actor gana, otro actor lo pierde, debido a que los recursos que circulan en la arena del juego son constantes.

Luego tenemos los juegos de suma no cero, porque algunos desenlaces tienen resultados netos mayores o menores que cero. Es decir, la ganancia de un jugador no necesariamente corresponde a la pérdida de otro. Estos juegos de Suma No-cero pueden tener dos desenlaces: positivos o negativos. Cuando los resultados son positivos el juego se vuelve de suma positiva pues todos los jugadores involucrados desarrollan la percepción o expectativa de ganar, aunque este tipo de juegos tenga como resultado en algunas ocasiones un solo ganador. Cuando los resultados son negativos, el juego se vuelve de suma negativa pues todos los actores actúan bajo la expectativa de perder o de perder lo menos posible. Además, cuando el juego es suma positiva, el ganador fácilmente puede compensar al perdedor. En caso de juegos suma negativa, el ganador no gana lo suficiente como para compensar a los perdedores, lo cual lleva al bloqueo mutuo. Percepciones de suma negativa causan que los perdedores teman por su compensación, llevando al mismo bloqueo mutuo con los correspondientes efectos sobre el bienestar general.

El siguiente gráfico ilustra una versión simplificada para dos jugadores de la dinámica de juegos.

Figura 3



Si aplicamos la teoría de juegos a la evaluación de las posibilidades y probabilidades de éxito o fracaso de los procesos de reforma, podemos deducir que las reformas

10 Axelrod, Robert (octubre de 1986). La evolución de la cooperación : el dilema del prisionero y la teoría de juegos, CDU 316, Alianza Editorial, S.A.. ISBN 8420624748.
Oskar Morgenstern and John von Neumann (1944) "Theory of Games and Economic Behavior". Princeton University Press

11 Binmore, K. (1994): Teoría de juegos. Editorial McGraw-Hill, 1ª edición. Kreps, D.M. (1994): Teoría de juegos y modelación económica. Fondo de Cultura Económica, 1º Edición.

tienen una alta posibilidad de realizarse cuando se plantean dentro de un escenario suma positiva en donde todos los actores que componen la clase política de un país tienen la percepción que obtendrán aumentos en su asignación de rentas políticas y por consiguiente juzgarán el contenido de la reforma digno de ser apoyado e implementado en el sentido de que pueden exigir su compensación. En cambio, si la percepción de los jugadores es que el escenario se plantea dentro del contexto de suma negativa, donde los jugadores tienden a perder parte de sus ganancias provenientes de su asignación de rentas políticas, las posibilidades y probabilidades de éxito de la reforma son menores, pues muy pocos jugadores tendrán incentivo para apoyarla, ya que los perdedores no podrán ser compensados.

Por otro lado, los escenarios percibidos por los jugadores como de suma cero, serán escenarios difíciles de evaluar, debido a la incertidumbre de la asignación de las pérdidas de rentas políticas. En general dentro del ámbito del juego suma cero, alguno de los jugadores podría incurrir en pérdidas sustantivas de rentas políticas que le llevarían a ser expulsado del mismo y a ser remplazado por otro jugador y este miedo le haría atrincherarse y bloquear el avance de cualquier reforma. En todo caso las posibilidades y probabilidades de éxito o fracaso de la reforma descansarían en la concertación de alianzas entre los jugadores que aseguren ganancias de rentas políticas para los jugadores más hábiles o más poderosos.

Cabe también un tercer escenario que es preciso considerar y es el caso en el cual la distribución de rentas en un contexto social determinado se convierta en un juego suma negativa y que esta situación cree la expectativa entre los jugadores que se requiere de un cambio de las reglas del juego y de jugadores a fin de lograr una nueva configuración de la distribución de rentas políticas, en tal caso estaríamos ya no frente a un caso de reforma sino de una reconfiguración de los arreglos institucionales.

Los escenarios descritos con anterioridad confirman que las posibilidades y probabilidades del éxito o fracaso de una política de reforma, dependen de la percepción que tenga la clase política de que el contenido de la reforma producirá aumentos en la participación de los jugadores clave en la distribución de las rentas políticas. El ejemplo del gráfico anterior muestra una situación en la cual las pérdidas del jugador "A" exceden las ganancias del jugador "B", imposibilitando este último a compensar al primero. Solo reformas que pudieran ubicarse en el sector verde tienen el potencial de ser realizadas, dentro de la lógica de este juego.

Nicaragua: Entre el orden y la anarquía

La historia de Nicaragua muestra una pauta altamente discontinua en materia de creación y sostenimiento de períodos de Regímenes de Acceso Limitado. Teniendo como punto de partida la declaración de independencia de España en 1821, observamos hasta nuestros días períodos de anarquía y guerra civil seguidos de períodos de relativa estabilidad gerenciados por gobiernos autocráticos o dictaduras. Esta pauta podría presentar dos excepciones: el período histórico conocido la Primera República Conservadora o "Los 30 Años "y el corto período transcurrido entre 1990 y 2006, en donde las tendencias hacia el conflicto se atenuaron un poco.

En general, podemos identificar en la historia del país un ciclo de acontecimientos que transcurre entre la búsqueda del orden y su fracaso. Este ciclo se inicia con estados de anarquía que interrumpen e inhiben los procesos de inversión y crecimiento económico provocando pobreza, desempleo y retroceso económico, que a su vez provocan en la población soluciones individuales que acaban en la anomia[12] o falta de normas o reglas del juego (sálvese quien pueda), las cuales esfuerzan las situaciones de anarquía inicial. Con el tiempo y bajo los estragos de la anarquía que casi siempre desemboca en guerra civil, se genera en la sociedad una demanda de orden que es satisfecha con la búsqueda de un "hombre fuerte" (casi siempre un militar) que es capaz de imponerse por la fuerza y proveer un orden precario que aun así para la mayoría de la población es preferible a la guerra civil.

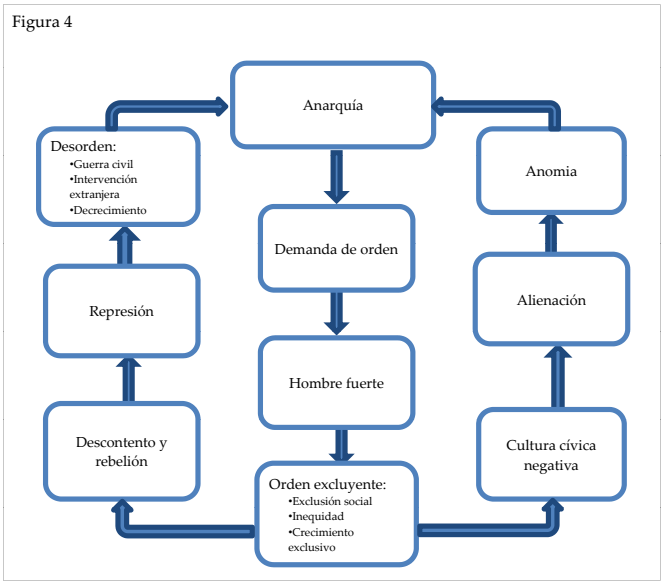
El régimen que surge de estas situaciones es siempre precario debido a su naturaleza excluyente. Los beneficios de la inclusión y del orden quedan limitados a un pequeño grupo que es incapaz de generar los apoyos políticos necesarios para su sustentación. Al momento de enfrentar tensiones internas en la alianza del poder, no se cuenta con los apoyos necesarios, y en consecuencia

12 Emile Durkheim se refiere a la Anomia como un concepto sociológico que comprende estados mentales colectivos en los cuales, grupos sociales pierden sus marcos de referencia normativos que dan significado y estructura a su comportamiento. Ello puede resultar en la desintegración social que precede a la anarquía, se caracteriza por la búsqueda de una solución individual o el "sálvese quien pueda".

los acuerdos tienden a romperse. Se produce así la debilidad crónica de los compromisos y acuerdos en los cuales se fundamenta el orden. Por eso se generan débiles estructuras institucionales.

A pesar de todo, bajo los auspicios de la estabilidad que crea el régimen se reactivan los procesos de inversión y crecimiento económico; sin embargo, los frutos del orden y del crecimiento se concentran en un pequeño grupo de beneficiarios, de modo que el modelo que emerge de esta circunstancia es el de un régimen oligárquico, del cual queda excluida la gran mayoría de actores sociales. En su momento, esta situación provoca el surgimiento de presiones de inclusión, así como el descontento y la protesta por parte de los sectores excluidos y/o emergentes. La respuesta de la élite política es entonces la represión de las presiones de inclusión lo cual estimula la rebelión de los sectores excluidos y la importancia en la élite de reafirmar el dominio del hombre fuerte para enfrentar la crisis; y tarde o temprano esta dialéctica de represión-rebelión desemboca en la guerra civil, la internacionalización del conflicto y en la anarquía, con lo cual se vuelve a cerrar el círculo. El gráfico siguiente describe el círculo en referencia.

Figura 4



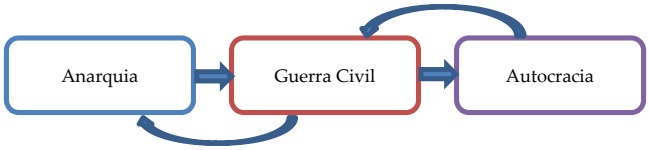
El primero en detectar esta tendencia cíclica en la Historia de Nicaragua fue José Coronel Urtecho quien con clara intuición captó la realidad de nuestro país cuando escribió:

> *El movimiento característico de la historia en casi toda Centroamérica será por eso una continua oscilación entre los dos extremos de la anarquía y la dictadura, que en realidad son los dos polos de la guerra civil… Esta guerra civil es la clave de todo. En más de una ocasión, naturalmente, ante el horror de la anarquía, la dictadura fue considerada por elementos responsables como una bendición. Pero por lo común, se pasaría del más sangriento caos al despotismo más irresponsable, no pocas veces patológico, que obligaba a la gente a lanzarse de nuevo a la anarquía. Lo admirable es que existan todavía Repúblicas centroamericanas de habla española. Esto se debe, por supuesto, a los períodos de alivio producidos por reacción natural de los habitantes contra desastres y atrocidades que llegaron hasta poner en peligro inminente la independencia y aun la existencia de los estados centroamericanos... Pero también es cierto que los intervalos de la acción reconstructiva y actividad creadora en que se hará sentir la resistencia vital de la población y su tenaz capacidad de desarrollo, serán debidos a los esfuerzos de algunos hombres más o menos representativos y competentes, pero movidos por ambiciones o aspiraciones positivas, que lograran contrarrestar en algo la acción desintegrante de la guerra civil.*[13]

En la figura siguiente se sintetiza el círculo vicioso de la historia nacional del que nos habla José Coronel Urtecho y que remacha Pablo Antonio Cuadra cuando nos dice:

> *Bicéfalo ataúd llevan mis restos*
> *Pues cuando quiero libertad me mato*
> *Y cuando tengo libertad me muero*[14]

Figura 5

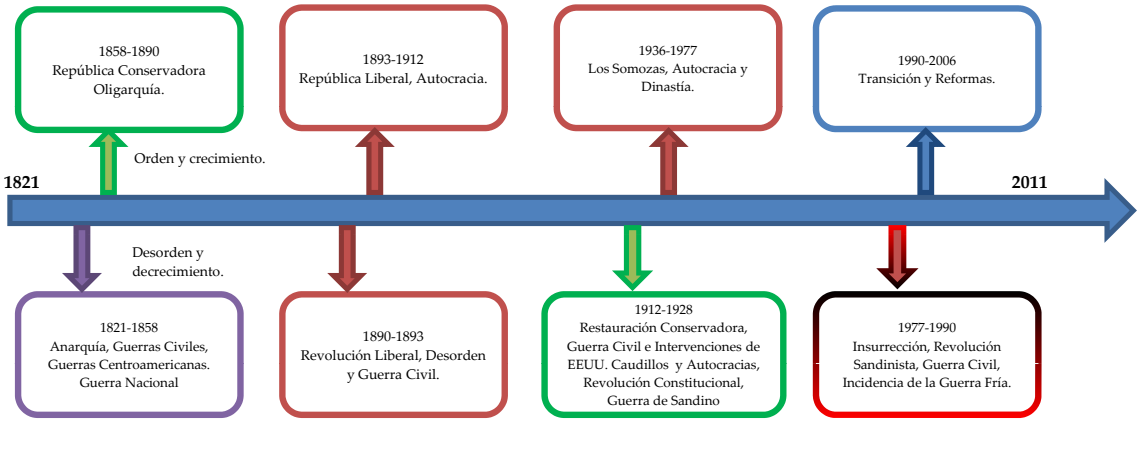


La evidencia histórica corrobora la existencia de este círculo vicioso desde la Independencia nacional hasta nuestros días, tal como lo muestra el gráfico siguiente. También es evidente la existencia de períodos largos de estabilidad impuesta, tales fueron: la Primera República

13 José Coronel Urtecho (2001) "Reflexiones Sobre la Historia de Nicaragua: de la Colonia a la Independencia." Fundación Vida. Managua. Pp. 8 y 9.

14 Pablo Antonio Cuadra (1987) "El Nicaragüense." Asociación Libro Libre. San José. Costa Rica, p. 14.

Figura 6



Conservadora (1858-1890); La República Liberal (1893-1912) y el Período de los Somoza (1936-1979).

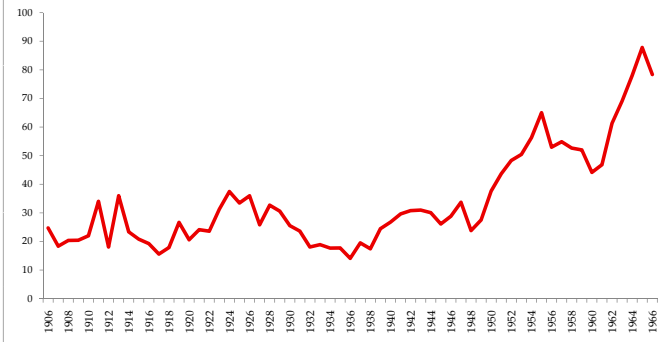
Costo de la violencia: Capital físico, humano y social.

Estos períodos de relativa estabilidad permitieron también el surgimiento de atisbos de modernización, acumulación de capital y diferenciación social, incluso cuando ocurrieron bajo el signo de gobiernos autoritarios, tal como lo señala Coronel Urtecho. Por consiguiente, es posible también establecer que el círculo vicioso de anarquía, guerra civil autocracia también ha sido seguido en lo económico por un ciclo de acumulación de capital en los períodos de estabilidad y desacumulación en períodos de conflicto. Sí observamos el gráfico siguiente podemos observar este fenómeno en las fluctuaciones del indicador de las exportaciones per cápita del período 1906-1966, desarrollado por Pedro Belli en los Prolegómenos para una Historia Económica de Nicaragua, el cual capta los bajos niveles de actividad económica en el período de la Restauración Conservadora (1910-1930) y su inmediata recuperación, bajo los auspicios del régimen establecido por Anastasio Somoza García a partir de 1936.

Gráfico 1: Nicaragua, Exportaciones per cápita.

1906-1966

"Dólares desinflados por el Bureau of Labor Statistics. Index of Wholesale Prices of all Commodities (1960-1950): el índice Nicaragüense de 1950 a 1966."

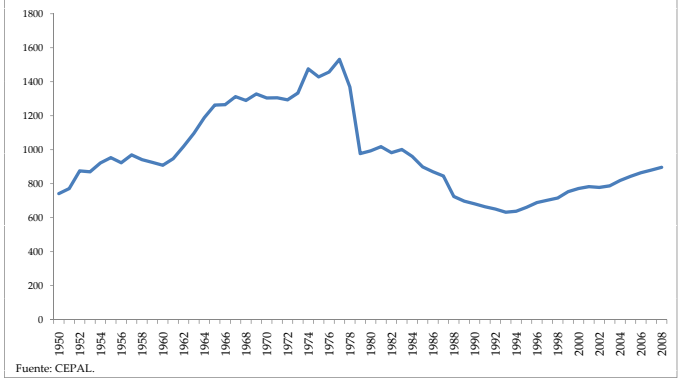


Fuente: Pedro Belli. 1975. Prolegómenos para una historia económica de Nicaragua de 1905 a 1966. Rev. Pensamiento Centroamericano. No. 146. P, 25.

Además, en el gráfico que presentamos a continuación, que representa la evolución del Producto Interno Bruto Per cápita entre 1950 y el 2008, se aprecia que el PIB per cápita se duplicó durante el período de los Somoza de US$ 741.00 en 1950 a US$ 1,531.00 en 1977, y a partir del inicio del conflicto en 1977 se desplomo drásticamente hasta llegar en 1989 a US$ 697.00 regresando con esto a los niveles aproximados a los de 1942. También es posible observar que al terminar el conflicto en 1990 se nota una reversión de la tendencia al decrecimiento del indicador el cual, en el año 2006 llego a US$ 864.00. Todo en dólares constantes del 2000.

Gráfico 2: Nicaragua, PIB per cápita.

Dólares constantes del 2000



Fuente: CEPAL.

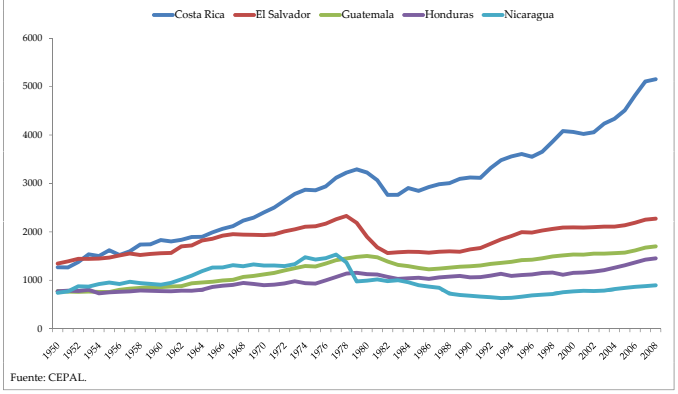
Los procesos fallidos de búsqueda de un régimen estable en Nicaragua, debido a su propensión a derivar en el conflicto, la violencia y la guerra civil han provocado procesos de desacumulación de capital tanto físico como humano y social[15].

Las consecuencias negativas de la inestabilidad y del conflicto se expresan también en la ejecutoria económica de Nicaragua en comparación con los otros

15 La CEPAL calculó los daños de la insurrección 1977-1979 en US$ 480 millones (CEPAL, Nicaragua: Repercusiones Económicas de recientes acontecimientos políticos, 1979). La demanda presentada contra el gobierno de EEUU en 1987 fue establecida en el monto de US$17,845 millones en concepto de daños causados por el conflicto 1980-1990. Ambas cifras corresponden a dólares de 1980, para un total de más de 18 mil millones de dólares.

países centroamericanos. Según se observa en el gráfico siguiente, el PIB Per Cápita de Nicaragua ocupa el último lugar en la región, muy lejos del de Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Debe destacarse que si bien la economía nicaragüense ocupó el tercer lugar en la región hasta 1978, a partir del punto de inflexión que marca el conflicto de la década de 1980, no se volvió a recuperar y continuó su descenso hasta el último lugar donde se encuentra hoy.

Gráfico 3: Centroamérica, PIB per cápita.
Dólares constantes del 2000.



Fuente: CEPAL.

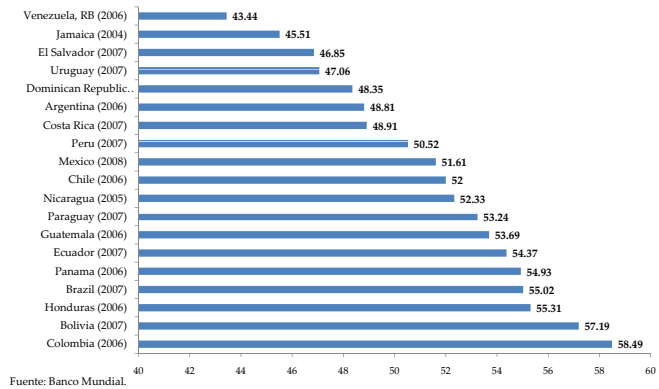
En cuanto a capital humano, actualmente el 20% de la población de Nicaragua (1,000,000 de personas) más calificada en términos de años de educación y entrenamiento viven en Costa Rica, los Estados Unidos y otros destinos, habiendo huido de la guerra, pobreza, falta de oportunidades y el desempleo[16]. Un estudio reciente del SICA y de la OIM sostiene que Nicaragua, es el principal proveedor de migrantes intrarregionales[17] y de cada cien migrantes centroamericanos, 47 proceden de Nicaragua.

El conflicto y la inestabilidad, no han permitido la reconstrucción de la economía del país, cuyos bajos niveles de actividad han incentivado la migración y la pérdida de estos recursos humanos.

Precondiciones para la extracción de rentas.
Exclusión de actores: Inequidad y Polarización.

No es de extrañar también que estas consecuencias se reflejen en una situación de desigualdad e inequidad en la distribución del ingreso que no ayuda al avance de la Gobernabilidad. En los gráficos siguientes se observa que Nicaragua ocupa un lugar prominente en América Latina en términos de Inequidad. Debe mencionarse que América Latina es el continente que exhibe mayor desigualdad del ingreso en el mundo. Estos datos constituyen un indicador elocuente de la exclusividad del orden social, que a su vez implica la exclusión de los servicios públicos y de los bienes colectivos.

Gráfico 4: Indicadores de desigualdad.
Coeficiente de Gini



Fuente: Banco Mundial.

La polarización ha sido objeto de preocupación de los principales historiadores nicaragüenses como José Coronel Urtecho quien la identificó y conceptualizó como el "hilo conductor" del comportamiento político de los centroamericanos:

> *"Los centroamericanos le llamaban en el siglo pasado 'espíritu faccioso'. Lo conocían perfectamente y eran capaces de reconocerlo, al más ligero síntoma, en sus adversarios políticos. Su incubación ocurrió al parecer, en el proceso que dio lugar a la Independencia, manifestándose al principio como dos actitudes distintas, no siempre aunadas: el sentimiento de rebeldía y el espíritu de partido, que una vez alcanzada la meta a la que más o menos conscientemente se dirigían, terminaron por confundirse o combinarse en el llamado espíritu faccioso. No conviene soltar de la mano el hilo conductor por donde corre esta fuerza motriz de la historia en las repúblicas centroamericanas, con la excepción ya señalada y, desde luego, relativa de Costa Rica".*

Bajo los influjos del "Espíritu Faccioso" desde la Independencia los nicaragüenses han estado siempre polarizados en dos bandos generalmente irreconciliables. Los conflictos se han librado entre binomios tales como: realistas e independentistas, federalistas y republicanos,

16 Baumeister, Eduardo (2006) Migración Internacional y Desarrollo en Nicaragua. CEPAL, Santiago de Chile.. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/24215/lcl2488-P.pdf

17 CECC/SICA Y OIM. 2010 "Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades", en Centroamérica, República Dominicana y Sur de México. http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/mide/curso_peru/Migraciones%20laborales%20Lima2%20noviembre%202010.ppt - - Cached

fiebres y leales, timbucos y calandracas, leoneses y granadinos, legitimistas y democráticos, liberales y conservadores, somocistas y sandinistas, contras y piricuacos, neoliberales y socialistas, orteguistas y arnoldistas. En ocasiones históricas concretas algunos de estos binomios antagónicos han logrado reducir el conflicto mediante la concertación de "pactos" sumamente precarios y volátiles que constituyen períodos de tregua dentro el conflicto.

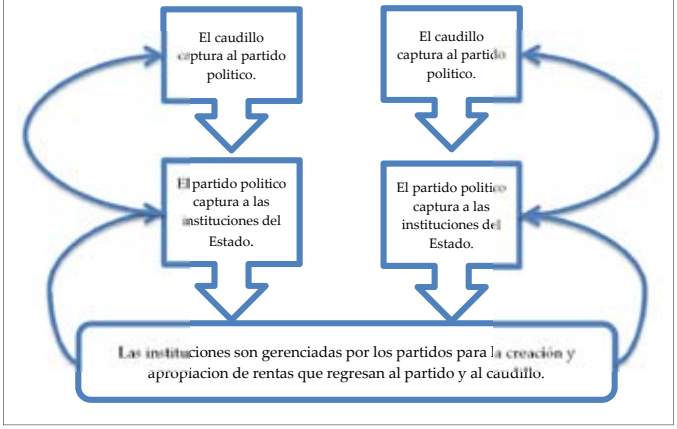
Captura de las instituciones vs captura del Estado

La captura de las instituciones del Estado se produce por "la presencia de individuos y grupos que disponen de mucho poder, recursos e influencias, y por la existencia de representantes políticos y funcionarios públicos que conciben la política y la función pública como medios para incrementar sus beneficios personales. Este fenómeno se materializa cuando aquellos que ocupan cargos públicos deciden representar directamente los intereses de los individuos o grupos más poderosos a cambio de la obtención de beneficios políticos o económicos particulares"[18].

Una característica de la política nicaragüense es la presencia de los caudillos al frente de los partidos políticos. Este rasgo que se creía ya descartado de la política latinoamericana sigue teniendo una poderosa vigencia con consecuencias negativas para la gobernabilidad y el desarrollo. La política nicaragüense se caracteriza, en la actualidad, por un personalismo bipolar. Los "caudillos" han capturado y poseen los dos principales partidos políticos y a su vez éstos han capturado a varias de las instituciones clave del Estado tales como el Poder Electoral, el Poder Judicial y el Poder de Control y asedian al Poder Legislativo, la Policía Nacional y al Ejército.

La toma de las instituciones públicas por los partidos políticos las desnaturaliza, convirtiéndolas en instancias partidarizadas que dejan de cumplir sus funciones de gobierno, para convertirse en el campo de lucha de los partidos por imponer sus designios e intereses a toda la comunidad. Las instituciones una vez partidarizadas pierden su capacidad para generar reglas imparciales del juego, arbitrar los conflictos que surgen y velar por el cumplimiento de la ley, convirtiéndose en los instrumentos de la arbitrariedad de los caudillos y pervirtiendo el régimen democrático. Asimismo, la gerencia partidaria de las instituciones genera una fuente de rentas que son apropiadas por la clase política, vía los partidos y sus líderes. En este contexto los procesos electorales dejan de cumplir su función de producir gobiernos legítimos y disciplinar a los mismos; asimismo, las sentencias de los tribunales de justicia y las resoluciones y decisiones de la Contraloría dejan de establecer los incentivos socialmente deseables. Este proceso se describe en el gráfico siguiente.

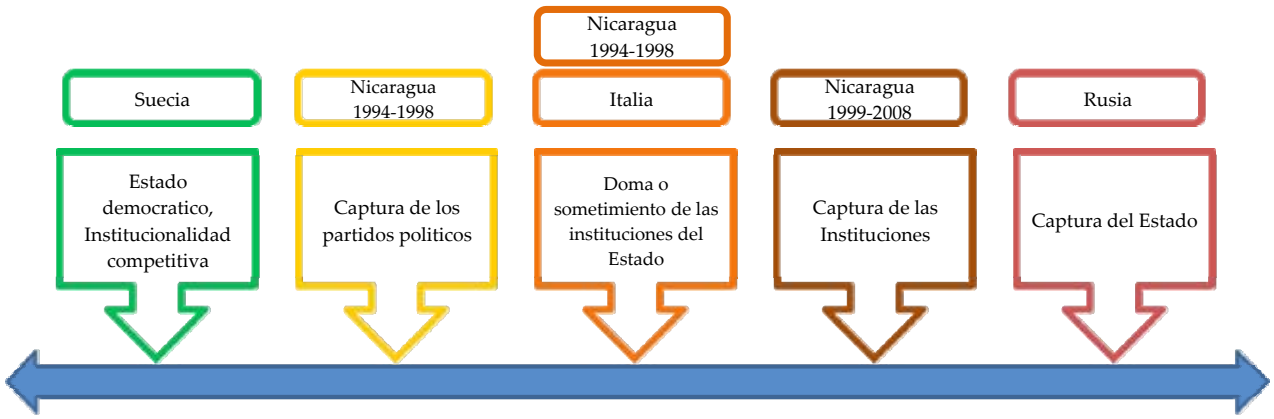
Figura 7



El funcionamiento de las instituciones públicas se puede reflejar en un continuo en donde en un extremo se encuentra el funcionamiento de ellas bajo un sistema democrático competitivo; y en el otro extremo se encuentra la captura total del Estado por parte de grupos de interés. En el caso de la democracia competitiva se cuenta con ejemplos como Suecia, donde las instituciones cumplen sus objetivos, prestan el servicio público y proveen los bienes colectivos en forma competitiva y profesional. En el segundo caso existen ejemplos como la Rusia de Putin en donde el partido mantiene capturado a todo el Estado. Este continuo es susceptible de desplazarse hacia un lado o hacia otro y cuando se desplaza hacia el extremo de la captura del Estado, se identifican algunos estadios intermedios. En primer lugar, el primer paso para avanzar hacia la captura del Estado es la captura previa de los partidos políticos por parte de la élite política, los cuales se desnaturalizan de ser instrumentos de la agregación de preferencias y de la voluntad popular, a ser instrumento de poder de la élite política. En un siguiente paso se da la doma o domesticación de las instituciones, dirigidas a que se auto-regulen a favor de las demandas del partido o de sus líderes, tal es el caso de Italia bajo Berlusconi. En el punto medio del continuo se encuentra a Nicaragua, donde los partidos políticos han capturado a las instituciones con los resultados expuestos anteriormente, y en la actualidad se nota una tendencia hacia la captura del Estado. Sin embargo, es preciso señalar que los países pueden moverse también en sentido contrario a la captura del Estado y evolucionar hacia una democracia competitiva por medio de procesos de reforma dirigidos

18 PNUD (Julio 2010) "Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad" Editorama, S.A. Costa Rica. P. 103.

Figura 8



a la liberación de las instituciones. En el gráfico siguiente se ilustra el proceso anterior.

Consecuencias de la extracción de rentas

Dualismo Institucional: El marco legal, la debilidad institucional y el surgimiento de privilegios.

Nicaragua cuenta con un marco legal y jurídico altamente desarrollado. Existe una constitución escrita de reciente datación (1987) y que ha sufrido durante los últimos tiempos numerosas enmiendas. Por otro lado, los códigos que norman las diferentes áreas del derecho llenan su cometido regulador satisfactoriamente, así también las leyes ordinarias, los decretos ejecutivos y las diferentes normativas de carácter administrativo. Sin embargo contrasta con esta realidad la extrema debilidad de las instituciones encargadas de aplicar e interpretar el marco jurídico. Esta situación se encuentra íntimamente ligada con el problema de creación y apropiación de rentas y de ella se derivan importantes consecuencias para la gobernabilidad del país.

Este asunto ha sido detectado por instituciones internacionales como el Banco Mundial el que en su Reporte No. 39817-NI titulado *"Nicaragua: Institutional and Governance Review"* presentado el 17 de abril de 2008, afirma:

1. *Las líneas formales del sistema político institucional nicaragüenses son claras. El sistema de gobierno es constitucional, presidencial y representativo. Pero aunque no hay ambigüedad en cuanto a su diseño formal, como en muchos países, en la practica el sistema es un hibrido complejo de relaciones formales e informales. En los sistemas presidenciales a pesar de que el ejecutivo goza de extensas prerrogativas, los otros poderes del Estado mantienen su independencia. En Nicaragua, el sistema funciona como una mezcla de los sistemas presidencial y parlamentario. También en los sistemas representativos, los ciudadanos eligen y remueven a sus líderes de los cargos y a su vez los líderes en su momento toman decisiones de autoridad en nombre de sus representados y son responsables ante ellos. En Nicaragua el principio electoral es más importante que el principio de responsabilidad.*

1. *El nivel de consolidación institucional de país aparece indefinido. Los sistemas políticos formales son típicamente estables, aun predecibles. Sin embargo cuando los sistemas políticos formales se encuentran íntimamente ligados a un sistema de instituciones robustas, incluso siendo estas instituciones informales, es en la flexibilidad y la legitimidad del propio hibrido la que se pone a prueba a través del tiempo. El sistema político hibrido de Nicaragua se caracteriza por una dualidad de poder político, pero esta dualidad se encuentra sujeta a constantes renegociaciones y confrontaciones. Sin embargo, al observar la realización de reformas que alteran (a) la estructura o las funciones del Estado, (b) las reglas del juego (régimen) y/o (c) la distribución de recursos y poder, el sistema político nicaragüense exhibe una fuerte tendencia a la inestabilidad y a la volatilidad de las instituciones. El número de grandes reformas institucionales realizadas en los últimos años – las cuales cubren un amplio rango de áreas relacionadas con la administración pública, el poder judicial y el sistema político y consagrados por reformas a la Constitución de 1987 y la Ley Electoral N0. 331- es sorprendente*[19].

19 Banco Mundial. Reporte No. 39817-NI. Nicaragua: Institutional and Governance Review .17 de abril de 2008. P. 75. La traducción es del autor.

El análisis del Banco Mundial describe el sistema político nicaragüense en base a dos variables íntimamente ligadas con la gobernabilidad que son: la consistencia del régimen jurídico que contiene la reglas del juego o normas formales, y la consistencia de las instituciones del país.

Es lógico que en un contexto marcado por la existencia de un régimen jurídico desarrollado formalmente y un conjunto de instituciones débiles, surjan dos situaciones anómalas, la primera se refiere a que al fallar las instituciones en su misión de velar por la aplicación del marco jurídico, la interpretación y aplicación de las reglas del juego (leyes) queden sujetas a una constante confrontación, negociación y reinterpretación extra-institucional entre los principales actores políticos o centros de poder. La segunda situación anómala que se presenta en este contexto consiste en que al fallar los mecanismos de aplicación e implementación de la ley, los arreglos privados (Pactos) fuera del marco legal prevalecen, creando privilegios que aumentan la inequidad del sistema. El poder personal y de grupos de interés sobrepasa la capacidad de las instituciones para aplicar la ley, creando el contexto para la profundización de la desigualdad, la inequidad, la discrecionalidad, la arbitrariedad y la corrupción. De esta forma se asegura la prevalencia del interés privado sobre el interés público.
En Nicaragua la palabra "Pacto" se refiere a un acuerdo privado concertado entre actores políticos poderosos, en base a la satisfacción de su interés privado que implica la asignación y apropiación de rentas en la forma de recursos públicos y/o bienes colectivos. Mediante los "Pactos" y el mantenimiento de la debilidad crónica de las instituciones, la clase política deja abierta la puerta para el incumplimiento o reinterpretación de las reglas del juego que provocan el debilitamiento del contrato social en que se sustenta la Gobernabilidad[20].

Peñailillo et alii esbozan la debilidad institucional de Nicaragua como:

> una transición que no logra institucionalizarse para generar controles y contrapoderes estables. El margen de autonomía y discrecionalidad heredado se perpetúa debido a que la transacción permanente se convierte en modo de gobernabilidad, interiorizado por las élites que transmiten incentivos fuertes para el juego de apropiación-negociación-legalización. A su vez el escalón inferior administrativo recibe fuerte presiones para facilitar este juego y eventualmente participar en él. Se enlentece la modernización institucional y la aplicación de normas y leyes, haciendo la institucionalidad porosa a la pequeña corrupción. El umbral moral se relativiza y las exigencias de integridad y transparencia son vistas como amenazas al sistema creado[21].

El contexto de la Gobernabilidad en Nicaragua se caracteriza por la existencia de un Régimen de Acceso Limitado (OAL) sujeto a ciclos de anarquía, conflicto y autocracia, en donde los acuerdos entre la clase política son precarios; las instituciones crónicamente débiles, con procesos de creación y apropiación de rentas centrados en el Estado y la subordinación del sector privado. El ciclo de acumulación y desacumulación que acompaña a la creación y fracaso del orden ha descapitalizado a la sociedad nicaragüense estancando o reduciendo los recursos que ingresan al proceso de creación y apropiación de rentas, provocando la polarización y la radicalización de los conflictos y acentuando la inestabilidad del contrato social en que se fundamenta el régimen. La concentración de las rentas en un reducido grupo de personas que componen las clases políticas y económicas no ha permitido la inclusión social de los sectores emergentes, los cuales han quedado movilizados pero a su vez alienados políticamente. El desarrollo adecuado del marco jurídico contrasta con la debilidad de las instituciones encargadas de su implementación y en este contexto surgen los arreglos privados o "pactos" que rompen las condiciones de igualdad y crean privilegios a favor de las clases políticas y económicas y consagran la subordinación del interés público al interés privado. La falta de flexibilidad en los determinantes del proceso de creación y apropiación de rentas, refuerza la percepción del juego suma cero y reduce las posibilidades y las probabilidades de la adopción de procesos de reforma y refuerzo institucional. El estancamiento y lentitud de las reformas, inhiben las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Todo lo anterior indica que los bajos niveles de gobernabilidad de Nicaragua están fuertemente asociados a sus bajos niveles de crecimiento y desarrollo.

En Nicaragua la persistencia de un orden exclusivo basado en altos niveles de desigualdad fomenta la captura del Estado; el clientelismo, que "es la relación asimétrica que se establece entre un patrón y un cliente, en la cual el primero entrega al segundo bienes y servicios a cambio de obtener apoyo político y el voto del cliente en las elecciones"[22]; y la

20 Ejemplo de esta situación es la retardación de justicia que ejerce el sistema judicial y la Corte Suprema de Justicia. Las sentencias se retrasan a propósito para ser utilizadas en el momento político oportuno como ficha de negociación. De alguna forma estas acciones judiciales representan una espada de Damocles colgada sobre la institucionalidad en Nicaragua y ha desembocado en la judicialización de la política.

21 Miguel Peñailillo, Manuel Aráuz Ulloa, Ángel Saldomando, Gerardo Berthin (2009) Diagnóstico de la Corrupción en Nicaragua, p. 31 Tamñano de letra.

22 PNUD (Julio 2010) "Informe Regional sobre Desarrollo Humano

corrupción que "se produce cuando el agente (por ejemplo, un funcionario público), dadas sus ventajas en materia de información con respecto al principal (la ciudadanía o la propia legislatura, que típicamente cuenta con la facultad formal de controlar al gobierno), falta al compromiso de delegación al emplear los recursos públicos en su propio beneficio". Como sostiene el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 del PNUD: "Estos factores debilitan y rompen la cadena de delegación e introducen problemas de agencia y de control entre los representantes y sus representados[23] y tienen efectos sumamente negativos en ámbitos claves de la Gobernabilidad y el desarrollo".

Hacia una tipificación del Estado nicaragüense en materia de institucionalidad.

El capítulo anterior caracterizó el régimen y su relación con la apropiación de rentas y la gobernabilidad. En esta sección se comparan las características del régimen y las capacidades de gobernabilidad de Nicaragua con otras sociedades. De este modo, se establecerá si existe una tipología de países que comparten fortalezas y debilidades en sus capacidades de gobernabilidad, se identificarán desde una perspectiva comparada las áreas de gobernabilidad que deben de ser reforzadas y se derivarán lecciones aprendidas de procesos exitosos de desarrollo.

North et al. distinguen en el espectro de órdenes o regímenes de acceso limitado (OALs) tres grandes tipos: frágiles, básicos, y maduros, diferenciados por cuatro criterios fundamentales: 1) La capacidad del Estado para controlar la violencia o la fuerza coactiva, la cual a su vez resulta relacionada con el proceso de apropiación de las rentas; 2) La consistencia y estabilidad de los acuerdos sobre los cuales se sostiene el orden; 3) La fortaleza institucional del Estado, en términos de consistencia, diferenciación y especialización de sus estructuras; y 4) la presencia, grado de desarrollo y autonomía de las organizaciones sociales que conforman la sociedad civil, en cuanto a la complejidad y variedad de organizaciones que emergen dentro del Estado y fuera de él.

Sostiene North que más que una tipología, los tres tipos de OALs ayudan a organizar el pensamiento en torno a sus diferencias pero en especial a tratar de comprender sus procesos de cambio. A pesar de que los diferentes tipos de OALs pueden ser ordenados en una escala de menor a mayor desarrollo, nada inherente a esos tipos de regímenes necesariamente les impulsa a moverse del estadio frágil, al básico o al maduro. Las sociedades y los Estados pueden regresar, así como progresar en dicha escala, incluso muchos Estados suelen estancarse durante décadas o siglos en algún punto del continuum.

Los Órdenes Frágiles de Acceso Limitado.

En los Órdenes Frágiles de Acceso Limitado el Estado apenas puede sostenerse frente a la violencia interna y externa; cada facción en la coalición dominante tiene acceso directo a la violencia, y el potencial de ejercerla es el determinante principal de la distribución de las rentas y recursos. Si la asignación del flujo de rentas se desalinea con el balance del poder militar, las facciones se enfrentan o luchan por apropiarse de una mayor porción de ellas.
En los Órdenes Frágiles de Acceso Limitado la falta de control sobre el ejercicio de la fuerza coactiva, aumenta la inestabilidad de las alianzas políticas y produce cambios constantes en el proceso de asignación de las rentas. Debido a su inestabilidad los OALs frágiles tienen una estructura institucional estatal simple, pues el problema de la violencia endémica que padecen, hace que la coalición dominante dirija y concentre sus esfuerzos, principalmente en la defensa del propio Estado y no pueden permitir la existencia de organizaciones o asociaciones privadas. Solo las organizaciones que se encuentran fuera del Estado son capaces de hacer cumplir sus propias reglas, ya que el Estado se mantiene demasiado ocupado luchando por hacer cumplir las suyas, y tiene muy poca credibilidad para encargarse de otras tareas adicionales.

Ejemplos contemporáneos de OALs frágiles incluyen a Haití, Irak, Afganistán, Somalia, y algunos países del África subsahariana. Un billón de personas viven en OALs frágiles y se encuentran en la base de la pirámide de la población mundial, el club de la miseria denominado así por Paul Collier (2007).

Los Órdenes Básicos de Acceso Limitado.

En los OALs básicos el Estado es capaz de controlar el ejercicio de la fuerza coactiva y de reducir el estallido de la violencia puesto que en comparación con los OALs frágiles se encuentra mejor estructurado y establecido, de hecho, en ellos la única organización de base perdurable es el mismo Estado, y los derechos y privilegios de la élite están directamente identificados con él. Los procesos decisorios mejor institucionalizados facilitan la

para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad" Editorama, S.A. Costa Rica. P. 101.

23 PNUD (Julio 2010) "Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad" Editorama, S.A. Costa Rica.P. 104.

negociación de acuerdos y limita el recurso a la violencia. Las instituciones públicas más desarrolladas, también ayudan a crear principios o creencias compartidas acerca de las normas de comportamiento adecuado entre las élites. La ampliación del ámbito de esas creencias compartidas extiende el rango de credibilidad de los acuerdos que la coalición dominante puede sostener. Por consiguiente los OALs básicos resultan ser más estables y flexibles frente a las crisis que los OALs frágiles.

Los OALs básicos, no pueden generar una sociedad civil rica, y la complejidad organizativa se inicia y se desarrolla principalmente dentro del Estado. Las instituciones públicas proveen soluciones ordinarias a los problemas elementales concernientes al mantenimiento del orden; e incluyen instituciones que apuntalan la sucesión del líder de la élite, determinan la tasa tributaria e impositiva, la resolución de conflictos entre miembros de la coalición dominante y la distribución de las rentas. Las organizaciones privadas a las que se les permite existir pertenecen a los miembros de la élite, nacen y se encuentran estrechamente vinculadas al Estado.

Resulta difícil en los OALs frágiles y básicos diferenciar los actores políticos de los actores económicos. En ellos la integración de la política y la economía es tan completa, y el Estado tan relativamente indiferenciado que todos los actores son a la vez políticos y económicos.

Ejemplos contemporáneos de estos OALs básicos son Birmania, Cuba, Corea del Norte, y muchos países árabes y del África Subsahariana.

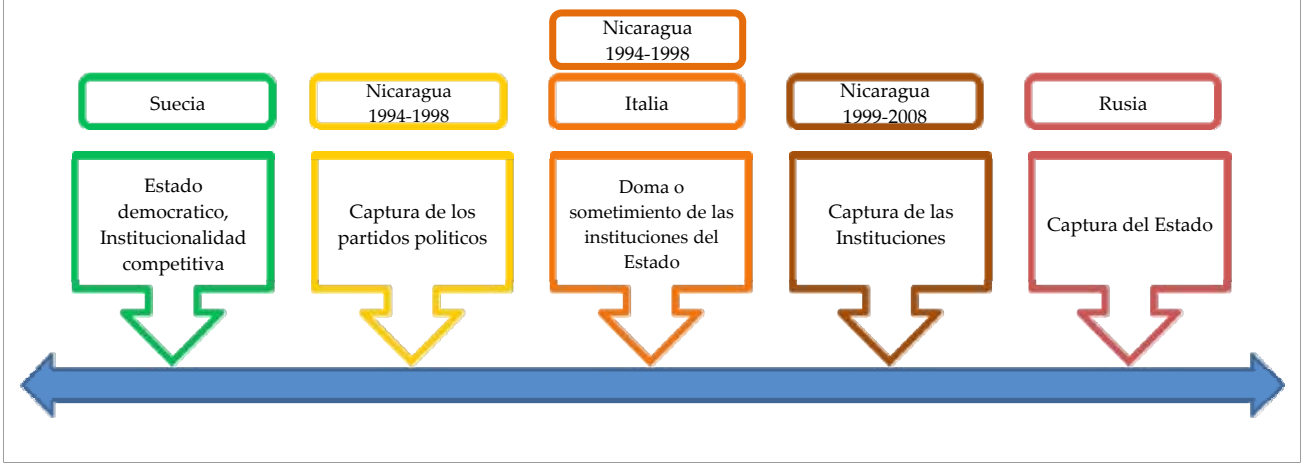
Los Órdenes Maduros de Acceso Limitado.

En los Órdenes Maduros de Acceso Limitado el Estado ha logrado consolidar el monopolio de la fuerza coactiva y estabilizado el proceso de distribución de las rentas; los acuerdos sobre los que se sostiene el orden son más sólidos; las estructuras del Estado aparecen reforzadas, diferenciadas y especializadas; y se permite la existencia de un conjunto de organizaciones que representan los intereses de la élite fuera del marco del Estado.

Los OALs maduros presentan mayores niveles de especialización, intercambio e inversión que los OALs básicos y tienen estructuras institucionales estatales permanentes que pueden soportar fuera del ámbito del Estado una amplia gama de organizaciones pertenecientes a la élite, las cuales luchan para proteger la diferenciación y la autonomía de las instituciones públicas, tales como los tribunales de justicia y la banca central, e inducen un mayor grado de institucionalidad. Un OAL maduro cuenta con métodos de resolución de conflictos dentro del Estado y, por extensión, dentro de la coalición dominante. De esa manera surge un balance doble entre la complejidad de las organizaciones públicas y privadas que les permite mantener un considerable nivel de desarrollo político y económico.

Los OALs maduros son más resistentes a las crisis que los OALs frágiles y básicos. Las instituciones permanentes de los OALs maduros son capaces, en circunstancias normales, de soportar los cambios y las transformaciones que sufren las coaliciones dominantes. Sin embargo,

Figura 9



las crisis siempre abrigan la posibilidad de producir rompimientos y los OALs maduros suelen enfrentar crisis intermitentes. Los OALs maduros incluyen la mayor parte de América Latina, Sudáfrica y la India.

Órdenes o Regímenes de Acceso Abierto.

Los regímenes de acceso abierto se mantienen por la competencia. En concreto, la competencia política es necesaria para mantener el acceso abierto en la economía y la competencia económica es necesaria para mantener el acceso abierto a la política. Tanto el desarrollo económico como el desarrollo político se encuentran intrínsecamente ligados. Estos factores en su interacción dinámica crean un sistema de frenos y contrapesos entre la política y la economía que mantiene abierto los espacios para el libre acceso.

El acceso abierto es sostenible cuando una sociedad es capaz de producir tres clases de resultados:

1. La entrada a las actividades económicas, políticas, religiosas, educativas está abierta a todos los ciudadanos sin restricciones.

2. El apoyo a formas de organización en cada una de las actividades anteriores está abierto a todos los ciudadanos.

3. El imperio de la ley es aplicado de manera imparcial a todos los ciudadanos. La amplitud del acceso depende de los acuerdos obtenidos en la definición los derechos de ciudadanía.

En la economía, la destrucción creativa (Schumpeteriana) de las rentas se produce cuando la entrada a las actividades económicas está abierta a todos los ciudadanos; y cuando los empresarios potenciales pueden gozar del apoyo básico para formar organización tales como asociaciones, sociedades, corporaciones, y están cobijados por el derecho contractual fundamentado en la autonomía de la voluntad.

Cuando la entrada está abierta, los agentes económicos crean rentas a través de la innovación. La competencia económica erosiona gradualmente las rentas, en tanto las nuevas empresas y los individuos se embarcan en nuevas líneas de negocio o transforman las formas anteriores de hacer negocios. A los agentes económicos les encantaría usar el proceso político para restringir la entrada y mantener sus niveles de rentas. Simétricamente, a los actores políticos también les encantaría usar el proceso político para restringir la entrada, crear rentas, y obligar a los actores económicos a brindar su apoyo a una coalición política en desarrollo. Eso, por supuesto, es precisamente la lógica del OAL.

¿Qué frustra los intentos de las élites de transformar los órdenes de acceso abierto y regresarlos a órdenes de acceso limitado? En verdad, no es la falta de deseo de crear y disfrutar de las rentas, sino la persistencia de la competencia que resulta del libre acceso, la que frustra los deseos de los actores económicos y políticos para crear rentas permanentes a través de un acceso limitado. Este es el núcleo de la lógica del acceso abierto la cual describe un orden social autosostenido, donde todas las partes se interrelacionan para sostenerlo.

Los sistemas políticos y económicos de acceso abierto no pueden sostenerse con independencia uno del otro. Un sistema político competitivo no puede sostenerse por su propia estructura interna si se encuentra en medio de una economía de acceso limitado. El acceso abierto en la política sustenta el acceso abierto en la economía y viceversa, ninguna de ellas es causa de la otra. Tanto los regímenes de acceso limitado como los de acceso abierto comprenden sistemas económicos, políticos, religiosos, militares, y educativos que se refuerzan mutuamente. Tanto la lógica de apoyo mutuo de los regímenes de acceso abierto, como la lógica de los OALs, se debe a que los sistemas componentes se insertan en un orden social con su lógica propia y distinta.

Las condiciones para la transición de los Órdenes de Acceso Limitado:

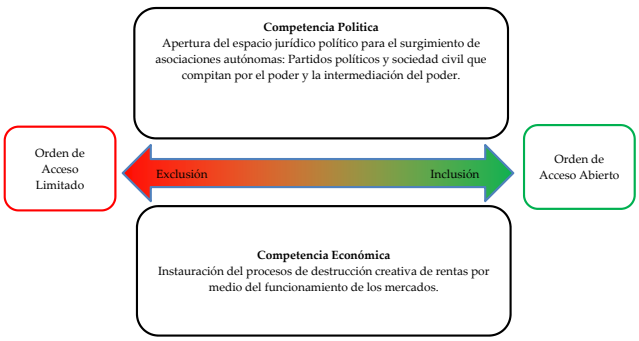
Basado en la experiencia histórica de Europa y América del Norte, North identifica tres condiciones de acceso que pueden evolucionar en un OAL y que permiten el intercambio impersonal, es decir institucional, entre la élite. Ellas son: (1) Estado de derecho para la élite, (2) Apoyo del Estado para las organizaciones permanentes; y (3) control centralizado y consolidado de la fuerza coercitiva (violencia). El Estado de Derecho, la protección a los derechos de propiedad, y el cumplimiento de los contratos, ofrecen a las élites el disfrute de una gama de derechos y el acceso a un conjunto de servicios garantizados por el Estado.

La consolidación de la fuerza coercitiva significa que sólo organizaciones especializadas (los militares y la policía) están autorizadas a ejercerla, y estas organizaciones son controladas por el Estado y siguen las normas constitucionales explícitas sobre el uso de la coacción contra los ciudadanos. El control consolidado de los militares elimina la necesidad de la élite para mantener alianzas vinculadas a las facciones militares, que solo se activan en situaciones en donde estalla la violencia.

La impersonalidad y permanencia de las instituciones y organizaciones son condiciones sin las cuales no es posible el surgimiento de la competencia que caracteriza la lógica del Orden de Acceso Abierto. Las organizaciones permanentes, es decir las instituciones, perviven y continúan más allá de las vidas de aquellos que las crean, permitiendo a la gente crear organizaciones cada vez más poderosas que pueden, por ejemplo, obtener más fácilmente financiamientos, concertar contratos de largo plazo, y exigir el cumplimiento de los contratos y las reglas del juego. Lógicamente, la existencia de organizaciones permanentes requiere también de un Estado perpetuo capaz de mantener sus compromisos.

A través de la historia, las sociedades en las cuales se desarrollan en forma sostenida la protección de los derechos de propiedad y el imperio de la ley, comienzan por establecer acuerdos o compromisos creíbles para garantizar los derechos de la élite.

Figura 10



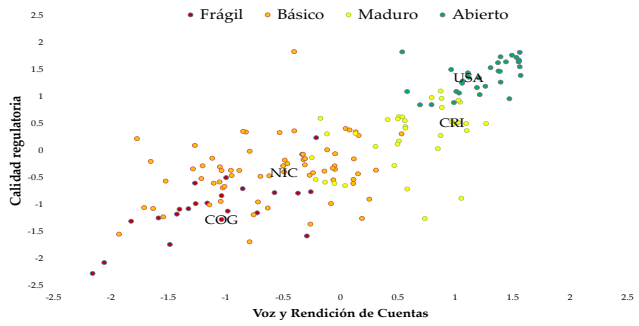
En resumen, las condiciones de acceso al Orden Abierto crean un entorno en el que las relaciones impersonales dentro de la élite son posibles. El Estado de Derecho para las élites, amplía la gama de relaciones y contratos que pueden concertarse entre sus miembros; y permite el surgimiento de una dependencia mutua que no podría sobrevivir sin alguna forma de protección jurídica. El surgimiento de organizaciones perpetuas crea organizaciones de élite más poderosas y capaces de realizar una gama más amplia de actividades económicas y políticas de las que son capaces las organizaciones no perpetuas. Las organizaciones perpetuas también contienen el elemento indispensable del mantenimiento de la identidad impersonal. La élite puede utilizar el intercambio impersonal mediante la utilización de la identidad de la organización perpetua, en lugar de la identidad personal de los miembros de la organización. Una vez que las relaciones de élite se convierten en relaciones impersonales, nuevas posibilidades de inclusión comienzan a abrirse.

Si una sociedad en el umbral del orden de acceso abierto, crea y sostiene nuevos incentivos para la élite, dirigidos a ampliar sucesivamente el acceso al orden al interior de ella misma, puede decirse que la transición hacia el orden de acceso abierto está a punto de producirse. Sin embargo, nada impulsa inevitablemente a las sociedades que se encuentran en el umbral a efectuar la transición. Acuerdos importantes en torno al sistema de valores y creencias que difunden, internalizan y equilibran los conceptos de libertad e igualdad son fundamentales para la transición.

La tipificación de Nicaragua: Las crisis intermitentes y el estancamiento en un plateau de equilibrio catastrófico entre los Órdenes de Acceso Limitado Básico y Maduro con posibles retrocesos.

El siguiente gráfico muestra una panorámica general de la clasificación de países en la tipología de North, en base a su índice logrado en dos indicadores clave de la Gobernabilidad en el estudio del Banco Mundial[24], como son voz y responsabilidad[25] y calidad regulatoria del Estado.

Gráfico 5: Clasificación de paises en la tipología de North



Fuente: Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators 1996-2009.

Como puede apreciarse, Nicaragua se encuentra en el área intersectorial del Orden Básico de Acceso Limitado (OBAL) y el Orden Maduro (OBAL) lo cual refleja que Nicaragua comparte las características de ambos tipos de regímenes. Por razón de comparación se debe observar que en la misma región de América Latina y el Caribe, Haití como caso extremo se encuentra en la misma circunstancia entre el Orden Frágil de Acceso Limitado y el Orden Básico; y Costa Rica como el caso más avanzado se coloca en la línea límite de los Órdenes de Acceso Abierto.

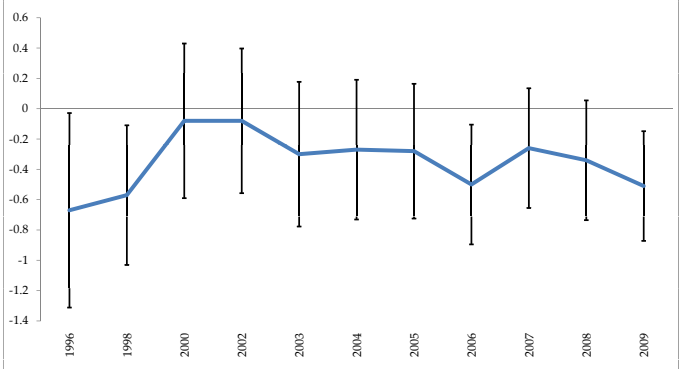
24 Governance Matters, 2007 y 2009: Worldwide Governance Indicators 1996-2006 y 2009, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#

25 O Rendición de Cuentas.

También, puede apreciarse en los gráficos siguientes que describen el comportamiento de los indicadores de estabilidad política y de Estado de Derecho en Nicaragua, durante el período 1996-2008 que estos se mantienen en un rango que va del percentil 20 que marca el mínimo, al percentil 40 que marca el máximo, lo cual indica que el nivel de Gobernabilidad de Nicaragua se mantiene por debajo del percentil 50 que resulta ser el punto medio del indicador.

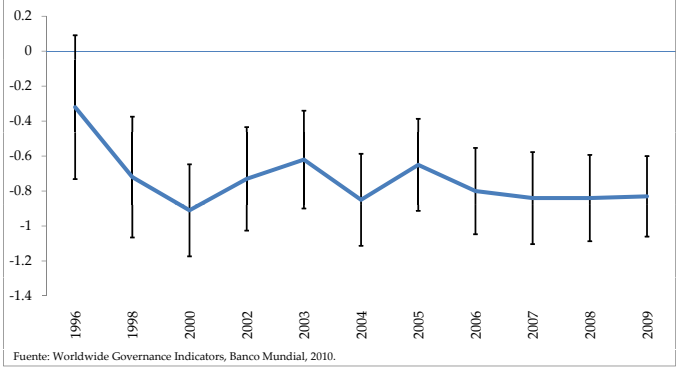
Estos gráficos también confirman la tendencia declinante de los indicadores de gobernabilidad de Nicaragua durante el período 1996-2008; y su tendencia a fluctuar dentro del rango señalado. Es decir que los avances en gobernabilidad logrados durante la década de 1990 tienden a debilitarse y no son sostenibles a través del tiempo por sus constantes discontinuidades y fluctuaciones. En general, los resultados del estudio del Banco Mundial son congruentes con los hallazgos sobre la situación de la Gobernabilidad en Nicaragua de este estudio.

Gráfico 6: Estabilidad Política.
Margen de error al 90% de nivel de confianza.



Fuente: Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial, 2010.

Gráfico 7: Estado de Derecho.
Margen de error al 90% de nivel de confianza.



Fuente: Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial, 2010.

Los avances y retrocesos de la Gobernabilidad durante el período citado, permite concluir que Nicaragua se encuentra estancada en un plateau de estabilización de equilibrio catastrófico que no le ha permitido avanzar hacia mayores niveles de madurez, inclusividad, competitividad y apertura.

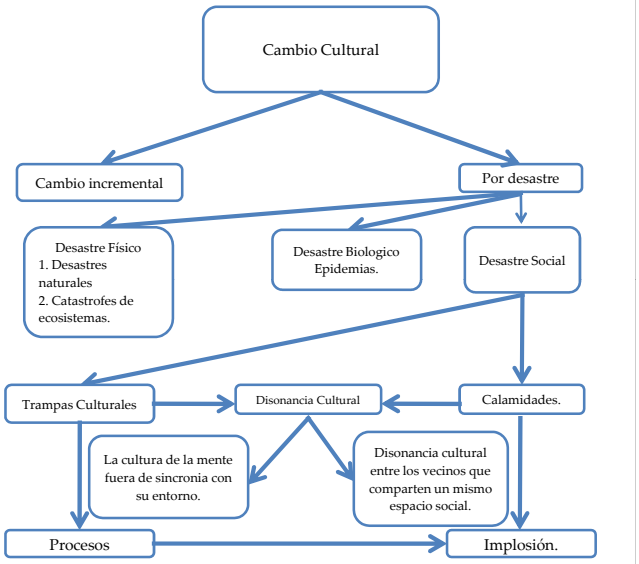
Trampas culturales

En la primera parte de este trabajo se estableció que desde la Independencia hasta el presente la sociedad nicaragüense se encuentra atrapada en un círculo vicioso de anarquía, conflicto y dictadura con algunas raras excepciones. También se estableció que este círculo se refuerza por medio de una cultura cívica negativa que alienta la alienación, la anomia y la desacumulación de capital social. A este tipo de situaciones el antropólogo Paul James Bohannan[26] las conceptualiza como "Trampas Culturales".

Sostiene Bohannan que el cambio cultural puede ocurrir en forma incremental o por desastre; estos últimos pueden deberse a causas físicas (desastres naturales) a causas biológicas (epidemias), o a causas sociales que provocan y mantienen la "disonancia cultural" al interior de una sociedad y constituyen "Trampas Culturales". Ellas pueden manifestarse (1) cuando la cultura en la mente de los miembros del grupo social se encuentra fuera de sincronía con su entorno; y (2) cuando la disonancia cultural ocurre entre vecinos que comparten un mismo espacio social. Las trampas culturales ocurren cuando un proceso social desemboca en un resultado desastroso, súbito e inesperado que puede ser calificado como una "implosión cultural". También, los procesos sociales pueden ser descarrilados por causas externas tales como la conquista o colonización, las cuales constituyen para Bohannan "calamidades" que enfatizan en las sociedades la aflicción y el sentido de pérdida. El gráfico siguiente describe la propuesta de Bohannan.

26 Bohannan, Paul (1995) "How Culture Works" New York, EEUU; Kindle edition. Pp. 117-131.

Figura 11

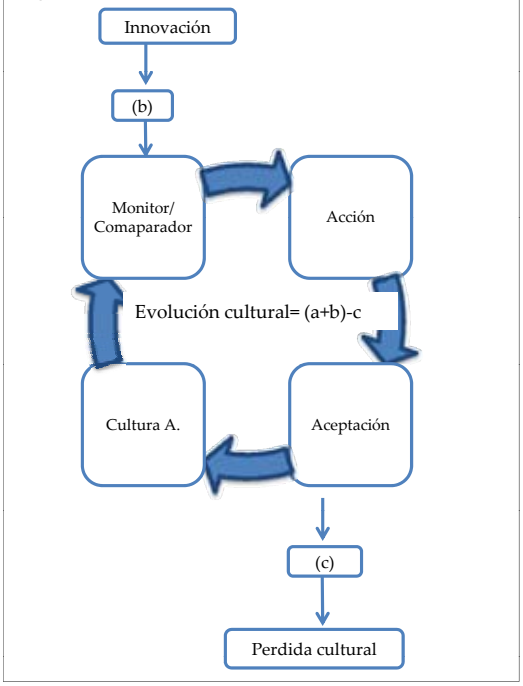


Fuente: Bohannan (1995).

En el caso específico de Nicaragua, es posible observar que las disonancias culturales internas se encuentran en el foco de las causas que han provocado y mantenido el círculo vicioso de anarquía, conflicto y dictadura[27]. Por otro lado, la disonancia cultural con el entorno pareciera ser una de las causas de la ocurrencia recurrente de calamidades, tales como la injerencia e intervención extranjera. Ambos elementos concurren para cerrar la trampa cultural en la que se encuentra la sociedad nicaragüense, la cual ha desembocado en las sucesivas implosiones que aparecen a lo largo de la historia nacional.

De acuerdo con Bohannan, las trampas culturales son superables en los procesos de evolución de las culturas, por medio de la innovación cultural (definida como un estímulo que proviene de fuera del sistema) la cual es incorporada por medio de las presiones que desata la insatisfacción o la creatividad que mueve a algunos actores (que actúan como filtros o monitores) a "hacer mejor las cosas o por lo menos en forma diferente". El monitor que acepta o efectúa la innovación actúa y produce en la sociedad un efecto de demostración del nuevo comportamiento, el que puede resultar ser una mezcla del comportamiento tradicional con la innovación; la demostración provoca un efecto de mímesis o imitación en el contexto social tradicional, la innovación es aceptada cada vez más por un grupo mayor de personas y finalmente, el comportamiento innovador termina desplazando al comportamiento tradicional, el cual se convierte en una pérdida cultural. En el gráfico siguiente es posible apreciar este proceso de la Evolución Cultural[28].

Figura 12



Lo anterior permite afirmar que es posible salir de la trampa cultural en que se encuentra la sociedad nicaragüense, si somos capaces de cambiar los elementos de una cultura fracasada por medio de la adopción y adaptación de comportamientos innovadores que han demostrado ser exitosos. Para lograr el cambio cultural por la introducción de las innovaciones, es preciso contar con los instrumentos o medios apropiados, en ese sentido la educación ha demostrado ser una herramienta clave.

¿Qué reformas tienen el potencial de cambiar la lógica del sistema?

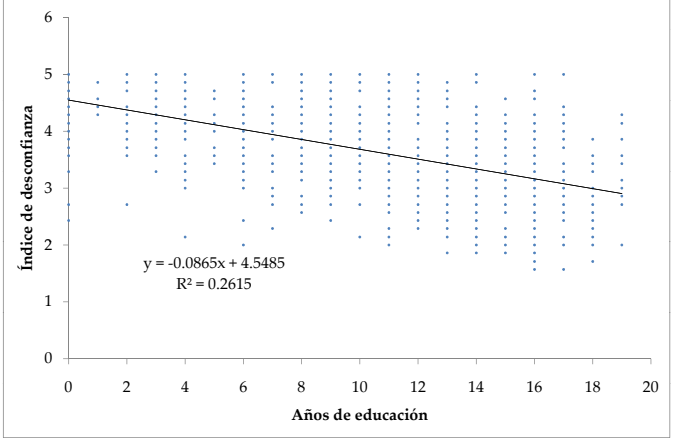
En el gráfico siguiente se presenta el análisis de regresión de la variable independiente Educación (medida por el indicador de años de estudio) y la variable dependiente Desconfianza Interpersonal. De acuerdo con los estudios empíricos del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y Latinbarómetro, así como de los teóricos de los estudios culturales como Ronald F. Inglehart, Almond y Verba, y Fukuyama, en su expresión positiva la "confianza interpersonal" es el principal indicador del

27 Según Bohannan. los desastres sociales alteran el entorno social y/o cultural al cual deben adaptarse las personas; son el resultado de conflictos culturales y crean mayores conflictos; causan disonancia cultural; y cambian las ideas que definen la normalidad cultural de una sociedad. Op.Cit. P. 129.

28 Bohannan. P. Op.Cit. P. 104.

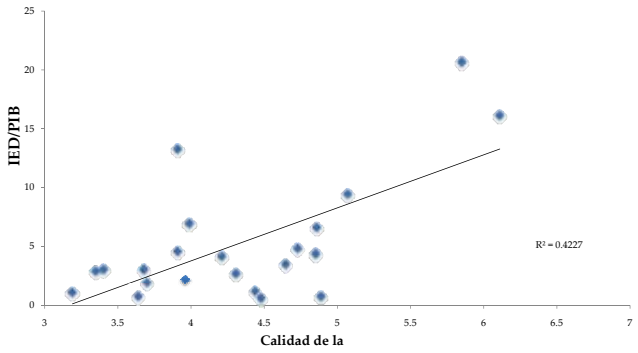
la Cultura Cívica y del grado de acumulación de Capital Social, pues indica la propensión de una sociedad hacia la acción colectiva y la superación del conflicto por la cooperación. Los resultados del análisis de regresión demuestran una fuerte asociación entre ambas variables[29]. Esto quiere decir que es altamente probable que entre más años de educación tenga una persona su desconfianza interpersonal tienda a disminuir, en otras palabras, el acceso a tener más años de educación aumenta la cultura cívica y el capital social de una persona.

Gráfico 8: Educación-Desconfianza



Otros estudios realizados[30] en base a las estadísticas del "Global Competitive Report 2010-2011." han demostrado que la asociación entre educación y desarrollo resulta fuerte cuando se analiza la relación entre la calidad de educación[31] y la proporción de los montos de Inversión Extrajera Directa (IED) y el Producto Interno Bruto (PIB). El gráfico que se muestra a continuación describe esta fuerte asociación entre la calidad de educación y el índice de proporción IED/PIB[32]. En resumen los datos muestran que entre más alto es el nivel de calidad de la educación de un país, más alto es el flujo de Inversión Extranjera Directa que logra captar en proporción a su PIB.

Gráfico 9: IED/PIB - Calidad de la educación.



Fuente: Velazquez Arce, José Luis (2010).

Estos hallazgos demuestran que la reforma educativa ofrece grandes oportunidades para salir tanto de las trampas culturales como de las trampas de pobreza.

Recientemente, han estado circulando en el ámbito local e internacional iniciativas[33] para la reforma educativa, la cual constituye un verdadero desafío para la región de América Latina y el Caribe que adolece de agudos problemas educativos y de innovación. Estas iniciativas proponen una profunda reforma impulsada por una gran alianza entre empresarios, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y padres de familia que sea capaz de generar las presiones sociales necesarias para aumentar significativamente la calidad y la cantidad de la educación en los países de la región.

Andrés Oppenheimer, entre otros, propone: aprender las lecciones de las reformas educativas más exitosas; reforzar y dar prioridad a la enseñanza de las matemáticas, las ciencias y la innovación en los currículos; mejorar los resultados de los exámenes anuales internacionales como PISA de matemáticas, ciencias, lenguaje y tecnología de los estudiantes; entender que la disyuntiva entre educación pública y privada es falsa; reducir en términos relativos los presupuestos de educación superior para concentrarlos en preescolar y primaria, pero sin castigar a las universidades; un año escolar más largo, acortando los períodos de vacaciones; elevar la calidad de la educación normal para producir maestros mejor calificados; reclutar maestros de jardín de infantes con grados de licenciatura y maestrías; pago a los maestros en función del mérito en el aula y no solo por la antigüedad; mejorar el nivel de vida y el estatus social de los maestros a fin de tener docentes

29 R2 de 0,262 y prueba t de -17,835

30 Velásquez Arce José Luis (2010) "La Gobernabilidad como Determinante de los Flujos de Inversión Extranjera Directa en los Países Productores de Media-Alta y Alta Tecnología". Monografía. Facultad de Negocios Internacionales. Universidad Thomas More. Inédita.

31 La Calidad de Educación incluye indicadores de calidad del sistema educacional, el rigor de la enseñanza de las matemáticas y las ciencias, el ranking de las escuelas de administración de negocios, y el acceso a internet en los centros escolares.

32 R2 de 0,423; Índice de Correlación de Pearson es de .650, significativo al nivel de 0.01 (2- tailed).

33 Andrés Oppenheimer (2011) "¡Basta ya de historias!, la obsesión latinoamericana con el pasado y las doce claves del futuro."

bien pagados y altamente competitivos; invertir más en investigación y desarrollo; capacitar a los directores y administradores de las escuelas; crear un indicador del Producto Bruto Educativo, paralelo al Producto Interno Bruto de cada país.

Si bien las propuestas de reforma educativa que circulan en la actualidad, hacen mucho sentido en la lucha por el desarrollo y merecen ser impulsadas, la reforma educativa de Nicaragua debe ir mucho más allá, pues los nicaragüenses tienen que esforzarse más, para poder salir de la trampa cultural en que se encuentran. Eso requiere de incorporar prioritariamente a la reforma educativa la difusión e internalización masiva de los valores, actitudes y comportamientos de la Cultura Cívica, entre ellos: la autoconfianza, la confianza interpersonal, la confianza en las instituciones, el apoyo al cambio gradual, la ética del trabajo, la motivación del logro, tolerancia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad individual, el ejercicio responsable de la libertad; orientación hacia la competencia constructiva; la igualdad ante la ley; el sentido de equidad y la construcción de ciudadanía.

La implementación de esta reforma requiere de la reeducación y revaloración de los maestros y dar prioridad en las universidades a las facultades de ciencias de la educación para calificar a los docentes. Estos factores han sido muy descuidados a lo largo de la historia de Nicaragua.

El control de la fuerza coercitiva en el Estado: Ejército y Policía.

El período comprendido entre 1990 y 2006 se caracterizó en materia de seguridad y defensa nacional por importantes avances en la finalización de la guerra civil, la desmovilización de grupos armados, la reducción sustantiva del ejército, la transición gradual de un ejército partidario a un ejército profesional de carácter nacional; el sometimiento de la fuerza militar y de la policía al control civil con la creación del ministerio de Defensa y el refuerzo del Ministerio de Gobernación; el control de los organismos de inteligencia y seguridad del Estado; la creación de un régimen jurídico[34] que favorecía la no partidarización del ejército y su auto-gobierno y auto-sostenibilidad fuera de interferencias de carácter político; la separación clara de funciones entre el ejército y la policía, y la definición de una política de defensa nacional que se suscribía a las grandes corrientes democráticas en boga en la región centroamericana. Todos estos elementos constituyeron un gran avance hacia la institucionalización de los cuerpos armados del país y al control de la fuerza coercitiva en manos del Estado.

A partir de 2007, varios centros de estudios[35] que dan seguimiento a los asuntos de defensa y seguridad han venido reportando un debilitamiento paulatino de los avances institucionales anteriores; y un deterioro de las instituciones encargadas de la seguridad y la defensa nacional como son el Ejército y la Policía Nacional como garantes del orden interno y externo y controladores de la violencia.

Se ha notado una renovada tendencia al sometimiento del ejército y de la policía al control directo del Presidente de la República, con el correspondiente debilitamiento de las instancias institucionales en este caso del Ministerio de Defensa, el Ministerio de Gobernación y la Dirección General de la Policía Nacional.

Un conjunto de situaciones se han producido que refuerzan esta percepción de deterioro institucional del Ejército y de la Policía Nacional, entre ellos destacan los siguientes:

1. La falta de nombramiento de un ministro de defensa y el ejercicio de sus funciones por el Presidente de la República;

2. La alteración de las normas que regulan la sucesión de los cargos de dirección y comando, y el paso a retiro de los altos mandos militares y de la policía;

3. La aprobación de un conjunto de leyes[36] que cambian la doctrina y la política de defensa nacional, probablemente en contravención de las normas constitucionales vigentes. Estas leyes aumentan el

34 El nuevo marco regulatorio del Ejército Nacional y de la Policía Nacional se estableció en el periodo 1990-2006 y está contenido en: La Constitución Política - Titulo V: Defensa Nacional; Ley 181: Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar; Normativa Interna Militar (NIM) ; Ley 523: Ley Orgánica de Tribunales Militares; Ley 566: Código Penal Militar; Ley 617: Código de Procedimiento Penal Militar; Reglamento Estatutario del Instituto de Previsión Social Militar (IPSM) y su reforma Decreto 21-98; Otras leyes vinculantes a las misiones, funciones y atribuciones del Ejército de Nicaragua; y el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Nicaragua.

35 El Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Publica (IEEPP) (2009) "Desafíos Institucionales de la Policía " Managua. Nicaragua. http://www.ieepp.org/index.php/descargas/?did=1. Pacheco Gaitan Guillermo. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (2008) "Los Libros Blancos en Centroamérica "¿Un paso para consolidar medidas de confianza?" Security and Defense Studies Review. Vol. 7. No. 3. Pp 371-295.

36 "Ley de la Defensa Nacional de la República de Nicaragua"; "Ley de la Seguridad Nacional de la República de Nicaragua"; y "Ley de Régimen Jurídico de las Fronteras". Aprobadas en Diciembre del 2010.

grado de discrecionalidad en la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa nacional y ciudadana; y centralizan el poder militar, policiaco y de inteligencia en manos del Presidente de la República.

4. La permisividad del Ejército y la Policía Nacional, en cuanto a la existencia y el accionar de grupos extra-estatales[37] que ejercen con impunidad violencia política partidaria;

5. La falta de beligerancia en la protección de los derechos humanos y en la sanción de sus violaciones de parte de la Policía Nacional[38];

El deterioro institucional del Ejército y la Policía Nacional se ha reflejado en la opinión pública nacional. El 25 de mayo del 2011 la firma encuestadora CID Gallup reportó una notable caída en la confiabilidad del Ejercito Nacional que desde la década de 1990 se mantenía en primer lugar en dicho indicador. En esta última encuesta, el Ejército Nacional fue desplazado por la Iglesia Católica que logró un 38% de aprobación de parte de la ciudadanía, mientras que el primero se redujo al 31%[39].

El retroceso institucional del Ejército y de la Policía Nacional son altamente preocupantes por los efectos que tendrá en la gobernabilidad del país; y especialmente considerando las nuevas amenazas que se ciernen sobre los países Centroamericanos, desde que se recrudeció la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en los dos extremos del Istmo, en Colombia y México. Durante los últimos años la actividad delictiva a gran escala se ha venido incrementando en Centroamérica, hacia donde se han trasladado los principales carteles de la droga que intentan capturar las instituciones estatales. Estas actividades también se combinan con las amenazas a la seguridad internacional constituidas por: el lavado de activos, la actividad delictiva de las maras o pandillas, el tráfico de personas, el terrorismo, los conflictos limítrofes, la incidencia de desastres naturales, la depredación de los recursos naturales y la destrucción de los ecosistemas.

Las amenazas a la gobernabilidad del país podrían desembocar en el reavivamiento del conflicto interno que ha sido endémico en la historia nacional. Las amenazas a la seguridad nacional y ciudadana, por su lado, pondrían en peligro la integridad del Estado y sus instituciones debido a su posible captura por el crimen organizado que podría degenerar en el surgimiento del Narcoestado.

Por todo esto, es urgente revertir las tendencias a la desinstitucionalización del Ejército y de la Policía Nacional, mediante la reafirmación de su autonomía en el ejercicio de sus funciones; el respeto a su marco jurídico; el apoyo ciudadano a ambas instituciones frente a los intentos de coopción; la disolución y persecución de las fuerzas de choque que ejercen la violencia política partidaria; su integración plena a los esquemas de seguridad y defensa regionales; la adhesión y cumplimiento de las convenciones internacionales contra las amenazas a la seguridad internacional; la suscripción del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional y su jurisdicción; la asignación de mayores recursos presupuestarios a ambas instituciones; y la gestión de recursos externos mediante una iniciativa centroamericana que puede tener como referencia al Plan Colombia y a la Iniciativa de Mérida.

Procesos electorales competitivos que produzcan gobiernos legítimos.

Uno de los aspectos fundamentales que puede cambiar la lógica del sistema es el de sostener, mejorar y reforzar los acuerdos concertados sobre las reglas básicas del juego que regulan la sucesión política y el acceso al ejercicio del poder. Estos acuerdos incluyen el funcionamiento del órgano electoral encargado de organizar y arbitrar las elecciones. Es bien sabido que en los regímenes democráticos la función de las elecciones es crear gobiernos legítimos; y que los procesos electorales fraudulentos tienden a romper los acuerdos sobre la sucesión política y producen gobiernos ilegítimos.

En Nicaragua, los acuerdos de 1987 que pusieron fin al conflicto civil de la década de 1980 se centraron en la búsqueda de una solución política que tuvo en su centro la realización de elecciones libres y supervisadas por la comunidad internacional. Estas se realizaron en febrero de 1989 y dieron el triunfo a la Señora Violeta Barrios. Desde esa fecha hasta el año 2001, los acuerdos sobre las reglas de la sucesión política mediante elecciones fueron ampliados y reforzados. Bajo sus auspicios se efectuaron tres procesos electorales en 1989, 1996 y 2001 los que contaron con altos niveles de participación ciudadana y transcurrieron en forma pacífica y ordenada. A partir del

37 Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, CENIDH. (2010) "Derechos Humanos en Nicaragua: Informe Anual 2010." Managua, Nicaragua. Pp. 201-217. http://www.cenidh.org/publicaciones.php.

38 Ibid. Pp. 201-217.

39 "Preguntados los nicaragüenses ¿Cuál es a su juicio la institución más confiable del país? ubicaron en el primer lugar a la Iglesia Católica con el 38% la que desplaza por primera vez en mucho tiempo al Ejército de Nicaragua que logra un 31%; le siguen los medios de comunicación con el 27%;…. el Consejo Supremo Electoral con el 17%; los Partidos Políticos y Poder Judicial con el 14% y la Asamblea Nacional con el 9%, "Informe Pastrán 25 de Mayo del 2011.

2001, los acuerdos sobre la sucesión política empezaron a debilitarse por la incidencia del llamado "Pacto" y las respectivas enmiendas a la Constitución y la Ley Electoral. Esta reforma fue duramente criticada y rechazada por amplios sectores de la ciudadanía nicaragüense.

En noviembre del 2008 se efectuaron las elecciones municipales las que fueron percibidas por amplios sectores de la población y de la comunidad internacional como fraudulentas. Los observadores electorales comprobaron graves irregularidades en 40 municipios y el FSLN ganá 105 de 146 municipalidades. El reconocido escritor y político nicaragüense Sergio Ramírez opinó:

> "Hay una situación de protesta e inconformidad que no va a estallar inmediatamente, pero ha quedado ese sentimiento. Lo peor es que se destruyó el edificio de credibilidad democrática que se había venido construyendo en Nicaragua en varios años, así como la del Consejo Supremo Electoral. Ese organismo y ese sistema electoral no servirán para ninguna elección creíble que venga en el futuro. ¿Qué le espera a Nicaragua? Vamos caminando hacia una dictadura"[40].

En Marzo del 2010 se efectuaron las elecciones en las regiones autónomas del Caribe de Nicaragua RAAN y RAAS. El proceso se vio empañado por denuncias de irregularidades en el padrón electoral y la baja participación del electorado. Los partidos políticos en contienda sacaron menos votos que en las elecciones municipales pasadas. Aumentó la abstención del electorado en más del cincuenta por ciento; y transcurrieron bajo la apatía e indiferencia ciudadana[41]. Las elecciones fueron ganadas por el partido FSLN.

En noviembre del presente año 2011 se efectuarán la elecciones nacionales que incluyen presidente y vicepresidente, diputados nacionales, departamentales y al Parlamento Centroamericano. En el ínterin, ante la imposibilidad de enmendar la Constitución para permitir la reelección, el Presidente Ortega logró obtener una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declara inconstitucional el artículo que la prohíbe y ya ha sido inscrito como candidato presidencial por el Consejo Supremo Electoral. Este último órgano se encuentra operando irregularmente debido a que ante el impase de elegir a los magistrados a quienes se les vencía su período en el presente año, el Presidente Ortega emitió un decreto para que pudieran seguir ocupando sus cargos. El ex presidente Arnoldo Alemán también ha sido habilitado por la Corte Suprema de Justicia para correr como candidato del PLC al anular una sentencia que le condenaba por cargos de corrupción. El partido FSLN inició desde el 2007 la inscripción privilegiada de sus partidarios y simpatizantes en el padrón electoral mediante un acelerado proceso de cedulación, mientras por otro lado imponía obstáculos a la cedulación del resto de los ciudadanos implementando un proceso oneroso y burocrático. El partido de gobierno ha usado fondos públicos y de la cooperación venezolana para implementar programas de asistencia social a los sectores más pobres dentro de un esquema clientelístico orientado a captar los votos de esos sectores; los partidos de oposición continúan en una amarga lucha intestina que los ha fragmentado profundamente, haciendo imposible los acuerdos, mínimos para presentarse a las elecciones en una sola alianza. El Consejo Supremo Electoral y el Gobierno han rechazado rotundamente las ofertas hechas por la Comunidad Internacional y las instancias nacionales de supervisar los comicios y solo han sustituido la supervisión y observación electoral por un "acompañamiento".

Estas situaciones apuntan a un escenario electoral desacreditado por las posibles irregularidades que pudieran surgir y por la posibilidad real de una masiva abstención, todo lo cual terminaría minando la legitimidad del próximo gobierno que resulte de los comicios de noviembre próximo.

La ausencia de una oportuna observación electoral internacional, podría dar lugar a alegaciones de fraude y adulteración de los resultados electorales. Si esto sucede, la comunidad internacional y en particular el Gobierno de Estados Unidos, podría reconocer que el Gobierno de Nicaragua no cumple con los estándares de respeto a los derechos humanos y de acuerdo con su propia legislación, cerrarle a Nicaragua el acceso a los recursos provenientes de los organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el BID que son fuentes relevantes de ayuda externa que mantiene Nicaragua, luego del retiro de los cooperantes bilaterales. Si este fuera el caso, la vulnerabilidad de Nicaragua se elevaría grandemente al tener que depender para financiar su crónica brecha externa de la cooperación de Venezuela y de las remesas familiares. En este escenario la legitimidad y la efectividad del gobierno tenderían a deteriorarse severamente hasta llegar al punto de rompimiento del

40 Ramirez Sergio. Declaraciones dadas a "El Tiempo. Com." 11 de noviembre del 2008. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4659900

41 Carlos Salinas Maldonado (7/3/2010) "Abstencionismo e irregularidades" Confidencial Digital. http://www.confidencial.com.ni/articulo/152/abstencionismo-e-irregularidades

orden democrático con todas las connotaciones negativas para la Gobernabilidad del país.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, es de importancia vital evitar que los acuerdos que regulan la sucesión política y el acceso al ejercicio del poder[42], así como también la institucionalidad del Consejo Supremo electoral, continúen erosionándose. Dado que a estas alturas no parece posible la concertación de un acuerdo nacional que permita la reorganización del Consejo Supremo Electoral y el nombramiento de magistrados idóneos, una observación nacional e internacional del proceso electoral parece más importante todavía.

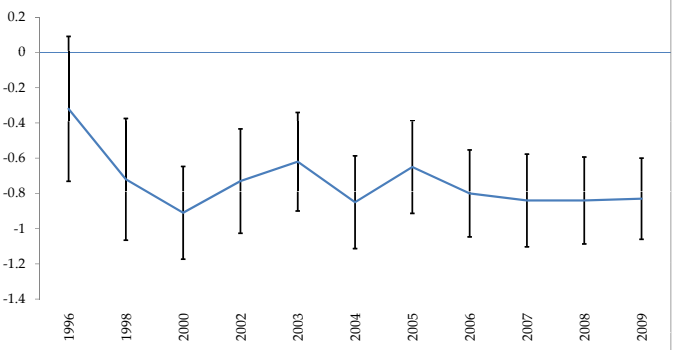
Estado de Derecho, los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos.

Los estudios de Douglass North et alii citados en este trabajo, enfatizan que los factores que impulsan el cambio en la sociedades hacia Órdenes de Acceso Abierto son: el Estado de Derecho, la protección a los derechos de propiedad, y el cumplimiento de los contratos, los que ofrecen a las élites disfrutar de una gama de derechos y el acceso a un conjunto de servicios garantizados por el Estado. Si una sociedad es capaz de crear y sostener nuevos incentivos para la élite, dirigidos a ampliar gradualmente el acceso al orden al interior de ella misma, puede decirse que la transición hacia mayores niveles de acceso abierto puede producirse. Teniendo presente estas premisas, se puede identificar al Estado de Derecho, la protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos como reformas que pueden cambiar la lógica del sistema nicaragüense e impulsarla hacia una mayor apertura.

Es evidente que estos factores mencionados experimentaron un avance sustantivo en la década de 1990. Los gobiernos de la época impulsaron la pacificación del país, la reforma económica y los avances en la gobernabilidad que tuvieron su punto culminante en las reformas constitucionales del 1995, las que moderaron las tendencias autocráticas de la Constitución de 1987; reafirmaron los principios del Estado de Derecho y trataron de equilibrar los poderes del Estado. Sin embargo, hacia fines de la década las reformas que se suponían debían de continuar avanzando, se estancaron y a partir de 1996 empezaron a retroceder y a fluctuar sin poder recuperarse al nivel de su punto culminante. Esta tendencia puede observarse en el gráfico siguiente tomado de los estudios del Banco Mundial.

42 La Constitución y la Ley Electoral.

Gráfico 10: Estado de Derecho.
Margen de error al 90% de nivel de confianza.



Fuente: Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial, 2010.

A partir del 2005 el indicador del Estado de Derecho ha venido deteriorándose notablemente. Este deterioro coincide con la captura del Poder Judicial por los partidos políticos PLC y FSLN. Desde la concertación del llamado Pacto cerca del 2000 ambos partidos procedieron a distribuirse los cargos de gobierno incluyendo en ellos las magistraturas del Poder Judicial, y a partir de entonces las cuotas del FSLN han venido en aumento.

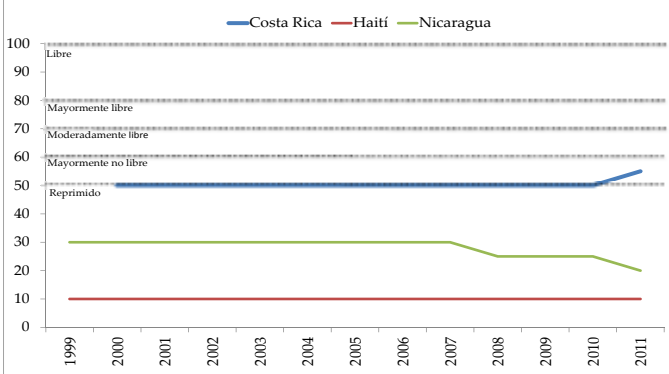
No existen los medios coercitivos del pasado, como el ejército, la policía y la seguridad del Estado. Sin embargo, los partidos políticos mayoritarios y sus líderes han intentado transformar el Sistema Judicial, aplicando la ley en forma arbitraria y repartiendo premios y castigos a través de la administración de justicia, en base a criterios de conveniencia partidaria. Esta situación creó las condiciones para la judicialización de la política que se vive actualmente en Nicaragua.

El deterioro del Estado de Derecho ha afectado la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la seguridad jurídica de los derechos, procedimientos y transacciones que se realizan en el país. El gráfico siguiente, tomado del Índice de Libertad Económica 2011 de la Heritage Foundation, compara la evolución del respeto a los derechos de propiedad en tres países de la región: Haití, Nicaragua y Costa Rica incluyendo el promedio mundial[43]. Puede observarse que

43 Las glosas del Índice de Libertad Económica 2011, de la Heritage Foundation sostienen que en Nicaragua "La Protección de los derechos de propiedad es débil. Existen obstáculos importantes para el cumplimiento de los contratos; el poder judicial está politizado y afectado por la corrupción. La protección de los derechos de propiedad intelectual es casi inexistente. Los registros de los títulos de propiedad son deficientes y son muchos los casos que no se resuelven; la expropiación de tierras a partir de la década de 1980 atenta gravemente contra los intereses de los propietarios de bienes inmuebles. Durante el año 2009, se produjo un aumento de las denuncias de invasiones de tierras, y el Presidente Ortega declaró en numerosas ocasiones que el gobierno no actuará para

mientras Costa Rica se mantiene por encima del promedio con tendencia a superarlo, Nicaragua se mantiene 20 puntos abajo y decae a treinta puntos a partir del 2007, aproximándose a Haití que permanece estancado, 40 puntos por abajo del promedio.

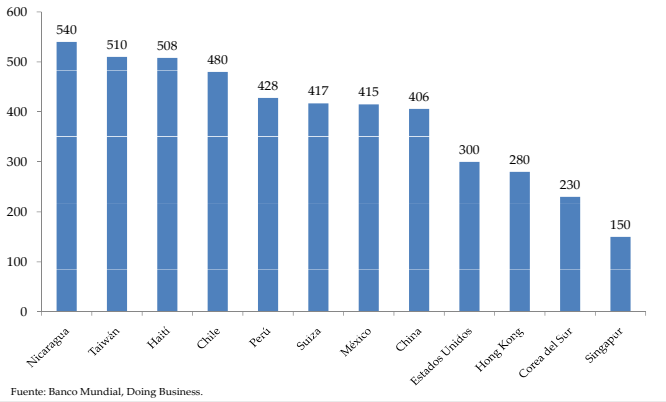
Gráfico 11: Respeto a los Derechos de Propiedad.



Fuente: Index of Economic Freedom , 2011. The Heritage Foundation & WSJ.

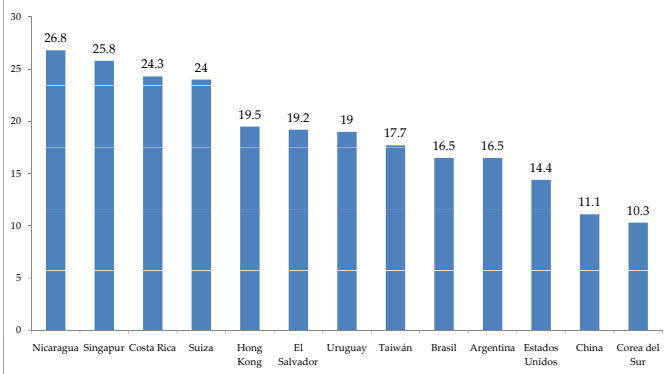
El cumplimiento de los contratos se ha visto afectado por la partidarización de la administración de justicia, la corrupción y la ineficiencia de los tribunales. El índice Doing Business del Banco Mundial reporta que en Nicaragua se requieren en promedio 540 días para obtener el cumplimiento de un contrato lo que equivale casi a un año y medio. El costo del procedimiento asciende al 26,8% del valor del contrato y se requieren 35 procedimientos para su cumplimiento. En los gráficos siguientes se puede apreciar que Nicaragua requiere más días que Haití, Chile, Perú y México para el cumplimiento de un contrato; y los costos exceden, entre otros a los de Costa Rica, El Salvador, Brasil, Argentina y China.

Gráfico 12: Tiempo requerido para el cumplimiento de un contrato.



Fuente: Banco Mundial, Doing Business.

Gráfico 13: Costos del cumplimiento de un contrato como porcentaje de su valor.



Fuente: Banco Mundial, Doing Business.

El Global Competitiveness Index 2011 del WEF ubica a Nicaragua en un rango que va del puesto 108 al 134 entre 139 países en cuanto a los indicadores que miden la ejecutoria de la administración de justicia. Puede notarse en el gráfico siguiente que los lugares más bajos los obtiene Nicaragua en relación a indicadores clave como: la eficiencia del marco jurídico para impugnar leyes y reglamentos; la independencia del Poder Judicial; la eficiencia del marco jurídico para la solución de controversias; el favoritismo en las decisiones de los funcionarios de gobierno; y la protección a los derechos de propiedad.

Cuadro 1: Ejecutoria de la administración de la justicia.

Indicador	Puesto ocupado
Los derechos de propiedad	124
Protección de la propiedad intelectual	115
Pagos irregulares y coimas	108
Independencia judicial	132
Favoritismo en decisiones de funcionarios del gobierno	130
Eficiencia del marco jurídico en soluciones de controversias	131
Eficiencia del marco jurídico para impugnar reglamentos.	134

Fuente: Global Competitiveness Index 2011.

En cuanto a la corrupción, las glosas del Índice de Libertad Económica 2011, de la Heritage Foundation afirman:

> "La corrupción se percibe generalizada. Nicaragua ocupa el lugar 130 entre 180 países en el Índice de Percepción de Corrupción 2009 de Transparencia Internacional. El Tráfico de influencias en el Poder Judicial pone a los inversionistas extranjeros en situación de desventaja en cualquier litigio. La corrupción y el tráfico de influencias para hacer negocios, especialmente en el Partido de Gobierno, la Policía Nacional, y el Poder Judicial, son omnipresentes[44].

desalojar a los que han tomado posesión ilegal de la propiedad privada" (Traducción del autor).

44 La traducción es del autor.

Los principios de igualdad, legalidad, independencia, publicidad e imparcialidad constituyen el conjunto de principios jurídicos que conforman los fundamentos del Estado de Derecho. Por consiguiente, una reforma que persiga el restablecimiento de esta condición, debe iniciarse reafirmando y poniendo en vigencia dichos principios en la actuación de las autoridades y de los poderes del Estado. Debe señalarse que aunque dichos principios se encuentran plenamente desarrollados en el ordenamiento jurídico del país, en la práctica no se cumplen.

El Principio de la Igualdad consiste en que "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivo de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social" (Arto. 27 Cn.).

El Principio de Independencia de la Justicia establece que "Las facultades jurisdiccionales de juzgar y ejecutar lo juzgado corresponden exclusivamente al poder Judicial" (Arto 34 Cn.) y que " Los magistrados y jueces en su actividad judicial' son independientes y solo deben obediencia a la Constitución y a la ley…" (Arto. 165 Cn.). El Principio de Independencia exige que la aplicación de la ley se efectúe con absoluta independencia tanto frente a las partes como frente a los demás poderes del Estado porque todos los ciudadanos son iguales ante la ley. La independencia de la justicia "requiere de la existencia de un marco jurídico adecuado que le sirva de fundamento, de independencia funcional de los diferentes organismos del órgano judicial, de asignaciones financieras que garanticen el funcionamiento del órgano y de un sólido prestigio moral del órgano judicial mismo"[45].

Particular importancia adquiere la independencia de los funcionarios judiciales ante la influencia de los partidos políticos que inciden de manera directa en el comportamiento de los funcionarios y órganos jurisdiccionales.

El Principio de Legalidad establece "La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones" (Arto. 182 Cn.). "Ninguna persona está obligada a hacer lo que la ley no mande, ni impedida de hacer lo que ella no prohíbe" (Arto. 32 Cn.). "Ningún poder del Estado, organismo de gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que confiere la Constitución Política y las leyes de la República" (Art. 183 Cn.). "La administración de justicia garantiza el principio de legalidad que protege y tutela los derechos humanos mediante la aplicación de la ley en los asuntos o procesos de su competencia" (Arto. 160 Cn.).

El Principio de Publicidad establece "Toda persona tiene derecho a conocer toda información que sobre ella hayan registrado las autoridades estatales, así como el derecho de saber por qué y con qué finalidad tiene esa información" (Arto. 26 Cn.). Este principio fomenta la *transparencia* que conlleva el correcto funcionamiento del aparato judicial en todas y cada una de sus funciones y del apropiado conocimiento de éstas por la sociedad. También proscribe la secretividad en la actuación pública.

El Principio de Imparcialidad garantiza una justicia imparcial alejada de halagos, amenazas y de compromisos políticos, ideológicos, o de cualquier naturaleza. Como en el caso del Principio de Igualdad comprende dos dimensiones: imparcialidad *"en la Ley"* e imparcialidad *"ante la Ley"* El primero constituye un límite al Poder Legislativo y significa que las normas deben ser iguales para todos, no conteniendo distinciones carentes de fundamento o discriminatorias. El segundo conlleva la igualdad en la aplicación de la ley, el cual trata de impedir que un mismo órgano judicial pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos iguales.

Los Recursos. El régimen jurídico nicaragüense establece a nivel formal un verdadero Estado Constitucional de Derecho que institucionaliza los controles constitucionales por medio de los recursos de Inconstitucionalidad, Amparo y de Exhibición Personal (Artos. 187, 188,189. Cn).

El problema que se presenta después de comprobar la existencia plena de los fundamentos del Estado de Derecho en la legislación nacional, es su falta de cumplimiento. Es posible que esto se deba a la falta de alineamiento de las normas jurídicas con la estructura administrativa que imparte justicia, el personal encargado de cumplir las leyes y el sistema de valores o la cultura de las autoridades y de la sociedad en que se aplican. Sin embargo, al tratar de establecer una relación de causa a efecto que dé razón del deterioro del Estado de Derecho en Nicaragua durante los últimos años, resulta evidente que este proceso se inició con la *partidarización y politización de la administración de justicia* cerca del año 2000. El efecto directo de la distribución de las magistraturas como botín

45 García Vílchez Julio Ramón (1998) "El Estado de Derecho" Corte Suprema de Justicia. Managua.

de guerra entre los dos partidos políticos, llevó a los puestos de mayor responsabilidad en la administración de justicia en muchos casos a personas no idóneas para el ejercicio de los cargos, puesto que perseguían objetivos políticos, partidarios y personales incompatibles con el sostenimiento de los principios del Estado de Derecho y del servicio público.

En realidad, resulta difícil dentro de los alcances de este trabajo prescribir una reforma que restablezca el Estado de Derecho en Nicaragua puesto que los principales actores carecen de la voluntad política para implementarla, sin embargo esto no obsta para presentar algunas ideas útiles sobre el asunto.

La Reforma debe de fijarse como objetivos la despolitización y despartidización del Poder Judicial, asegurar el acceso rápido de los ciudadanos a la administración de justicia y el funcionamiento eficiente de los sistemas de resolución de conflictos.

Las medidas de la Reforma deben dirigirse a:

1. Resolver el impase de la elección de los magistrados de la CSJ, eligiendo personas idóneas de reconocida imparcialidad, experiencia, capacidad profesional, sentido de justicia, prestigio y amplia aprobación ciudadana. De hecho, la escogencia debe de hacerse según el mandato de la ley que ordena a la Asamblea Nacional realizar amplias consultas con las fuerzas vivas del país y considerar sus propuestas.

2. Recuperar y hacer valer la independencia plena del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado, los partidos políticos, y sus dirigentes.

3. Establecer procesos competitivos para la escogencia del personal administrativo de la CSJ, magistrados de los tribunales de apelaciones, jueces de distrito, jueces locales, árbitros y mediadores de la Dirección de Resolución Alterna de Conflictos (DIRAC) Estos procesos de selección deberían de realizarse por concurso y oposición.

4. Reestructurar los arreglos institucionales del Poder Judicial para hacer eficiente y asequible la administración de justicia. Sobre este asunto se han propuesto las siguientes medidas:

    - La Creación del Tribunal Constitucional como órgano especializado y exclusivamente dedicado al Control Constitucional que garantice la Supremacía de la Constitución.

    - La creación de una instancia para la gerencia administrativa y financiera de la CSJ, encargada de la administración del personal, la ejecución presupuestaria, el archivo de tribunales, la preparación de estadísticas, y la custodia de los depósitos y consignaciones que se hacen en los tribunales.

    - La ampliación de las facultades del Consejo Superior de la Judicatura para que asuma las funciones de asistir a la CSJ en la selección de jueces y magistrados, la supervisión y acreditación de abogados y el control de los notarios públicos.

    - El mejoramiento del sistema de distribución y seguimiento de causas.

    - Reforzar y expandir la cobertura a nivel nacional de la Dirección de Resolución Alterna de Conflictos (DIRAC).

    - Elevar el nivel de la Escuela Judicial para mejorar la capacitación de los funcionarios del poder judicial, abogados y notarios públicos.

    - Promover la autonomía y eficiencia financiera del Poder Judicial, así como la asignación racional de su presupuesto.

5. Actualizar la doctrina jurídica del país, poniendo al día los códigos y completando la legislación nacional en materia penal, comercial empresarial, laboral, en especial las leyes de Carrera Judicial, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6. Inculcar y difundir un sistema de valores que propicie cambios de comportamiento en la población, congruentes con la vigencia del Estado de Derecho, el respeto a los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos.

7. Incentivar una cultura de solución pacífica de controversias por medio de popularizar mecanismos de arbitramento y mediación de conflictos asequibles a toda la ciudadanía.

La Reforma para incentivar la competencia y el funcionamiento de los mercados

Para incentivar la competencia y el funcionamiento de los mercados es preciso mejorar la calidad regulatoria del Estado, la efectividad del gobierno para responder a las

demandas de la población y el control de la corrupción. Para ello se requiere reforzar los mecanismos de frenos y contrapesos que puedan equilibrar el sistema y propiciar el surgimiento de la competencia por el poder y su intermediación así como el funcionamiento de los mercados y la destrucción creativa de las rentas en el sector privado.

Estos desarrollos requieren de las medidas siguientes:

1. El reforzamiento de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SIBOIF) con el objetivo de asegurar que se mantengan abiertos los espacios de competencia entre los grupos financieros que accionan en el país; y aplique las medidas necesarias para evitar la oligopolización del sector y permita el acceso de los empresarios y del público al crédito de inversión a tasas de interés y plazos competitivos.

2. El reforzamiento del Instituto Nacional de Promoción de la Competencia (PROCOMPETENCIA) que es la instancia gubernamental encargada de "promover y tutelar la libre competencia entre los agentes económicos, para garantizar la eficiencia del mercado y el bienestar de los consumidores". Desde su creación por la ley en 2006 el Instituto con un presupuesto mínimo de 1,3 millones de córdobas ha lidiado con casos donde ha sido necesario restablecer las condiciones de la libertad de competencia. Esta función de PROCOMPETENCIA es fundamental para el funcionamiento de los mercados, la eliminación de las prácticas restrictivas del comercio y la competencia desleal. El Instituto requiere de mayores recursos presupuestarios, humanos, técnicos y legales para poder estar a la altura de los retos que enfrenta el sostenimiento de la libre competencia en Nicaragua.

3. El reforzamiento institucional de la Dirección de Defensa del Consumidor que funciona adscrita al Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC) y cautela los derechos de los consumidores a elegir, reclamar, tener acceso a la Información y el derecho a la seguridad de los productos que consume. De acuerdo con Ley No. 182: Ley de Defensa de los Consumidores, corresponde a la DDC conocer y resolver de las demandas y denuncias que interpongan los consumidores en contra de los proveedores de bienes y servicios, aplicando sanciones, cuando corresponda. Las funciones de la DDC son también importantes para la defensa de los intereses de los consumidores y contribuye a equilibrar las relaciones entre proveedores y consumidores. Por lo cual es importante reforzar su institucionalidad y recursos.

4. Estas reformas orientadas al funcionamiento de los mercados, también requieren de la promoción de las ligas de defensa del consumidor que son asociaciones civiles sin ánimo de lucro que defienden los intereses de su sector y están autorizadas por la ley. En la misma línea, se requiere de la promoción y desarrollo de las organizaciones defensoras de los derechos humanos y del ambiente.

La lucha contra la corrupción.

La corrupción es endémica y omnipresente en la sociedad nicaragüense y se encuentra altamente relacionada a la captura del Estado y sus instituciones por los grupos políticos dominantes. Sin embargo, debe de reconocerse que de acuerdo a estándares internos y externos, Nicaragua es el país con menor incidencia del crimen organizado y del narcotráfico en la región. Este hecho, no significa que estas amenazas unidas al lavado de activos, el tráfico de personas y la actividad de las pandillas, no constituyan un grave problema nacional, especialmente en las regiones autónomas del Caribe en donde la presencia de las instituciones del Estado es precaria y deja vacios importantes que la actividad delictiva y corrupta trata de ocupar.

Nicaragua debe asumir como política de Estado la lucha contra la corrupción, a fin de poder reducir el impacto de este flagelo en la vida social. Para ello debe llevarse a la práctica la "Estrategia Nacional Anticorrupción" e integrarse y activarse el Sistema Nacional Anticorrupción. En el "Diagnóstico de la corrupción en Nicaragua" Miguel Peñailillo et al.[46] han señalado que:

> "…el proceso de combate a la corrupción en Nicaragua se presenta como un sistema que adolece de muchas fugas en cada una de las etapas, dispersión, falta de visión común, amplitud y eficacia en la prevención; problemas presupuestarios, de articulación y coordinación en la detección; baja eficacia, celeridad y articulación en la investigación; y poca sensibilidad hacia el fenómeno en el ámbito del procesamiento y una única puerta de salida obstruida por afectaciones endógenas y exógenas".

Basados en ese diagnóstico los expertos en anticorrupción recomiendan promover fuertemente la coordinación interinstitucional entre entidades públicas, para aumentar la eficacia y eficiencia del sistema anticorrupción en las

46 Peñailillo Miguel; Aráuz Ulloa, Manuel; Saldomando, Ángel; Berthin, Gerardo (2009) "Diagnóstico de la Corrupción en Nicaragua" AJALNIC, Nicaragua. P. 85.

áreas estratégicas que tienen que ver con la prevención[47], investigación o detección[48], persecución y sanción[49]. En la tabla siguiente se presenta la integración interinstitucional del Sistema Anticorrupción.

Cuadro 2: Nicaragua: Sistemas anticorrupción.

Áreas LAC	Prevención	Investigación	Persecución	Sanción
Instituciones	Oficina de Etica Pública	Policía Nacional	Policía Nacional	Poder Judicial
	Contraloría General de la Republica	Contraloría General de la República	Ministerio Público	Contraloría General de la República
	Procuraduría General de la República	Procuraduría General de la República	Procuraduría General de la República	
	Ministerio de Educación	Consejo Nacional de la lucha contra las drogas		
		Ministerio Público		

La fase de la prevención de la corrupción debe fijarse como la primera prioridad estratégica de la LAC y se recomienda tomar decisiones sobre las áreas de riesgo de corrupción sobre las que se deben enfocar las prioridades. Los criterios para fijar tales áreas son: 1) la protección de los recursos públicos[50]; 2) la regulación de la actividad económica y los mercados[51]; y, 3) la protección de la soberanía territorial y los derechos humanos[52].

47 En esta fase Peñailillo et al. recomiendan enfocar acciones hacia "a) la formación ética de los funcionarios; b) la focalización del control interno y externo en áreas de gestión pública críticas: impuestos, compras y contrataciones, gestión local; c) la formación cívica y la participación ciudadana asociada a la auditoría y el control social." Ibid. P. 98.

48 En esta fase Peñailillo et al. recomiendan enfocar acciones hacia "a) promover las alianzas entre actores públicos y privados (incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil); b) aumentar la capacidad estatal de control sobre drogas y lavado de activos; y, c) alentar la actividad de la Comisión de Probidad de la Asamblea Nacional tanto en la investigación como en la proposición de políticas y acuerdos." Ibid. P. 99.

49 En esta fase Peñailillo et al. recomiendan enfocar acciones hacia "a) promover la transparencia en el sistema judicial; b) alentar la vigilancia social, periodística y académica sobre la actuación de los tribunales de justicia; c) mejorar el nivel técnico de los profesionales y operadores del sistema judicial; y d) aumentar el personal anticorrupción capacitado en la Policía Nacional, el Ministerio Público, la PGR y la CGR." Ibid. P. 99.

50 En esta área "las áreas de riesgo más importantes están asociadas al ingreso y gasto de recursos públicos, es decir: la recaudación impositiva, los procesos de compras y contrataciones públicas, y los flujos de cooperación internacional (intra o extra-presupuestarios)." Peñailillo et al.

51 Aquí el área de riesgo se centra "en la concesión de permisos y licencias y en decisiones que afectan la actividad económica, dentro de las cuales las fuentes mencionan la industria energética, de las telecomunicaciones y el turismo." Ibid.

52 Sobre este punto deben de considerarse como áreas críticas "el control de lavado de activos, aduanero, migratorio y de transporte, especialmente asociado a la trata de personas, el tráfico de drogas y el crimen organizado." Ibid.

El fomento y refuerzo de las instituciones y asociaciones impersonales y perpetuas.

En las recomendaciones de Douglas North et al. para que las sociedades transiten del Orden Natural o de Acceso Limitado al Orden de Acceso Abierto, ninguna adquiere mayor importancia que el surgimiento de instituciones y organizaciones impersonales y perpetuas. Precisamente, el nuevo marco teórico que propone North et al.[53] para abordar los asuntos de la política y la economía se organiza en torno a la secuencia de conceptos siguientes: El Orden Natural inicial de las sociedades es la Violencia. Las élites crean Instituciones para controlar la violencia y establecer el orden; el orden abre oportunidades para que las élites creen organizaciones que garanticen sus intereses y acuerdos; la interacción de las personas en las organizaciones y la necesidad de consolidar el orden hacen surgir valores y creencias compartidas sobre la libertad y la igualdad que a su vez refuerzan los arreglos institucionales y las reglas del juego, lo que desemboca en la transformación de las organizaciones exclusivas en organizaciones inclusivas que se vuelven impersonales y perpetuas y terminan creando un conjunto de mecanismos de frenos y contrapesos tanto en el ámbito de la política como en la economía que permite el surgimiento de la competencia entre los actores sociales y el equilibrio del sistema; esto abre la oportunidad para que paulatinamente se incluya a un mayor número de personas y grupos en los beneficios del orden. Finalmente, la competencia política y el funcionamiento de los mercados en la economía equilibran en una dinámica recíproca a la sociedad permitiendo el surgimiento de un Orden de Acceso Abierto.

Teniendo presente la lógica anterior, se puede deducir que el avance de la sociedad nicaragüense de un orden de acceso limitado (OAL) (que se balancea entre el orden básico y el maduro) requiere de un fuerte impulso hacia la transformación de las instituciones y organizaciones existentes en entidades impersonales y perpetuas.

En Nicaragua, las instituciones y organizaciones existentes, en su gran mayoría, pueden ser personificadas e identificadas con un partido político, una empresa, una familia o una persona natural. Esto indica que las relaciones sociales se efectúan cara a cara en forma personalizada y temporal. Las consecuencias de las relaciones sociales personalizadas y temporales son fatales para la vida social, puesto que todas las personas mueren y las instituciones

53 North, Douglass C.; Wallis, John Joseph; Webb, Steven B.; Weingast, Barry R. (2009) "Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History" Cambridge University Press. New York. Pp. 251-272.

u organizaciones que personifican no les sobreviven y si lo hacen las sucesiones, casi siempre, se vuelven precarias y turbulentas.

Se debe señalar que la sociedad nicaragüense ha podido generar a lo largo de su historia un conjunto de instituciones y de organizaciones civiles que aun adoleciendo de los vicios anteriores, han sido capaces de cumplir importantes tareas. Durante el período de gobierno de la familia Somoza, especialmente a mediados de la década de 1970, surgieron con gran fuerza un número considerable de asociaciones civiles que jugaron un papel clave en la lucha contra la dictadura. Durante la década de 1980 muchas de estas asociaciones desaparecieron debido a la intolerancia del régimen sandinista a la intermediación de poder que ellas pretendían y a su sustitución deliberada con una sociedad civil espuria que era una mera extensión del Estado[54].

Hacia fines de la década de 1980, bajo los auspicios de las negociaciones políticas que pusieron punto final al conflicto civil, las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos volvieron a tomar vuelo y jugaron un papel importante en la transición democrática, la pacificación del país y en la reforma económica. Desde 1990 hasta el 2006 las organizaciones de la sociedad civil se expandieron por todo el país y a lo largo de todos los sectores. Cabe mencionar que en los cinco primeros años de la década de 1990 la Asamblea Nacional acreditó a más de 3,000 asociaciones y fundaciones de toda índole. En 1999 se creó el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, como institución de rango constitucional, integrada por las organizaciones más relevantes de la sociedad civil, encargada de aconsejar al Presidente de la República sobre asuntos concernientes a las políticas públicas. Durante los primeros seis años de la presente década la sociedad civil jugó un rol protagónico en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el establecimiento de un marco normativo para la participación ciudadana, la elaboración de los presupuestos nacionales y su seguimiento; y la aprobación de las políticas económicas de combate a la pobreza, para obtener la condonación de la gigantesca deuda pública del país. En el gráfico siguiente, se muestra el cálculo aproximado efectuado por Ana Quiroz en el 2006, del número de organizaciones civiles existentes.

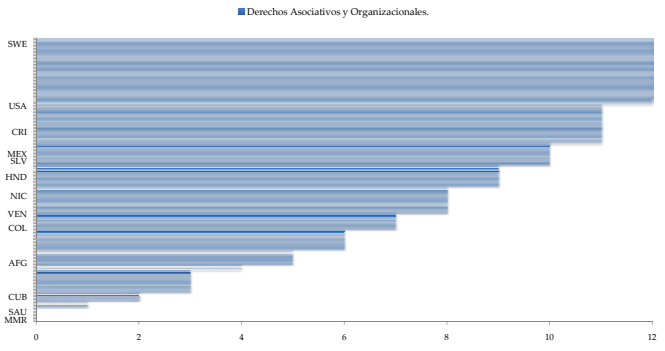
Cuadro 3: Nicaragua, Organizaciones Civiles

Tipo de Organización	Número
Sindicatos Activos	513
Cooperativas	620
Denominaciones Religiosas	600
Universidades y Centros Educativos	100
Organizaciones Empresariales	300
Gremios Profesionales y Grupos de Interés	300
Clubes Sociales	200
Organizaciones Comunitarias	200
TOTAL	**2833**

Fuente: Quiroz Víquez Ana (2006).

A partir del 2007, el gobierno ha demostrado una intolerancia cada vez más grande a la existencia y accionar de las organizaciones de la sociedad civil. Algunas de las organizaciones más beligerantes han sido sometidas a férreos controles gubernamentales y nuevamente se les ha querido sustituir con organizaciones paraestatales como los consejos de participación ciudadana (CPC). En la actualidad, Nicaragua cuenta con una sociedad civil activa que lucha por mantener abiertos sus espacios de acción y participación frente a las acciones disolutorias del Gobierno. El gráfico siguiente elaborado por Freedom House indica que la Sociedad Civil Nicaragüense goza de 8 grados de independencia en una escala de 12, es decir alcanza un nivel de independencia del 66%, a la par de Venezuela y superada por Honduras con 9 y Costa Rica que alcanza una calificación de 11.

Gráfico 14: Independencia de la Sociedad Civil.



, Fuente: Freedom House: Associational and Organization Rights, extraido de: Teorell Jan, Nicholas Charron, Marcus Samanni, Sören Holmberg & Bo Rothstein. 2010

La Sociedad Civil Nicaragüense ha sido sometida durante los últimos tiempos a severas críticas. En el 2006 el sociólogo noruego Axel Borchgrevink[55] comisionado por el Organismo Noruego para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD) realizó un estudio a profundidad de las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense y señaló que durante las últimas décadas, su ámbito ha

54 Ver: Velásquez Pereira, José Luis (1986) "Nicaragua, Sociedad Civil y Dictadura" Asociación Libro Libre, San José, Costa Rica.

55 Borchgrevink Axel (2006) "A Study of Civil Society in Nicaragua. A Report Commissioned by NORAD" Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo. ISBN: 82 7002 126 1.

estado dominado por un conjunto de organizaciones profesionales no gubernamentales (ONGs) activas y de gran visibilidad. En parte, esto se ha debido a la fuerza propia de tales organizaciones, y en parte a la debilidad de otros tipos de organizaciones como las asociaciones civiles. A este fenómeno Borchgrevink llama "la ONGización de la Sociedad Civil Nicaragüense".

Los sindicatos están fragmentados; las organizaciones del sector privado tienden a centrarse en sus propias demandas; los movimientos sociales son casi inexistentes; y las organizaciones de base comunitaria están orientadas hacia los asuntos locales. Aunque en Nicaragua, la sociedad civil sigue estando políticamente polarizada (aunque menos que hace 10 ó 15 años) hay algunos casos notables de coordinación entre sus miembros. Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil han evolucionado a medida que se institucionalizan los nuevos espacios para consultas; y las organizaciones se han orientado, cada vez más, hacia la intermediación y el cabildeo, convirtiéndose en grupos de presión. Sin embargo, existe un trecho largo por recorrer antes de que estos nuevos espacios funcionen de acuerdo a las expectativas de sus miembros.

Concluye Borchgrevink enfatizando que "la ONGización de la Sociedad Civil Nicaragüense" implica las debilidades institucionales siguientes: 1) las ONGs son organizaciones no-representativas, que basan sus actividades centrales en el trabajo de profesionales asalariados en lugar de activistas o miembros que hacen trabajo voluntario; 2) son altamente dependientes de la ayuda externa y por lo tanto, responden principalmente ante sus donantes; y 3) sus actividades se estructuran alrededor de la ejecución de proyectos con objetivos precisos y definidos, en contraste a los movimientos sociales y asociaciones que actúan orientados a la consecución de objetivos más generales. Estas debilidades se reflejan en las siguientes áreas problemáticas de las ONGs:

Representatividad: Las ONGs generalmente solo representan a un puñado de socios de sus asambleas generales, sin embargo en Nicaragua asumen roles de representación de amplios sectores de la población y están integradas en los organismos consultivos reservados para las organizaciones que son verdaderamente representativas.

Responsabilidad: Las ONGs de Nicaragua constituyen un sector asociativo altamente dependiente que se encuentra compitiendo por lo que se considera una ayuda externa cada vez más escasa. Esta condición tiende a que las ONGs sean proclives a someterse a los requerimientos de los donantes. Esto pareciera implicar que las posibilidades de las ONGs de ser responsables ante sus bases de apoyo se reduzcan drásticamente.

Democracia Interna: Existen muchas ONGs que no han instituido los procedimientos democráticos; y por tanto, esto afecta su pretensión de servir de organismos de control del gobierno.

Transparencia: De la misma manera que algunas ONGs carecen de transparencia, tampoco pueden demandar transparencia al Gobierno, cuando ellas mismas no la practican.

Dependencia de la ayuda externa: Nicaragua es un país altamente dependiente de la ayuda externa, y así también lo es su sociedad civil. Las ONGs, en particular, se caracterizan por esta misma dependencia, lo cual afecta no sólo la rendición de cuentas, sino también su sostenibilidad y legitimidad.

Baja legitimidad: Existen percepciones ampliamente difundidas de que las ONGs reciben grandes cantidades de recursos externos y que tienden a utilizarlos en el pago de salarios y otras amenidades. Aunque esto pareciera no ser cierto, el hecho de que dichas percepciones estén muy extendidas implica un desafío a las ONGs, y a su potencial de cabildeo e intermediación.

Profesionalización: La profesionalización de las ONGs es de importancia vital para poder ser capaces de discutir y generar propuestas de políticas públicas sobre asuntos muy complejos. Sin embargo, el mantener la agenda a un nivel altamente especializado aumenta la brecha ya existente, entre las organizaciones profesionales de clase media y los grupos marginados que dicen representar.

Los datos presentados y las críticas señaladas indican que las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense pasan en la actualidad por un mal momento, especialmente cuando se enfrentan a un Gobierno hostil a la intermediación del poder. Teniendo presente lo anterior se propondrán algunas medidas de reforma encaminadas a fortalecer organizacionalmente a la sociedad civil e impulsarlas a mayores niveles de impersonalidad y permanencia.

En primer lugar, el fortalecimiento institucional de la sociedad civil requiere de una reforma sustantiva al marco regulatorio que lo constituye la Ley General Sobre Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro (Ley No. 147) aprobada en 1992. Esta ley requiere que la acreditación de cualquier organización sin fines de lucro se haga por la emisión de una ley de la República que debe

cumplir con todas las etapas del proceso legislativo. Esta disposición es a todas luces restrictiva para el desarrollo de las organizaciones civiles, pues implica una inversión considerable de tiempo, de recursos y cabildeo que en el caso de Nicaragua resultan onerosos y altamente burocratizados. En la mayoría de los países democráticos las organizaciones sin fines de lucro se acreditan por medio de un simple proceso administrativo que es bajo en costos y ágil en términos de tiempo. Por consiguiente, el fomento de la expansión de la sociedad civil requiere de la implementación de esta reforma.

Además, el marco regulatorio actual establece severos controles a la actividad de las organizaciones sin fines de lucro que son aplicados desde el Ministerio de Gobernación por el Departamento de Registro y Control de Asociaciones del Ministerio de Gobernación. Estos controles constituyen un arsenal importante en manos del Gobierno para reducir la autonomía, desincentivar y neutralizar las acciones de las organizaciones civiles. La reforma para el fomento de la sociedad civil debe tender a suavizar dichos controles y reducirlos al mínimo.

El fortalecimiento organizacional de la sociedad civil debe dirigirse a crear y consolidar capacidades que permitan a las organizaciones: incidir y fijar los temas de su interés en la agenda nacional; agregar, representar y abogar por los intereses de sus miembros en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas; proveer capacitación y educación en el ramo de sus actividades; y ejecutar proyectos de desarrollo. Esto requiere de acciones concretas dirigidas a:

1. El fomento de asociaciones representativas de los sectores mayoritarios del país que puedan representar con legitimidad sus intereses, pues es clave para su desarrollo superar la actual etapa de "ONGización";

2. Incrementar la responsabilidad como voluntad, habilidad y capacidad para rendir cuentas a sus membresías;

3. La adopción de valores y procedimientos democráticos para la toma de decisiones interna que asegure la impersonalidad de las organizaciones y la participación efectiva de los afiliados;

4. Aumentar la transparencia en la actuación y el manejo de los recursos de las organizaciones;

5. Liberarse de la dependencia de la ayuda externa haciendo un esfuerzo sustantivo para proveer servicios valiosos a sus miembros que a su vez fomenten la cotización, el aporte de recursos y el trabajo voluntario de sus miembros;

6. Profesionalizarse cada vez más a nivel de sus miembros, cuadros de dirección y de administración para ser eficientes en el logro de sus objetivos;

7. La concertación de alianzas estratégicas y de coordinación de acciones, entre sectores afines, en especial con los medios de comunicación, con el objetivo de maximizar su incidencia en los asuntos públicos;

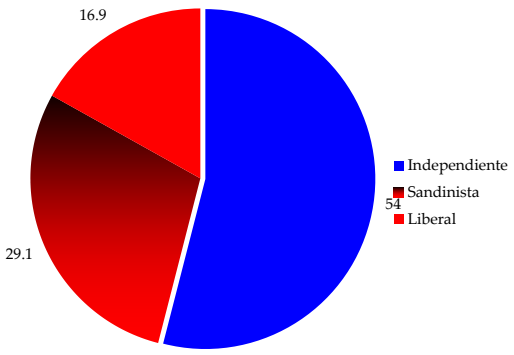
8. Actuar en base a una estrategia de largo plazo que asegure la permanencia de las organizaciones más allá de la vida de sus fundadores y dirigentes.

La Reforma de los Partidos Políticos.

La modernización de los partidos políticos en Nicaragua es un tema pendiente en la agenda nacional. Las reformas constitucionales de 1995 plantearon esta necesidad urgente y prepararon el camino legal para el paso definitivo. Sin embargo, el surgimiento de liderazgos caudillescos en los partidos políticos más representativos de la nación y su posterior sindicalización en el Pacto cerca del año 2000, reafirmaron los resabios tradicionales de la cultura política nacional y se convirtieron en formidables obstáculos para su implementación.

En la actualidad el rezago de los partidos políticos y el avance la sociedad en términos de modernidad ha terminado produciendo una grave disonancia que se expresa en la considerable pérdida de representatividad de los partidos políticos. El gráfico que se muestra a continuación describe esa desalineación e indica que en términos de afinidad ideológica los nicaragüenses no se identifican con los partidos mayoritarios y prefieren declararse en su gran mayoría (54%) independientes.

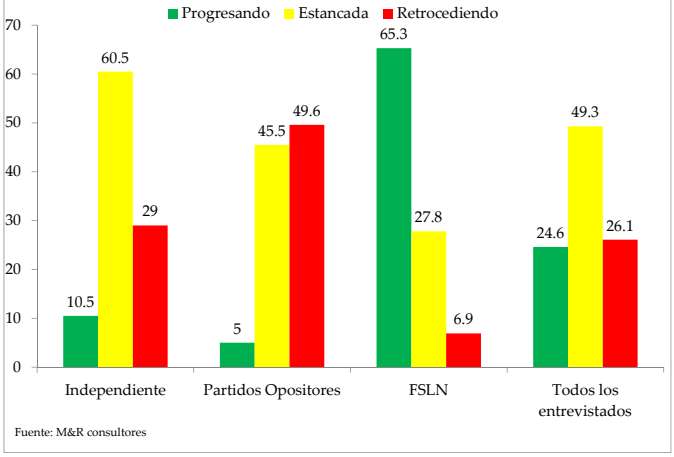
Gráfico 15: Afinidad Ideológica



Fuente: M&R consultores

El cuadro siguiente muestra la distribución de las percepciones de la realidad nacional en cuanto a si ésta progresa, se estanca o retrocede. Aquí los resultados son dramáticos, pues los datos indican que las percepciones de la realidad varían grandemente entre los miembros de los partidos políticos y los que se declaran independientes. Para efectos prácticos, los nicaragüenses habitamos en tres mundos diferentes: los miembros de los partidos de oposición viven en una realidad nacional percibida en retroceso; los miembros del partido de gobierno habitan en una realidad que progresa; y los que se declaran independientes (que son el 60% del 57% de la muestra) viven en una realidad estancada.

Gráfico 16: Usted diría que actualmente, está...



Fuente: M&R consultores

En resumen, estos datos indican que los partidos políticos y sus dirigentes no están haciendo bien su trabajo de agregar las preferencias de la población y cada vez se alejan o se alienan de las grandes mayorías del pueblo nicaragüense que en el mejor de los casos se declara independiente de ellos. Esto es una muestra palpable de la pérdida de representatividad de los partidos políticos en Nicaragua.

Debe recordarse que bajo los auspicios del Pacto se eliminó de la ley electoral la postulación de candidatos a los cargos públicos por suscripción popular. Esta medida reafirmó el control de las candidaturas en manos de los dos caudillos, por medio de la reinstauración del sistema de "Planchas". Así se consagró el rompimiento del lazo de la representación democrática que debe haber entre los electores y los electos, la cual pasó a ser intermediada directamente por los caudillos.

En vísperas de las elecciones generales de Noviembre próximo, la falta de representatividad de los partidos políticos debería de ser una preocupación de primer orden para la clase política nacional. No obstante, el tema escasamente se aborda en los círculos políticos y continúa siendo junto a la modernización de los partidos una asignatura pendiente.

La reforma de los partidos políticos: Las medidas de reforma política para recuperar la representatividad de los partidos, deben incluir: la introducción de elecciones primarias y procedimientos democráticos de toma de decisiones; y la reforma de la ley electoral y la Constitución, en términos de introducir el voto uninominal y reintroducir la candidatura por suscripción popular.

Conclusiones sobre las Reformas.

En la parte final de este trabajo, se ha planteado que la evolución de Nicaragua hacia un Orden de Acceso Abierto requiere de introducir mayores niveles de competitividad, tanto en el campo político como en el económico. En ese sentido debe notarse que la democracia política solo funciona bien cuando va de la mano con la competencia económica y el funcionamiento de los mercados. Las reformas aquí propuestas y que se encuentran alineadas con esos principios son las siguientes:

- Reforma Educativa: Para romper la Trampa Cultural Nicaragua necesita de una profunda reforma educativa que eleve la cobertura y ante todo la calidad de la educación que se imparte a todos los niveles en los centros de enseñanza. Las reformas en términos de la calidad educativa deben estar orientadas a la innovación, los conocimientos prácticos, las ciencias, la investigación y el desarrollo pero principalmente dirigidas a inculcar los valores de la cultura cívica.

- Reforzamiento del control de la fuerza coercitiva en el Estado: Frente a los retos que plantean la conflictividad interna y las amenazas a la seguridad internacional se propone reforzar la institucionalidad del Ejército y de la Policía Nacional como garantes del orden interno y externo y controladores de la violencia, mediante la reafirmación de su autonomía en el ejercicio de sus funciones, el respeto a su marco jurídico; el apoyo ciudadano; la disolución de los grupos que ejercen la violencia política partidaria; su integración plena a los esquemas de seguridad regionales; la adhesión y cumplimiento de las convenciones internacionales contra las amenazas a la seguridad internacional; la suscripción del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional; la asignación de mayores recursos presupuestarios a ambas instituciones; y la gestión de recursos externos mediante una iniciativa regional.

- Salvar el proceso electoral para producir un gobierno legítimo: Evitar que los acuerdos que regulan la sucesión política y el acceso al ejercicio del poder, así como también la institucionalidad y credibilidad del Consejo Supremo Electoral, continúen erosionándose. Dado que a estas alturas no parece posible la concertación de un acuerdo nacional que permita su restructuración y el nombramiento de magistrados idóneos, al menos se debería de lograr la observación nacional e internacional de las próximas elecciones.

- Reinstituir y reforzar el Estado de Derecho: Detener el deterioro del Imperio de la Ley mediante una profunda reforma dirigida a la despolitización y despartidización del Poder Judicial, asegurar el acceso rápido de los ciudadanos a la administración de justicia; el funcionamiento eficiente de los sistemas de resolución de conflictos; la protección de los derechos de propiedad; el aseguramiento del cumplimiento de los contratos y el reforzamiento de la seguridad jurídica.

- Incentivar la competencia y el funcionamiento de los mercados: Las reformas deben dirigirse a mejorar la calidad regulatoria del Estado, la efectividad del gobierno para responder a las demandas de la población, el control de la corrupción, reforzar los mecanismos de frenos y contrapesos que puedan equilibrar el sistema y propiciar el surgimiento de la competencia por el poder así como el funcionamiento de los mercados y la destrucción creativa de las rentas en el sector privado. La implementación de estas reformas requiere del refuerzo institucional de las instancias siguientes: Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SIBOIF), Instituto Nacional de Promoción de la Competencia (PROCOMPETENCIA), Dirección de Defensa del Consumidor (DDC), ligas de Defensa del Consumidor, Organizaciones defensoras de los Derechos Humanos y del ambiente.

- Lucha contra la corrupción: Las reformas propuestas se centran en la aplicación de las convenciones internacionales contra la corrupción; revisar y llevar a la práctica la "Estrategia Nacional Anticorrupción"; aumentar la eficacia y eficiencia del Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) en las áreas estratégicas que tienen que ver con la prevención, investigación, persecución y sanción de la corrupción, promoviendo la coordinación interinstitucional; reforzar a las entidades que conforman este sistema que son: El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la República y los Tribunales de Justicia. Las acciones anticorrupción se deben enfocar en las siguientes áreas de riesgo: la protección de los recursos públicos; la regulación de la actividad económica y los mercados; y la protección de la soberanía territorial y los derechos humanos.

- El fomento y refuerzo de las instituciones y asociaciones impersonales y perpetuas: Para superar la presente fase de ONGización de la sociedad civil nicaragüense se requiere de un conjunto de reformas que refuercen la legitimidad, representatividad, responsabilidad, democracia interna, transparencia, autosostenibilidad y profesionalización de las organizaciones civiles que la integran. También son muy relevantes: la concertación de alianzas estratégicas y de coordinación de acciones, entre sectores afines, en especial con los medios de comunicación, con el objetivo de maximizar su incidencia en los asuntos públicos; y el accionar en base a una estrategia de largo plazo que asegure la permanencia de las organizaciones más allá de la vida de sus fundadores y dirigentes. El fomento de las organizaciones civiles demanda la reforma de su marco regulatorio (la "Ley General Sobre Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro") que establece la emisión de una ley para el otorgamiento de la personería jurídica de las organizaciones civiles. La reforma del marco regulatorio debe orientarse al establecimiento de un trámite administrativo y expedito así como a relajar los severos controles a los que somete a las organizaciones que tutela. El Gobierno debe reconocer la importancia clave de que la sociedad cuente con un número cada vez mayor de organizaciones civiles impersonales y perpetuas que coadyuven a la buena gobernabilidad de la nación.

- La reforma de los partidos políticos: Las medidas de reforma política para recuperar la representatividad de los partidos, deben incluir: la introducción de elecciones primarias y procedimientos democráticos de toma de decisiones; y la reforma de la ley electoral y la Constitución, en términos de introducir el voto uninominal y reintroducir la candidatura por suscripción popular.

Nicaragua y su dilema perenne

El crecimiento del PIB por habitante tuvo un promedio en Nicaragua de 3,0% entre 1951-1960, 2,8% entre 1961-1972, y 2,1% entre 1973-1978. Pero a partir de 1979, no sólo decreció "con respecto a su propia historia, sino que también con respecto a sus vecinos". Entre 1979-1990, el promedio fue de -3,1%, de -0,3% entre 1991-2000, y fue hasta el periodo 2001-2007 que esta tendencia se revirtió con un promedio positivo de 0,8%, pero todavía muy por debajo del promedio de 1,4%, registrado entre 1920 y 1950[2]. Con este desempeño económico no nos sorprende que Nicaragua tenga indicadores sociales entre los más raquíticos de América Latina, pero también a que sea tan vulnerable a las turbulencias externas. El hecho que el país tuviese energía eléctrica las 24 horas en el 2008, fue un logro extraordinario en una sociedad sin recursos propios para pagar por su consumo petrolero, sobre todo, tomando en cuenta su dependencia de los derivados del petróleo para generarla. Sociedades como la nicaragüense por lo general sobreviven "resolviendo" la inmediatez de sus necesidades, sin preocuparse por el futuro. Todos sus problemas, para acudir a una categoría de Albert O. Hirshman, son "apremiantes".

Más allá de lo dicho: ¿Cuál es la incidencia de la vulnerabilidad económica de Nicaragua en su ciudadanía y en su sociedad política?; ¿Tiene el país las columnas sociales para ofrecerle sostén a la aspiración de una arquitectura política propia de la democracia liberal?; ¿Hasta qué punto Nicaragua se asemeja a la España de principios del siglo XIX, con una minoría de ciudadanos alentando la Revolución liberal, pero tal como apuntó el historiador británico Raymond Carr, sin la sustancia social que le diese aliento a semejante cambio?[3]

Estas son las preguntas a las que este ensayo pretende responder, consciente de que si bien es cierto el desplome económico registrado entre 1979 y 1990 fue mayúsculo, la historia de Nicaragua se ha distinguido por su volatilidad económica, espejo de su volatilidad política. Es por esto, que este ensayo también pretende una suerte de síntesis histórica, ubicando lo de hoy, es decir el régimen de Daniel Ortega, en el contexto de 200 años de identidad nacional. El dilema perenne de la gobernanza deseada versus la gobernanza posible estará subyacente a lo largo del ensayo, el cual se inicia con la aspiración de los criollos de la América española a la gobernanza deseada, la que rápidamente fue sustituida por la gobernanza posible.

La recomendación de los antiguos

En su Crítica a las Constituciones, Aristóteles elogiaba a la cartaginesa, debido a que en esa ciudad, "el pueblo espontáneamente se ha mantenido fiel al orden constitucional y no ha habido ninguna revuelta que sea digna de mención, como tampoco un tirano"[4]. Los ciudadanos de Cartago habían logrado una "república bien ordenada", con orden sin tiranía y libertad sin anarquía, por lo cual, el antiguo invitaba a sus contemporáneos a estudiar las instituciones de esta ciudad y otras como Creta y Esparta, cuyos ciudadanos habían forjado gobiernos similares al de Cartago.

La explicación que ofrecía Aristóteles por lo dicho, se desprendía de un arreglo en el que se mezclaban los tres "tipos puros" en los que él había clasificado los regímenes políticos, de tal suerte, que con esta mezcla, según Aristóteles, se prevenían las desviaciones propias de cada uno de los mismos.

El primer tipo puro de gobierno era la monarquía, lo que estaba bien, mientras el monarca fuese "El que sabe" de Sócrates, o el "Rey filósofo" de Platón. Pero cuando el monarca o su sucesor dejan de ser sabios y sólo buscan su lucro personal, este tipo de gobierno degenera en tiranía. En el segundo tipo puro de gobierno, la aristocracia o el gobierno de los mejores, con el tiempo degeneraba en oligarquía, es decir, en el gobierno de los pocos, con proclividad a la acumulación de riquezas/privilegios en favor de este grupito de ciudadanos. Y el tercer tipo puro, la República, estaba bien mientras sus asuntos fuesen exclusividad de los ciudadanos (individuos con educación y propiedades), y se evitase la democracia, modalidad de gobierno en la que todos participan, sin distingo de educación o propiedad, dándole pie a la muchedumbre, la que termina entronizando al demagogo, el líder del pueblo.

Ello explica la insistencia de Aristóteles de combinar los tres tipos de gobierno, los que al perder su pureza, evitaban sus respectivas desviaciones, garantizando así que la cosa pública sirviese, según su expresión, "al interés general". La mezcla de los tres tipos puros de gobierno de Aristóteles siglos después se re-editaría en el sistema de pesos y contrapesos de los arreglos constitucionales de gobierno tal como los elaboró Montesquieu en su *Espíritu de las Leyes* y James Madison en sus escritos, concretamente Madison 51, en los *Federalist*[5]. Luego, que los fundadores

2 Véase *Causas del (de) crecimiento económico de largo plazo de Nicaragua* (Managua, Nicaragua: FUNIDES, junio 2011).

3 Véase Raymond Carr, Spain: 1808-1975 (Oxford: Clarendon Press, Second Edition 1982).

4 Todas las citas de Aristóteles fueron tomada de *La política* (Santa Fe de Bogotá, Colombia: Editorial Panamericana, quinta edición, junio de 1998).

de la nacionalidad estadounidense se viesen como los herederos conceptuales de Aristóteles, utilizando como piedra angular de su constitución, la recomendación del antiguo a favor de la mezcla de gobierno, con el Ejecutivo llenando la función del monarca, the one, la aristocracia ocupando el Senado, the few, y la Cámara de Representantes, the many, como expresión máxima de la representación ciudadana[6].

En sus orígenes, la Constitución norteamericana fue diseñada de tal manera que a la masa solamente se le dio, siguiendo los preceptos aristotelianos, "el poder más indispensable", conformando una democracia representativa capaz de filtrar/frenar las pasiones de las mayorías y proteger los intereses de las minorías, particularmente, los de la aristocracia terrateniente.

El "arte científico" del buen gobierno

Si bien es cierto que los criollos de la América Española de la segunda mitad del siglo XVIII y a principios del XIX, resentían a los peninsulares, sobre todo después de las reformas de Carlos III y la "segunda conquista", su temor a las consecuencias de la orfandad de imperio pesaba más que sus resentimientos[7]. Temían que sin el vínculo con la Metrópolis, las Colonias de Ultramar caerían en el desgobierno y que los "pardos" harían de sus respectivas patrias otro Haití. Este temor, al menos para un segmento importante de las élites hispanoamericanas, fue atenuado por la constitución estadounidense, la que a pesar de ser producto de la otra América, era prueba contundente "del arte científico" del buen gobierno.

Si las 13 colonias constituidas en la nueva nación de Estados Unidos, sin la magnificencia de los virreinatos de Nueva España o Nueva Granada, habían sido capaces de autogobernarse sin grandes descalabros, ¿cómo no iba a ocurrir lo mismo con la América española? Igual a como lo habían hecho los del Norte, de lo que se trataba era redactar una buena constitución, de la cual fluyese el buen gobierno, capaz de garantizar el óptimo aristoteliano, es decir: orden sin tiranía, libertad sin anarquía.

Cumpliendo con el "arte científico" del buen gobierno, los criollos posteriormente a la independencia se abocaron con empeño ejemplar a redactar buenas constituciones. Los conservadores se distinguieron por insistir que la mezcla favoreciese un Ejecutivo fuerte, ya que preferían, influenciados por Thomas Hobbes, correr el riesgo de la tiranía a caer en la anarquía; mientras los liberales, apasionados por la libertad e influenciados por John Locke, en la distribución de los poderes favorecían el parlamentarismo, prefiriendo correr el riesgo de la anarquía al de la tiranía. En las primeras décadas de la independencia, en los nuevos países latinoamericanos se redactaron todo tipo de constituciones, al principio casi todas liberales y al final casi todas conservadoras, llegando al extremo en algunas de ellas de santificar la presidencia vitalicia. Los liberales más "fiebres" de la época, como Alejandro Marure en Guatemala, después de apostar por la libertad y ver sus resultados, terminaron apoyando a sus autócratas como el "indio" Rafael Carrera, proveedor del orden, y, en consecuencia, del progreso[8].

Samuel Huntington en su clásico *Political Order in Changing Societies*, comenta que los próceres de la América española pretendieron ponerle límites en sus constituciones liberales a la autoridad, pero concluye que tal ejercicio no tenía sentido, ya que no se le puede poner límites a lo que no existe. Primero hay que establecer la autoridad y el orden, y es sólo después de ello que se puede aspirar a ponerle límites al poder de los que toman decisiones[9].

Lo problemático con la América española del siglo XIX es que el orden en la mayoría de los países fue impuesto no sobre la base de arreglos constitucionales que perduran en el tiempo (el "arte científico" del buen gobierno), sino más bien, sobre la base de los caudillos, una suerte de monarca, cuya autoridad carecía de la legitimidad que sólo pueden dar la tradición y los siglos. Para entonces,

5 Para Madison 51, véase Benjamin F. Wright, editor, *The Federalist* (New York: Barnes and Nobles Books, 1996).

6 Para una interpretación más escéptica sobre la influencia de Aristóteles en los pesos y contrapesos constitucionales de Montesquieu y los fundadores de los Estados Unidos, véase J.S. McClelland, A *History* of Western *Political Thought* (Londres: Routledge,1996).

7 Sobre el impacto de las reformas de Carlos III y la "segunda conquista" en los ánimos independentistas de las élites hispanoamericanas, véase John Lynch, *The Spanish American Revolution 1808-1826* (Second Edition: W.W. Norton & Company, 1986).

8 Sobre la conversión de los liberales hispanoamericanos de la primera mitad del siglo XIX, incluyendo Simón Bolívar, a la causa del orden, véase Arturo J. Cruz Sequeira, *Nicaragua´s Conservative Republic, 1858-1893* (London: Palgrave in association with Saint Antony´s Oxford, 2002).

9 Huntington argumentó que contrario a la América inglesa, donde sus habitantes tuvieron mayor participación en las decisiones de sus gobiernos locales, en la América española las decisiones estaban centralizadas en los consejos del soberano -- centralización que se acentuó aún más con los Borbones --, por lo cual, con la independencia, la única autoridad legítima desapareció de golpe, provocando el caos que caracterizó a la mayoría de las republicas hispanoamericanas, al menos en la primera mitad del siglo XIX. Véase, Samuel Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven and London: Yale University Press, 1968). Sobre el modo borbónico de gobernar, véase Claudio Véliz, The Centralist Tradition of Latin America (Princeton: Princeton University Press, 1980).

en la desesperación por encontrar esa buena constitución de la que fluyese el buen gobierno, se habían redactado tantas constituciones en la América española que se terminó devaluando la ley, tal como lo había advertido Aristóteles en La Política, cuando afirmó que no se puede "pasar a la ligera de las leyes vigentes a otras nuevas", puesto que semejante práctica "acabará por debilitar la fuerza de la ley".

El caudillo: El remedo del rey

El siglo XIX para la América española fue en gran medida una extensión de los siglos de la colonia, pero sin el rey, el único capaz de administrar un universo de sociedades fragmentadas y en pugnas, divididas por la desconfianza entre reinos, provincias, ciudades, villas y pueblos, entre criollos y peninsulares, entre mestizos e indios, entre las familias del centro y los caudillos de los barrios, entre Dominicos y Franciscanos, entre Jesuitas y los curas de pueblo, todos ellos obsesionados con su jerarquía, dispuestos a obedecerle solamente al rey, quien a su manera les hacía creer a todos, incluyendo al indio "más humilde", que ante él, todos eran iguales.

Esto explica el desbarajuste que abrumó los ideales de los próceres de la independencia y ese afán de llenar el vacío de la autoridad colonial, primero con proyectos de ley, para después caer en ese remedo criollo de la figura del rey, el caudillo, en algunos casos de descendencia española "de sangre limpia" como Agustín Iturbide o Crisanto Sacasa, o mestizos como Santa Ana, Carrera o Cleto Ordoñez. Este último, una suerte de mediador entre los barrios y el centro, mezcla de "aristocracia y democracia", tal como lo describe don José Coronel Urtecho en su obra, *Reflexiones sobre la historia de Nicaragua*, insinuando su origen como hijo natural de uno de los grandes señores de Granada, y el primero de tantos hijos naturales que sirvieron desde la independencia en la función de mediador entre los barrios y el centro, en ocasiones favoreciendo a los barrios y en otras a los del centro, pero siempre jugando a ser él, el fiel de la balanza[10].

El problema con la autoridad del caudillo, resultó ser la de una legitimidad muy frágil, puesto que pretendía gobernar como un soberano, pero sin el respaldo de la tradición de los siglos. Con la legalidad ya devaluada por la ligereza con que se cambiaban las constituciones y una legitimidad frágil, lo único que le quedaba al caudillo era su efectividad, durando su gobierno hasta que durase, por lo que la salida del caudillo casi siempre provocaba una crisis de sucesión. Si bien es cierto la efectividad de su gobierno determinaba principalmente la durabilidad del caudillo, esto no significaba que la mayoría de ellos no guardasen las formalidades legales, e inclusive, que no tratasen de dotar su autoridad de legitimidad asociándola a los símbolos atávicos de la colonia, como fue el caso de Rafael Carrera, cuando además de asumir la presidencia vitalicia de Guatemala, vistió el uniforme y asumió el rango de Capitán General.

El periodo de la anarquía, como se le conoce a las primeras décadas de la Nicaragua independiente, tal vez era inevitable, considerando la "ínfima escala" de su sociedad, enterrada bajo una avalancha de pleitos de familias y resentimientos personales acumulados a lo largo de los años de la colonia, asemejándose Nicaragua a una ciudad italiana de los siglos XV y XVI, como la Florencia de Maquiavelo, fragmentada y polarizada en su interior, con facciones en conflicto, dispuestas a solicitar el patronato de soberanos poderosos de otros lares para alterar la correlación de fuerzas al interior de la ciudad[11].

La República Conservadora, la de los Treinta Años de la segunda mitad del siglo XIX en Nicaragua (1858-1893), si bien es cierto fue restringida, como todas las repúblicas de entonces, en cuanto a quienes podían participar en la vida pública (aunque no tan restringida como aducen sus críticos), crearon un radio de confianza entre la mayoría de los grandes señores del país, los que acordaron actuar siguiendo un mínimo de "reglas del juego". Lo dicho, fue un gran logro para el momento histórico, con sucesiones de gobierno rutinarias y sin figuras dominantes con las excepciones del general Tomás Martínez y su socio minoritario, Máximo Jerez. Y aunque estos años no estuvieron exentos de conflictos, estos fueron muchos menos traumáticos que los de las primeras seis décadas del siglo XIX, lo que hizo posible una obra de gobierno modesta en su magnitud, pero sólida en sus cimientos fiscales, dando inicio al primer ciclo sostenido de acumulación de capital y desarrollo de las fuerzas productivas del país[12].

10 Véase José Coronel Urtecho, *Reflexiones sobre la historia de Nicaragua: De la colonia la independencia* (Managua: Colección Cultural de Centroamérica, Serie Histórica 13, 2001).

11 Sobre las intrigas y conflictos entre las grandes familias y sus clientes en Florencia durante la vida política de Nicolás Maquiavelo, véase Miles J. Unger, *Machiavelli*: A *Biography* (New York: Simon and Schuster, 2011).

12 Para los indiciadores socio económicos de estos años, incluyendo los de las finanzas públicas, número de empleados públicos, los montos invertidos en educación, las inversiones en las redes de telégrafo y ferroviaria como proyectos llevados a cabo por el Estado nicaragüense, y las medidas de gobierno para la promoción de los productos de agro exportación: Véase Arturo J. Cruz Sequeira, *Nicaragua´s Conservative Republic*, 1858-1893 (London: Palgrave in association with Saint Antony´s Oxford, 2002). También véase James Dunkerly, *Power in the Isthmus: A Political History of Modern Central America* (London: 1988).

La política nicaragüense adquirió cierta regularidad, con sucesiones ordenadas entre un gobierno y otro, ampliando los horizontes de tiempo para que la actividad económica de los privados se realizase con alguna seguridad. Victor Bulmer-Thomas, en su obra *The Economic History of Latin America since Independence*, estimó que el crecimiento de las exportaciones de Nicaragua fue de un promedio anual de apenas 0,8% entre 1850 y 1870, aumentando notablemente a 6,1% entre 1870 y 1890, promedio que se compara favorablemente con el de América Latina que para ese mismo periodo fue de 2,7%. Las exportaciones nicaragüenses per cápita, calculadas cada tres años, fueron de $3 en 1870, muy por debajo del promedio latinoamericano de $8,9; mientras que, para 1890, las exportaciones nicaragüenses fueron de $10,1, apenas por debajo del promedio latinoamericano de $11,7, aún cuando los precios internacionales del café habían pasado de 26 centavos USD/libra en 1867, a 11 centavos en 1883, 9 centavos en 1885 y a 2 centavos en 1888[13].

Tal vez el esfuerzo de los conservadores fue demasiado gradual y no incluyó en los cargos públicos a los egresados de los institutos y centros de educación superior (los sectores medios emergentes), los que junto con otros excluidos, formaron parte de la coalición que llevó al poder a José Santos Zelaya, quien a pesar de haber compuesto una constitución idealizada como "La Libérrima" en la mitología del Partido Liberal de Nicaragua, ésta nunca entró en vigencia, al menos en su primera versión. Más bien, José Santos Zelaya se distanció del liberalismo clásico, y en su afán por acelerar la historia, concentró todo el poder en el Ejecutivo, "el número uno", alegando que su división en los pesos y contrapesos de Montesquieu y de Madison, si se quiere la mezcla de los tres tipos puros de Aristóteles para evitar sus respectivas desviaciones, no era otra cosa que una trampa de los intereses oligárquicos para diluir el poder y evitar la transformación revolucionaria que requería el país.

El ensanchamiento del ámbito de acción del Estado y los gastos militares provocados por las revueltas internas y su activismo regional, llevaron a que durante los 17 años de Zelaya (1893-1909) se registraran déficits fiscales mayúsculos, llegando en algunos años a que los gastos de gobiernos superasen hasta en un 30% a sus ingresos (los que crecieron a un promedio anual de 12,4% entre 1893 y 1909). Producto de estos déficits, la deuda total de Nicaragua en USD pasó de 2 millones en 1889, a 3,9 millones en 1894, y a casi 9 millones en 1909. Y tal como lo señala Bulmer-Thomas (véase pie de página 13), entre 1890 y 1912, las exportaciones de Nicaragua crecieron en un promedio anual de apenas 2,3%. El general José Zelaya ejerció el poder con discrecionalidad y vigor, aunque esto no significó un periodo de fluidez política como quedó evidenciado por los múltiples conflictos bélicos en los que Nicaragua estuvo involucrada durante estos años. Y pudiésemos argüir que la falta de disciplina fiscal y los empréstitos externos contraídos durante su mandato, contribuyeron a una economía nicaragüense estancada en las primeras décadas del siglo XX.

La incapacidad de los nicaragüenses en las primeras décadas después de su independencia de anclar la política sobre la base de arreglos imperfectos pero mínimamente estables, hizo imposible la prosperidad material, por lo cual, al orden de los Treinta Años se le debe reconocer un Premium, ya que inauguró el primer ciclo de acumulación de capital relativamente prolongado en la historia del país, y producto de estos años de crecimiento, surgieron nuevas fuerzas sociales y económicas, algunas de las cuales formaron parte de la coalición zelayista. La autocracia de Zelaya a pesar de su permanencia en el poder por un periodo prolongado, no significó un ciclo de acumulación notable, al menos si se compara con el régimen oligárquico de la República Conservadora. Lo que no quiere decir que desde la perspectiva económica, un solo centro de autoridad independientemente de sus arbitrariedades, no hubiese sido mejor a que no hubiese habido ninguno. Se pudiese alegar, prima facie, que el neto de los 17 años de Zelaya, entre creación y destrucción de capital físico fue positivo, un neto menor que el de los Treinta Años, pero muy superior al neto, seguramente negativo, del de entre 1821 y 1857.

La autocracia "buena"

Según los estimados de Mario De Franco, en 1936, cuando el primer Somoza asume el poder, el PIB per cápita de los nicaragüenses medido en USD de 2005 PPP, llegaba a 1,250, y en 1977/1978, un año antes del fin del último Somoza, el PIB per cápita en USD de 2005 PPP, llegó a 4,750, casi cuatro veces superior al del año base (véase pie de página 2).

A partir de la llegada de la primera misión del Banco Mundial a Nicaragua[14], la economía del país aprovechando los precios internacionales favorables para sus exportaciones, creció en un promedio anual de 9,0%

13 Véase Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).

14 Véase, International Bank for Reconstruction and Development, *Report and Recommendations of the Mission to Nicaragua* (Washington DC; April 24, 1951).

entre 1950 y 1954, 2,5% entre 1955 y 1959, 7,3% entre 1960 y 1970, y en 6,0% entre 1971 y 1977, y esto aún pese al terremoto de 1972, que causó pérdidas físicas equivalentes al PIB de Nicaragua de ese año. Independientemente de la discusión alrededor del impacto de estas tasas de crecimiento en la reducción de la pobreza de los nicaragüenses, o si estas tasas de crecimiento dependían exclusivamente de los buenos precios internacionales de sus productos, el hecho es que el país creció de manera sostenida, con estabilidad en los precios y en la relación cambiaria Córdoba/USD, con la inversión privada como el principal motor de ese crecimiento, con niveles aceptables de endeudamiento externo, aún después del alza en el precio del petróleo en 1973, y en un contexto impecable de disciplina macro-económica[15].

Durante los 43 años del somocismo hubo una acumulación de capital todavía inigualable en los 200 años de nacionalidad nicaragüense, de tal suerte que 1977/1978 continúan siendo los referentes para los ejercicios de benchmarking en una variedad de indicadores. Estas tasas de crecimiento se registraron durante un régimen político "no democrático", como ocurrió y sigue ocurriendo en otros casos. En el trabajo de Robert J. Barro, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, apenas se encontró una "relación débil entre democracia y crecimiento", aunque hay un vínculo fuerte entre prosperidad económica y "propensidad a experimentar democracia", la famosa hipótesis de Lipset[16].

Esto no significa que el régimen "no democrático", no se preocupe por garantizar los derechos de propiedad, la santidad de los contratos, y en caso de disputas entre los privados, "en lo tuyo y en lo mío", que el sistema judicial no decida apegado a derecho, todo lo cual, los Somoza en alguna medida garantizaron. ¿Qué pensar de las autocracias capaces de ofrecer lo dicho y generar tasas de crecimiento que rondan el 10,0% durante tres décadas consecutivas como en China, Singapur, Malasia y Viet Nam? ¿Pudiésemos decir que son autocracias buenas? Sobre todo, si terminan siendo "la fase autoritaria" del desarrollo capitalista de estas sociedades[17].

Semejante crecimiento registrado durante los Somoza modificó radicalmente la estructura socioeconómica del país, pasando de ser una sociedad tradicional estancada en su pasividad, a una sociedad tradicional en rápido tránsito a la modernidad, transición en la que todo empezó a cambiar, menos el régimen que inició esa transición modernizadora, la que al final quedó incompleta, provocando la crisis de la "brecha política" tal como la elaboró Samuel Huntington en su obra publicada en 1968 (véase pie de página 9). En el caso de los Somoza, sus 43 años no resultaron ser "la fase autoritaria" del desarrollo capitalista de Nicaragua, y en vez de concluir en la sociedad liberal, esos 43 años terminaron más bien en una crisis de sucesión mayúscula, cuyas consecuencias no han terminado de compendiarse. Algo similar le ocurrió al régimen de don Porfirio Díaz en México entre los siglos XIX y XX, el stock de capital acumulado durante los años de estabilidad fue destruido en los años del caos revolucionario. ¿Pero qué hubiese ocurrido si el último de los Somoza se hubiera ido sin provocar la brecha política que produjo? ¿Hubiese sido el buen autócrata del ensayo de Kaplan, y el somocismo la "fase autoritaria" del desarrollo capitalista nicaragüense?[18].

A final de cuentas, tal como señala José Luis Velásquez en su ensayo sobre instituciones y desarrollo económico, el somocismo representó un ciclo de acumulación de capital para ser seguido por uno de desacumulación, en ese continuo nicaragüense que se desprende de la obra de don José Coronel Urtecho de anarquía/autocracia/conflictos, el que atinadamente destaca el ensayo de Velásquez[19]. Los

15 Para profundizar en estos números y en la discusión sobre el impacto social de estas tasas de crecimiento y su dependencia en los precios internacionales de los *commodities* nicaragüenses, véase: Arturo J. Cruz Sequeira, *Un relato de medio siglo, 1951-2005: ¿Qué ocurrió con Nicaragua?*, estudio realizado para el proyecto Análisis Político y Escenarios Perspectivos, PNUD, Managua, 2005; José Luis Velásquez, *Nicaragua: Outcome of Revolutions*, Tesis doctoral Departamento de Estudios Latinoamericanos Universidad de Arizona, 1997; Francisco Mayorga, *The Nicaraguan Economic Experience*, 1950-1984: *Development and Exaustion*, Tesis doctoral en el Departamento de Economía de la Universidad de Yale, 1986.

16 Según Barro, cuando los regímenes "no democráticos" expanden moderadamente los derechos políticos de los miembros de su sociedad, esta expansión estimula el crecimiento económico, aunque una expansión acelerada después de la expansión moderada, lo retarda. La obra de Barro fue publicada por The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1998. Para la hipótesis de Lipset, la que postula "the more well to do a nation, the larger the chances that it will sustain democracy", véase su ensayo, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *in The American Political Science Review, #53* (March 1959).

17 El argumento de la "fase autoritaria" del desarrollo capitalista de estas sociedades lo exploró recientemente Robert Kaplan en su ensayo "The Good Autocrat", en el *National Interest*, # 114 (July/August 2011).

18 Alan Knight, autor de la *Historia de la Revolución Mexicana* (1986), en una entrevista publicada en México en *Letras Libres* (julio 2010), especulaba que hubiese ocurrido si don Porfirio hubiese manipulado "su sucesión con mas tino", en vez de resistir la institucionalización de su régimen, lo que significaba trascender su figura. ¿Se hubiese evitado la Revolución mexicana? Obviamente este es un asunto de gran complejidad, lo que no quiere decir que la pregunta no deje de ser conceptualmente provocadora y con aplicación al caso del último Somoza en Nicaragua.

19 Véase José Luis Velásquez, *Institucionalidad para el Desarrollo: Una visión de Nicaragua desde la perspectiva política.* (Managua: Publicación de FUNIDES, 5 septiembre 2011).

costos de la insurrección anti-somocista representaron un desplome del PIB en 1978 y 1979, calculado en USD de 1994, de -34,3%, con daños físicos según CEPAL en estos dos años de 480 millones de USD, a los que hay que sumarles los costos económicos del conflicto mayor y sin precedentes en la historia de Nicaragua, los de la década de los años ochenta.

Sobre los orígenes del somocismo la discusión continúa, y en otras ocasiones el autor de estas líneas ha resaltado los motivos estrictamente nacionales que dieron inicio a la autocracia más prolongada en nuestra historia[20]. En cierta forma y guardando las distancias de tiempo y escala, la relación Estados Unidos/Nicaragua de principios de los años treinta del siglo pasado, tiene sus similitudes con la relación de hoy entre Estados Unidos y Afganistán, es decir, la realización del gobierno norteamericano de que cuando retiren sus tropas de esos lares, lo que llenará ese vacío probablemente sea un régimen no democrático, capaz de ofrecerle a Afganistán un mínimo de estabilidad, y que responda a las demandas más sentidas de la agenda geopolítica estadounidense.

En una buena medida, el régimen de los Somoza fue producto de la desesperación imperial por desentenderse de Nicaragua después de 25 años de ocupación militar y micro administrar sus asuntos -- desde el manejo de las aduanas, pasando por la formación de una guardia nacional con pretensiones de un equilibrio bipartidario en la repartición de sus oficiales, hasta la supervisión de sus comicios electorales --, y del convencimiento que los generales Anastasio Somoza García y Emiliano Chamorro eran las dos caras de la misma moneda[21].

La gran descapitalización de los años ochenta

Los dirigentes de la Revolución Sandinista confundieron la crisis del régimen político de los Somoza con la del sistema económico, por lo que no bastaba cambiar el modo político, también había que cambiar, y, de raíz, el modo económico. En la primera Asamblea Nacional de Cuadros que la Dirección Nacional del FSLN sostuvo con sus militantes más destacados a finales de septiembre de 1979, ellos afirmaron que: "En realidad nosotros asistimos a la fusión de la crisis del modelo capitalista, con la crisis de la dictadura, de modo que la crisis de esta última, es también necesariamente, la crisis del régimen económico, el agotamiento de un sistema capitalista dependiente, basado en la sobreexplotación del trabajo, que hizo de la dictadura militar una necesidad histórica"[22].

Mientras la mayoría de los países latinoamericanos durante los años ochenta empezaban a tomar distancia de economías con una esfera pública dominante, Nicaragua pasaba aceleradamente de una economía en la que prevaleció la iniciativa de los privados, a una en la que el eje principal sería la economía estatal. Solamente en los primeros meses de la Revolución se confiscaron 180 empresas y más de 500 mil hectáreas de tierra, y el "polo de acumulación social" continúo nutriéndose de empresas confiscadas por el Estado, ya fuese para prevenir su "descapitalización", o para garantizarles "una administración más eficiente". En menos de un año, el Estado llegó a controlar las Alturas Dominantes de la economía, es decir, la banca y el comercio exterior, incluyendo las importaciones de alimentos y de petróleo. El peso del sector público en el PIB pasó de 15,0% en 1978 a 41,0% en 1980, y para finales de la década revolucionaria más del 70,0% del crédito doméstico fue absorbido por el "polo de acumulación social", lo que explica porque el 70,0% de la inversión bruta fue inversión pública (véase pie de página 15 para las fuentes de estos datos).

A los costos de los cambios radicales en el modo económico, se le deben sumar los costos de los conflictos entre Revolución y sociedad, y entre Revolución y los Estados Unidos. Durante los años ochenta, el promedio del crecimiento de Nicaragua fue de -1,9%, año tras año, comparado a un promedio de 0,9% en Guatemala, 1,4% en Panamá, y 2,4% en Honduras y Costa Rica respectivamente. Las tasas de crecimientos de estos países, aunque fueron modestas, al menos fueron positivas, y la de El Salvador, si es cierto tuvo un promedio negativo de -0,4%, no se asemeja al promedio de crecimiento negativo de Nicaragua del -1,9%. Regresando a los cálculos de Mario De Franco, el PIB per cápita de los nicaragüenses medido en USD de 2005 PPP durante los años de insurrección anti somocista se desplomó, y continuó en caída libre hasta llegar en 1990 a los niveles de 1948 (véase pie de página 2).

20 Véase Arturo J. Cruz Sequeira, *"One Hundred Years of Turpitude", New Republic* (16 November 1987).

21 Henry L. Stimson, uno de los grandes de la diplomacia estadounidense, fue enviado presidencial a Nicaragua durante los años veinte del siglo pasado, dándose cuenta una vez en Nicaragua, que entre Conservadores y Liberales no existían diferencias de fondo que afectasen los intereses de su país. Para Stimson, los dos partidos eran la misma cosa, agregados de señores en pugna por adueñarse del raquítico aparato estatal. La guerrilla de Sandino pospuso la decisión de los norteamericanos de ausentarse de manera directa de Nicaragua. Véase su obra *American Policy in Nicaragua* (New York: Charles Scribner´s Sons, 1927).

22 Véase Asamblea de Cuadros Rigoberto López Pérez, 21, 22 y 23 de septiembre de 1979, *Análisis de la coyuntura y tareas de la revolución popular sandinista* (Managua, octubre 1979).

Cabe especular, que la descapitalización de finales de los setenta y de los años ochenta del siglo pasado, es solamente comparable al período de la anarquía de la primera mitad del siglo XIX. Y con el regreso súbito a la economía de mercado de los años noventa, las tasas de crecimiento no han sido ni constantes ni suficientemente vigorosas para compensar la descapitalización de años recientes. En los treinta años comprendidos entre 1978 y el 2007, calculados a precios de 1994, Nicaragua registró 12 años de crecimiento negativo, de los cuales tres registraron caídas de -7,8%, -26,5% y -12,4%. De estos 30 años sólo en dos años consecutivos el país registró un crecimiento del 5,0%, estos ocurrieron durante los dos años finales del gobierno de doña Violeta de Chamorro, y cuando se alcanzó 7,0% de crecimiento en 1999, la mejor tasa de esos 30 años, hay que reconocer el protagonismo de la inversión pública que pasó de 262,2 millones de USD en 1998, a 436,5 millones de USD en 1999, financiada en un 67,0% por donaciones y préstamos externos motivados por la destrucción y daños causados por el huracán Mitch[23].

En los años noventa del siglo pasado, en Nicaragua no solamente cambió el régimen político, sino también, el modo económico. A finales de los setenta en la economía dominaba la iniciativa de los privados. En los años ochenta más bien fue la esfera pública la que dómino la actividad económica. Y en los noventa al menos en teoría, serían nuevamente los privados los principales agentes productivos. Cambios radicales en el modo económico de lo privado a lo público y de éste a lo privado, en un lapso de 11 años, es suficiente para descarrilar a cualquier economía. Sobre todo, cuando se pretende tener una economía de mercado sin empresarios, lo que equivale a un tren sin locomotora. Muchos años son necesarios para que las relaciones de propiedad se "normalicen" y para que los privados se animen a invertir en el país.

Entre 1990 y el 2000, la composición de las exportaciones nicaragüenses se mantuvo sin cambio alguno, 92,0% de las mismas continuaban siendo bienes primarios, lo que irroga un contraste dramático con relación a las de Costa Rica, cuyas exportaciones de bienes primarios en 1990 representaron el 66,0% de su total, y en el 2000, solamente el 34,0%. Cuando el precio del café se desplomó en el 2000 al punto que un quintal de café obtenía el 43,0% de 1960, Nicaragua (donde el café representaba 7,0% de su PIB y 23,0% de sus exportaciones), se enfrentó a una crisis social que sólo se diluyó debido a la válvula de escape costarricense en especial y foránea en general, con 700 mil de sus ciudadanos emigrando entre 2000 y 2006 al país vecino, pero también hacia otras latitudes. En sólo 7 años emigraron casi la misma cantidad de personas que emigraron en 21 años, 900 mil, entre 1978 y 1999[24].

La descapitalización de años anteriores, la volatilidad en el modo económico y las tasas de crecimiento modestas e irregulares, explican que la pobreza entre 1993 y el 2005, pasó, en porcentajes de la población, del 50,3% a 47,8%, 45,8%, y después subió a 46,2%, lo que representa una disminución de solamente 4 puntos en la pobreza general del país en 12 años[25]. Cuando tomamos the long view, entre 1950 y 2009, a precios constantes de 2000, según CEPAL, el crecimiento promedio de Nicaragua en esos 59 años fue de 2,8%, mientras Costa Rica, registró la segunda tasa de crecimiento más alta en América Latina con un promedio anual de 5,12%. ¿A qué se atribuye esta diferencia de 2,3 puntos a favor de Costa Rica durante 59 años? ¿Es acaso el resultado de una sociedad sin conflictos mayúsculos como los de la nicaragüense?

Los números de la Nicaragua de hoy

En el 2009, el PIB nominal de Nicaragua se ubicaba en 6 mil millones de USD, ni siquiera la mitad del PIB nominal de Honduras, la segunda economía más pequeña en Centroamérica, con 14,7 miles de millones de USD. Además de la insignificancia de la economía nicaragüense en el marco regional, ¿qué significan estos números? Obviamente la escala de la economía nacional es reducida, y no hay densidad de intereses, lo cual es problemático si se pretende pasar del Estado Máquina de Maquiavelo como "instrumento de algunos", al Estado Neutro de la sociedad liberal, como componedor/árbitro creíble de una multitud de intereses en contienda. Cuando la economía es pequeña los grandes conglomerados son pocos, transformándose en intereses dominantes, sobre todo cuando estos intereses se regionalizan/globalizan, y cuando la sociedad política y el Estado son débiles. La sociedad política estará entonces subordinada a la sociedad económica, restándole credibilidad a la propuesta liberal del Estado neutro, supuesto a garantizar que la economía de mercado funcione para todos, empresarios y consumidores, sin caer en aberraciones rentistas propias del mercantilismo.

El PIB per cápita nominal de los nicaragüenses apenas supera hoy un los un mil USD (en El Salvador es de

23 Véase Gobierno de Nicaragua, Estrategia Nacional de Desarrollo (Managua 2002).

24 Véase Francisco Mayorga, *Nicaragua 2010: El futuro de la economía* (Managua: Ediciones Albertus, 2008).

25 Véase Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Reporte preliminar indicadores básicos de pobreza* (Managua, 12 diciembre 2006).

3,500), y sobre la base de los cálculos de De Franco, en términos reales, no alcanza el penúltimo año del régimen de los Somoza. ¿Cuál es el significado de estos números en términos de densidad ciudadana? ¿Tiene Nicaragua el cuerpo social lo suficientemente desarrollado para aspirar a una sociedad de ciudadanos preocupados por el futuro y la calidad de la educación de sus hijos, y no de clientes ansiosos de que "alguien" les resuelva sus necesidades inmediatas?.

En 1978/1979, había una masa crítica de nicaragüenses que aspiraban a la modernidad superior proporcionalmente a la de hoy, masa crítica que fue el resultado de varias décadas de crecimiento económico[26]. En el 2011, la mayoría de los nicaragüenses se ubican en la sociedad tradicional, renuente a los cambios, con índices de productividad muy bajos, abrumados por satisfacer la inmediatez de sus necesidades, propensos a relaciones entre patrón y cliente, basadas en pequeños favores. Si partimos de los tres "tipos puros" de la legitimidad de la autoridad de Max Weber, carisma, tradición y racionalidad, probablemente encontraremos que la mayoría de los nicaragüenses están entre carisma y tradición, con una minoría aspirando a la racionalidad, que es lo mismo que las normas, los arreglos institucionales, el celebrado Estado de Derecho.

La mediación entre Estado y sociedad, aún en países con niveles de desarrollo superiores a los de Nicaragua -- que son todos en América Latina, con la excepción de Haití -- es una tarea difícil, sobre todo, porque los recursos fiscales por lo general no corresponden a las exigencias de la ciudadanía. Cuando observamos los números en el presupuesto formal del gobierno de Nicaragua, con gastos que han fluctuado recientemente entre 1,550 y 1,700 millones de USD anualmente, y de los cuales un porcentaje significativo se origina en donaciones y en préstamos externos[27], cabe preguntar: ¿Cuán factible es el orden político, soslayando la gobernanza democrática, en circunstancias de insuficiencia fiscal y de exigencias ciudadanas, las que si bien es cierto son modestas, no lo es menos que son numerosas e inmediatas, y van desde transporte público y energía a precios altamente subsidiados, hasta láminas de zinc para los techos de sus viviendas, y el regalo de piñatas para que los hogares pobres celebren sus navidades?

En el 2008, cuando el precio del barril del petróleo promedió los 100 USD, y Nicaragua no hubiese tenido el arreglo petrolero con Venezuela, cabe preguntarse: ¿Qué hubiese ocurrido con la mediación entre Estado y sociedad? ¿Hubiese tenido la sociedad política nicaragüense la capacidad de enfrentar semejantes turbulencias? ¿Qué hubiese ocurrido con la estabilidad macroeconómica y los programas del Fondo Monetario? Según el politólogo David Easton, los sistemas políticos, independientemente de su naturaleza, deben tener la capacidad de enfrentar tensiones, las que pueden ser "prosaicas", derivadas de las presiones "cotidianas de la vida política", o bien, de "rasgos espectaculares" como la crisis energética de los últimos años, o la "gran contracción" por la que atraviesan actualmente la mayoría de las economías desarrolladas. La fragilidad de la economía nicaragüense pareciera indicar, que su sistema político, sin arreglos peculiares como el que se tiene con Venezuela, simplemente no es capaz de enfrentar las tensiones de "rasgos espectaculares"[28].

La disciplina fiscal/estabilidad macroeconómica es sine qua non para viabilizar tasas de crecimiento económica sostenidas, y así incidir en la reducción de la pobreza vía la generación de empleos en la economía formal. Lo dicho requiere, inter alia, que el país se mantenga dentro de los lineamientos que el FMI le exige al gobierno de Nicaragua, en la mayoría de los casos, correctamente. Si Nicaragua sólo contase con los recursos del presupuesto formal, la disciplina fiscal requerida para tener crecimiento y prosperidad en el futuro, probablemente no tendría sustentabilidad política. ¿Cómo satisfacer entonces ese bolsón de pequeñas pero numerosas exigencias que abruman a la mayoría de los nicaragüenses, sin sacrificar el futuro para "resolver" el mientras tanto? La cooperación venezolana fuera del presupuesto formal es el ingrediente clave para responder a esta pregunta, estimada sobre los números del Banco Central de Nicaragua, en un monto superior a 1,500 millones de USD cuando se cierre este quinquenio del presidente Ortega, facilitando ese modelo que en otras publicaciones clasifiqué como "populismo responsable", compaginando los recursos venezolanos producto de la relación especial entre Hugo Chávez y Daniel Ortega, y los programas del FMI[29].

26 Sobre la base de la hipótesis de Lipset y las investigaciones de Adam Pryeworsky y Fernando Limongi, Fareed Zakaria concluyó que hay una zona económica de "transición democrática" que requiere entre 3 y 6 mil USD per cápita. Fuera de esta zona económica, las probabilidades de consolidación democrática son muy bajas. Véase su obra *The Future of Freedom*: *Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York/London: W.W. Norton and Company, 2004).

27 En el 2010, entre préstamos externos y donaciones, la cooperación tradicional dentro del presupuesto formal fue de 408 millones de USD. Véase International Monetary Fund, *Nicaragua: Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding* (Washington: April 8, 2011).

28 Véase David Easton, *Esquema para el análisis político* (Buenos Aires: Amorrortu editores, Octava edición en castellano 1999.).

29 Véase Arturo J. Cruz Sequeira, ponencia ante el Central American Working Group (San Salvador: Inter-American Dialogue, FUSADES, FUNDE, 12 mayo 2011). También véase Arturo J. Cruz Sequeira,

Sin dudas, los fondos venezolanos han sido utilizados por el gobierno de Nicaragua con un margen de discrecionalidad considerable, y para financiar programas sociales con fines clientelares, pero estos a fin de cuentas no dejan de representar un alivio importante para aquellos que reciben sus beneficios. En sociedades como la nicaragüense, con baja densidad ciudadana, un número significativo de sus pobladores para no decir la mayoría, están más preocupados por la efectividad de sus gobiernos (expresada en estos programas sociales con fines clientelares) y no tanto por los temas de legalidad y legitimidad. En la Encuesta nacional de M & R realizada entre el 27 de noviembre y el 6 de diciembre de 2010, cuando se preguntó, ¿si un presidente está respondiendo a las necesidades de la población, no importa cuántas veces haya sido presidente, puede seguir optando por la presidencia?, el 60,0% de los encuestados respondió afirmativamente, 31,0% registró su desacuerdo y el 9,0% restante dijo no saber, o no respondió.

Sobre las encuestas recientes, particularmente en lo concerniente a la intención de votos para presidente, se ha generado una gran controversia con la evolución de esta medida a favor de Daniel Ortega, la que pasó en la de M & R de 43,3% en septiembre del 2010, a 56,5% en junio de 2011[30], resultado que contrasta con la encuesta nacional publicada en agosto del 2011 de CID Gallup-Centroamérica, en la que Ortega tiene una intención de votos de solamente el 42,0%, lo que irroga una diferencia respecto a la última de M & R de casi 15 puntos.

Donde sí hay consenso es en que los números personales de Daniel Ortega han mejorado significativamente. En la encuesta nacional de B & A publicada en octubre de 2005, las opiniones desfavorables de Ortega se situaban en -62,2%, con positivas de apenas 29,8%, con no sabe o no responde, de 8,0%, para un neto negativo de -32,4%. En la encuesta nacional de B & A realizada entre el 28 de septiembre y 8 de octubre del 2010, las opiniones positivas sobre Daniel Ortega saltaron a 58,1% y las negativas se redujeron a 31,7%, con no sabe, no responde, de 10,1%, con un neto positivo de 26,4%. En la última encuesta nacional de B & A realizada junto con CINCO entre el 28 de mayo y el 9 de junio 2011, donde sólo se encuestaron a los independientes, equivalentes a 34,0% de la población, Daniel Ortega tuvo el índice de agrado más alto entre todos los candidatos, con 44,3%, seguido por Fabio Gadea con 36,6% y Arnoldo Alemán con 16,4%. En la propia encuesta de CID Gallup Centroamérica publicada en agosto de 2011, 60,0% expresaron opiniones positivas sobre Daniel Ortega, números que contrastan con la encuesta de la misma firma presentada en sesión privada al Capítulo de CEAL-Centroamérica en mayo del 2006, en la que los positivos de Daniel Ortega eran 29,0%, y sus respectivos negativos de
-54,0%, y 17,0% sin opinar.

Semejante cambio a favor en los números personales de Daniel Ortega, puede ser un reflejo de la estrategia de comunicación de su gobierno, y/o, de la efectividad de su gestión cuando se trata de resolver esa multitud de "pequeñas" necesidades de la mayoría de los nicaragüenses, una gestión que se asemeja a la de un "gigantesco alcalde", y no tanto a la de un jefe de Estado distante en su accionar, encargado principalmente de tomar las grandes decisiones en los temas fiscales y monetarios, que son relevantes en "abstracto", pero que la gente no los siente de manera inmediata, como cuando el lago crece y el gobierno -- entiéndase el presidente Ortega --, atiende a los desplazados personalmente por las inundaciones y las lluvias.

Esto no quiere decir que lo macroeconómico no importe en este gobierno, todo lo contrario (es una de las grandes lecciones aprendidas de la década de los ochenta), pero ese es el tema del segmento minoritario de la sociedad nicaragüense más identificado con lo moderno. Este equilibrio entre disciplina fiscal, programas sociales y tasas de crecimiento económicas satisfactorias, depende sin embargo de varios factores, entre los que se destacan la cooperación venezolana basada en una relación personal entre los dos jefes de Estado, la cooperación tradicional de las multilaterales, en las que inciden de manera decisiva los Estados Unidos y los europeos, todos ellos preocupados por conservar la integridad de la liturgia electoral, y por supuesto las condiciones generales de la economía mundial. De estos factores dependerá si en el próximo quinquenio Daniel Ortega, si fuese reelegido, gobierna con una economía que crece al 5,0% o al 2,0%, con la paradoja que un crecimiento del 5,0%, crea condiciones para una ciudadanía más densa y exigente en sus reclamos económicos y políticos.

La zona gris

En el celebrado ensayo de Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", éste tomó distancia de la escuela de la transición democrática, según la cual, no había "ninguna precondición", ya fuese socio económica, histórica o cultural, que incidiese decisivamente en la transición democrática, la cual sería exitosa una vez que ésta se iniciase con una secuencia lineal de una sola vía,

"Estados Unidos, Centroamérica y elecciones en Nicaragua", en Estrategia y Negocios (Agosto-Septiembre 2011).

30 Véase *La Prensa* (Managua, lunes 25 de julio 2011).

sin desvíos o estancamientos prolongados, sin importar si era en Polonia, Togo, Uzbekistán, Turkmenistán, Romania, México o Chile[31].

Después de todo, durante los años setenta, ochenta y noventa del siglo pasado, cerca de 100 países iniciaron independientemente de la región geográfica o nivel de desarrollo socio económico, el trayecto de regímenes autoritarios a modos de gobierno más liberales y democráticos, provocando que Samuel Huntington bautizase a este movimiento como "la tercera ola"[32]. Para Carothers, lo socio económico, histórico y cultural demostró ser de gran relevancia en los distintos ritmos de transición democrática, concluyendo que un número de países quedaron prensados en lo que él llamó la "zona gris", es decir: ni autoritarios en el viejo sentido de regímenes cerrados, sin espacios independientes del aparato estatal, carentes de ejercicios electorales de aún aquellos de legitimidad dudosa; pero tampoco sin ser democracias liberales plenas, caracterizadas por la separación entre los poderes del Estado, rituales electorales impecables, sociedades políticas con legitimidad social y respetuosos de los espacios de la sociedad civil organizada, prensas autónomas del poder político y del poder económico, y Estados neutros y fuertes, capaces de resistir las presiones de la sociedad económica para modificar las reglas que garantizan economías abiertas y competitivas.

Lo dicho no quiere decir que la zona gris no sea mejor que el punto de partida, o inclusive, que no sea un paréntesis prolongado en esa transición democrática que ha resultado ser más compleja y difícil de lo esperado. En el caso de Nicaragua, la involución de los años ochenta fue tan grande y la "recuperación económica" de los años noventa y de la presente década tan débil, que tal vez se sobreestimó la capacidad de la sociedad nicaragüense de avanzar rápidamente y sin tropiezos, en ese continuo lineal de la transición democrática, aunque sobre este tema la discusión no tendrá fin, con más preguntas que respuestas.

Lo que sí está claro es que lo extraeconómico, lo "residual" de los modelos de los economistas, tal como lo señala José Luis Velásquez en su ensayo sobre instituciones y desarrollo (véase pie de página 20), es parte importante de la explicación del desarrollo económico o de la falta del mismo, de países como Costa Rica, Honduras, Nicaragua, o el Congo. El vaivén entre periodos de acumulación y desacumulación es lo que hace que Nicaragua continúe en su dilema perenne, con la expectativa que cuando el presente ciclo de acumulación alcance su punto de maduración y la sociedad se nutra de una masa crítica de ciudadanos, la sucesión de un gobierno personal a uno más institucional, sea fluida, sin provocar la brecha política de Huntington.

En un país con una historia de figuras dominantes, Daniel Ortega se distingue como una de las figuras principales, hasta posiblemente la estelar, de tal manera que durante los últimos 30 años, ya sea como miembro de una dirección revolucionaria colegiada, como líder de la oposición, o como jefe de Estado, él ha ocupado el centro de nuestro quehacer nacional, en una suerte de sistema político Ortega-céntrico. Independientemente de la controversia que sin dudas acompañará su reelección presidencial (en el mejor de los casos de una legalidad dudosa), no se puede negar que Daniel Ortega ha conservado y aumentado su acervo de seguidores, con una variedad de clientes que incluyen a los pobres abrumados por la inmediatez de sus necesidades, entre ellos muchos ex contras y militantes del Partido Liberal Constitucionalista, el partido histórico de los Somoza, y a los empresarios, preocupados por la estabilidad macroeconómica y por la estabilidad política, aun cuando esta última no se obtenga por medio del "arte científico" del buen gobierno. Y dentro de la zona gris de Carothers, Nicaragua parece transitar de un "pluralismo enclenque", a un modo político de "poder dominante" que toma cuerpo en el "indispensable", renuente a dejar de serlo, y dispuesto a durar en el mando hasta que su astucia se lo permita. La otra alternativa, la de la sucesión fluida cuando las "condiciones objetivas" estén dadas, sería contrario a lo que Nicaragua ha experimentado en el pasado, sobre todo, cuando tanto poder se acumula en una sola voluntad. Este es el dilema perenne de Nicaragua, y como tal, también será el dilema de Daniel Ortega.

31 Vease Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", en el *Journal of Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Journals Division, 13, 1, 2002).

32 Véase Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman/London: University of Oklahoma Press, 1991).

Estado de derecho, democracia y desarrollo

El estudio "Institucionalidad para el desarrollo. Una visión de Nicaragua desde la economía política", plantea como eje principal, siguiendo las más actuales teorías de la filosofía política, la asociación entre gobernabilidad y desarrollo, tal como lo han señalado Douglas North, Robert D. Putman y Francis Fukuyama, entre otros reconocidos autores.

En el estudio que comentamos destacan asuntos referidos al crecimiento insuficiente en los últimos años para reducir la pobreza de manera sostenible, al deterioro significativo de la institucionalidad y su incidencia en el desarrollo económico, a la vez que señala la necesidad de presentar alternativas para dar respuesta a los retos institucionales y económicos que enfrenta Nicaragua y la búsqueda de consenso sobre posibles soluciones para el desarrollo institucional y económico del país, a partir de la configuración de la concertación y del contrato social que sirva de base y dirección al desarrollo integral de Nicaragua, punto este último sobre el que haremos referencia específica en este comentario.

El imperativo de reafirmar y esclarecer el nexo entre lo que se ha denominado economía institucional con las políticas de desarrollo, necesario para orientar al país hacia lo que se designa como un "Orden de acceso abierto", hace necesario referirse, aunque sólo sea con una simple mención, a lo que el documento identifica como los principios que deben sustentar al sistema institucional requerido y las medidas institucionales que deben adoptarse a tales propósitos.

En relación a los primeros, se mencionan los principios de igualdad, legalidad, independencia, publicidad e imparcialidad; en cuanto a las segundas, se hace referencia a la reforma educativa, fortalecimiento institucional del Ejército y la Policía, proceso electoral y gobierno legitimo, restitución y fortalecimiento del Estado de Derecho, incentivo para el mercado y la libre competencia, lucha contra la corrupción, fomento y refuerzo de lo que el documento denomina "Instituciones y Asociaciones Impersonales y Perpetuas" y la reforma de los partidos políticos.

Estoy de acuerdo con los temas mencionados en el estudio y para este comentario he seleccionado tres de ellos que me parecen esenciales para referirse a la relación entre institucionalidad y desarrollo: la concertación y el contrato social, la educación, y el Poder Judicial. Sobre estos puntos centraremos nuestras breves reflexiones, orientadas a complementar las perspectivas del estudio o a identificar alternativas y, de ser posible, sugerencias sobre el particular, tal como se nos ha solicitado.

1. La Concertación y el Proyecto de Estado-Nación

Dado que la base para construir una sólida institucionalidad que no sólo no obstaculice sino que promueva el desarrollo integral, es la concertación y el contrato social, presentamos a continuación algunas consideraciones sobre el particular.

La Concertación

En la línea de las ideas expresadas en mi libro, *Hacia un Proyecto de Nación*[1], me permitiría reafirmar que la concertación es un proceso político y como tal debemos valorarla. Pero es un proceso político que toca problemas cuyas raíces se encuentran sumergidas en la historia.

Por concertación en sentido amplio, entendemos el proceso sistemático de discusión y negociación de aspectos, no solo coyunturales, sino globales y estratégicos de los principales problemas políticos, económicos, sociales, jurídicos y laborales del país. Este proceso, aunque transitorio, debe ser integral, tanto en lo que concierne a la temática tratada como la participación de todos los sectores representativos de la vida nacional.

Es necesario plantearse la concertación en forma integral y pasar a una etapa cualitativamente superior en la que se tenga en cuenta las contradicciones que afloran en la vida del país y debe basarse en la confianza, el respeto mutuo y la solidaridad entre todos.

Es conveniente señalar lo que la concertación no es o no debe ser. La concertación, no es, no debe ser, ni un instrumento para legitimar posiciones unilaterales preconcebidas, ni un medio para ganar tiempo postergando los problemas. No es, entonces, ni imposición, ni claudicación, ni evasión. Es compromiso que obliga a todas las partes a su cumplimiento. El proceso para llegar a un acuerdo, equilibrado y justo.

En esto debe consistir el verdadero contenido de la política: en la realización de una integración social interna para poder participar adecuadamente en la integración subregional; en la consolidación y modernización del Estado-Nación, para poder asumir los retos de la globalización que nunca debe significar destrucción de la identidad, la cultura y la estructura nacional, sino reafirmación de lo particular para poder ser verdaderamente universales; y, finalmente, y sobre todo, construcción de una ética de los valores y de la justicia social, pues no hay democracia ni desarrollo con miseria.

1 **Alejandro Serrano Caldera**. Hacia un Proyecto de Nación. **Fondo Editorial CIRA**. Managua, Nicaragua. 2001

Nuestras instituciones son deficientes y frágiles y hay que dotarlas de solidez y eficacia. Pero más grave que esto es la percepción que la población tiene de su relación con el poder. En efecto, se las percibe subordinadas al poder, en vez de considerar a éste subordinado a las instituciones.

El enunciado general podría ser el siguiente: en Nicaragua las leyes y las instituciones no han sido origen y contenido del poder sino su instrumento. Los gobernantes han abusado de las leyes y las instituciones sea violentándolas, sea manipulándolas. En ambos casos nos encontramos ante la ruptura entre poder y Derecho, entre "el mundo real y el mundo formal".

La democracia es legitimidad, la legitimidad es ciudadanía y ésta es participación. La democracia y el Estado de Derecho, son, en consecuencia, la puesta en práctica de la voluntad ciudadana. De ahí que la estructura institucional debe estar de acuerdo a este diseño conceptual y moral del Estado-Nación.

Con todo ello se trata de establecer un Estado Social y Democrático de Derecho, basado en la participación ciudadana, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano sostenible. Basado también en una sólida institucionalidad y en la concertación para alcanzar a través de ella la justicia social y conciliar la eficacia con la legitimidad. Ambas deben ser la finalidad suprema de la democracia.

En ese marco conceptual, pensamos que en Nicaragua la concertación podrá ser efectiva si a través de ella se llega a un consenso sobre los principales problemas políticos, económicos y sociales y se cumplen, además, rigurosamente los compromisos.

Pero además, y ya en el plano más directamente político, jurídico e institucional, se torna imprescindible alcanzar acuerdos que nos conduzcan a la modernización del país, al fortalecimiento de la democracia (representativa y participativa) y a la consolidación del Estado de Derecho, mediante la subordinación a la ley de todo poder, cualquiera que éste sea.

Esto conlleva la reafirmación de valores fundamentales como el de la institucionalidad, modernización del Estado, y de los partidos políticos fortalecimiento de la sociedad civil, alternabilidad en el poder, predominio de la civilidad; en fin, al desarrollo de una verdadera cultura política a la vez firme, tolerante y dialógica.

El sentido político de los acuerdos, es el que puede otorgarnos la estabilidad, condición necesaria para lograr una reactivación de la inversión, de la productividad y de la producción como pasos preliminares para realizar la necesaria modernización de nuestra economía.

Modernizar la economía tiene, además del valor económico en sí, un valor de relación o referencia en tanto contribuye a que el país adquiera una dimensión más coherente y realista al aproximar dos universos separados y contrapuestos: "el país legal y el país real".

Hacia un Nuevo Contrato Social

El Contrato Social que sirva de base a la sociedad nicaragüense, debe orientarse a la consolidación y desarrollo de una ética de la solidaridad, de una conducta de tolerancia y de un verdadero Estado de Derecho. Debe restituir lo esencial de nuestra cultura y tradición al proyecto histórico que queremos construir.

Nuestras instituciones han sido frágiles, e igual lo ha sido la percepción que de ella se ha tenido. Esta carencia nos ha impedido entender correctamente que el Estado de Derecho es la subordinación del poder a la ley; el Derecho, un sistema de límites al poder; y la institución, la causa y el cauce del poder.

Quizás no hemos aprendido todavía que el poder es lo que la ley dice que es el poder, y que la ley es lo que la voluntad general asume como tal.

Es posible que aún no tengamos totalmente claro que subordinar el poder a la ley es necesario pero no siempre suficiente, si la ley no está supeditada a la voluntad general, que es la expresión de la soberanía popular, fundamento de la Teoría del Estado y del Derecho, y aquella, la voluntad general, fundada en una ética, en un ethos, en el que están incorporados valores como la democracia, la justicia, la libertad, el derecho a la diferencia, el reconocimiento del otro.

Si la falta de legalidad es un atropello -la conducta del autócrata que sustituye la fuerza del derecho por el derecho de la fuerza-, la legalidad sin legitimidad es una trampa -la ley que sin respetar la voluntad social se confecciona formalmente porque el poder tiene mayoría en la Asamblea-. En esa forma, y en virtud de la trampa de la legalidad sin legitimidad, la subordinación del poder a la ley es sustituida por la subordinación de la ley al poder. La voluntad de cúpulas políticas, gubernamentales y parlamentarias, sustituye así a la soberanía popular.

Tal vez a fuerza de haberse convertido en un hábito y una forma de conducta y de vida, ya no veamos esa

separación y contraposición entre el mundo político, que hace lo que no dice y dice lo que no hace, y el mundo jurídico constitucional, declarativo y retórico y sin correspondencia con la realidad.

¿Todo esto es nuevo? Seguramente no; lo que ocurre es que por tener tan cerca esa deformación, ésta se ha hecho parte de nuestra cultura política e idiosincrasia, y así, de esa forma, hemos aprendido a mirar sin ver y nos hemos vuelto incapaces de percibir la realidad.

Desde nuestro punto de vista, la concertación es imprescindible para construir en términos cualitativamente nuevos nuestro camino y debe ser entendida como un proceso sistemático y global de negociación entre el Gobierno, los Partidos Políticos y la Sociedad Civil, cuyo propósito esencial es llegar a configurar el Contrato Social mediante el cual se identifiquen puntos específicos de consenso nacional y en el que converjan y se articulen las diversidades y diferencias políticas, económicas, sociales y culturales del Gobierno, los Partidos Políticos y los diferentes grupos, asociaciones y organizaciones que componen la Sociedad Civil.

Por otra parte, sin embargo, tampoco puede obviarse la necesidad imperativa de modernizar las Instituciones, entre otras cosas, para desprenderlas de las influencias personales de los caudillos políticos, lo que de alguna forma, quiérase o no, posterga el debate sobre los fines de la reforma y los contenidos de la doctrina filosófica y política que los impulsa, ya que la necesidad de su modernización, independencia, probidad y eficacia, constituye, en nuestro caso, un fin en sí mismo.

De ahí que frente a un Estado, una clase y un sistema político pre moderno, la lucha por la Reforma del Estado y sus instituciones, debe constituir un objetivo importante y ser un verdadero factor de desarrollo político, en cuya necesidad coincide un sector significativo de la sociedad nicaragüense.

La relevancia que dentro de este proceso pueda darse a las políticas sociales y a la participación ciudadana, puede contribuir al establecimiento de una efectiva democracia de los partidos políticos y a la promoción de los cambios que conduzcan a la modernización del Estado.

Lejos de modernizar el Estado y las instituciones como sistema estructural, las Reformas Constitucionales, excepción quizás de la de 1995, han sido hechas, más bien, para consolidar el poder político. En este sentido podemos mencionar la del año 2000, que transformó prácticamente todos los Poderes del Estado y las principales instituciones.

Fue una reforma para sellar un pacto totalmente alejado de cualquier idea de modernidad política, y caracterizado más bien por ser una repartición personal del Estado y una casi total subordinación de las instituciones a las voluntades de los líderes políticos de los dos principales partidos.

Este pacto de intereses personales y la consecuente Reforma Constitucional del año 2000, volvió más arcaico el Estado, más obsoletas sus instituciones y más dependientes a esas voluntades sus órganos y poderes.

Quizás convendría señalar que más allá de cualquier indicador de crecimiento económico, la necesidad social se ha profundizado, la pobreza ha aumentado y se ha acentuado la brecha entre ricos y pobres. Las instituciones se han debilitado y politizado con la consecuente pérdida de credibilidad en la función y en los funcionarios públicos.

Se ha producido una ruptura entre la clase política, absorbida por el tema del poder y de la salvaguarda de los caudillos y el caudillismo y las necesidades reales de la población.

Ante ese cuadro general se vuelve cada vez más imperativo la búsqueda de un Acuerdo Nacional, de una concertación general que desemboque en un Contrato Social que siente las bases de la sociedad nicaragüense.

Para ello y siguiendo algunos planteamientos del Grupo de Reflexión y Participación Ciudadana[2], deben identificarse algunas líneas estratégicas entre las que podrían mencionarse:

- Confirmación del Estado, como un aparato promotor de consensos, concertador y coordinador de los múltiples intereses de la Sociedad Civil y la ciudadanía, además de las funciones clásicas que por su propia naturaleza le corresponden.

- Descentralización y Participación Ciudadana, mediante la transferencia de poderes a los Organismos Locales, sin que el Estado pierda su función de coordinación e integración de los intereses puntuales con el interés nacional. La verdadera participación ciudadana debe estar alejada de cualquier forma de demagogia populista, la que lejos de fortalecer la democracia participativa, somete la libre determinación individual y colectiva a la voluntad del poder.

2 Grupo de Reflexión y Participación Ciudadana. Seis años de labores. Managua, Nicaragua, Febrero 2005

- Gobernabilidad Democrática, cuyo aspecto quizás más importante sería la realización de una concertación institucional que dé por resultados, no sólo la modernización del aparato institucional, sino la adecuación entre la legalidad, entendida como respeto de todos a la ley, con la legitimidad, entendida como respeto de la ley a la voluntad general.

Todo ello en el ánimo de llegar a determinados acuerdos políticos, institucionales, económicos, sociales y educativos.

2. La Educación

La condición esencial de cualquier cambio pasa por la educación, que debe llevarnos al establecimiento de un verdadero Sistema Nacional y a la implementación de un Plan Integral preparado con la participación de todos los sectores del país.

Para ello se requiere definir objetivos precisos entre los que podrían mencionarse: acceso a la educación, flexibilidad curricular, educación permanente, formulación cualitativa del proceso enseñanza-aprendizaje, redefinición de la función del maestro, participación activa y principal del estudiante en el proceso de su propia formación, aplicación de las categorías conceptuales e instrumentos metodológicos a los problemas planteados por la propia realidad, implementación de la tecnología en el proceso educativo ajustándola a los fines humanistas de la misma, y además, formulación de la estrategia educativa para que contribuya a la formación en valores democráticos, cívicos y ciudadanos que constituyan en su conjunto una verdadera ética-política.

Sobre todo, debe tenerse presente la necesidad de construir un verdadero sistema nacional de educación, en el que se integre cada uno de los subsistemas (educación primaria y media, educación técnica y educación superior), en una estructura debidamente intercomunicada e interactiva, en la que cada uno de ellos, sin perder su naturaleza, identidad y finalidad propia, lleguen a formar parte de un todo coherente y armónico, en el que, y en virtud de la necesaria capilaridad que debe caracterizarla, se integren los objetivos específicos de cada una de las partes, en la finalidad común del sistema, concebido y organizado como un todo.

De esta forma la educación contribuye necesariamente a la creación y desarrollo de valores y principios éticos y ciudadanos, de los que depende, en última instancia, la posibilidad de construir un tejido jurídico e institucional, que sea expresión orgánica y funcional de la voluntad general de la sociedad, y, en ese sentido, base y mecanismo impulsor de todo proceso de desarrollo.

La educación es fundamental porque contribuye a formar una identidad moral y conceptual que permite valorar en su justa dimensión lo que significan, la libertad, la dignidad, la justicia, la equidad, los derechos y garantías fundamentales de la persona y los límites al poder, y el sentido de Estado de Derecho, el sistema jurídico, las instituciones y la democracia, como condición de la seguridad y estabilidad de la persona y la sociedad.

3. El Poder Judicial

Sin duda, desde el plano institucional y desde la necesaria relación que existe entre el sistema que forman las instituciones y el desarrollo económico, es de prioritaria importancia lo que concierne al Poder Judicial, pues su deterioro es quizás uno de los aspectos más visibles de la crisis institucional que padece Nicaragua. Superar este problema es condición ineludible para restaurar el sistema institucional del país y restituir la confianza en el órgano del Estado que por su propia naturaleza debe ser factor de estabilidad y equilibrio en toda sociedad.

Desde mi punto de vista pienso que para un adecuado funcionamiento del Sistema Judicial, convendría poner énfasis en ciertos principios, mecanismos y líneas estratégicas que deben crearse o mejorarse, en caso de que ya existan. Para efectos de este trabajo nos referiremos principalmente al principio de Independencia del Poder Judicial, y a la creación del Consejo Nacional de la Magistratura.

La Independencia del Poder Judicial. Este es un principio establecido en nuestra Constitución Política. La Independencia del Poder Judicial debe ser externa e interna. La primera tiende a garantizar la autonomía del órgano jurisdiccional, frente a las presiones del poder político, vengan estas del gobierno, los partidos o la voluntad autocrática de quien ejerce el poder. La segunda, debe garantizar la independencia del funcionario judicial ante el superior jerárquico que pretenda por cualquier tipo de intereses, definir el sentido de los fallos y decisiones judiciales.

El Consejo Nacional de la Magistratura, como el órgano principal encargado de la gestión administrativa y financiera, a través de comisiones específicas y de las propuestas de nombramiento, promociones, destituciones, formas de remuneración, realizadas por medio de la comisión correspondiente. Sería conveniente que el Consejo Nacional de la Magistratura estuviera integrado

por representantes del Poder Judicial designados por la Corte Suprema de Justicia, el Poder Legislativo, sectores representativos de la sociedad civil, asociaciones de abogados y facultades de derecho, todo ello de acuerdo a lo que establecería la ley respectiva.

El Consejo Nacional de la Magistratura, propondría a la Asamblea Nacional, para su nombramiento, los nombres de los funcionarios de la magistratura y judicatura, en base a los resultados obtenidos en el examen de competencia practicado por un tribunal designado a tal efecto.

El Consejo Nacional de la Magistratura, tendría entre otras funciones, la de nombrar la Comisión de Carrera Judicial, la Comisión Administrativa y Financiera y la Comisión de Ética, y cualquier otra que se considere necesaria. Sin perjuicio de las comisiones nombradas, pensamos que el Consejo Nacional de la Magistratura, como órgano rector de carácter nacional que coordinaría el funcionamiento de las comisiones, debe estar compuesto por representantes del Poder Judicial y de los otros sectores del Estado y la sociedad que ya mencionamos con anterioridad.

El propósito principal de estas medidas, sería el de contribuir, junto con otras que se adopten, a tecnificar y despolitizar tanto el ingreso como el desempeño de la función judicial; se trataría de romper el encadenamiento de intereses que van del líder político, al partido, a la bancada, al parlamento, y de ahí, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que nombran a los magistrados de los tribunales de apelaciones y a los jueces.

La dependencia política que surge del sistema de nombramientos, es una de las causas que influyen en la politización del aparato judicial y que impiden que funcione el principio rector que es el de la Independencia del Poder Judicial.

Por otra parte, el Consejo Nacional de la Magistratura debería designar a la Comisión Administrativa y Financiera, la que se ocuparía de la gestión correspondiente a cada uno de estos campos, disolviendo así el nexo de dependencia que esta actividad podría producir en los funcionarios judiciales ante la Corte Suprema de Justicia, a la vez que liberaría a esta de tales atribuciones y permitiría que pudiera concentrarse exclusivamente en la administración de justicia.

Junto a estos aspectos conviene señalar, aunque solo sea mediante una rápida mención la necesidad del fortalecimiento de la Escuela Judicial, como principal centro de capacitación especifica de la judicatura. Además, habría que mencionar la posibilidad de creación del Tribunal Constitucional, como órgano dedicado exclusivamente al conocimiento y resolución de los temas constitucionales mediante las decisiones adoptadas en materia de Recursos de Inconstitucionalidad de la Ley, Amparo, *Habeas Corpus* y Contencioso Administrativo.

Muchas de estas transformaciones requerirían reformar la Constitución y algunas leyes y tendrían necesariamente que ser objeto de un análisis profundo y específico. Pensamos que el nombramiento de una Comisión de Ética y la elaboración del Código de Ética del Poder Judicial, constituyen una medida positiva, la que, en atención a su adecuado funcionamiento y aplicación, debería contribuir al mejoramiento del sistema. No obstante, su composición exclusiva con Magistrados de la Corte Suprema de Justica y su dependencia de la Corte Plena, limita sus posibilidades. Por ello es que consideramos necesaria la existencia del Consejo Nacional de la Magistratura como órgano rector y cuya composición debe ser de carácter nacional y, en consecuencia, trascender al Poder Judicial.

Las consideraciones hasta aquí hechas se han referido exclusivamente a los problemas institucionales derivados de la subordinación política, y a los efectos que ésta produce en la plena realización del principio de la Independencia del Poder Judicial.

El énfasis puesto en este punto, responde a la convicción que el aspecto medular de la eficacia del sistema institucional y de la estabilidad en el Estado y la sociedad civil, depende más que nada de la solidez estructural y del buen funcionamiento del Poder Judicial, punto de referencia y factor principal de equilibrio y estabilidad.

Conclusiones

Es claro, que un desarrollo humano sostenible, requiere de la existencia de un marco jurídico e institucional que lo sustente y promueva y sea parte constitutiva del mismo. La ausencia de una adecuada estructura institucional impide el desarrollo integral, que es más que solo el crecimiento económico, que es necesario pero no suficiente, pues el desarrollo integral está referido fundamentalmente a la justicia social, educación, empleo, salud, reducción de las desigualdades y la brecha económica y social, criterios equitativos de distribución, mediante la adecuada participación de todos los sectores en los beneficios económicos, sociales y culturales de la sociedad.

Ciertamente que para alcanzar ese fin común en los términos indicados, se requiere realizar las transformaciones necesarias que adecúen entre sí al Estado, el sistema legal y las instituciones en la

realización de esos fines y objetivos. Pero, antes de eso, es imprescindible que en Nicaragua, se cumpla con lo que establecen la Constitución y las leyes, se observe desde el poder un comportamiento de respeto al principio de legalidad y se abandone la conducta reiterada de trasgresión a las normas constitucionales y legales, cuyo abuso ha devenido en uso transformando lo que podría ser la excepción en la regla general. Pensamos que es el primer paso que necesariamente y de manera urgente debe darse, pues ninguna sociedad permanece cuando se devalúan significativamente la Constitución Política, el sistema legal y el funcionamiento de las instituciones.

Esa política cuya aplicación debe ser inmediata y constante, no excluye la búsqueda de un mejoramiento del sistema legal y las instituciones, que sea fruto de una concertación nacional que puede iniciarse sobre aspectos puntuales en base a su urgencia e importancia y avanzar progresivamente en un proceso que desemboque en un auténtico contrato social, en un Proyecto de Estado-Nación que trascienda intereses partidarios y períodos gubernamentales, y que permita realizar la mejor interacción entre el sistema institucional y el desarrollo económico, entendido este último, en los términos del desarrollo humano sostenible.

Bibliografía

- Acemoglu, D; Johnson, S. y Robinson, J. (2001, diciembre) The Colonial Origins of Comparative Development, American Economic Review, p. 1378.
- Almond, G; Verba, S. (1963) "The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations" Princeton, NJ: Princeton UP.
- Axelrod, R. (1986) "La Evolución de la Cooperación: el Dilema del Prisionero y la Teoría de Juegos"Madrid, España.
- Banco Central de Nicaragua. (1993) "Reporte de la Encuesta Sobre Valores y Cultura Política en Centroamérica." Inédito.
- Banco Mundial (Abril de 2008) "Nicaragua: Institutional and Governance Review" Reporte No. 39817-NI. P. 75, 17.
- Baumeister, E. (2006, enero) "Migración Internacional y Desarrollo en Nicaragua."CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en www.eclac.org/publicaciones/xml/5/24215/lcl2488-P.pdf.
- Binmore, K.G (1994) "Teoría de juegos"(Madrid, España) "Teoría de juegos y modelación económica". Fondo de Cultura Económica, España.
- Bohannan, P. (1995) "How Culture Works" New York, EEUU; Kindle edition.
- Borchgrevink, A. (2006) "A Study of Civil Society in Nicaragua. A Report Commissioned by NORAD" Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo. ISBN: 82 7002 126 1.
- Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, CENIDH. (2010) "Derechos Humanos en Nicaragua - Informe Anual 2010." Managua, Nicaragua. Pp. 201-217. Disponible en: http://www.cenidh.org/publicaciones.php.
- CECC/SICA Y OIM (17 de febrero 2010) "Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades", Centroamérica, República Dominicana y Sur de México. Disponible en: http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/mide/curso_peru/Migraciones%20laborales%20Lima2%20noviembre%202010.ppt.
- Coronel Urtecho, J. (Noviembre 2001) "Reflexiones sobre la Historia de Nicaragua: De la Colonia a la Independencia" Cartagena, Colombia; Fundación Nueva Vida.
- Cuadra, P A. (1987) "El Nicaragüense. Asociación Libro Libre" San José, Costa Rica.
- Fukuyama, F. (1995) "Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity", New York, EEUU, Free Press.
- Grindle, M S. (4 October 2000) "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries 17: 525-48. MA, USA.
- Grindle, M S. (4 September 2007) "Good Enough Governance Revisited. Development Policy Review", Vol. 25, No. 5, pp. 533-57. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1007555 or doi:10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x.
- Hoftstede, Greert H. (1991) "Cultures and Organizations: Software of the Mind" New York, EEUU; McGraw Hill.

- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) (2009) "Desafíos Institucionales de la Policía" Managua. Nicaragua. Disponible en: www.ieepp.org/index.php/descargas/?did=1.

- Khan, Mushtaq, H.; Jomo, Kwame S. "(2000) Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia" Londres, UK.

- Knack, S; Keefer, P. (1995) "Índices Aglomerados sobre Cumplimiento de Contratos y Seguridad de Derechos de Propiedad del International Country Risk Guide. 1974-1989" Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Indicators, Banco Mundial. Disponible en: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23118/1/MPRA_paper_23118.pdf, p. 15

- Krueger, A. (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society" American Economic Review, USA, 64 (3): 291–303.

- Moore, M. (2001) "Political Underdevelopment: What Causes "Bad Governance?" The International Public Management Review, USA.

- Moore, M. (2001) "Understanding Variations in Political Systems in Developing Countries: A Practical Framework" The International Public Management Review, USA,

- Morgenstern, O. y Von Neumann, J. (Octubre 1986) "Theory of Games and Economic Behavior" Princeton University Press, USA.

- North, Douglass C. (1981). "Structure and Change in Economic History" New York: W. W. Norton, NY, USA.

- North, Douglass C. (1988) "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction In Michael A. Walker, Freedom, Democracy, and Economic Welfare" Canada, Fraser Institute.

- North, Douglass C. (1990) "Institutions, Institutional Change, and Economic Performance." Cambridge University Press, NY, USA.

- North, Douglass C.; Wallis, J J; Webb, Steven B.; Weingast, B R. (2007) "Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development" The World Bank Independent Evaluation Group Country Relations Division September.

- North, Douglass C.; Wallis, J J; Webb, Steven B.; Weingast, B R. (2009) "Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History" Cambridge University Press. New York.

- Oppenheimer, Andrés (2011) "¡Basta ya de historias!, la obsesión latinoamericana con el pasado y las doce claves del futuro", Vintage Español. ISBN-10: 6073101430.

- Pacheco Gaitan, G., Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (2008) "Los Libros Blancos en Centroamérica "¿Un paso para consolidar medidas de confianza?" Security and Defense Studies Review. Vol. 7. No. 3. Pp 371-295.

- Paramio, L. (2000) "Decisión Racional y Acción Colectiva" CSIC, Madrid. Disponible en: www.uv.es/~mperezs/intpoleco/Lecturcomp/Mov%20sociales/Accion%20Colectiva/AC%20de%20L%20Paramio.pdf.

- Peñailillo, M.; Aráuz Ulloa, M; Saldomando, Á; Berthin, G. (2009) "Diagnóstico de la Corrupción en Nicaragua" AJALNIC, Nicaragua.

- PNUD (Julio 2010) “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad” Editorama, S.A. Costa Rica.
- Putnam, R. (1993) “Making Democracy Work”, Princeton: Princeton University Press.
- Quiroz Víquez, A. (2006). “La Sociedad Civil Organizada en Nicaragua, Composición y Experiencia en la Reducción de la Pobreza”. Kepan taustaselvitykset, 9. ISSN 1796-6469. ISBN (pdf) 952-200-039-6. Disponible en : =(osoitteessa www.kepa.fi).
- Schumpeter, Joseph A (1942) “Capitalism, Socialism, and Democracy” New York: Harper Colophon.
- Tilly, C. (1996) “Citizenship, Identity, and Social History” New York: Cambridge University Press.
- Velásquez Pereira, J L. (1986) “Nicaragua, Sociedad Civil y Dictadura” Asociación Libro Libre, San José, Costa Rica.
- Velásquez Pereira, J L. (1992) “La Formación del Estado en Nicaragua 1860-1930” Fondo Editorial, Banco Central de Nicaragua. Managua, Nicaragua.
- Velásquez Pereira, J L. (1997) Nicaragua: Outcomes of Revolution. Doctoral Thesis. School of Social Sciences. University of Arizona. Unpublished.
- Velásquez Arce, J L. (2010) “La Gobernabilidad como Determinante de los Flujos de Inversión Extranjera Directa en los Países Productores de Media-Alta y Alta Tecnología”. Monografía. Facultad de Negocios Internacionales. Universidad Thomas More. Inédita.

La elaboración de este estudio por medio de una consultoría externa en el marco del Proyecto Diálogo para el Desarrollo fue posible gracias al generoso apoyo de la Cooperación Suiza para el Desarrollo, la Embajada del Reino de los Países Bajos y la Real Embajada de Dinamarca. Además contó con el aporte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, y del sector privado nicaragüense. Sin embargo, las opiniones expresadas en la presente publicación sólo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente la de FUNIDES ni la de ninguno de los donantes antes mencionados.

FUNIDES
FUNDACION NICARAGUENSE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Institucionalidad para el Desarrollo: Una Visión de Nicaragua desde la Economía Política

Septiembre 2011

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social

www.funides.com

info@funides.com

www.blog.funides.com

www.facebook.com/funidesnicaragua

www.twitter.com/funides

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Reino de los Países Bajos

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza en América Central