



Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina
Maestría en Ciencias Políticas
Mérida - Mérida



**La corrupción política en América Latina y su incidencia en la pérdida de
legitimidad y gobernanza.**

Caso comparado Brasil - Venezuela (2010-2017)

www.bdigital.ula.ve

Tutor:

Prof. MSc. Yubeira Zerpa

Autor:

José Manuel Cirera Bianco

C.I V-20.356.969

Mérida, agosto 2018

C.C.Reconocimiento



Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina
Maestría en Ciencias Políticas
Mérida - Mérida



La corrupción política en América Latina y su incidencia en la pérdida de legitimidad y gobernanza.

Caso comparado Brasil - Venezuela (2010-2017)

www.bdigital.ula.ve

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magister Scientiae en Ciencias Políticas

Tutor:

Prof. MSc. Yubeira Zerpa

Autor:

José Manuel Cirera Bianco

C.I V-20.356.969

Mérida, agosto 2018

C.C.Reconocimiento

Dedicatoria

Cada persona que por el paso de mi vida en la academia ha estado presente, dejando en ella algún tipo de hacer o saber se encuentra incluida en este apartado. Es por ello, que la dedicatoria del presente trabajo no contiene nombres, más sí una gran retribución y afecto para aquellos que físicamente o en la lejanía han demostrado su apoyo y motivación para los fines por los que se ha emprendido este trabajo. Esperando que rinda algún aporte en el complicado campo de la Ciencia Política que se vive hoy y medirse en acciones en pro del bienestar común.

www.bdigital.ula.ve

Agradecimientos

A mi familia por su apoyo en la consecución de mis metas académicas y personales.

A la profesora Yubeira Zerpa Avilés, Por su gran ayuda y esfuerzo como tutora en la realización del presente trabajo de investigación y en mi formación profesional.

Al profesor Marco Ortiz Palanques, por su invaluable aporte en el desarrollo de este trabajo de investigación que nació como parte de mi beca en el Plan de Formación de Generación de Relevo (Plan II), para el periodo 2016-2018.

Al profesor Frank Rivas, coordinador del Grupo de Investigación en Legislación Organizacional y Gerencia (GILOG), por su orientación en el área organizacional.

A mis compañeros maestrantes de la cohorte 38, colegas y amigos que han sido fuente de motivación y esfuerzo para la culminación de las metas aquí expuestas.

A la directiva, profesores y personal del Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL), y a la Universidad de Los Andes por su trabajo y dedicación en la formación de profesionales en las distintas área de la investigación.

Índice	Pág.
Dedicatoria	III
Agradecimientos.....	IV
Índice.....	V
Índice de cuadros	IX
Índice de gráficos	X
Lista de siglas.....	XIII
Resumen	XV
Introducción	XVIII
I. Antecedentes del tema.....	XXI
Crisis político-institucionales en América Latina (1990-2004).....	XXII
II. Planteamiento del Problema	XXVI
III. Justificación.....	XXVIII
IV. Objetivos	XXX
IV.I Objetivo General	XXX
IV.II Objetivos Específicos.....	XXX
V. Métodos y Procedimientos.....	XXX
VI. Estructura del Trabajo.....	XXXI
Capítulo 1: La corrupción: conceptos, tipos y formas	33
1. De una breve precisión histórica a una terminológica.....	34
2. La definición de corrupción política y sus principales características	39
3. La vinculación con la corrupción legal y administrativa y su legitimación	44

2.1 Corrupción jurídica	44
2.2 Corrupción en la administración pública.....	45
2.3 Convergencia de estos tipos de corrupción.....	45
4. Formas de corrupción	46
4.1 Soborno.....	47
4.2 Lavado de activos.....	48
4.3 Manipulación de cuentas públicas.....	48
4.4 Prevaricato	49
4.5 Información privilegiada.....	49
4.6 El tráfico de influencias.....	50
5. Modernidad y globalización: nuevos desafíos en el control de la corrupción....	52
5.1 El manejo y control de los recursos naturales	53
5.2 Autoritarismo y corrupción.....	55
5.3 ¿Corrupción de Estado o tan solo gobiernos corruptos?.....	56
6. Conclusiones	59
Capítulo 2: La corrupción política: el desafío que tiene la gobernabilidad ante la pérdida de legitimidad y gobernanza	63
1. Dos factores afectados en Latinoamérica: la legitimidad y la gobernanza.....	64
1.1 La legitimidad política: el poder político débil con controles fuertes	65
1.2 La gobernanza: las formas de vinculación estratégica en América Latina	72
2. De la progresiva democratización a la tardía globalización: ¿Qué falló en los esfuerzos por consolidar gobiernos republicanos sin corrupción?.....	77
2.1 El sistema de partidos latinoamericano	82
2.2 Politización y “privatización” de la administración pública	83

2.3 Los sistemas electorales, transición y descentralización política	85
2.4 La penalización de los actos de corrupción en el marco legal.....	87
3. El periodo 2010-2017 en América Latina en materia de corrupción política.....	89
3.1 Efectos estructurales en la legitimidad y la gobernanza en este periodo	91
3.2 Factores de coyuntura y nuevos desafíos	94
Conclusiones.....	98
Capítulo 3: Estudio de caso comparado Brasil y Venezuela (2010-2017).....	102
1. Brasil: entre las empresas mixtas y los gobiernos con coaliciones débiles ..	103
1.1 Un retorno accidentado a la democratización: Fernando Collor de Mello (1989 - 1992) e Itamar Franco (1993 - 1994)	104
1.2 Los <i>Mensalões</i> de Fernando Henrique Cardoso (1994 - 2002) y de Luiz Inácio Lula Da Silva (2002 - 2010)	107
2.3 El Mensalão en los gobiernos de Dilma Rousseff (2011 - 2016) y los sobornos del conglomerado Odebrecht (2014 - 2017)	111
2. Venezuela: de la administración petrolera como instrumento de control de la vida pública a la diatriba entre populismo y militarismo	116
2.1 El final de la era puntofijista: Carlos Andrés Pérez (1989 - 1992)	117
2.2 Gobierno interino de Ramón José Velásquez (1993 - 1994) y el segundo mandato constitucional de Rafael Caldera (1995 - 1998).....	120
2.3 La Revolución Bolivariana de Hugo Chávez: el control de los medios de producción, de información y militarismo de la administración (1999 - 2012).....	122
2.4 La continuación de la estrategia: de la presidencia de Nicolás Maduro (2013 - 2017) a la Asamblea Nacional Constituyente de 2017.....	127
2.4.1 La situación de PDVSA y la Asamblea Nacional Constituyente de 2017 ...	129
3. Elementos comparativos entre ambos modelos en el periodo 2010 - 2017	132

3.1 Entre el federalismo doctrinal y el efectivo orden centralizador del Estado ...	132
3.2 Permanente crisis de incertidumbre social y refuerzo del apoyo delegativo .	135
3.3 Uso del rol del mercado en las empresas estatales y el Estado corporativo .	137
3.4 “Privatización de la administración” y personalización de la comunicación ...	139
Conclusiones.....	141
Conclusiones generales	144
Referencias bibliohemerográficas	159

www.bdigital.ula.ve

Índice de Cuadros	Pág.
Cuadro N° 1: Crisis político-institucionales en América Latina (1990-2004).....	XXII
Cuadro N° 2: Las instituciones percibidas como las más corruptas por país.....	57
Cuadro N° 3: Nivel de respaldo hacia los gobiernos al final de la década de 1990.....	69
Cuadro N° 4: Aparición de los partidos políticos latinoamericanos por periodos....	82
Cuadro N° 5: Principales casos de corrupción política en Latinoamérica (2010-2017).....	89
Cuadro N° 6: Composición del Congreso de Brasil por partido (febrero 1985 y julio 1986).....	106
Cuadro N° 7: Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto brasileño (2010-2017).....	113
Cuadro N° 8: Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto venezolano (2010-2017).....	127

Índice de Gráficos	Pág.
Gráfico N° 1: Producción de barriles de petróleo en Venezuela (1994-2014).....	129
Gráfico N° 2: Coeficiente de Gini comparado entre Venezuela y Brasil 1985 - 2015.....	135

www.bdigital.ula.ve

Índice de Imágenes

Pág.

Imagen N° 1: Progresión diacrónica de algunos eventos de corrupción en la historia de la humanidad.....	37
Imagen N° 2: Esquema de los efectos en la legitimidad y gobernanza en Venezuela (2010-2017).....	128

www.bdigital.ula.ve

Índice de Tablas

Pág.

Tabla N° 1: Mejoría en la percepción de la corrupción comparada 1997-2017....79

Tabla N° 2: Conformación del Congreso de Venezuela 1999-2004 (previo
a la ANC).....122

www.bdigital.ula.ve

Lista de siglas

- AD:** Acción Democrática (Partido político de Venezuela).
- ALBA:** Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.
- ARENA:** Alianza Renovadora Nacional (Brasil).
- BCV:** Banco Central de Venezuela.
- CADIVI:** Comisión de Administración de Divisas (Venezuela).
- CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina.
- CLAP:** Comité Local de Abastecimiento y Producción (Venezuela).
- CNE:** Consejo Nacional Electoral (Venezuela).
- CODELCO:** Corporación Nacional del Cobre de Chile.
- CONATEL:** Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Venezuela).
- COPEI:** Comité de Organización Político Electoral Independiente (Venezuela).
- COPRE:** Comisión Presidencia para la Reforma del Estado.
- FAN:** Fuerzas Armadas Nacionales.
- FIDES:** Fondo Intergubernamental de Descentralización (Venezuela).
- FOGADE:** Fondo de Garantía de Ahorros y Depósitos Bancarios (Venezuela).
- FONDEN:** Fondo para el Desarrollo Nacional (Venezuela).
- MAS:** Movimiento al Socialismo (partido político de Venezuela).
- MEP:** Movimiento Electoral del Pueblo (Partido político de Venezuela).
- MERCOSUR:** Mercado Común del Sur.
- MUD:** Mesa de la Unidad Democrática (coalición de partidos - Venezuela).
- MVR:** Movimiento Quinta República (Venezuela).
- OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

- OPEP:** Organización de Países Exportadores de Petróleo.
- PDS:** Partido Democrático Social (Brasil).
- PDVAL:** Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos S.A.
- PDVSA:** Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima.
- PEMEX:** Petróleo Mexicano Sociedad Anónima.
- PETROBRAS:** Petróleo Brasileiro Sociedad Anónima.
- PFL:** Partido del Frente Liberal (Brasil).
- PLUNA:** Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea.
- PMDB o MDB:** Partido del Movimiento Democrático Brasileño.
- PP:** Partido Progresista de Brasil.
- PRI:** Partido Revolucionario Institucional (México).
- PRN:** Partido de la Reconstrucción Nacional (Brasil).
- PSB:** Partido Socialista Brasileño.
- PSDB:** Partido Social Demócrata Brasileño.
- PSUV:** Partido Socialista Unido de Venezuela.
- PT:** Partido de los Trabajadores (Brasil).
- PTB:** Partido Laborista Brasileño.
- RCTV:** Radio Caracas Televisión (Venezuela).
- RECADI:** Régimen de Cambio Diferencial (Venezuela).
- SENAT:** Servicio Nacional de Administración Tributaria (Venezuela).
- SQM:** Sociedad Química y Minera de Chile.
- TSE:** Tribunal Supremo Electoral de Brasil.
- TSJ:** Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela.
- URD:** Unión Republicana Democrática (partido político de Venezuela).
- YPF:** Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Presente en Bolivia y Argentina).

Resumen

El conflicto de estabilidad que ha experimentado Latinoamérica con el constante señalamiento de corrupción por parte de la esfera política en sus distintos niveles, tiene como punto álgido el periodo comprendido por el último septenio. Intervalo de tiempo donde las protestas en distintas latitudes de la región adquieren mayor atención entre la opinión pública, principalmente en materia de fiscalización de estos actos al margen de la ley, presionando al sistema a hacerse a la labor de emprender reformas judiciales y políticas para responder a esta crisis.

En este aspecto, destaca el tipo de vínculo de la autoridad política con el resto de actores económicos y sociales, misma relación que ha logrado revertir en ocasiones la afectación hacia el apoyo al poder. Esto ocurre en medio de una legitimidad híbrida, constituida por la organización centralizadora del Estado y las condiciones de pobreza y desigualdad de la región, anteponiéndose negativamente a los controles multidireccionales que complementan a los organismos gubernamentales en dirección horizontal (entre el poder público), y vertical (medios de comunicación, empresas y sociedad), conforme al paradigma de la gobernanza.

En la primera parte del presente estudio se hace una revisión teórica del concepto de corrupción, precisando su sentido político y la clasificación dinámica que tiene con el ámbito administrativo y jurídico, así como las principales formas legales y sociales con el que se contempla su accionar. Luego, se hace un análisis del proceso de evolución de la corrupción en la organización de los Estados latinoamericanos y sus principales instituciones desde el siglo XX a la actualidad.

Finalmente, se hace un estudio de caso comparado entre el gobierno de Brasil y Venezuela en el periodo 2010 – 2017 para identificar detenidamente cómo estos eventos se desarrollan en el particular de ambos sistemas políticos, dejando al descubierto el débil vínculo entre actores, una condición heredada históricamente por los Estados y que propician la corrupción como una práctica habitual reforzando la estructura productiva centralizadora del Estado, la crisis social permanente y la concentración de las funciones de poder en detrimento de la organización federal.

«Las leyes injustas son la telaraña a través de la cual pasan las moscas grandes y las más pequeñas quedan atrapadas.»

Honoré de Balzac

«La política debería ser la profesión a tiempo parcial de todo ciudadano.»

Dwight Eisenhower

«Cuando los que mandan pierden la vergüenza, los que obedecen pierden el respeto.»

George Christoph Lichtenberg

www.bdigital.ula.ve

«A menudo escucho que os referís al hombre que comete un delito como si él no fuera uno de vosotros, sino un extraño y un intruso en vuestro mundo. [...] Más yo os digo que de igual forma que ni una sola hoja se torna amarilla sin el silente conocimiento del árbol todo, tampoco el malvado puede hacer el mal sin la oculta voluntad de todos vosotros.»

Gibran Khalil

«El problema de nuestra época consiste en que sus hombres no quieren ser útiles sino importantes.»

Winston Churchill



www.bdigital.ula.ve **Introducción**

Fuente gráfica: Bobrow (2013).

C.C.Reconocimiento

Introducción

El escenario político en el que ha vivido Latinoamérica desde su formación republicana contempla un conjunto de desafíos en el tema de la estabilidad gubernamental, que tiene como más reciente foco de atención el fenómeno de la corrupción, tal como el abuso del poder político, tanto en el manejo de las decisiones como de los recursos públicos. Siendo, por tanto, objeto de estudio recurrente de las ciencias sociales, en el caso particular de la Ciencia Política resulta de gran importancia analizar cómo la corrupción puede afectar la estabilidad a través de dos variables clave como son la gobernanza y la legitimidad.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el sistema político predominante en la región es el presidencialismo, cuya característica principal se encuentra en que la jefatura de gobierno y la jefatura de Estado se concentran en una sola persona, siendo esta la principal figura moral del gobierno. A esta característica se le suma el que su elección suele venir directamente del pueblo, lo que implica una responsabilidad y una rendición de cuentas más estrecha hacia el electorado.

De allí que el presente trabajo si bien no busca relacionar un sistema político como el presidencialista con el auge de los actos de corrupción en Latinoamérica, sí es preciso dejar en claro que la corrupción tiene unas consecuencias específicas en este tipo de sistema político que recae directamente en la disminución tanto del nivel de aprobación como de confianza en la figura presidencial.

Por otro lado, la corrupción es un fenómeno que no se identifica con ninguna corriente ideológica en particular, ni siquiera a un lado del espectro político de izquierda-derecha, sino que se desarrolla independientemente de cualquier modelo teórico de la Ciencia Política y, es precisamente por esa razón que se ha vuelto difícil comprender y medir sus efectos. Por tanto, el presente trabajo busca explicar de forma detallada las consecuencias que tiene la corrupción para la gobernabilidad y la legitimidad en los gobiernos Latinoamericanos mediante el uso de un conjunto de teorías, fuentes estadísticas y encuestas de opinión pública.

Soportando esta idea, el Pew Research Center (2014: 1), indica que la corrupción política es el segundo problema que más ha afectado a los países en vía de desarrollo (América Latina entre ellos), que en promedio es señalado por el 76% de la población, tan solo por detrás del crimen (83%). De igual manera en este estudio, el papel de los gobiernos nacionales ocupa el tercer puesto entre los organismos responsables que no ejercen un control eficiente para atacar la corrupción con 38%, tan solo por detrás del sistema de justicia nacional en el primer lugar con 44% y de los funcionarios públicos en el segundo lugar con 39%.

La corrupción, en este sentido, se presenta de dos formas básicas, dice Njaim (1995), ya que puede darse mediante el empleo de dinero o cualquier otro recurso para obtener influencia pública o, en sentido opuesto, por el uso de influencia pública para obtener dinero, recursos u otro tipo de favorecimiento (parafraseo del autor: p. 37). Esta idea permite entender que la corrupción se produce fundamentalmente bajo estas dos direcciones, implicando al menos a dos actores que realizan un intercambio de recursos e influencias fuera del marco de lo legal.

Frente a esta primera aproximación general del término, la corrupción política implica que al menos uno de estos actores cuente y utilice la influencia política para su favorecimiento personal o el de su gobierno y así obtener ingresos de manera ilegal a través del cobro de favores o, viéndose desde el otro lado, el manejo inadecuado de los recursos públicos para obtener algún tipo de influencia.

Es en este intercambio donde el término gobernanza adquiere relevancia. Se trata de un concepto que tiene diversas acepciones, llegando a igualarse al término “governabilidad”. No obstante, la gobernanza en un sentido descriptivo, dice Serna (2016), se trata de la interacción y articulación de poderes entre organismos gubernamentales y no gubernamentales (ciudadanos y empresas), para atender a los asuntos de la nación (p. 35). Se trata de una cualidad de la gestión pública que atiende a los fines sociales a través de la cooperación conjunta.

Pero ¿Por qué la corrupción puede afectar los niveles de gobernanza? Pues, la interacción entre actores con distintos tipos de poder (político y económico), que

cooperan entre sí para obtener beneficios y a la vez garantizar que se lleven a cabo determinadas políticas puede devenir en favorecimientos mutuos al margen de la ley. Esta situación ha generado en muchas ocasiones que la estructura institucional de los gobiernos se debilite, causando una menor calidad del intercambio entre actores públicos y privados, cuyo resultado final suele ser el debilitamiento de las políticas que promueve la gobernanza, causando un menor grado de desarrollo, mayor desigualdad social y un aumento del nivel de pobreza.

La legitimidad, por otro lado, refiere el grado de apoyo y autoridad que tiene el proyecto político y la figura de poder. Según Weber (2002: 707), este puede ser soportado de manera legal-racional (por las leyes), carismática (empatía o conexión personal con el líder), o tradicional (que se soporta en la idea del statu-quo). Un análisis detallado de estos tipos de legitimidad permitirá ver por qué en ciertos casos el apoyo a los líderes resiste más a los señalamientos de corrupción.

Ambos aspectos son determinantes de la gobernabilidad al momento de evaluar la gestión tanto en el aspecto legal (la interacción de actores fuera del marco de la ley), como en el nivel de apoyo y confianza producto de la legitimidad. En tanto, el periodo de tiempo comprendido entre 2010 y 2017 en Latinoamérica coincide con un importante aumento de los señalamientos de corrupción entre altos funcionarios de varios países de la región, especialmente de aquellos relacionados con la constructora Odebrecht. Por otro lado, marca el periodo presidencial de Dilma Rousseff en Brasil (2011-2016), y de Nicolás Maduro en Venezuela (2013), permitiendo un marco para el desarrollo del caso de estudio.

De tal manera que América Latina es un área que permite observar cómo ambas variables (gobernanza y legitimidad) son afectadas por los niveles de corrupción, lo que ha mantenido a la región en una difícil situación de gobernabilidad. Así, en el estudio de caso comparado de Brasil con el gobierno de Dilma Rousseff con las mensualidades parlamentarias y, de Venezuela con la concentración de los poderes públicos en el gobierno de Nicolás Maduro, se contrasta el objetivo del trabajo con el escenario político que tiene Latinoamérica.

I. Antecedentes del tema

La actividad humana a través de la historia se ha visto envuelta en un constante cambio basado, en parte, por la noción de que ciertas actividades son más o menos aceptables a nivel moral. Dice Grondona (1993: 9), que prácticas como la esclavitud que en su tiempo dieron respuesta a qué hacer con los prisioneros de guerra, hasta entonces degollados, hoy en día es un capítulo lamentable de la historia humana. Lo mismo ocurre con la práctica que llevan a cabo los gobiernos y del tipo de relación que éstos mantienen con el resto de actores sociales y económicos bajo principios que son moral y legalmente aceptados.

Las sociedades antiguas como Sumeria, Babilonia o Persia han dejado un importante registro del origen de la corrupción en el albor de la civilización humana. Zavala (2013: 25), hace referencia al código de Hammurabi (1760 a.C), como uno de los primeros mecanismos punitivos del mal desempeño de la función pública acarreado el destierro. En la era moderna, la patente de corso del mercantilismo surgió para superar la falta de marina de guerra en las naciones, que rápidamente ocasionaría una intensa pugna en el cobro de sobornos para proteger estos territorios.

La configuración de las distintas regiones alrededor del mundo se ha visto altamente influenciada por cualidades que le son comunes y que pueden llevar a alentar determinado tipo de prácticas. Huntington (2001: 285), dice que Latinoamérica, aun formando parte de la civilización occidental no posee todas las cualidades que son propias de ésta. Dicha diferencia radica en aspectos como la concepción de democracia, el escaso seguimiento a las normas y la forma de relación con la política que han mantenido con vida al populismo y al autoritarismo.

Fernando Mires (2006: 1), por otro lado, hace una aproximación de las consecuencias históricas de la relación entre política y economía. Dicha relación es hoy en día una de las premisas básicas de funcionamiento de los gobiernos a tal grado de ser poco probable el funcionamiento del sistema público sin esta interacción en un mundo globalizado. El desafío latinoamericano, entonces, es el

de evitar que la política sea, por un lado, un objeto al servicio de la economía o, por otro lado, que los políticos se conviertan en un instrumento de poder económico.

Continúa Mires indicando que la moral que describe la cultura de la región no obedece a un sentido legal e institucional, ni siquiera a un sentido religioso sino a una ética constitucional y, si la constitución no rige, se reduce a un criterio privado. Esto, ha permitido en algunos casos hacer frente a la pesada burocracia que caracteriza estos países, pero también ha aumentado la discrecionalidad en el uso de una gran cantidad los de recursos y de la influencia de los organismos públicos.

En este aspecto, la década de 1980-1990 en Latinoamérica se caracterizó por un fuerte nivel de inflación, crisis económica y, sobre todo, de políticas ortodoxas que terminaron por generar mandatos presidenciales poco populares en países como Argentina, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Sumado a esto, la salida de los gobiernos militares y las dictaduras así como la apertura democrática abrieron la puerta a nuevos conceptos para la conformación del sistema de partidos.

www.bdigital.ula.ve

Cuadro N° 1

Crisis político-institucionales en América Latina (1990-2004)

País/ año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Argentina	L											D			
Bolivia													L/D		
Brasil			D			L									
Chile	L			L		L									
Colombia						L									
Costa Rica															
Cuba															
Ecuador											D				
El Salvador				G											
Guatemala								L							
Haití		G				L						L			D
Honduras		L						L							
México															
Nicaragua						L									
Panamá						L									
Paraguay					L	L	L				D	L			
Perú			G									D/L			

Uruguay															
Venezuela			L										G		
(G) Golpe de Estado – (L) Levantamiento civil o militar – (D) Destitución presidencial															

Fuente: FLACSO-Chile, citado por Rojas (2004: 113).

Esta tardía reconstrucción de las instituciones políticas llevó a una serie de desequilibrios basados en: a) una economía inestable; b) la reaparición de gobiernos populistas y; c) un conjunto de medidas que no podían ser soportadas en el tiempo. La búsqueda de opciones que se proponían mejorar el costo político que habían traído eventos poco populares generó una nueva ola de acusaciones de corrupción. En el cuadro anterior se muestra de manera condensada estos eventos vividos en Latinoamérica en la última década del siglo XX e inicios del 2000.

Como primer paso para explicar la relevancia histórica que tienen estas instituciones para la corrupción, Rowland (1998: 4), dice que su análisis debe estar debidamente enmarcado en tres principios básicos, los cuales no son forzosamente excluyentes entre sí y que, en general, cohabitan en un mismo escenario. Ellos son, respectivamente, el plano de lo formal, lo cultural y lo material:

El plano de lo formal se genera por la consideración técnica de ciertas reglas del juego político como la baja delimitación de competencias entre lo público y lo privado, un cuerpo de leyes obsoletas o, por la inoperancia legal de los organismos que lo aplican. En el plano cultural, se toma en cuenta la tolerancia entre actores privados y públicos en el desempeño de sus funciones, si las leyes realmente protegen o castigan a los culpables, la resistencia al cambio por parte de una gran parte de la sociedad y, el apoyo de éstos al principio de bienestar común.

Finalmente, en lo que respecta al plano de lo material, este se observa en las brechas que existen entre los aspectos formales (normativos), y los reales (cultura), como la obtención de mayor control político frente a las condiciones formales que se dan en el ejercicio del poder, la dinámica del mercado versus la intervención del Estado y/o, los recursos limitados con el que trabaja la administración pública, el grado de necesidad-demanda de servicios en la población.

Estos tres planos serán abordados como piezas imprescindibles para hallar los distintos niveles de implicación en el funcionamiento de la corrupción como para de las debilidades organizativas con la que se han consolidado las repúblicas presidencialistas de la región. De esta misma forma lograrán contrastarse las causas presentes en la estructura de los Estados como también en la coyuntura creada en las últimas décadas del siglo XX y primera del XXI que siguen vigentes.

Al respecto, si bien es cierto que la complicada situación que le tocó vivir a la zona al finalizar el siglo pasado en cuanto a la restauración de la democracia y la reconstrucción de las instituciones de representatividad y de relación entre la esfera del poder y la ciudadanía, este trabajo en solo pocos casos contó con periodos de transición pacífica o, cuando menos, con suficiente tiempo de estabilización como para hacer que estos esfuerzos fueran correctamente recibidos por la población. Entre estos casos están Chile (1990) y Uruguay (1984), lo que podría explicar sus instituciones políticas fuertes en comparación con el resto.

Y es que Venezuela (1958), cortó con un proceso similar, evaluado desde el acuerdo entre partidos que ayudó a la estabilidad hasta entrado los años de 1990. Diferente fue el grado de adopción de las instituciones en este país en comparación con Chile o Uruguay. Con el nuevo proyecto político de la constitución de 1961 la opción del federalismo como una alternativa administrativa quedó reducida por miedo a viejas figuras. Dice Brewer-Carías (2011: 388), que por medio de esta carta magna “consolidaron un Estado centralizado, motivado por el temor al federalismo que con todos sus fantasmas habían quedado de caudillismo, del localismo y del regionalismo del siglo XIX y que tanta repercusión tuvo en la vida política venezolana, incluso hasta la década de los sesenta cuando al mencionarse la “federación,” algunos todavía evocaban las guerras federales”, situación que se mantendría incluso para la Ley de Descentralización del año 1989.

Y esta fue la realidad de gran parte de los territorios que parecen haber vivido una especie de salto generacional que rendía amplios recuerdos a las figuras pre autoritarias, una imagen no mucho mejor de altísimo conflicto sectorial

en lo geográfico y político. En Colombia, el Frente Nacional como coalición entre los dos principales partidos nacionales (liberales y conservadores), luego de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1957), y ante lo ocasionado en la interrumpida división nacional enfrentada en 1945 con Eliecer Gaitán y Laureano Gómez como principales dirigentes, lo que llevó a trazar este acuerdo hasta llegado el año 1974.

En Brasil la situación de concentración y representación sería diferente, y esto se debe a lo que Mainwaring (1999: 291), llama un “legado de fragilidad partidaria”, que se caracterizó por apenas un débil instauración de partidos desde 1922 hasta la llegada de la dictadura en 1964. Luego, dentro de la dictadura (1964-1984), se pasa de un partido hegemónico a un intento de bipartidismo en 1979, pero con la transición en 1984 la cuestión de estos medios de representación y control de corrupción ha proseguido un orden personalista con partidos efímeros, carentes de programa y una relación de poder sin estabilidad.

Existe, en tanto, un interesante contraste entre sistemas que han arrojado sin embargo a una misma realidad: las fallas del contrapeso en el sistema que motiva la corrupción para su funcionamiento. Esta situación se vería acelerada por la fundación o nacionalización de industrias estratégicas con base en los recursos naturales, una fuente importante de recursos para la administración del Estado como los Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Argentina (YPF, 1922), Petróleo Brasileiro (Petrobras, 1953), Petróleos de Venezuela (PDVSA, 1976), o la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO, 1976), que han aumentado el grado de discrecionalidad y una disminución de las instituciones de fiscalización.

La delegación de instrumentos del poder ha sido un debate presente en toda la historia republicana de Latinoamérica, misma que agarró mayor atención con los movimientos de democratización y que ha logrado una distribución bastante desigual entre cada país, lo que ciertamente ha provisto de una mayor claridad de los principios organizativos entre aquellos donde las instituciones mantuvieron un equilibrio entre la descentralización y el control efectivo en su relación con las masas, un delicado equilibrio que parece perturbarse en épocas recientes de manera indiscriminada pero con un claro impacto al sistema político.

II. Planteamiento del Problema

Resulta de gran preocupación el aumento en la percepción ciudadana sobre los niveles de corrupción política en los diferentes niveles de la administración, recibiendo especial difusión por parte los medios de comunicación y la opinión pública. Pero más importante aún para el presente estudio es el efecto que ello ha tenido en el desprestigio de la actividad política así como de la figura del político.

Esta idea contrasta con los datos proporcionados por Pring (2017), en el documento titulado *Las personas y la corrupción: América Latina y El Caribe*, donde se indica que el aumento del nivel de percepción de corrupción en Latinoamérica en la última década (2007-2017) es de 62 %. Esta encuesta se aplicó a un total de 22 mil ciudadanos en 20 países de la región. Venezuela lidera la lista con 87 %, seguido por Chile con 80 %, Perú con 79 % y Brasil con un 78 % (p.9).

De igual manera se ha visto afectada la noción del papel que tiene los gobiernos para combatir la corrupción de manera efectiva. En este sentido, Venezuela encabeza de nuevo la lista (76 %), luego Perú (73 %), y Chile (68 %) (p.12). Lo que evidencia que hay una presión sobre los gobiernos para combatir la corrupción, así como una conexión importante entre este tipo de actos y la esfera de la política lo que ha llevado a un aumentado el descontento sobre los gobiernos.

Este vínculo entre corrupción y gobierno ha sido una importante razón de pérdida de legitimidad, es decir, que el apoyo que reciben los gobiernos por parte de los ciudadanos se ve afectado por la percepción de incompetencia para atender los casos de corrupción o, incluso sobre su directa participación en estos hechos. Lo que ha llevado al surgimiento de nuevos mecanismos de control como la comisión Lava Jato en Brasil (2017), para disminuir la tensión política generada.

La gobernanza, por otra parte, como medio de la interacción entre los grupos de poder (político y económico), que busca llevar a cabo los objetivos dentro del marco de la ley, se ha visto altamente perjudicado por tratos como el de la constructora Odebrecht (2016), que ha llegado a implicar a varios países como

Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Venezuela en el favorecimiento de contrataciones públicas a través de sobornos.

Pese a ser uno de los más importante, este es solo uno de diversos casos que vinculan de manera ilegal los objetivos de gobiernos latinoamericanos con otros organismos mediante el intercambio ya sea de influencia o de recursos. Esta situación se ha visto promovida aún más por el surgimiento de las grandes empresas propiedad del Estado (como Petrobras, PDVSA, Pemex, etc.) que, bajo la premisa de seguridad nacional han promovido la imagen de Estado corporativo facilitando el intercambio discrecional recurso-influencia sin grandes intermediarios.

Lo mismo ha aumentado la ya de por sí fuerte inestabilidad que vive la región sobre el tema y, en especial, sobre el papel que juega la política. Ello ha llevado a que en un periodo menor a treinta años (1990-2017), la región haya vivido ocho golpes de Estado, cuantiosos intentos de levantamiento civil y militar y siete destituciones presidenciales. En tanto, el nivel de legitimidad ha tenido un importante papel en los procesos de revisión de los mecanismos y políticas de control de la corrupción que, no obstante, sigue figurando como uno de los grandes problemas que inquieta a los ciudadano que, entre otras cosas, ven mermada su calidad de vida por el mal uso de la gestión de los recursos públicos.

Por tanto, las siguientes preguntas de investigación buscan establecer de manera más directa los efectos de la corrupción para la gobernanza y la legitimidad atendiendo a la pregunta de ¿Cuáles son las causas estructurales que alientan la práctica de corrupción política en Latinoamérica? y a ¿Cómo afecta la corrupción a los niveles de gobernanza y de legitimidad política en esta región?

Finalmente, y en miras de hacer un estudio de caso comparado Brasil-Venezuela es necesario poner en cuestión ¿Cuáles son los efectos que han tenido para la gobernanza y la legitimidad los hechos de corrupción en el gobierno de Brasil con la presidencia de Dilma Rousseff y la concentración de los poderes públicos en Venezuela en el gobierno de Nicolás Maduro? Luego de resolver estas dudas, puede darse como satisfecho el objetivo del presente trabajo de investigación.

III. Justificación

Si bien son diversos los estudios que han abordado el tema de la corrupción, tocando aspectos como sus causas, formas e implicaciones, resulta mucho menos frecuente el análisis de sus efectos en variables como la gobernanza y la legitimidad. Remitiéndose en su mayoría a aspectos de orden legal, electoral o administrativos, dejando atrás cuestiones importantes de la Ciencia Política como lo pueden ser el balance de los poderes en los sistemas políticos y sus efectos.

El de la corrupción y sus consecuencias es un tema aún en construcción que requiere de un entendimiento sobre sus causas estructurales y sobre las características propias del entorno donde se desarrolla. En ese sentido, delimitar el caso Latinoamericano responde, por una parte, abordar el entorno geográfico inmediato y, en segundo lugar, observar los efectos de la corrupción bajo las características e historia común de la región y así encontrar puntos de coincidencia.

El trabajo que requiere el estudio de la corrupción se debe a la naturaleza de su práctica. La medición de este tipo de actos resulta bastante difícil, en parte porque muchas de sus fases se manejan discrecionalmente y fuera del ojo público, lo que disminuye su nivel de percepción y está en sus efectos donde se puede notar que se lleva a cabo esta práctica al respecto, Cetina (2016), dice que:

La corrupción, por su naturaleza, no es un fenómeno directamente observable, pero sí lo son sus efectos: la percepción de los ciudadanos sobre sus instituciones, el papeleo requerido para un trámite, los dineros que se pierden desde la ordenación del gasto hasta la construcción de una obra pública, ineficiencia en el gasto público, entre otros aspectos. Medir la corrupción a partir de la observación de sus efectos, es el espíritu de las técnicas disponibles hoy en día (p. 23).

Siguiendo esta idea, delimitar los efectos en dos variables de la teoría de la política actual como lo son la gobernanza y la legitimidad responde a hacer más manejable el estudio de las consecuencias de la corrupción que ha propiciado un bajo nivel de gobernabilidad e inestabilidad en la mayoría de los países de Latinoamérica en contraste con el aumento de estos casos en la última década.

Ejemplos de este crecimiento durante el periodo que va desde 2010 hasta 2017 son: el caso La Línea durante el gobierno de Otto Pérez Molina en Guatemala (2012-2015); el sobre costo del Programa de Ayuda Nacional en Panamá en la presidencia de Ricardo Martinelli (2009-2014) o; los gobiernos involucrados con Odebrecht como el Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil, el de Ollanta Humala (2011-2016) y de Pedro Kuczynski (2016) en Perú, el de Cristina Fernández (2007-2015) en Argentina y el de Nicolás Maduro (2013) en Venezuela. Esto ha generado gran repercusión judicial, una creciente atención mediática y el aumento de protestas, en especial entre los estratos socio-económicos más bajos.

Todo ello representa una amenaza para el correcto desempeño de la región y muestra ser un ejemplo claro de la crisis que vive el poder político bajo el susceptible cambio en el apoyo que tienen los gobiernos e igual así en la calidad de la democracia de la región. Una muestra de ello se ve en el descenso de participación electoral y en el aumento de la destitución de funcionarios públicos. La perspectiva a futuro sobre los efectos de la práctica de la corrupción en la política tampoco resulta mucho más alentadora. El crecimiento económico alcanzó su punto máximo a finales del 2008 con un promedio de 5,5 % anual según datos de Michael Reid (2010: 1), cerrando con uno de los periodos de mayor calma de la región.

Resulta ser un problema bastante complejo de abordar al tener en cuenta que el efecto no es el mismo entre aquellos gobiernos cuya legitimidad se basa más en la conexión emocional líder-electores en comparación con aquellos donde la legitimidad se basa más en la aplicación de las leyes. Este aspecto supone otro reto por el que resulta necesario abordar el tema tratado en el presente estudio.

Por tanto, la presente investigación es necesaria porque genera una aproximación más directa y clara entre la corrupción y los efectos que ella produce a partir de dos variables que propician una mejor gobernabilidad, a saber la gobernanza, en lo referido al buen uso que se hace de la influencia política y, la legitimidad relacionada al nivel de apoyo y de aprobación con el que cuenta la figura de poder y su proyecto. Aspectos que aún hoy en día suelen ser descuidados o no precisados por parte de la mayoría de los análisis que abordan este tipo de temas.

IV. Objetivos

IV.I Objetivo General

Explicar el efecto de la corrupción política para la gobernanza y la legitimidad en América Latina aplicando un estudio de casos comparado del gobierno de Dilma Rousseff en Brasil con las mensualidades parlamentarias y, de Venezuela con la concentración de poderes públicos en el gobierno de Nicolás Maduro (2010-2017).

IV.II Objetivos Específicos

- Definir el concepto de corrupción política y sus principales características.
- Señalar las causas que han motivado la corrupción política en América Latina.
- Indicar los efectos de la corrupción política en la gobernanza y la legitimidad.
- Comparar el caso de corrupción de las mensualidades o sobornos parlamentarios dentro del gobierno de Brasil con la crisis política derivada de la concentración de los poderes públicos por parte del gobierno de Venezuela.

V. Métodos y Procedimientos

El presente trabajo será desarrollado bajo una metodología explicativa, pues busca hallar las razones por las cuales tanto la gobernanza como la legitimidad afectan a la gobernabilidad en una región como América Latina a causa del fenómeno de la corrupción política. De igual manera, se trata de un trabajo documental el cual consiste en una ardua revisión y análisis de diferentes tipos de material impreso y/o digital tales como libros, artículos en revistas especializadas, tesis, material hemerográfico y, en general, documentos científicamente avalados.

Igualmente, será utilizado el enfoque funcionalista para explicar la conexión entre las causas de la corrupción en América Latina y su impacto en la legitimidad y la gobernanza. Al respecto, Abrahmson citado por Ritzer (1993:107), dice que éste “se encarga de explicar las grandes estructuras sociales, sus interrelaciones e influencia constrictora en los actores”. Por su parte, el recurso del estudio de caso ayudará a medir la magnitud de los hechos y comparar su efecto en los países seleccionados.

VI. Estructura del Trabajo

Introducción: Induce al lector sobre las razones por la que es importante y relevante el estudio del tema en el aspecto político y social; Los pasos y los objetivos que se proponen para su realización así como el soporte teórico de los autores para sustentar el planteamiento del trabajo. Finalmente, su alcance y los límites bajo unas preguntas de investigación respondidas en el avance del mismo.

Capítulo 1. La corrupción: conceptos, tipos y formas: en la búsqueda por establecer una base conceptual que permita ejecutar el objetivo general de la investigación se desplegarán una serie de conceptos sobre lo que es la corrupción, la corrupción política, los principales elementos que componen el término, los diferentes tipos de corrupción y la interrelación que entre ellos existe.

Capítulo 2. La corrupción política: el desafío que tiene la gobernabilidad ante la pérdida de gobernanza y de legitimidad: Como consecuencia de la práctica de corrupción política se señalan cuáles han sido los efectos que ello ha tenido para la gobernanza y para los niveles de legitimidad, por tanto, en este capítulo se correlacionan puntualmente las formas en la que esto ocurre y las implicaciones que ello ha traído para la estabilidad política de América Latina.

Capítulo 3. Estudio de caso comparado Brasil y Venezuela (2010-2017): en busca de hacer un estudio de caso en Latinoamérica dentro del periodo entre 2010-2017, se abordará la cuestión del pago de mensualidades a los parlamentarios, en el escándalo que implicó la presidencia de Dilma Rousseff en Brasil en contraste con la crisis política vivida en Venezuela a causa de la concentración de los poderes públicos bajo la presidencia de Nicolás Maduro.

Conclusiones: en este bloque se hace un análisis detallado para dar respuesta a la serie de preguntas de investigación iniciales bajo un sentido y una coherencia con las conclusiones específicas dejadas en cada uno de los capítulos propuestos.



Capítulo 1

La corrupción: conceptos, tipos y formas

Fuente gráfica: Morales (2015).

CAPÍTULO 1

La corrupción: conceptos, tipos y formas

El concepto de corrupción ha atravesado por una constante transformación debido a las nuevas formas en las que se presenta, en los recientes mecanismos utilizados para llevarla a cabo y los distintos actores que en ella operan. La globalización ha sido uno de los procesos que más ha contribuido a esta evolución creando nuevas vías para la interacción entre distintos actores sin mayores límites geográficos, evadiendo las trabas de la jurisdicción y, con ello, la rendición de cuentas.

Todo ello ha llevado a una concepción abstracta del término, que requiere de una exposición sistemática en miras de tomar en cuenta cada una de sus aristas. A continuación se desarrolla un conjunto de nociones de corrupción haciendo énfasis en sus principales características, luego, se describen los tipos de corrupción (jurídica, administrativa y política), así como las principales formas que ésta toma (soborno, lavado de activos, manipulación de cuentas, prevaricato, información privilegiada y tráfico de influencias). Con ello, se busca identificar sus efectos políticos y, especialmente, aquellos en términos de gobernanza y legitimidad.

En tanto, una exposición metódica de estos elementos conceptuales será clave para comprender cómo su práctica suele tener repercusiones dentro de la materia política, esto es, sobre el conjunto de actividades públicas orientadas hacia la gestión y resolución de problemas mediante el uso del poder y de los recursos públicos. Por otro lado, implica que indistintamente cual sea el tipo de corrupción, repercute en la estabilidad de los gobiernos nacionales a través de un conjunto de actividades ilegales de intercambio y de mal uso de las competencias.

1. De una breve precisión histórica a una terminológica

Como se ha advertido con anterioridad, el concepto de corrupción, como muchos otros que se encuentran en las ciencias sociales, pasa por un constante proceso de transformación que ha dejado a su paso distintas acepciones. Ello, lejos de impedir que se desarrolle su apropiada definición le brinda mayores dimensiones en razón de los objetivos propuesto en la presente investigación.

Igualmente, el significado que guarda este concepto está cambiando porque la noción de “poder” se encuentra en proceso de reconstrucción. Menciona Naím (2014), que la idea de poder está cambiando, no necesariamente porque disminuya, sino porque hay cada vez más actores que han desconcentrado el manejo del poder. En este sentido, el equilibrio se presenta cada vez más sensible ante una cantidad de minorías que se encargan de conservar, en el mejor de los casos, un control del poder (influencia), operando de manera egoísta, pensando en el beneficio individual y mostrando una menor capacidad de dialogo (gobernanza).

A esta realidad se le suma el ascenso de las democracias en gran parte del mundo occidental y una atomización de los ideales políticos. Por tanto, son diversos los cánones usados para identificar la corrupción entre los que se encuentran el sentido de moralidad y las buenas costumbres, asunto de estudio que puede llegar a ser bastante complejo. Por tanto, es apropiado advertir que el criterio principal a ser tomado en cuenta será más bien el de la legalidad de los actos, una orientación que no obstante incluye de manera implícita la cuestión de la moral como elemento presente en el conjunto de leyes dentro de una sociedad.

Por otro lado, se encuentra el estudio sobre los determinantes y la naturaleza de la corrupción, lo que incluye aspectos de orden económico, como el desvío de recursos; de orden político, como el manejo inadecuado de las competencias atribuidas al poder y; de orden institucional, que incluye aspectos como el marco normativo y legal, el tipo de relación entre los poderes públicos y privados, la igualdad de oportunidades y, la brecha socioeconómica. Por tanto, es necesario contemplar un concepto lo bastante amplio y flexible para llevar a cabo esta tarea.

De esta forma, la corrupción y la aparición de las primeras formas de civilización humana ocurrirán casi al mismo tiempo, cuestión que hace entrever que es un fenómeno propio de las relaciones entre actores con poderes diferentes o asimétricos. Zavala (2013: 25), hace muestra de ello con un seguimiento diacrónico con el código de Hammurabi en Babilonia (2300 a.C), una de las primeras civilizaciones políticamente estructuradas. Este instrumento sirvió como control de la actuación de los jueces prohibiendo las transacciones ilícitas por el beneficio privado con penas desde la destitución del cargo hasta el destierro físico.

Continúa este autor diciendo que ya en la China de la dinastía Han (202 a.C – 220 d.C), que dominó la mayoría de la zona centro oriental que hoy ocupa la República Popular China y el norte de Vietnam, se creó el código de Yang-lien, un mecanismo de selección de funcionarios bajo el criterio de honestidad y eficiencia, una interpretación oriental de la meritocracia griega en respuesta a un enorme espacio geográfico que requería de la desconcentración de la función administrativa.

De manera paralela, en el hemisferio occidental es más común escuchar sobre las epopeyas y los diálogos de pensadores como Aristóteles, Seneca o Sócrates que dan cuenta del valor ético de la interpretación de la antigua sociedad griega, fuera de ello, es menos usual conocer la práctica amoral presente en esta civilización. Al respecto Hill (2013: 5), explica el por qué ha resultado tan difícil hallar una noción clásica de la corrupción que sea homogénea y clara, en tanto que:

El interés de las sociedades antiguas sobre la corrupción es significativamente diferente a la de las sociedades modernas. Por ejemplo, Albert O. Hirschman¹ ha sugerido que, hasta el siglo XVIII, la corrupción representaba un deterioro en la calidad de los gobiernos sin importar la razón y que fue solo después de esta época que el significado monetario [recursos públicos] expulsó casi por completo al no monetario [basado en el tipo de forma que asumía el gobierno] (p. 2).

Esta postura contrasta con la visión de que existió una dualidad entre los antiguos griegos que consistía en una dura penalidad moral sobre el desvirtúo de la función pública que convivía muchas veces en el plano de la interacción social con las dádivas explícitas, y donde la idea del “soborno” en su sentido actual no había sido

¹ Hirschman, A. (1977). *The passions and the interests*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

conocido. Philp (1997: 440), explica que esta baja delimitación se debió al uso de la palabra “*doron*” (ofrenda), que no hacía distinción, a grandes rasgos, entre quiénes eran beneficiarios de las dádivas y cuáles las intenciones privadas de los otorgantes. Esta situación cohabitaría con mecanismos de castigo y censura que iban desde la privación de los derechos y del ejercicio de cargos públicos hasta la pena de muerte.

Ya en la antigua Roma, producto de tres momentos históricos, a saber: la monarquía (753 a.C), la república (509 a.C), y el imperio (27 a.C – 476 d.C), parece haber tenido mayor notoriedad los vicios del poder que alcanzaría su mayor expresión con Marco Tulio Cicerón (106 a.C.-43 a.C), en su acusación contra Cayo Verres (gobernador de Sicilia), y contra Lucio Sergio Catilina por conducta impropia del ejercicio de sus funciones. Robles (2017: 113), dice que esto contrasta con unas leyes dispuestas en la materia de las que se rescata:

Lex de ambitu (432 a.C): fruto de un plebiscito por parte de Tito Livio para prohibir utilizar greda, una arcilla para blanquear la toga de los candidatos en una suerte de estrategia de notoriedad en la elección, dicha ley quedaría rápidamente en desuso.

Lex Poetelia de ambitu (358 a.C): prohibió sumar voluntades así como apoyo en los barrios y villas, lo que reconocería una pena a la participación activa de los patricios.

Lex Calpurnia (149 a.C): la “malversación de fondos” se uniría a otros delitos como el homicidio, el abuso de poder o la traición probada que se penaban con la muerte.

Lex Gabinia (139 a.C): castigó el acto de propiciar o alterar las elecciones en la urbe.

A este conjunto de leyes se le puede sumar un sinfín de otras medidas implementadas durante la fase de la República Romana hasta la reforma política del Senado (81 a.C), que mermaría con la expansión que dio paso al imperio medio siglo después. Es importante tener presente que existió una connotación negativa en prácticas que hoy en día constituyen la dinámica usual del juego político (el mercadeo o la propaganda electoral), y de los antecedentes que dieron paso a las prácticas que posteriormente serían usuales encontrar como el soborno. Su significado continúa en evolución y se traza en virtud de la cultura predominante.

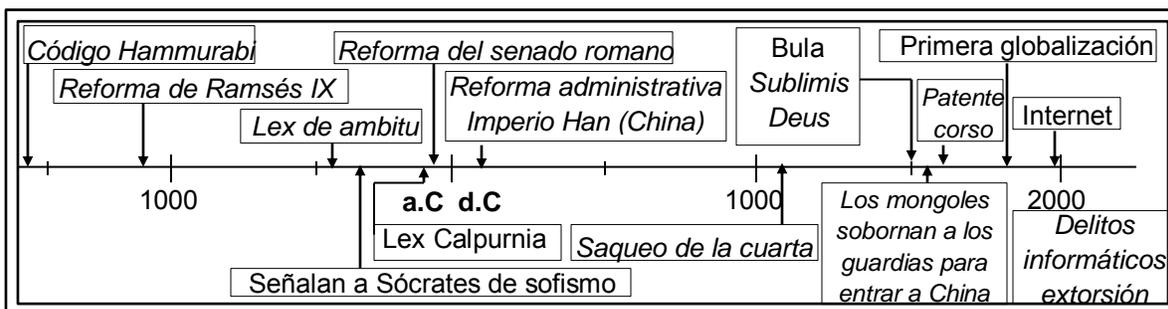
Al ir finalizando la sucesora época del renacimiento en el siglo XVII, se habían acumulado ya una serie de medidas en Europa Occidental que respondían a coyunturas presentes en la estructura política y económica del tiempo entre las que se encontraban la patente de corso, el cobro por paso en tierra del viejo modelo feudal y el pago por el perdón de los pecados que se había instaurado dentro de la iglesia católica hasta la reforma de Martín Lutero (1517). Todo ello sería motivo de censura al ir cambiando el paradigma económico y los nuevos mecanismos de comunicación que vendrían con la Revolución Industrial en 1780.

Lo cierto es que éste ha sido un tema recurrente e identificable en los documentos históricos de las principales civilizaciones antiguas (Mesopotamia, Babilonia, Egipto y China), clásicas (Grecia y Roma), modernas (desde la Edad Media hasta la Revolución Industrial) y contemporáneas. Cuyo tratamiento puede ser estudiado en los registros históricos, en el conjunto de leyes que las civilizaciones han creado para trata de contenerlo y en el nuevo desafío que representan los escenarios digitales que han contribuido a mantener el anonimato.

Esto en respuesta a algunas posiciones que precisan el inicio de la práctica corrupta más bien en el comienzo del Estado nacional, esto bajo la hipótesis de una complicada maquinaria administrativa que supuso un rápido ascenso de los procedimientos irregulares entre los sectores comerciales para obtener permisos o, cuando menos, no ser castigados por ello. No obstante estas eran estrategias visibles ya un siglo antes (XIV) donde el comercio coexistía con el régimen feudal.

Imagen N° 1

Progresión diacrónica de algunos eventos de corrupción en la historia de la humanidad



Fuente: Zavala (2013) y Robles (2017). Elaboración propia.

En cuanto al origen de la palabra, en principio, surge del producto de una vasta gama de influencias provenientes de los imperios clásicos de occidente (Grecia y Roma), y de su legado luego de un proceso de transformación en la organización política feudal (S. XIV - XVI), y el surgimiento del Estado nacional (S. XVI). El producto es un derivado de expresiones latinas entre las que se encuentran *corrupti*, *corrumpto*, *corrumpere* o *corruptus* que le dan su sentido actual.

Hodgson y Jiang (2008: 57), relacionan su fuente desde el adjetivo en latín *corruptus*, que hace referencia a algo dañado o estropeado desde la moral, sin mayor restricción del término que el que indica su sentido primeramente funcional. Esta idea también incluye la creación de leyes ya que forman parte de las fuentes reales del derecho, un ejemplo de ello son las costumbres, la cultura, las relaciones sociales e, incluso, la religión. Por tanto, si bien ya se advirtió que la moral será un aspecto de corta revisión en el conjunto de conceptos sí es posible identificar cómo ésta tiende a influir el conjunto de normas dentro de una sociedad.

En otros textos, se hace caso de la palabra en latín *corrumpere*, literalmente “romper con”, como la acción de trastrocar o alterar la forma original del algo. Partiendo de estas referencias semánticas sobre el término, la mayoría de los términos procedentes como los antes mencionados, brindan una pista de que sea cual sea el origen de la palabra, se maneja un punto común que se centra en la alteración de las condiciones iniciales de una actividad que altera el sentido de buenas costumbres dentro del conjunto de actividades propias de una organización.

La explicación que ofrece esta puntual noción histórica ayuda a dar un contexto más rico en el análisis sobre los procesos de evolución de la sociedad, y de las implicaciones institucionales de manera comparada. El origen de la palabra, en tanto, no debería tomarse como unívoco pero se ha elegido pocos de tantos referentes del término como punto de partida para apreciar los cambios que éste ha sufrido. Ahora resulta oportuno ver algunos elementos que constituyen en conjunto el concepto de corrupción, en especial, aquellos referentes al ejercicio de los gobiernos en sus diferentes niveles (nacional, regional y municipal) y su implicación para el conjunto de decisiones y de la relación que estos tienen con otros actores.

2. La definición de corrupción política y sus principales características

Las sub-categorización que se suele hacer entre “corrupción” y “corrupción política”, principalmente entre textos que se proponen abordar el sentido más amplio del término lo abordan como una condición que depende del tipo de actores implicados. No obstante, esta idea ha perdido fuerza ante paradigmas que apoyan la idea de que todo acto de corrupción es, naturalmente, un acto político.

En este sentido, Ballén (1982), concuerda en que la corrupción, sea o no llevada a cabo en la esfera de la administración pública es un problema principalmente político, al referir que “ha dejado de ser ya una desviación de la conducta personal para convertirse en un sistema de oprobio político” (p. 21). En este caso, la moral, como criterio del acto individual ha sido desplazada de la explicación por la inercia del sistema (la presión que éste ejerce), cuestión que ocurre ante la permisibilidad y la aprobación implícita de las instituciones públicas.

Bajo esta perspectiva, la definición del término no se detendrá en considerar esta actividad desde el lado “privado” o “público”, en cambio, dada por cierto la importancia del carácter político indistintamente de la naturaleza de quienes generan el intercambio, ya que el motivo esencial de la transacción sigue siendo el mal uso que se hace de la influencia por medio del poder. Lo que sí hay que tener presente es que ello se analizará en tanto al equilibrio y función de los gobiernos.

Antes de asumir el reto y dar paso a la explicación de los factores que intervienen en la corrupción es necesario anticipar lo que significa implica la capacidad de influencia producto del poder político. Para Xifra (1964: 71), la influencia política converge en el término “autoridad”, que es una relación que se mantiene entre quienes gobiernan y quienes son gobernados y que, lejos de lo que se crea, escapa de ser unidireccional entre los primeros hacia los segundos.

En un primer contacto, Malem (2002), dice que la corrupción es aquella que “implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, por actividad o por pasividad, o provocan la transgresión de algunas de las reglas

que rigen el cargo que ostenta o la función que cumplen” (p. 32). Ello en miras de obtener un beneficio egoísta, generalmente en detrimento de terceros individuos.

En este aporte, Malem advierte implícitamente dos cosas importantes, la primera es que algunos sistemas justifican algunas veces estas actividades como parte de su dinámica habitual. Segundo, no todas ellas tienen consecuencias punitivas en el plano judicial, lo que sin duda puede alentar a que otras actividades que sí son penadas puedan aparecer más fácilmente y con una frecuencia mayor.

A esta situación Heidenheimer citado por Wainstein (2003: 4), le llama “corrupción gris” un campo donde ni las autoridades o la opinión pública encuentran un punto de coincidencia como para ser evaluado. Un ejemplo de este caso son los cargos empresariales a una autoridad pública luego de que ha cesado su legislatura como una forma de pago diferido por presuntos beneficios concedidos. En esta misma línea de ideas está la “corrupción blanca” con una mayor permisibilidad implícita a nivel mundial, como por ejemplo los funcionarios que hacen uso de equipos públicos con fines privados (teléfono impresoras, etc.), y la “corrupción negra” más duramente penada como el soborno o la extorsión.

Por otra parte, Nye citado por Peters y Welch (1978: 974), propone un significado de corrupción política a partir de una perspectiva legal diciendo que es aquel que “se desvía de los deberes formales de cargo público (electo o nombrado) por una causa privada (personal, de familia cercana o de una camarilla privada), con el objetivo de obtener riqueza o estatus: o viola las reglas contra el ejercicio debido a cierto tipo de influencia privada”. Se trata, sin duda, de una perspectiva un poco más amplia, la cual no se detiene solo en el intercambio recursos-influencia, sino que introduce adicionalmente el objetivo privado (egoísta).

Rogow y Lasswell (1966: 132), identifican el sentido que esta nueva aproximación tiene para el interés colectivo entendiéndolo como “aquel que viola la responsabilidad que se tiene hacia al menos un sistema de orden público o cívico y que es, de hecho, incompatible (destrutivo) de cualquier sistema”. Ello hace eco de la perspectiva planteada por Heidenheimer con la corrupción gris, y

reconoce de esta forma que hay operaciones dentro de un Estado que le permiten funcionar que pueden fácilmente caer en niveles de corrupción más perjudiciales.

Así es posible anticipar que ocurre por la necesidad o por la conveniencia particulares, entiéndase también los organismos oficiales del gobierno, para asegurar su funcionamiento y la supervivencia en su interacción regular dentro del sistema que, indudablemente, propicia una afección sobre las relaciones que mantiene con otros organismos a la vez que perjudica su capacidad futura para operar sin mayores consecuencias por mucho más tiempo o, por lo menos, sin la molestia (protesta, conflictos), de la población que más afectada resulta por esto.

Una conclusión obvia al respecto es que todo tipo de corrupción originará efectos indeseables y descontrolados indiferentemente de cuál sea la categoría que a esta se le dé o, dicho de otra forma, la funcionalidad que tiene hoy una actividad para el ejercicio regular de las estrategias políticas internas puede llegar a ser la causa de su desdicha en el futuro. Son minas dormidas cuando, por un lado, se permite su discreta práctica y, por otro, los tribunales se encargan de castigar severamente las consecuencias que inevitablemente de ello se escapa.

Con este conjunto de aproximaciones teóricas se puede ver más detalladamente alguno de los elementos que más suelen repetirse y, con ello, dejar presentes algunos puntos que más adelante serán contrastados y complementados al introducir el tema de América Latina y sus características particulares. De la misma forma, se puede apreciar más fácilmente cuáles son los componentes generales del término y cuáles los específicos. A continuación se presentan algunos de estos elementos generales de corrupción recogidos hasta ahora:

Existe una ruptura de los mecanismos y atribuciones legalmente constituidos

No existe algo tal como la corrupción si no hay un sentido de la moral y legalidad de los actos que permita medir sus consecuencia contra la organización interna de la sociedad, por tanto, este fenómeno ocurre cuando los parámetros para el ejercicio de los principios éticos y legales, por medio de la tipificación de los principios morales, se ven afectados ante la búsqueda de un lucro individual.

Por tanto, es una cuestión que violenta tanto las atribuciones otorgadas por el cargo (legitimidad), como aquellas que se derivan de su práctica (legalidad). En este caso un factor importante para dar sentido a esta cuestión es la cultura, y un conjunto de normas sociales que, a diferencia de las leyes, no han sido tipificadas, tal vez debido a su laxitud, pero que caracterizan la conducta de los individuos.

Se da un intercambio entre un actor con influencia y otro con recursos

La doble vía (influencia-recursos) es básica para entender la motivación de los actores, aquella que se produce por la búsqueda de obtención de un tipo de poder a cambio de otro. Se reconoce, por tanto, que la causa fundamental de la motivación es la desigualdad o la dificultad de acceso bien sea al poder político o al económico. Dicha transacción puede ocurrir entonces en todos los niveles y perfiles socioeconómicos. Naturalmente, es mayor la ganancia de aquel individuo que teniendo más de uno de estos poderes hace esta transacción para aumentar su estatus social que otro que lo hace, puede ser, buscando mejorar su condición.

Hay una discrecionalidad del acto entre las partes beneficiadas

Ningún acto de corrupción se produce con la intención de ser objeto del ojo público, precisamente por ello son llevados a cabo bajo el mayor nivel de discreción, debajo del conocimiento de la mayoría. La corrupción es una de las actividades sociales más difícilmente apreciables, obligando a enfocarse en sus efectos ya que es precisamente mediante estos que se evidencia más lo que ocurre. Al respecto, Bobbio, Matteucci y Pasquino (1998; 291), relacionan la práctica de la corrupción y sus consecuencias en la socialización política, en tanto:

Son notables los efectos de la corrupción en el funcionamiento de un sistema político. Si la misma está ampliamente extendida y es al menos parcialmente aceptada por las masas y en las relaciones entre las élites, sus consecuencias pueden no ser completamente disfuncionales. Sin embargo, si la corrupción sirve tan sólo para que la élite mantenga el poder y, además, los corruptores sean elementos externos al sistema político nacional, como en el caso del colonialismo y el neocolonialismo, es probable que su uso a gran escala cree, por un lado, tensiones en el seno de las élites y, por otro, provoque reacciones en las masas, reacciones activas como demostraciones, o pasivas

como apatía y alienación. Por lo tanto, y en general es un factor de desagregación del sistema.

Es frecuente observar la propensión a alguna forma de corrupción en la mayoría de las sociedades en las que los mecanismos de socialización de la política como los partidos políticos, el sistema de elecciones o los medios de comunicación poseen una estructura cerrada y controlada, la indiferencia o, incluso, el miedo como parte importante en la opinión pública, una forma de acallar la crítica y así evitar los efectos que este acto tiene en la percepción del ciudadano.

Puede darse ya sea por actividad o por pasividad de los actores implicados

Como ya lo mencionó Pasquino (1998) y Malen (2002), en sus respectivas contribuciones, la corrupción puede ser el producto tanto de una acción dispuesta a generar intercambios ilegales como la inacción a frenarla producto de un consentimiento explícito o implícito. Ello no libera de culpa y mucho menos disminuye el riesgo de que cause efectos no deseados. Por el contrario, su control se muestra altamente complicado y algunas administraciones han buscado aplicar incentivos y promociones laborales para aminorar la posibilidad de que se multipliquen los casos.

Estos actos van desde la petición de dinero por parte de oficiales de tránsito, el sobrepago para la agilización de documentos notariales, el derecho de paso terrestre, y una serie de acciones que involucran no tan solo a las dos partes en el intercambio sino que identifica la particular forma de operar de organismos concretos de la administración pública sea local, regional o nacional. Esta manera de actuar le ha ganado el nombre de micro-corrupción, que representa la mayoría de los casos de corrupción en los Estados, un 80 % según Villanueva (2012: 21).

Finalmente, en la suma de estas características debe estar contemplada la ética como principal motor de cohesión del concepto de corrupción que, al menos por ahora, se dará como visto tanto en su versión más amplia, como un acto al margen de la moral que transgrede la buena práctica y uso del poder, como en su versión más puntual, el intercambio ilegal de poderes. Más allá de esta definición que se mantendrá a lo largo de los siguientes capítulos, es considerable asumir que la percepción de corrupción es el resultado de la suma de unos factores

legales, administrativos y políticos que convergen en la legitimidad de los actos y que es imprescindible evaluarlos tanto de manera aislada como en su conjunto.

3. La vinculación con la corrupción legal y administrativa y su legitimación

Comúnmente se hace una distinción de los tipos de corrupción dependiendo de la fuente de la cual ésta se origina, separándose en tres tipos: legal, administrativo o político. Esta diferenciación es importante para tener presente que existen distintos procederes del fenómeno: aquellos que están respaldados o carecen de interpretación en las leyes, código y demás fuentes legales; aquellas que se encuentran afianzadas en el comportamiento y los mecanismos regulares de la administración pública y/o; los que se emanan del ejercicio de poder y autoridad como un refuerzo para el mantenimiento de la hegemonía de un grupo.

Fuera de la clara necesidad que existe de presentar esta tipología, existen patrones comunes entre las mismas que son resaltados con menos frecuencia y que son importantes destacar ya que intervienen, en mayor o menor medida, en el análisis de los factores de inestabilidad. Por tanto, se realizará una pequeña reseña sobre los componentes de la corrupción jurídica y administrativa para luego definir dónde se encuentran estas características comunes con las líneas políticas:

2.1 Corrupción jurídica

Se trata de la disposición existente y activa de un conjunto de instrumentos legales (normas, leyes o códigos), de carácter nacional o internacional cuya unión pone en funcionamiento un sistema de disuasión y castigo de los actos de corrupción. También incluye las fallas derivadas del mismo sistema que directa o indirectamente estimulan, promueven o permiten que algunos grupos lo practiquen.

La desactualización de las leyes con respecto a los nuevos esquemas operativos y coyunturas pueden ser una causa importante que motiven a los actores a actuar al margen de la legislación, pero también demuestra serlo en aquellos casos donde las nuevas medidas no se cumplen porque chocan con la costumbre, y por tanto, no ocurre una asimilación de estas nuevas normativas. Los

principales cuerpos legales en el tema incluyen: a) una ley contra la corrupción; b) de la función pública; c) de acceso a la información pública y; d) de libertad de prensa.

También puede ser indicativo de una medida impuesta políticamente para ayudar a los fines particulares de un sector de poder. En este caso, el control de la amplia mayoría del parlamento y del poder judicial juega un papel fundamental. En la mira de ese objetivo son muchos los medios utilizados legalmente para propiciar la corrupción, ejemplo de ello son los constantes cambios a la constitución nacional, las leyes que benefician la participación de sectores reducidos, la permisibilidad de cabildeos secretos, ausencia de leyes de transparencia, la compra o la persecución de los jueces y/o fiscales para influir en las sentencias.

2.2 Corrupción en la administración pública

Se trata fundamentalmente del abuso de las actividades propias de la función de un cargo que amerita ya sea proporcionar un servicio o el manejo de recursos. Puede incluir de igual forma la utilización del cargo para obtener beneficios externos a su función, el abuso de autoridad y el enriquecimiento ilícito. Ello responde en gran medida a problemas en la estructura de la administración pública, tales como:

- La construcción jurídica y la perspectiva desde las leyes sobre la corrupción.
- El nivel de renta real de los funcionarios y el nivel de desigualdad salarial.
- El referente moral-funcional que se desliga de los cargos administrativos superiores.

O de tipo coyuntural, fuente de condiciones puntuales, que propician su proceder:

- Lineamientos operativos poco eficientes y tardados.

2.3 Convergencia de estos tipos de corrupción

Es improbable que de los conceptos suministrados no se deslinda alguna forma de política, y en consecuencia un abuso del poder en búsqueda de influencia o de recursos. Tanto porque los principales exponentes de los poderes públicos tienen una complementariedad de responsabilidad en sus funciones, como por el papel de preeminencia inter pares que tiene uno de los poderes, en el caso de Latinoamérica el ejecutivo, para precisar el tipo de relación con el resto de actores.

Esto no es un dominio único del presidencialismo y es posible apreciarlo en algunas democracias parlamentarias con procedimientos evidentemente diferentes.

En este particular, el nexo entre corrupción legal y política se establece para facilitar los procesos de ganancia de unos particulares mediante el posicionamiento estructural de una cadena de mando y unos procedimientos centralizados o, cuando mínimo, neutralizando las medidas que penalicen este tipo de comportamiento. Zavala (1998: 3), habla sobre la experiencia Latinoamericana:

La administración de justicia es un botín político, se la acosa y persigue para procurar impunidad o para perseguir a rivales de turno. Su politización es real, la sumisión de los jueces a los diputados genera un control absoluto de la clase política en la justicia y, cuando no les obedecen simplemente ponen en marcha los engranajes del juicio político y los destituyen. Adicionalmente, el que por contactos y relaciones accede a la Corte Suprema de Justicia, coloca en las Cortes Superiores y en las Judicaturas inferiores a sus amigos, compadres y coidearios ejerciendo sus influencias verticalmente, provocando cadenas de mando corruptas y grupos cerrados de poder.

La unión compone, por tanto, una forma de relación en distintos ámbitos del poder público que atiende tanto a los fines de la vida privada del conjunto de habitantes como del propio funcionamiento del Estado. Que pasan desde la determinación de las bases relacionales (leyes), la operatividad de los funcionarios (administración), y la validación del poder del Estado bajo un acuerdo social tácito.

4. Formas de corrupción

Es necesario presentar una clara distinción entre tipos de corrupción, cuando están penados legalmente, o cuando solo sirven como forma de desprestigio y chantaje, cuyo principal indicador es la naturaleza de los actos, basándose en los medios físicos y psicológicos con los que se ejecutan y, por igual, de su censura política. Entre un amplio catálogo de formas que asume la corrupción, algunas que son posibles identificar globalmente y otras de orden más regional. En el marco general, las formas más usuales de corrupción en Latinoamérica son el soborno, el lavado de capitales, la manipulación de las cuentas públicas o contabilidad creativa, el prevaricato, la información privilegiada y el tráfico de las influencias.

4.1 Soborno

Es usual el señalamiento de soborno en especial entre los distintos niveles de la administración, obteniendo especial atención entre la opinión pública. Se trata de una forma de corrupción cuyos efectos suelen ser de los más evidentes e inmediatos no dejando, por ello, de operar en una relación de completa discreción.

De esta manera Del Castillo (2001: 276), resalta aquello que identifica esencialmente al soborno: el ofrecimiento de un incentivo o recompensa ilegal, en dinero o regalos, para manipular la decisión o el juicio de un funcionario público en favor de sus propios intereses. El funcionario, por su parte, actúa en concordancia con la petición de la otra parte proporcionando el beneficio (adaptado del autor).

Dentro de esta categoría, se ha vuelto popular la licitación de contratos públicos fuera de los mecanismos normales de concurso adquiriendo una especial énfasis entre los nuevos tipos de soborno. Mucho más luego del caso de Odebrecht, empresa brasileña creada en el año 1944 y dedicada a la construcción de obras de gran envergadura cuya influencia ha repercutido sobre distintos gobiernos latinoamericanos desde principios del año 2000. Esto se debe a que en muchos de los procesos de selección para las contrataciones públicas se muestran irregularidades que Pinto (2015: 97) identifica, entre ellas se encuentran:

- a. Utilización del régimen de contratación directa en forma abusiva o impropia.
- b. Falseo de competencia incluyendo el pacto colusorio (acuerdo) entre oferentes y;
- c. Confección de bases que rigen los llamados con previsiones o especificaciones que únicamente pueden ser cumplidas por determinados agentes.

Pero no solo existe el soborno gubernamental, pudiendo ser observada en el acto legislativo (mediante el cabildeo, por ejemplo), y en la administración pública descentralizada. Al respecto de esta última Van Rijckeghem y Weder (1997: 22), explican que es este donde se concentra mayor cantidad de casos y está relacionado con la diferencia que existe entre los sueldos de los funcionarios públicos y aquellos cobrados en el sector privado, lo que provoca una brecha en la distribución de la renta alentando a que un grupo a buscar beneficios adicionales.

4.2 Lavado de activos

Recibe distintos apelativos como blanqueo de dinero o legitimación de capitales, que para Gómez citado por Rodríguez (2005: 24) es “aquella operación a través de la cual el dinero de origen ilícito es invertido, ocultado, sustituido o transformado y restituido a los circuitos económicos-financieros legales, incorporándose a cualquier negocio como si se hubiera obtenido de forma lícita”.

A diferencia de muchas de las otras formas aquí presentadas ha obtenido con el tiempo un estatus de “crimen organizado” pues no implica tan solo el abuso del poder y de la mala gestión de los recursos sino que incluye el robo y la obstrucción a la justicia al esconder la verdadera procedencia del dinero y continuar lucrándose con ella mediante nuevos negocios o compra de otros activos.

Las organizaciones terroristas y paramilitares han encontrado fuentes de financiamiento en este tipo de actos pero también en múltiples ocasiones han sido los gobiernos los señalados por estos actos, sobre todos aquellos acusados de ser productores o fuente de las ganancias de drogas y esuofacientes, con lo cual surgen nuevas categorías en la comunidad internacional como los narco Estados.

4.3 Manipulación de cuentas públicas

La contabilidad creativa es una forma que ha demostrado ser muy peligrosa para el mismo gobierno que la lleva a cabo con la posibilidad de caer en su mismo juego. Consiste en el falseo de datos generalmente relacionados con las finanzas públicas con el fin de dar la impresión de la sanidad en las cuentas o de la disciplina fiscal del gobierno. Esto suele ocurrir con mayor frecuencia en las empresas, por ejemplo, para evitar pagar una gran cantidad de impuestos, pero no es mucho menos descartable que esta operación se lleve a cabo en un gobierno.

Esto no debería ser problema ante la existencia de instancias administrativas contraloras y de disposiciones legales que supriman este tipo de escenarios y de la función desconcentrada de los poderes públicos. La desconfianza, por tanto, es la consecuencia más temida, pudiéndose descubrir las cifras reales del gasto

público tendría efectos nocivos en la afectación de la salud monetaria, las relaciones comerciales y de la imagen del gobierno y de sus políticas económicas.

4.4 Prevaricato

También conocida como corrupción judicial, se trata del mal ejercicio de los administradores de la justicia (jueces y fiscales), generalmente como producto de un cohecho (soborno), que compromete la decisión de estas autoridades en beneficio de particular. Esto supone un enorme problema para imagen del Estado, encargado de penar cualquier forma delictiva. Por tanto, dice Sánchez (2013: 114):

(...) es el retrato que más pone en evidencia la transformación del modelo de Estado; la nueva lectura de esta conducta punible es compatible con el paso del Estado de Derecho al Estado Social y Democrático de Derecho. La prevaricación también da cuenta de manifestaciones de corrupción, toda vez que instituciones jurídicas son utilizadas para propiciar desequilibrio y desigualdad.

Esta delicada situación que genera impunidad es uno de los puntos de análisis que con cada vez más frecuencia hace parte de las razones de aumento generalizado de la aceptación, activa o pasiva, de la práctica corrupta. Por esta razón la mayoría de los países han impulsado leyes para el castigo de esta conducta considerando tanto la tentativa demostrable hasta su efectiva ejecución.

4.5 Información privilegiada

Aparece principalmente en el mercado financiero y bursátil y define el conjunto de informaciones suministradas por los emisores de instrumentos financieros como bonos y títulos valores sobre el nivel de rendimiento futuro que estos tendrán, incidiendo en los beneficios que los receptores o compradores tendrán. Por tanto, el vendedor puede ofrecer los bonos a un precio mayor al facial o a un interés menor si el beneficio futuro parece ser lucrativo, caso contrario, le permite al comprador retirar su inversión frente a la posibilidad de tener pérdidas.

Lo que comienza como una práctica desleal del mercado especulativo traspasa esta barrera por varias razones entre las que se encuentran: a) la participación de funcionarios en el proceso de fiscalización; b) las nuevas

empresas en manos del Estado; c) la participación de actores del mundo empresarial en la política; d) la concesión de permisos por parte de los organismos gubernamentales y del tasado en actividades especulativas o; e) la participación de familiares de políticos (directos o indirectos), en las actividades empresariales.

Una situación que inicia con el control de las autoridades formales y que termina con su explícita participación llevaría el acceso a nuevas fuentes de ingreso bajo la figura de Estado corporativo, haciendo más sencillo el acceso al poder económico y al poder político. Entonces ¿Dónde entra la ilegalidad de esta situación? Tratándose de una inversión con recursos públicos los beneficios también deben ser públicos. Los gobiernos que han caído en esta práctica apelan a fondos discrecionales de las compañías del Estado o desvinculan los fondos a manos de terceros bajo la figura de asesores externos, una forma de lavado de activos.

Así, mientras muchas publicaciones insisten en el carácter privado de esta práctica resulta cada vez más innegable la participación de los gobiernos en su condición de intermediarios o bien como nuevos empresarios. América Latina ha mostrado tímidamente acercamiento con acciones para contrarrestar esta cuestión como Chile que en octubre del 2009 publica la ley N° 20.382 en el que converge la antigua Ley de Mercado de Valores y la Ley Sobre Sociedades Anónimas y pasa a llamarse ahora Ley de Gobiernos Corporativos, todo ello en el marco del ingreso de este país en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

4.6 El tráfico de influencias

Dicho de otra forma el favoritismo, el amiguismo o la palanca, consiste en un beneficio directo o indirecto por una relación o afinidad (familia o amistad), que existe entre las partes implicadas. Es considerado, usualmente, por algunos analistas como un acto de efectos autónomos y limitados, cuestión que puede ocurrir en el ámbito privado, no obstante se debe considerar el efecto no en la ocupación del puesto sino la competencia que se tiene para el ejercicio del mismo.

En general, los casos donde existe conflicto de intereses por la posición afectiva, sentimental e incluso económica, ya que no todo se reduce al amiguismo

por sí solo, representan un problema altamente estructural en la cultura de una sociedad donde independientemente del cambio de la administración suele volver a presentarse. Ello es muestra de la conjunción de un sistema legal que se muestra incapaz de evaluar cada caso y, por otro lado, el bajo nivel moral de los ciudadanos que se muestran más favorables a la idea al ser ellos los beneficiados.

En la administración, los concursos de cargos públicos son una buena forma de contemplar cómo funciona el tráfico de influencia y sus efectos expansivos, pues si bien puede encontrarse en la mayoría de los textos como una falta administrativa (micro-corrupción), lo que ocurre en los concursos arreglados es que se deja de evaluar la importancia de la ética como ítem del candidato una forma de anticipar cómo este actuará en futuras ocasiones en el manejo del cargo.

Por último, el nepotismo es una forma muy puntual del tráfico de influencia, en éste son los miembros de la familia los beneficiados. La concurrencia de estos casos en las empresas de capital privado es usual y no tienen un grado de censura demasiado alto, pero es cada vez más frecuente observar en los diferentes niveles de la administración pública la presencia de este tipo de tratos, lo que contrasta con el deterioro de la imagen de eficiencia de los funcionarios que en 2016 se redujo en promedio un 2,8 % para América Latina (Latinobarómetro, 2016: 33).

Otras formas que suelen citar los textos son: el enriquecimiento ilícito, la extorsión, el abuso de poder y el clientelismos. Los dos primeros casos no han sido expuestos porque son formas más directas de operar. En el tercer caso mencionado, por otro lado, se entiende que cualquier forma de corrupción es por un abuso de poder porque hablamos de un intercambio producto de la influencia.

En el caso del clientelismo, es parte de un soborno, que se verá más adelante en el estudio de América Latina, y consta de la comprar de apoyo (electoral o no) de las masas, o para lograr disuadirla como una maniobra de legitimación. Es uno de los casos más emblemáticos de Latinoamérica, y uno de sus principales promotores han sido los gobiernos de corte populistas como el de Juan D. Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil o el segundo gobierno de Carlos A. Pérez en Venezuela.

5. Modernidad y globalización: nuevos desafíos en el control de la corrupción

Ante la presencia de estas formas de operar al margen de la ley, en 1840 se inicia la llamada Primera Revolución Industrial en Europa y con ella se da paso a una primera etapa de globalización, la de la comunicación terrestre, producto del avance tecnológico del combustible a vapor y el desarrollo de caminos de paso terrestre. En esta etapa inicia la modernidad fortalecida por la Segunda Revolución Industrial (Estados Unidos, 1890) y la era tecnológica de finales del siglo XX, así, una segunda fase de globalización, acentuada por la comunicación digital del internet.

Nadie niega por tanto los beneficios que esto trajo para la consolidación de mecanismos en el comercio exterior, la educación, la cooperación internacional y, en general, de libertades religiosas, políticas y sobre todo económicas. Pero también se agrega la dificultad que trajo el ascenso de estas libertades en la identificación y control de las nuevas formas de operar al margen de la ley y de las fronteras geográficas como los paraísos fiscales, las trabas administrativas en gobiernos digitales y el financiamiento de campañas electorales a mano de empresas fantasmas que precinden de registro fiscal que hace difícil su rastreo.

Indiscutiblemente parece mayor el progreso que ha traído la globalización en ciertos ámbitos y para actores puntuales. Los efectos de ella en la sociedad son fácilmente identificables en la conexión entre culturas y la influencia de las redes sociales y la aparición de nuevas relaciones de gobernanza política, sobre todo ha tenido efecto multiplicador de las relaciones económicas. Al respecto Villoria (2009: 7), describe una clase de “efecto expansivo” en las consecuencias de la globalización económica en la dinámica de necesidades entre los actores sociales:

La globalización económica expande como fin generalizado la adquisición de riqueza. El enriquecimiento se convierte en un deseo y una esperanza para los miembros de las más diversas sociedades. No obstante, las normas que permiten acceder a esos fines socialmente legitimados son claramente injustas, contienen un sesgo que las invalida como normas asumibles generalizadamente. La consecuencia es que la globalización genera desigualdad, una desigualdad que provoca que amplios sectores de la población mundial queden impedidos de alcanzar sus deseos. Esa frustración, evidentemente, justifica la ruptura de las normas para amplios sectores de la población.

Las empresas de los países en vías de desarrollo lo viven, en gran medida así. Más difícil es explicar la actuación de las empresas de los países más desarrollados, desde esta perspectiva; no obstante, habría que recordar en este punto a Durkheim¹ (1982) y su teoría de las aspiraciones infinitas. Cuanto más se tiene más se quiere, en un círculo vicioso ciertamente patológico.

Una mezcla de factores, desigualdad (injusticia) y deseos, que puede volverse peligrosa porque claramente ha fomentado la aparición de nuevos mecanismos delictivos tanto en sociedades desarrolladas (por ambición) como en aquellas que más difícil tienen la posibilidad de surgir (por necesidad y también ambición), presionando el surgimiento de nuevas formas de trabajar por parte del Estado en conjunto con actores privados, esto es la gobernanza, ya no como una cooperación esporádica sino como una relación funcional constante que trata de disminuir las fallas que producen estos actores mediante un vínculo comunicativo y de gestión.

La filtración de documentos como los correos de la empresa *Strategic Forecasting* (StratFor Inc.) dedicada a servicios de espionaje, y divulgados posteriormente por la plataforma electrónica WikiLeaks (2012), y de los papeles de Panamá (2015), son dos de los casos más sonados y con mayor número de gobiernos y organizaciones implicadas mundialmente. Por la divulgación, Julian Assange, fundador de WikiLeaks fue criticado por no poner filtro a la exposición de los documentos, mientras que las averiguaciones a funcionarios latinoamericanos fue delegado a los parlamentos en el países donde los implicados ejercían su cargo.

5.1 El manejo y control de los recursos naturales

Una tendencia cada vez mayor desde la década de 1960 con los textos de Nathaniel Leff y el libro *Desarrollo económico a través de la corrupción administrativa* (1964) o de Samuel Huntington con *Orden político en las sociedades cambiantes* (1968), consiste en el señalamiento de que los recursos naturales de los que dispone un país son fuente clave para comprender el manejo interno que se hace de los mencionados recursos y de la propensa situación de su manejo inapropiado e incluso corrupto. Esta posición centró sus esfuerzos demostrativos en zonas de África que teniendo muchos recursos naturales como diamantes o petróleo, tienen uno de los índices de desarrollo humano más bajos.

¹ Durkheim, E. (1982). *El suicidio*. Madrid: Editorial Akal.

Esa misma explicación se expandió apenas una década después a zonas como América Latina, rica en recursos naturales y que con el inicio del siglo XX trajo un aumento de la cantidad de empresas básicas en mano del Estado, encargadas de extraer los recursos y de proporcionar la materia prima. Lo que les daría su condición de Estado corporativo, que no los salvaría de afrontar importantes desequilibrios macroeconómicos en la década de 1980 con la ruptura que hubo de las economías de enclave y con la posterior nacionalización.

En este punto, es usual pensar de manera lineal sobre los medios en los que se expresa la corrupción, sin embargo es importante ver que hay más condicionantes del nivel de sensibilidad que se muestra al respecto en la opinión pública como los factores económicos. El crecimiento económico puede evitar en circunstancias que el grado de corrupción sea tan visible no representando de esta manera una amenaza a la estabilidad de los gobernantes, estas circunstancias raramente disminuyen en algo el nivel de desigualdad más que impulsar temporalmente políticas de asistencia a la población con menores ingresos.

El manejo de estos recursos tiene sus claros problemas en la gestión y administración de los gobiernos. Kirby (2013), identifica estos posibles problemas a través de tres fenómenos importantes: la enfermedad holandesa, la paradoja del vacío y la maldición de los recursos. Cada uno supone un problema crónico entre países donde la propiedad estatal de las empresas tiene gran peso en la economía interna. Ello compone un fallo del mercado que ha llevado en ocasiones a los gobiernos a asumir prácticas ilícitas en la política cambiaria y en la sanidad de las cuentas. Ejemplos de ello son Venezuela, y en menor medida, Brasil y México.

Cuando un país recibe una importante cantidad de ingresos en un corto periodo de tiempo, hecho a la que su economía no está habituada, esto produce efectos no deseados. La enfermedad holandesa es uno de ellos, consiste en la apreciación de una moneda a razón de la entrada de gran cantidad de divisas. Esto, a su vez, ocasiona una disminución de la competitividad de sus productos de exportación a mediano plazo en el mercado global, lo que ralentiza su crecimiento, contribuyendo según Lynn (1988), a la concentración despótica alrededor del recurso.

La maldición de los recursos, por otro lado, tiene que ver con la falta de una verdadera diversificación económica. Esto porque no todos los países cuyas entrada de dinero depende principalmente de la materia prima que lograr extraer de la naturaleza, se ven motivados a la inversión de capital e infraestructura para acceder a otros sectores de la economía. Algo que sin embargo les ha costado la fragilidad de los ciclos económicos y de la disminución progresiva del precio de estos materiales en el mercado internacional ante la llegada de bienes sustitutos.

Cuando la industria que es originaria de la mayor cantidad de divisas es manejada por el Estado la capacidad de corrupción es mayor en el manejo y distribución de estos recursos. La operatividad responde al instinto, a un gasto público exacerbado (incluso al margen de sus posibilidades), y a una administración pública desproporcionada y por tanto, bastante ineficiente, prolongándose las condiciones de inestabilidad bajo la referida paradoja del vacío.

Esto explica, en parte, el por qué en algunos países las condiciones del manejo de los recursos ambientales y el crecimiento económico no han necesariamente impedido el desarrollo de sociedades que para Sen (2000), tiene que ver con el uso responsable de los ingresos económicos para permitir libertades políticas, educativa y sociales. Casos bastante descriptivos son Noruega e Islandia en Europa y el conocido “milagro asiático” en la década de los setenta.

5.2 Autoritarismo y corrupción

El autoritarismo, es una forma de gobierno que consiste en el control de algunas instituciones básicas del Estado que va desde las fuerzas armadas nacionales hasta la cantidad y pluralidad de los partidos que pueden participar en los sufragios. Este régimen ha cohabitado con democracias con la que ha llegado muchas veces a confundirse. También se ha contemplado durante gobiernos de corte militarista como los de Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1985), Bolivia (1964-1982), Colombia (1953-1957), Chile (1973-1990), Ecuador (1972-1976) Panamá (1968-1981), Paraguay (1954-1989), Perú (1968-1975), República Dominicana (1942-1952) Uruguay (1973-1985), y Venezuela (1948-1958). El resultado ha dado paso a una institucionalidad muy difusa y frágil entre gobiernos.

Por cuanto parece generalizada la aparición del autoritarismo en América Latina, a la vez que coincide con el auge de grupos paramilitares, de una tensa perspectiva de la seguridad nacional y de la economía facilitando las condiciones de baja alternancia política. La estabilidad se planteó desde la mano dura de estos gobiernos que en pocos casos incluía un traspaso del poder y que afianzó los mecanismos internos de corruptela como la concentración de los poderes públicos, persecución política y la compra sistemática de votos. Acciones que todavía no han sido dejadas de lado alegándose de nuevo los mismos preceptos.

Esta ordenación ha consolidado la imagen autoritaria de la región, cuestión que también ha ocurrido en el Este asiático pero que se ha visto disminuido en este último, debido a su alto crecimiento económico, que ha mostrado signos de desarrollo. Lo que lleva de nuevo a la interpretación de que los generadores de inestabilidad y sus efectos a la legitimidad y la gobernanza son multidimensionales.

5.3 ¿Corrupción de Estado o tan solo gobiernos corruptos?

Es cada vez más frecuente el uso de término “corrupción de Estado” entre los estudios en la materia para identificar la práctica que involucra directamente la participación metódica y repetida de los componentes de la administración y del control del Estado nacional, la cual se encuentran salvaguardada por las instituciones políticas para actuar de dicha manera sin mayor castigo o penalidad.

Por otro lado, es posible confundir la corrupción de Estado con gobiernos con prácticas corruptas, sobre todo considerando aspectos como el continuismo o la implementación de medidas que faciliten la permanencia en los cargos. En estos casos, la rendición de cuentas asume bien un papel secundario, lo que rápidamente puede, volverse un precedente para legitimar la corrupción de Estado.

A grandes rasgos es posible identificar el lugar dentro de la gran dimensión que ostenta el Estado dónde se ha encontrado la mayor cantidad de casos de corrupción administrativa a partir de la percepción ciudadana. La organización Transparencia Internacional en su informe *Barómetro Global de Corrupción* (2013: 12), expone quiénes ocupan estos lugares entre 14 países de América Latina:

Cuadro N° 2

Las instituciones percibidas como las más corruptas por país

País	Institución
Argentina	Partidos políticos
Brasil	
Canadá	
Chile	
Estados Unidos	
Uruguay	
Colombia	Partidos políticos y poder legislativo
El Salvador	Partidos políticos y policía
Jamaica	
México	
Paraguay	Poder legislativo
Bolivia	Policía
Venezuela	
Perú	Poder judicial

Fuente: Transparencia Internacional (2013: 12).

Si volvemos a datos previos, no es de extrañar el resultado arrojado para algunos países como Brasil y la configuración de sistema de partidos aún vigente desde el año 1989. Por otro lado, se observa que no se hace distinción entre corrupción directa (dura), e indirecta (blanda), por lo que es posible argumentar que ambos niveles tienen una incidencia significativa en la inestabilidad gubernamental, y también una correlación entre nivel de centralización administrativa y la aparición de mecanismos ilegales de organismos como la policía o el ejército.

Estos mecanismos legales se han presentado en los distintos ámbitos de la función pública, con medidas como la de la protección al despido que se ha presentado en Italia, Brasil y Venezuela, con resultados que varían según cada disposición. Pero son aquellos de visibilidad nacional en cargos nombrados: la impunidad y complicidad, y de sufragio popular: como la reelección indefinida vista hace poco en Ecuador, Honduras y Venezuela, las que han llamado más la atención.

Los fines privados se extienden asimismo a los fines de los grupos políticos, en especial el o los partidos que forman parte del gobierno manteniéndose las mismas características. Pese a los esfuerzo de algunos países por adoptar

legislaciones, como las mencionadas en el apartado de la corrupción administrativa, que condenen penalmente este comportamiento parece que no ha sido suficiente. Por ejemplo, la Ley Contra la Corrupción (2003) de Venezuela, reformada varias veces desde entonces, en su artículo 13 habla de los fines políticos:

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política o económica alguna. En consecuencia, no podrán destinar el uso de los bienes públicos o los recursos que integran el patrimonio público para favorecer a partidos o proyectos políticos, o a intereses económicos particulares.

Estas reformas, se han llevado a cabo atacando los problemas de forma, la actividad ilegal producto de los desequilibrios económicos, sin atacar las causas de fondo (nivel de producción, inflación, presión fiscal y gasto público, por ejemplo). Cuestión que no ayuda a su asimilación adecuada de la sociedad, mucho menos a un cambio favorable. Un hecho que se repite en la región, con distintos males pero con el mismo sentido de búsqueda del menor costo político y de la mayor concentración de las competencias, cuestión que vulnera la legalidad.

El bajo nivel de alcance de estas leyes y la falta de algunas otras complementarias contrasta con el bajo nivel de desarrollo y, por tanto, de las libertades que son propicias para garantizar una disminución de los niveles de corrupción, caso importante es el tema de la educación. Una realidad que más que ser aprovechada por los altos niveles de crecimiento que se experimentó en la primera década del siglo XXI se ha quedado, como se evidenciará más adelante, en un intento por hacer más fuerte la popularidad de los gobiernos de turno lo que paradójicamente ha acelerado su caída y ha permitido evidenciar sus debilidades.

Es un indicio para comprender la imagen de la zona y su vinculación con la corrupción de Estado con instituciones proclives a actuar al margen de la ley, gobiernos cuya popularidad se encuentra en el consentimiento de viejos vicios de dependencia con el Estado central y con una historia de regímenes autoritarios de prolongada permanencia. América Latina, en su historia, poco parece haber avanzado en tratar los problemas de fondo mientras sigue sufriendo de gobiernos corruptos.

6. Conclusiones

El complejo esquema que supone la construcción conceptual de la corrupción puede ser sobrellevado mediante el establecimiento de unos fines puntuales por los cuales se pueda delimitar su alcance. Lo mismo es consecuencia del carácter multidimensional, trans-disciplinario y mutable que éste ha adquirido a lo largo de su estudio. Lejos de representar una dificultad, ello representa una oportunidad para analizar su naturaleza y para entender lo complicado que resulta controlarla.

El estudio historiográfico desde las primeras formas de civilización políticamente constituidas demuestra que la corrupción ha sido un asunto siempre presente en condiciones de asimetría de poderes y de condiciones. Las consecuencias de la llegada del Estado nacional fue la participación directa de los organismos políticos legitimados en este tipo de interacciones mediante procedimientos burocráticos. Ya para finales del siglo XVIII se presentaría un nuevo esquema tecnológico y de las comunicaciones que evidenció la necesidad de formar nexos entre actores públicos y privados para atender a los retos de la compleja transición, dándose los primeros pasos hacia el modelo de gobernanza.

En general, la corrupción puede ser entendida como un acto que implica a por lo menos dos actores, que generan un intercambio recursos-influencia al margen de la ley para obtener un beneficio privado. A estos tres componentes se le puede agregar adicionalmente el tipo de poder que manejan los actores, pudiendo ser político o económico. En la realidad este esquema es más complicado y ambos poderes convergen entre los actores quienes asumen una postura bien sea activa, mediante su ofrecimiento expreso, o pasiva, por la sumisión o aprobación implícita.

En consecuencia, ya no solo se habla de una sola corrupción sino que de diferentes niveles de intensidad, formas y, por tanto diferentes vías (físicas y digitales), por las cuales puede ser llevada a cabo pero, tal vez más importante, es la conciencia de que la estructura de poder público formal muchas veces cuenta con formas de corrupción gris, aquella que se ubica entre su estructura de funcionamiento regular, una cuestión que hay que tener presente para medir el subsecuente peso que significa para la inestabilidad de las instituciones de poder.

Analizar este fenómeno requiere de la consideración de distintos aspectos y niveles de aproximación en las disciplinas sociales. Y es que no hay respuesta única a la condición de inestabilidad política por tanto conviene tener la mayor cantidad de definiciones y de situaciones posibles, que van desde las condiciones del crecimiento económico hasta el tipo de relación con la autoridad, y desde la administración desconcentrada hasta los puestos ocupados por el ejecutivo nacional.

Rescatando lo dicho sobre el tipo de relación con el poder, aquellos países que han logrado un equilibrio entre sus disposiciones normativas y las condiciones que rigen a la sociedad como para que estas sean asimiladas han conseguido un tipo de relación de poder más estable, esto se debe a que la sociedad confía que el sustento de la estabilidad del sistema dependerá del cumplimiento y seguimiento de estas leyes sin que esta situación vulnere los objetivos privados.

Esta realidad ha ido poco a poco en escalada en América Latina, lo que demuestra que algún esfuerzo se ha hecho por comprender la difícil composición de sus males motivados por los nuevos acuerdos comerciales y, en plural, algunos esfuerzos producto del crecimiento económico de principios del presente siglo. Fuera de esa optimista situación, existe un creciente fenómeno, observado en la dificultad de los segundos mandatos presidenciales en los últimos años, algo que coincide con las investigaciones sobre contrataciones públicas, el descenso de las grandes mayorías parlamentarias y los acuerdos luego del balotaje electoral.

Michelle Bachelet en Chile (2014-2018), Lula Da Silva (2007-2011) y el de su sucesora destituida Dilma Rousseff (2015-2016) en Brasil, que paradójicamente promovieron en sus respectivas campañas un movimiento de persecución a la corrupción y terminaron siendo implicados con un gran descenso de popularidad en cada caso: 28 % en Chile y 22 % en Brasil, lo que es bajo aún en comparación con el promedio del subcontinente que arroja un 38 %, Según datos de Latinobarómetro (2016). En Brasil llevó a un juicio, primero político y luego judicial, el primero terminó con la legislatura de Rousseff y el segundo condenó a Lula Da Silva a 12 años de cárcel por una trama de enriquecimiento ilícito con la petrolera estatal (Petrobras).

Esto último, ha representado la contraparte del modelo fundamentado en las leyes. Que consisten en una afinidad con el poder a través los sentimientos, la identificación personal con las figuras de gobierno y la idealización de los atributos. Una relación que trasciende al espectro político encontrando un fuerte vínculo luego de los mandatos militares de 1950-1990 tanto en los gobiernos que adoptaron economías abiertas de mercado como en los de tendencia más estatista.

Por último, la modernidad congregó una serie de desafíos en el estudio pero, sobre todo, en el control y en la sanción de la corrupción debido a que: a) surgen nuevas estructuras de poder y, por tanto, nuevos actores que llevan a cabo actividades de intercambio de poder ilegal; b) ya las formas dejan de ser solo físicas, aparecen las vías digitales y a la no adhesión de los actores a una jurisdicción específica que funciona como cortafuego de información y; c) el Estado asume un rol de empresario, que va desde el control de materia prima al manejo financiero, que origina un enfoque sobre su nueva capacidad hegemónica.

A continuación, se podrá apreciar mejor cómo esto ha influido en la práctica gubernamental, advirtiendo un nuevo desafío para los nexos de la gobernanza, que yace en la capacidad del Estado de relacionarse con el resto de individuos para conformar alianzas o cooperaciones y así disminuir los efectos negativos que se producen en la sociedad, una suerte de acuerdo entre partes que ha disminuido por la desconfianza frente al aumento de casos que indican el mal manejo de los recursos por la búsqueda de beneficios privados bilaterales. De forma análoga, en la siguiente parte se hará una revisión de la región de América Latina y a sus países en los aspectos que hasta ahora han sido tocados de manera general, como:

- a. Los elementos que componen el concepto de gobernanza y legitimidad.
- b. Las características de la conformación histórica en la práctica de la corrupción.
- c. El cuerpo jurídico de América Latina en la materia, fortalezas y debilidades.
- d. La situación actual y principales casos de corrupción y
- e. Los factores estructurales y coyunturales que propician esa situación.

Por tanto, es elemental la comprensión de los factores hasta ahora señalados como punto de partida para fundamentar el esquema que se propone con la región y, construir las causas que prueban la afectación de la legitimidad y la gobernanza.



Capítulo 2

www.bdigital.ula.ve

La Corrupcion política: el desafío que tiene la gobernabilidad
ante la pérdida de gobernanza y legitimidad

Fuente gráfica: Souza (2015).

CAPÍTULO 2

La corrupción política: el desafío que tiene la gobernabilidad ante la pérdida de gobernanza y legitimidad

Luego de haber hecho una revisión general de los principales conceptos y formas que conjugan la práctica de la corrupción política, es momento de pasar al siguiente nivel y describir empíricamente cuál ha sido la experiencia de América Latina luego de los movimientos independentistas del siglo XIX. En este sentido, se tomarán en cuenta las características que se afianzaron progresivamente en la estructura institucional luego de esta época y que siguen aún presentes, todo ello con intención de proveer una explicación sólida del porqué del reciente auge (2010-2017), de casos de corrupción en los diferentes gobiernos de la región.

En primer lugar, se contextualiza en el plano de estos países lo que significa la legitimidad y la gobernanza como factores que propician y, a la vez, se ven afectadas por la corrupción. Luego, a la explicación de las causas estructurales se le suma los factores de coyuntura, es decir, el conjunto de elementos que no siendo intrínsecos del sistema vienen a formar parte de determinadas circunstancias eventuales, como leyes, decretos o medidas especiales que dan entrada a diferentes esquemas de intercambio ilícitos de poder, lo que complica más la difícil situación de conflicto que atraviesa América Latina desde mediados del siglo XX.

Contando con las causas estructurales y coyunturales se dará paso a una correlación apropiada de los eventos a partir de la historia política reciente que demuestra constantes focos de inestabilidad tal como golpes de Estado, juicios, mociones de censura, procesos de destitución, manifestaciones y/o levantamiento cívico-militares, acompañado con otros fenómenos traídos por la modernidad como la dinámica de la “sociedad red” (Castells, 2006), un conjunto de vínculos que las tecnologías de la comunicación y de la información en la era de la globalización facilitaron dando entrada a nuevos mecanismos y escenarios para la corrupción.

1. Dos factores afectados en Latinoamérica: la legitimidad y la gobernanza

Antes de dar paso al análisis sobre la importancia de estos dos factores, es necesario advertir que su ausencia o baja calidad juega un papel clave como causa externa de corrupción, esto se debe al aumento de la presión que sufre el sistema para garantizar el orden, lo que hace tentador operar al margen de la ley e incurrir en este tipo de acciones. Al mismo tiempo, se trata de una situación que debilita los mecanismos de legitimidad y gobernanza, aumentando la vulnerabilidad de la relación entre gobernantes y gobernados, por una parte, y entre poderes políticos y económicos, lo que perjudica los elementos de una buena cooperación.

Al respecto, La dupla legalidad-legitimidad, ha formado parte del enfoque tradicional sobre las fuentes poder del Estado, lo que le confiere su capacidad de origen por medio del acatamiento de las leyes. El estudio de la gobernanza, en cambio, ha adquirido mayor fuerza en los últimos tiempos y, en la Ciencia Política tiene no más de treinta años de vida. Razón por la cual se ha tomado tal interés para ver la factibilidad que tiene en la mejora de las condiciones de la gestión pública en temas como la transparencia, eficiencia y el rendimiento de cuentas horizontalmente.

La legalidad como un componente de la legitimidad denota la presencia de cuerpos jurídicos que respaldan las acciones emprendidas por los organismos revestidos de autoridad que son avaladas por las instituciones oficiales. Por otro lado, la conjunción de los factores legitimidad y gobernanza para la estabilidad de los gobiernos juega un rol importante para comprender los mecanismos que soportan el ejercicio de la función pública. Al respecto Mayorga y Córdova (2007: 2), hacen eco de esta situación y logran relacionar sistemáticamente el siguiente nexo:

La legitimidad es una cualidad de la gobernabilidad; la estabilidad tiene que ver con el estado de la gobernabilidad, y la eficacia/eficiencia es una propiedad de la gobernabilidad... Cuando se trata de la relación entre gobernabilidad y legitimidad la atención se refiere “al problema de la calidad de la acción gubernamental”. Y cuando la relación se establece entre estabilidad y gobernabilidad se apunta a “la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo” puesto que un sistema es estable cuando tiene capacidad para transformarse a través de su adaptación a los desafíos que provienen de su entorno.

Esta aproximación sirve como una hoja de ruta para precisar mejor el futuro alcance del análisis, dirigido principalmente hacia la comprensión de que la inestabilidad es una de las principales consecuencias políticas que tiene la corrupción sobre la legitimidad y la gobernanza como conceptos separados, pero también en conjunto, haciendo de la legitimidad una cualidad inherente de la gobernanza, a la vez que una buena gobernanza refuerza los procesos internos de legitimación.

En este punto, hacer alusión a ambos conceptos por separado tiene como intención apreciar cómo funcionan cada uno de ellos en singular, así como cuando forman parte de una misma figura: una gobernanza con alto o bajo grado de legitimidad. Al abordar algunos países de América Latina se podrá apreciar mejor las diferencias que existe entre estos dos conceptos en términos funcionales. Con esa perspectiva, a continuación se aborda el asunto de la legitimidad en Latinoamérica, sus características y los efectos que en ella ha tenido el diseño propio de parámetros para evaluarla, condicionados por las necesidades internas.

1.1 La legitimidad política: el poder político débil con controles fuertes

En primera instancia, a lo que se refiere la legitimidad política, en palabras de Abdelkarim y Bosignori (2012: 206), es al ejercicio del poder que es percibido como procedente porque es mayoritariamente obedecido, lo que exige un consenso de una gran parte de la población como para asegurar que exista una disciplina hacia la figura de autoridad sin que deba hacerse uso de los medios de coacción. Así la relación legalidad-legitimidad, antes advertida cobra más sentido.

El asunto de la legitimidad es objeto primordial de las leyes que dentro del contexto de un Estado de derecho permite entender por qué ciertos sistemas facilitan la estabilidad de sus gobernantes en función de la cerrada ejecución y renovación de las leyes. Esto conduce a una compleja relación más allá de la afinidad entre los políticos y la sociedad como sustento de la relación de dominación que ejerce el Estado, la forma de llevarlo a cabo no se reduce al uso de la fuerza bruta. Es esa la franja la que termina por delimitar aquello que es reconocido como legítimo de origen o si su poder proviene de otro tipo de vínculo.

Es propicio cuestionar entonces si se puede tener poder político sin contar necesariamente con legitimidad. Para dar una contestación, Bovero (1997), da claves relacionadas con la capacidad de coacción, o sea, la aplicación de violencia física por el desacato de las normas del Estado. Menciona un “poder débil”, soportado por el exclusivo uso de la coacción. Prosigue el autor refiriéndose a este particular:

Sólo en tanto que, y mientras que, es el más fuerte, un poder coactivo llega a ser poder político, o sea logra expresar la voluntad colectiva, y hacer valer sus propias decisiones como decisiones colectivas, logra hacer respetar sus propios mandatos como normas vinculantes dentro de un determinado contexto social; mientras que cualquier otro poder coactivo «más débil» logra a lo más hacerse valer ocasionalmente en ámbitos circunscritos, imponer mandatos particulares y contingentes (p. 95).

El poder débil, constituye una condición en la que se opera al margen del apoyo de las instituciones oficiales por el simple ejercicio y atribución que se tiene al seguir manteniendo la capacidad de coacción, hecho que se expresa por medio del control de las fuerzas militares y del engranaje de los poderes del Estado. Una cualidad que poca distancia tiene en la práctica de un régimen autoritario, es ahí donde la brecha entre democracia y autoritarismo antes mencionado es apreciada.

En ese sentido, luego de superados los gobiernos militares de la primera mitad del siglo XX, las constituciones y normas nacionales fueron con frecuencia modificadas hábilmente con la intención de suprimir aquellos aspectos que facilitarían la figura del partido hegemónico, sustituyéndose por nuevas leyes que en el fondo procuraron un control del poder homónimo, alegando la necesidad de garantizar estabilidad y el no retorno al viejo modelo autoritario, pero con la figura de partidos competitivos que ayudó a dar una imagen de restauración democrática.

Apenas unas décadas antes, algunos países ya contaban con gobiernos dictatoriales con un semblante caudillista como el de Juan Vicente Gómez en Venezuela (1908-1935), o el de Anastasio Somoza en Nicaragua (1937-1947), Sobre la base de estos cambios, poco menos se hizo para combatir las fuentes de la corrupción que se asentaron entre las élites militares. En este largo proceso de adecuación que llevó cuando menos unos ochenta años, la principal influencia que ejercieron los gobiernos autoritarios sobre este tema fue el bajo nivel de división

entre las competencias públicas y privadas, donde el papel del Estado como intermediario fue sustituido por un modelo paternalista. Al generarse esta interacción en un territorio cuya vida republicana es aún reciente, 215 años desde la primera independencia (Haití; 1804), se albergarían una serie de condiciones:

- a) Baja delimitación de la función y del control de los poderes públicos.
- b) Procedimientos complicados para la modificación de las leyes supremas.
- c) Politización de las fuerzas militares del Estado.
- d) Alto recelo sobre la función social que cumplen las empresas, como:
 - Generador de fuerza laboral fuera de la dependencia del Estado.
 - Origen de inversión y capacidad tecnológica.
 - Fuente de ingreso fiscal, logístico y de cooperación.
- e) El dominio parcial o total de los recursos, el comercio y la administración de servicios, muchas veces ineficiente, fortaleció la relación al margen de las leyes.

Esto es tan solo parte de las condiciones de orden estructural en lo político, propiciados por las figuras dominantes, mas no siempre fuertes, que tuvieron estos gobiernos en los distintos ámbitos de la vida pública y privada. La validación de estos actos ha llevado a que los mecanismos de cambio y ajuste de las políticas tengan un alto costo de inestabilidad, lo que disuadió la adopción de medidas que modifiquen significativamente las condiciones heredadas del periodo autoritario.

Las décadas entre 1960 y 1980 estuvieron marcadas por la entrada y salida paulatina de gobiernos de corte militar y, con ello, de reformas que apuntaban a la reaparición de partidos que fueron desplazados durante la fase represiva. En algunos países se dan acuerdos electorales como la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile (1988-2013), o el Pacto de Punto Fijo (1958-1992), en Venezuela, o el Frente Nacional colombiano entre conservadores y liberales (1958-1974). Mismos que tuvieron un notable resultado, al menos en sus primeras décadas, para contener los focos de tensión, y más ante los síntomas de corrupción interna.

En otros casos, partidos que habían sido duramente custodiados y sin mayores acuerdos electorales se sumaron al gobierno como el Movimiento Democrático

Brasileño, luego del golpe de Estado de 1964 a João Figueiredo, o la Unión Cívico Radical en Argentina creada en 1891 pero con una exclusión de participación frecuente entre 1930 y 1983. Esto muestra que la reconstrucción del sistema de poder en la “tercera ola de democratización” (Huntington, 2005), y de los actores habilitados para ello, hicieron un esfuerzo por lograr hegemonía más no legitimidad.

Ciertamente, la legitimidad de los partidos políticos en algunos países ha sido reemplazada por la legitimidad de los candidatos. Este cambio ha sido más notorio luego del año 2000, momento en el que la figura fuerte de los partidos empieza a sufrir de considerables escisiones, algo que para Kunicova y Ackerman (2001: 8), causó un mayor sentido de prudencia por parte de los políticos, ya que la opinión pública es sensible en cómo actúan individualmente alrededor de la corrupción, esto es, partidos más débiles y candidatos más fuertes. Se debe tener presente, no obstante, que otros eventos aumentarían el nivel de tolerancia sobre esta práctica.

Easton citado por Real de Azua (1969: 12), en su modelo sistémico reconoce que los apoyos son parte del insumo de un gobierno, no necesariamente determinado por instituciones sino por el resultado de los productos y soluciones que éste arroja y de las demandas satisfechas, una especie de “legitimidad utilitaria” que permite seguir apoyando el proyecto de gobierno y hasta un tipo de régimen. La legitimidad se ha construido como un asunto de apoyos convenientes. Dice Easton:

La inculcación de un sentido de legitimidad es probablemente el más efectivo de todos los procedimientos para regular la afluencia de apoyo difuso, tanto en beneficio de las autoridades como del régimen (...). El apoyo más estable derivará de la convicción por parte del ciudadano de que es correcto y conveniente para él obedecer a las autoridades y consentir los requerimientos del régimen (p. 12).

Los grandes cambios de paradigma en la estructura social y económica en el último siglo producto de la globalización dan cuenta del aumento en la presión por alcanzar esta legitimidad, más aún con la caída del Estado de bienestar y el nuevo papel de los mercados. Los movimientos de inmigración europea durante la Segunda Guerra Mundial, el auge de la democracia como un sistema de libertades, el desfase del modelo de sustitución de importaciones y la entrada de

proyectos nacionales para obtener ayuda financiera de los organismos y fondos internacionales son hechos importantes para comprender el cómo de estos cambios.

La transición en la década de 1990 mostró, tal vez más que ningún otro periodo, el costo de no haber asumido a tiempo las reformas para cambiar esta dependencia con el Estado y, principalmente, la imagen de los gobiernos débiles con demasiada libertad de competencias. Más allá de la “década perdida”, término utilizado para evaluar el pobre desempeño económico de la región en este intervalo de tiempo, se trató de los procedimientos a los que apelaron algunos gobiernos para no sucumbir al bajo nivel de respaldo que contrajo su popularidad.

Cuadro N° 3

Nivel de respaldo hacia los gobiernos al final de la década de 1990

Presidencia / País	Inicio	Popularidad	Final	Popularidad	Dif.
Carlos Menem / Argentina	Jul/08/1989	(35.8%)	Dic/10/1999	(26%)	↓9.8%
Fernando Cardoso / Brasil	Ene/01/1995	(47%)	Ene/01/2002	(41%)	↓6%
Ernesto Samper / Colombia	Ago/07/1994	(39%)	Ago/07/1998	(30%)	↓39%
Eduardo Frey Ruiz / Chile	Mar/11/1994	(57,5%)	Mar/11/2000	(30%)	↓27%
Jamil Mahuad / Ecuador	Ago/10/1998	(66%)	Ene/28/2000	(6%)	↓60%
Ernesto Zedillo / México	Dic/01/1994	(43%)	Nov/30/2000	(64%)	↑21%
Alberto Fujimori / Perú	Jul/28/1990	(60%)	Nov/21/2000	(54%)	↓6%
Julio Sanguinetti / Uruguay	Mar/01/1995	(32%)	Mar/01/2000	(22%)	↓10%
Rafael Caldera / Venezuela	Feb/02/1994	(68%)	Feb/02/1999	(23%)	↓45%

Fuente: Elaboración propia.

Ciertamente existe una diferencia no necesariamente sutil entre el nivel de respaldo y el de legitimidad, el respaldo consiste en el apoyo directo y explícito a las acciones llevadas a cabo, en este caso, por el político. La legitimidad, no obstante, no requiere de apoyo explícito más que de la aceptación de que dichas medidas están en orden con lo legalmente dispuesto. La ilegitimidad de los actos, por otro lado, sí conduce a un contraste apreciable (como el visto en el cuadro 2), donde se observa el nivel de afección que ha tenido el respaldo hacia los gobiernos.

En esta lectura, más allá de la bajada generalizada que experimentaron estos gobiernos con la entrada del nuevo milenio, algo que en principio es usual

debido a las expectativas de promesas electorales marcadas por el reformismo, es el bajo nivel de popularidad con el que muchos de estos iniciaron y la vertiginosa caída que sufrieron otros en sus primeros años de mandato como Rafael Caldera (1994-99), por ejemplo, que pasó de 68% a 31% en un solo año (Cristancho: 1995).

En contraste, el exitoso resultado de la presidencia de Zedillo en México (1994-2000), se debió en gran parte a las reformas iniciadas en la administración pública para atender a su modernización y, sobre todo, a corregir la imagen del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para Pardo (2010: 396), esto era necesario ya que se estaba “enfrentando severos problemas de gobernabilidad que pegaron en el centro de la legitimidad de los gobiernos, y que dieron como resultado severos cuestionamientos sobre la eficiencia y la eficacia de sus aparatos administrativos y de sus funcionarios”. Más concretamente disminuir la presión del PRI por la legislatura del ex presidente Carlos Salinas (1988-1994) señalado con sus hermanos por tráfico de influencia y un enriquecimiento ilícito.

Esto se ajusta a ciertos desafíos que naturalmente ocurrieron en el plano económico como el aumento de la deuda pública, una inflación galopante con un promedio 840% en 1993, misma que bajaría en 1995 a un 27%, y un notable nivel de pobreza de alrededor de 38% según datos de la CEPAL (1999). En el plano político, la fragilidad del régimen democrático y la redefinición de la imagen de los partidos políticos con la entrada de las nuevas libertades crearon una amenaza por la complicada situación social y económica y el disgusto de la falla en las promesas con unas expectativas en alza motivadas por este clima de reformas.

Una explicación teórica de lo ocurrido surge de la clasificación realizada por Weber (2002: 706), sobre los tipos de legitimidad. Ante la salida de un periodo marcado por la legitimidad tradicional, de las monarquías coloniales y, posteriormente, los gobiernos caudillistas y totalitarios con dominio conservador y patriarcal. Si bien, y por otro lado, los rastros de legitimidad o dominación legal y carismático aparecen ya al finalizar las guerras de independencia en el siglo XIX, lo cierto es que no se puede afirmar que se afianzaran alguno de estos vínculos sino hasta mediados del siglo XX con las reformas de la administración pública.

La dominación legal, conlleva la determinación y aplicación de las normas que conforman un sentido práctico y ordenado de la sociedad, distribuida de manera jerárquica y por funciones. No solo se limita al respeto de las leyes sino al reconocimiento de estructuras de poder que cumplen con un papel que le corresponde de origen. Dentro de ésta, Weber indica que la burocracia es el estado ideal al que esto apunta y “constituye el tipo técnicamente más puro de la dominación legal. Sin embargo, ninguna dominación es exclusivamente burocrática, ya que ninguna es ejercida únicamente por funcionarios contratados” (p.708).

En el ámbito teórico en los que sí se da una organización burocrática, la estructura de función y procedimientos de la administración pública debería ser lo menos complicada, siguiendo aun así los principios y finalidades de orden por los que han sido creadas, para evitar que se deformen. Es por esta razón que ha sufrido tan mala imagen entre los tipos de dominación, especialmente en el caso de Latinoamérica, debido a la ineficiencia que ha terminado por incentivar el trato alterno e ilícito como una forma habitual de acceso a los servicios públicos.

Por último, la legitimidad carismática ha sido la forma de dominación más visible, no necesariamente la más extendida, entre los gobiernos nacionales de la última parte de la década pasada. Consiste en un vínculo más afectivo que racional, inspirado por la creencia de las virtudes del líder político que buscan ser exaltados a propósito de sus capacidades heroicas, intelectuales u oratorias. Una imagen que ex mandatarios como Lula da Silva (Brasil), Hugo Chávez (Venezuela) o José Mujica (Uruguay), se ganarían sirviéndose de su identificación con las clases socio-económicas menos favorecidas y con la promesa de la ruptura del sistema de élites.

En la realidad, esta clasificación es mucho más compleja, la legitimidad en sus diversas clases coexiste en tiempo y espacio sin una única característica, así como tampoco hay una correlación directa entre uno de estos tipo de legitimidad en particular y la corrupción, misma que crece al aumentar la presión o bien disminuir el tipo de vínculo por el cual ha sido legitimado. No por ello, lo anteriormente expuesto cumple con una importante función: brindar un esquema de rasgos de la dominación y apreciar el efecto cuando la legitimidad disminuye.

Esto es una simbiosis que atenta a las libertades políticas, por ende, a la calidad de la democracia y tiende a devenir rápidamente en redes de corrupción motivadas a la compra de voluntades de otros organismos del Estado que, ni aun teniendo legitimidad, dejan de ser organismos autónomos creados precisamente para funcionar como mutuos contralores, he aquí el meollo de las grandes mayorías y de la alineación de un mismo partido dentro del ejecutivo y el legislativo.

Se comienza a evidenciar la relación legitimidad-corrupción, cuando la fuente de la influencia no proviene de la autoridad emanada legalmente por la cual se entiende la obediencia de la sociedad, sino que es el producto de que los canales regulares de control han sido transgredidos y el uso de la coacción como principal fuente de poder. En sentido contrario, el efecto de la corrupción sobre la legitimidad, la percepción de corrupción puede ser un hecho que desgaste rápidamente la imagen pública de un político, lamentablemente esto no ocurre en un sentido directo y es que no hay un solo tipo de validación, por tanto, no se puede usar la racionalidad como una hipótesis siempre presente en los individuos.

1.2 La gobernanza: las formas de vinculación estratégica en América Latina

Como se mencionó al principio, la gobernanza es un término de nueva data pero ha obtenido mucha atención por parte de los estudiosos de la Ciencia Política porque ha significado una respuesta estratégica al largo debate entre el libre mercado y el estatismo. Adoptado como una cualidad de la gestión pública y privada, aparece coincidiendo generalmente con el desarrollo de las industrias nacionales.

Así, el crecimiento de un Estado puede llegar al punto donde se hace ineficiente y entorpece la capacidad de crecimiento económico de un país, mismo que crea unas condiciones sin igual para las irregularidades administrativas, es ahí donde entra la gobernanza. Al respecto Kooiman (2005: 58), entiende a esto como “acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas o crear oportunidades sociales”. Algo que se somete a juicio es la calidad de esos acuerdos y cuánto en realidad benefician a la sociedad y no a los actores particulares que suman su fuerza en alianzas poco transparentes.

Adicionalmente y por error, se ha llegado en ocasiones a limitar la figura de la gobernanza a una serie de acuerdos entre sectores económicos, gobierno y sociedad civil, conocido popularmente como tripartitas, esto no encarna por sí solo el espíritu de la gobernanza que, en cambio, es el resultado de toda una composición de intercambios que van desde los grupos de interés y los cabildos legislativos hasta los grandes acuerdos corporativos de interés general, que involucra la dirección múltiple y consecutiva de todas las partes. Algo que las políticas públicas han buscado proseguir en los análisis *Top-Down* y *Bottom-up*.

Lo que mostró ser una opción para disminuir los efectos no deseados y los fallos de la composición interna de las organizaciones privadas y públicas por medio de la cooperación conjunta para aliviar la presión de las demandas sociales a través de la provisión de bienes y servicios, derivó rápidamente en un intercambio ilegal de poderes entre estas partes y, aunque no es un fenómeno generalizado, ha llevado a un cierto recelo hacia los proyectos de cooperación que han probado ser una buena alternativa al establecer controles al ejercicio público.

Esto es algo que en la región ha sido palpable, mucho más luego del largo entramado de la contratación pública de servicios a Odebrecht, pero también de otras importantes empresas públicas y privadas de energía, construcción y asesoría técnica como YPF, Ecopetrol, Pemex, Petrobras, PDVSA o Codelco. Lo cierto es que no se había presentado un caso de tal magnitud entre una transnacional y con la cantidad de gobiernos implicados como ocurre con Odebrecht.

Las redes de esta trama han involucrado activamente hasta la fecha a diez de los veintiocho países de Latinoamérica donde esta empresa tiene presencia (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela), con contratos para la construcción de importantes infraestructuras de carácter nacional como puentes, líneas de metro y tren o carreteras, a través de una serie de soborno a políticos motivado a la compra de votos para la aprobación de leyes con mensualidades o ayudas a las campañas, ocultadas a través de ingeniosos mecanismos para el lavado del dinero.

Más allá de esta compleja situación que sigue siendo motivo de sentencias políticas, la verdad es que estas figuras de corrupción a gran escala no son nuevas, las empresas estatales dan cuenta de esta situación. En Argentina, la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF S.A), nacionalizada en 2012 en el gobierno de Cristina Fernández. Según Moffett y Turner (2012: 1), se acusó al inversionista mayoritario (Repsol), de especular con activos de la empresa, no mantener la inversión y vender la producción a filiales extranjeras a un bajo menor al que luego vendía a precio de mercado para pagar menos impuestos en Argentina.

Con esta tendencia a la nacionalización y la estatización, la distribución horizontal de los acuerdos de gestión conjunta mermaron en el periodo 2008-2014 alegándose asuntos de soberanía y control del aparato productivo, pero en su mayoría este ha sido un proceso llevado a cabo desde hace unos noventa años. Y es que Latinoamérica ha experimentado el engrosamiento del Estado en gran parte de su vida con periodos más puntuales de privatización y cooperación con el sector privado y del Fondo Monetario Internacional en la década de 1990 por las deudas financieras y, recientemente, algunos países parecen estar acercándose de nuevo a la liberalización de sus políticas económicas pero con un traspaso menor a la privatización. La intención principal que tiene la implementación y mejoramiento de la gobernanza como ente disuasorio de corrupción, para el Banco Mundial (2005: 3), es:

- Mejorar los métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional).
- Garantizar la capacidad del gobierno para administrar los recursos y aplicar las políticas (un marco regulatorio y eficacia del gobierno).
- Profundizar el respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del estado de derecho).

No se trata solo de un proceso de acuerdos entre actores de manera mixta sino que es un fiscalizador importante fuera de la misma organización del Estado que presiona a la correcta ejecución de la función pública sobre el poder. El hecho de que la mayoría de los casos de corrupción recientemente descubiertos hayan sido producto de la averiguación de cuentas maquilladas

que no cuadraban en los servicios prestados en nexos y cooperación con la administración privada o mixta da cuenta del enorme rol de estos nuevos actores.

La aparición de los planes de interconexión estratégica ha sido poco frecuente según Zurbriggen (2011: 45), y esto es debido esencialmente a que la región se sigue debatiendo entre dos modelos de reforma: el político y el económico. Como se ha podido ver hasta ahora, el primero se encuentra en establecer mecanismos reales de democratización o tan solo una ejecución más bien autoritaria y, en sentido económico, un modelo central del Estado frente a la apertura de los mercados y cuál de ellos puede asegurar una mejoría real de las condiciones de vida de la población, algo que en los últimos años de la Unión Soviética por la *perestroika* y el *glasnost* pasó una factura que acabó con el sistema.

Por el contrario, muchos gobiernos se han decantado por reformas políticas que no consideran demasiado la necesidad de ser acompañadas por una estructura económicamente adecuada. Se ha promovido toda una serie de cambios con la convicción de aumentar las funciones gubernamentales, disminuyendo vertiginosamente la capacidad real de respuesta eficiente de los problemas sociales. Una brecha que ha evidenciado la búsqueda de mayor poder con menor resultado en el combate de la desigualdad y el abuso de las funciones.

En el periodo que comprende los últimos siete años se han promovido una serie de medidas para garantizar esta hegemonía de poder. Entre ellos se encuentra el referéndum constitucional en Venezuela del año 2009 que aprobó la modificación del artículo 230 y, con ello, la posibilidad de la reelección indefinida y el aumento de las capacidades del gobierno. Sucedería igual en Nicaragua en 2014 y en Ecuador en el año 2015 y su artículo 144, siendo revertido en febrero del 2018. En Bolivia esta opción fue vetada electoralmente en 2016 pero aprobada por el Tribunal Supremo de Justicia al considerar que los decretos internacionales están por encima de la constitución, como los acordados en materia de derechos políticos de los ciudadanos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, sentencia misma que resulta contradictoria para amplios sectores de la ciudadanía al haber sido primeramente sometido y rechazado ante un referéndum popular.

Esta tendencia, que bien no ha sido seguida en todos los países, sí ha preocupado en la medida que su aplicación estimula focos de corrupción y del debilitamiento de las líneas de gobernanza por medio de: 1) la supresión de garantías de libre información; 2) un aumento de la dependencia administrativa del Estado y, con ello, disminución de las libertades políticas y económicas que mejoran la calidad del desarrollo aun cuando haya importantes niveles de crecimiento y; 3) la presión por garantizar la reelección, o, por otro lado, la extrema confianza en la concentración de poderes es generadora natural de corrupción, se da una paradoja de la estabilidad. Así, el hablar de democratización requiere tener en cuenta que aún hoy existen importantes desequilibrios tendientes al autoritarismo.

En contraste, el efecto que tuvo la gobernanza en figuras como las Chaebol en Corea del Sur o los Keiretsu en Japón, monopolios fuera del control del Estado iniciados en la década de 1970 a través de unas reformas económicas para superar la sustitución de importaciones, misma experimentada en Latinoamérica hasta 1980, ha mostrado notables descensos del nivel de confianza hacia el gobierno (80%) según Vidal (2018), relacionado con la extorsión mediante el cobro de regalías en concepto de concesión de permisos a estos bloques industriales que, paradójicamente, no parece haberse trasladado sobre la imagen de las empresas.

Sin duda que el enorme costo para el Estado de seguir operando administrativamente al margen de los mercados ha mostrado un importante peso para la gestión pública y, en muchos casos ha evidenciado las malas prácticas del poder. Estos precedentes han debilitado aún más la imagen de los gobiernos ya no para crear tan solo un nexo electoral con los ciudadanos sino también una imagen atractiva de inversiones públicas con las empresas y los fondos de comercio.

La visión de la interconexión entre empresas y Estado que es habitual en otras partes recibe así un duro golpe por parte de la opinión pública y de la cobertura en los medios de comunicación. Esto demuestra que no es suficiente el modelo de la gobernanza para formar alianzas sino que requiere de la dirección necesaria como para asegurar que los acuerdos no se deformen rápidamente

creando fuentes de corrupción interna, como las partidas y fondos de empresas públicas nacionales, y externa, con empresas privadas sin una buena transparencia.

En reflexión, el modelo de gobernanza y sus principios plantean una dirección contraria al tipo de legitimidad que ha prevalecido en la costumbre de la cultura política latinoamericana, sustentado por el poder débil y la frecuente aplicación de coacción ante la pérdida de popularidad. Tanto la visión de apertura de la gestión pública como la vieja tendencia centralizadora por medio del “apoyo de conveniencia” parecen estar experimentando uno de sus mayores periodos de conflicto. De esta causalidad el siguiente apartado expone secuencialmente los efectos de la corrupción en los últimos años (2010-2017), en la legitimidad y en la cualidad de la gobernanza.

2. De la progresiva democratización a la tardía globalización: ¿Qué falló en los esfuerzos por consolidar gobiernos republicanos sin corrupción?

El proceso de independencia así como la posterior conformación de las repúblicas luego del fallido intento de constituir monarquías implantadas en Brasil (1822-1889), o en México (1821-1823), ambos casos con características diferentes, constituyeron casi los únicos momentos en que la región vivió un sistema político diferente al presidencialista. Fuera de la aparente uniformidad de este modelo, se hace cada vez más evidente que los países desmarcarían su historia común siguiendo un camino propio en la forma de llevar a la práctica sus instituciones.

Es importante esta aclaratoria ya que detrás del conjunto de contrapesos en el poder público, la conformación partidista, la normativa electoral y, en general, la ordenación política, se promueve ciertos comportamientos y se desalientan algunos otros, convirtiéndose la corrupción en un fallo usual de la composición en la normativa política, en la fiscalización y en la forma de acceso a los cargos, llegando a crearse una interacción en torno a la difícil situación de gobernabilidad.

El porqué de hacer énfasis en este ámbito y no tomar gran espacio para debatir la pugna derecha-izquierda se debe a dos grandes razones: primero, como se indicó en un principio, la corrupción demuestra empíricamente no distinguir entre estos dos extremos del espectro político por lo que detenerse en este punto

es innecesario, aun cuando sí la brecha entre presión social y la incidencia en corrupción muestra ser menor en ideologías centrales y; segundo, es más relevante ver el grado de control sobre las organizaciones y el tipo de relación entre actores.

El proceso de democratización de la región en la segunda mitad del siglo pasado no ha sido nada sencillo, los ajustes económicos y sociales trajeron consigo una confrontación sobre los términos del poder político. Sumado al reciente paradigma de los gobiernos autoritarios se congregaron en lo que O'Donnell citado por Eryszewicz (2016: 37), llamó "democracias delegativas", una contraparte a las democracias representativas en las que existen altos grado de institucionalidad.

Las democracias delegativas consisten, primero, en un decisionismo centralizado a través del uso de decretos para atender un constante estado de incertidumbre y crisis. Segundo, se añaden los apoyos convenientes, una forma de vínculo que ha aumentado las atribuciones y capacidades en el manejo de recursos con mayor grado de discrecionalidad en largos periodos de tiempo, y disminuyendo la fiscalización vertical del ciudadano. Así Eryszewicz (2016), dice que "el público ya no es la masa que sigue al líder sino una audiencia generalmente pasiva que reacciona a los términos de la oferta electoral" (p. 39). Ambos factores alrededor de los que se establecieron el resto de poderes públicos y organizaciones.

Los partidos, en este sentido, reaparecen plenamente en el escenario político en la penúltima década del siglo XX bajo una fuerte imagen institucional, con gobiernos civiles de liderazgo colectivo siendo el 58,1% de los casos según Alcántara (2001: 28), pero con una estructura orgánica reducida por la llegada de liderazgos más personalistas, disminuyendo algunas funciones de formación ideológica y de la desconcentración del financiamiento para estas organizaciones.

Entretanto, los poderes públicos no han estado exentos de este tipo de vulnerabilidad ya sea por concentración de los cargos bajo un mismo partido, motivado por el tipo de distribución de los escaños y de elecciones mayoritarias o por la necesidad de crear alianzas de gobierno entre distintas fuerzas políticas en sistemas electorales de distribución más representativa. Lo mismo conlleva a

revisar el tipo de pactos para formar gobiernos estables. Usualmente, los sistemas latinoamericanos tienen un contraste en la elección de cargos públicos, mientras los puestos ejecutivos (presidencia y representantes regionales), se seleccionan por mayoría simple, los cargos en el legislativo lo hace por representación proporcional.

Tabla N° 1

Mejoría en la percepción de la corrupción comparada 1997-2017

Países	1997	2000	2010	2014	2015	2016	2017	Tendencia (14-17)
Argentina	2,8	3,5	2,9	3,4	3,2	3,6	3,9	↑0,125
Bolivia	2,2	2,7	2,8	3,5	3,4	3,3	3,3	↓0,125
Brasil	3,5	3,9	3,7	4,3	3,8	4	3,7	↓0,35
Chile	6	7,4	7,2	7,3	7	6,6	6,7	↓0,4
Colombia	2,2	3,2	3,5	3,3	3,7	3,7	3,7	↑0,3
Costa Rica	6,4	5,4	5,3	4,7	5,5	5,8	5,9	↑0,775
Cuba	nd	nd	3,7	4,6	4,7	4,7	4,7	↑0,075
Rep. Dominicana	nd	nd	3	3,2	3,3	3,1	2,9	↓0,075
Ecuador	nd	2,6	2,5	3,3	3,2	3,1	3,2	↓0,1
El Salvador	nd	4,1	3,6	3,9	3,9	3,6	3,3	↓0,225
Guatemala	nd	nd	3,2	3,2	2,8	2,8	2,8	↓0,3
Honduras	nd	nd	2,4	2,9	3,1	3	2,9	↑0,075
México	2,6	3,3	3,1	3,5	3,5	3	2,9	↓0,275
Nicaragua	nd	nd	2,5	2,8	2,7	2,6	2,6	↓0,125
Panamá	nd	nd	3,6	3,7	3,9	3,8	3,7	↑0,075
Paraguay	nd	nd	2,2	2,4	2,7	3	2,9	↑0,35
Perú	nd	4,4	3,5	3,8	3,6	3,5	3,7	↓0,15
Uruguay	4	nd	6,9	7,3	7,4	7,1	7	↓0,1
Venezuela	2,7	2,7	2	1,9	1,7	1,7	1,8	↓0,125
América Latina	-	-	3,55	3,8	3,84	3,78	3,68	↓0,025

Fuente: Transparencia Internacional (1997-2017).

En este cuadro la mayoría de los países de la región, 12 de 19, en promedio han bajado su calificación en términos del periodo 2014-2017, estando en su mayoría por debajo de la nota promedio global (4,3), con salvedad de Chile, Costa

Rica, Cuba y Uruguay. Al respecto, Márquez (2015), dice que la fractura en la confianza ha sido solventada por el nombramiento de comisiones como el Lava Jato, Madre Mía o las distintas comisiones para la verdad en periodos de alta violencia, y de sentencias como la de Alberto Fujimori (Perú), Saúl Menem (Argentina), u Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti (Guatemala), que se han encargado de contrarrestar la percepción sobre la impunidad pero no ha mejorado la calidad de la transparencia.

Y es que desde su conformación, con excepción de Chile, Costa Rica y Uruguay, los países han tenido un camino complicado para establecer instituciones fuertes, algo que notablemente se ha visto en la débil estructura de poder gubernamental, afectando la legitimidad y su capacidad de crear vínculos adecuados con organismos externos (gobernanza). El por qué la historia es diferente para estos tres países, al menos en términos generales, podría deberse a los procesos de estabilización en Chile (1990) y Uruguay (1985) y que, en el caso de Costa Rica, no hubiese una interrupción de la democracia desde 1917.

Este es un ciclo que pocos países han logrado cerrar adecuadamente y que, luego de hacerlo, no garantiza evitar alguno de estos fallos derivado de la ley o de la práctica. Para Freidenberg (2006: 6), Ecuador, Bolivia, Brasil, Paraguay, Honduras y México tuvieron una transición tutelada, en la mayoría de los casos, con guerrillas que vieron llegar a nuevos regímenes y con fuerzas armadas que volvían a los cuarteles luego de una activa participación dentro del gobierno y la administración. Aun así los factores internos y externos que determinaron su estabilidad siguen dependiendo más del nivel de adhesión institucional de los actores.

En otros países, los procesos de reforma monetaria y fiscal en casos como el de Argentina con Carlos Saúl Menem (1991), dan cuenta de la estrecha relación de la corrupción como un mecanismo compensatorio del costo político de adoptar medidas impopulares y las formas de neutralizar la presión. La caja de conversión y el corralito bancario adoptado por el entonces presidente del Banco Central, Domingo Cavallo, generó molestias que luego se traspasarían a la presidencia de Fernando De la Rúa (2001), que renuncia dos años después

acusado de soborno a legisladores para aprobar su ley del trabajo. En 2015 Menem y Cavallo fueron sentenciados por enriquecimiento ilícito y el cobro de sobresueldo.

Perú, muy familiarizado también con los procesos de alta inflación a principios de 1983 permitió la habilitación de las funciones legislativas (con mayoría opositora) a la presidencia de Alberto Fujimori desde 1990 con la prerrogativa de subsanar el descontrol macroeconómico. Lo mismo condujo a un autogolpe de Estado que disolvió el congreso en 1992 con ayuda de las fuerzas armadas y con un alto apoyo de la sociedad civil. Según Romero (2004: 1), se desvió más de 120 millones de dólares a las fuerzas armadas para sobornar a medios de comunicación.

En Colombia, el proceso 8000 del cual fue objeto de investigación el ex presidente Ernesto Samper (1994-1998), terminaría sin sanciones jurídicas pero sí con una censura política con la caída de su popularidad a 39%. Curiosamente, aun así este efecto no se traspasó a su partido (Liberal), que perdería las elecciones pero con márgenes estrechos (4%). Lo que apoyaría la hipótesis de que la legitimidad no es afectada tanto a los partidos, sino a los candidatos. Aún más en aquellos casos donde se trata de partidos afincados en la tradición política nacional.

En esta construcción del tipo de relación con el poder se generó una brecha notable entre la legalidad y la práctica. Ya sea porque existen las leyes pero no son aplicadas porque no responden a las necesidades reales, o porque a la par no se implementan la infraestructura organizativa e institucional adecuada para que sea realmente aplicada. Por parte de los gobernados, se mantiene la percepción de crisis para subsistencia, algo que dio paso al clientelismo como principal eje de legitimación y, por parte de los gobernantes se ha aprovechado esta sensación para hacer del proyecto político un vínculo para agudizar la democracia delegativa.

No así, ha mostrado una regresión en la creación de nexos con agentes sociales y económicos: cuando parece haber disposición política solo logra disminuir la brecha ocasionada en otros periodos, marcado por el bajo nivel de confianza institucional. Mientras que los procesos de integración (ALBA, CELAC, MERCOSUR, etc.), han tenido poco impacto en el tema, centrándose en el comercio.

2.1 El sistema de partidos latinoamericano

Tomar en cuenta la importancia que tienen las fuerzas de representación política de los partidos obedece a algunos criterios importantes como: su cantidad (único, bipartidismo, multipartidismo, etc.), la forma de integrarse en la sociedad (partido de cuadro, de masas, cartel o acaparador), y la posibilidad que producen en la alternancia. Para dar sentido a estos criterios, utiliza el trabajo de Alcántara (2001: 27), que divide los periodos en cuanto a la aparición que hacen los partidos:

Cuadro Nº 4

Aparición de los partidos políticos latinoamericanos por periodos

Periodo	Frecuencia	Porcentaje
Partidos surgidos antes de 1925	8	12,9 %
Partidos surgidos entre 1925 y 1950	10	16,1 %
Partidos surgidos entre 1950 y 1975	12	19,4 %
Partidos surgidos después de 1975	32	51,6 %
Total	62	100%

Fuente: Alcántara (2001: 27).

Continúa este mismo autor señalando que de este último periodo un 50% han sido partidos nuevos, un 22,6% producto de escisión de los partidos ya existentes, un 20,9% por integración de dos o más organizaciones y un 6,5% por formación mixta. Lo que significa un patrón de renovación bastante grande, la mitad de los casos, lo que indica que el problema no se encuentra necesariamente en aspectos doctrinarios en los partidos más recientemente constituidos. Lo que resulta más curioso es ver el tipo de vínculo establecido para legitimar su presencia y el tipo de organización interna que han instituido para evitar la discrecionalidad.

Sí bien es cierto que esta forma de aparición es importante en la renovación de los sistemas de partidos, es igualmente adecuado asegurar que su organización posterior dependió en gran medida de la coyuntura social o electoral. En este trascender de los hechos, la presencia de organizaciones paramilitares como nuevas facciones, el crecimiento indiscriminado y atomización de los partidos y la discontinuidad de las leyes partidistas, relegándose a los principios constitucionales, ha hecho posible crear las condiciones que empíricamente han

demostrado ser fuentes de corrupción por la dupla individualismo-delegación. Para Rodríguez (2016; 74), esta situación ha afectado la función programática de los partidos que consiste en, primero, un orden de selección y campaña de candidatos y, luego, la formación, información y articulación con las demandas de los ciudadanos.

En algunos casos las formulas electores han reducido el poderío de los partidos a la formación de coaliciones pos electorales, la necesidad de la formación de gobierno por la vía de la concertación trajo acuerdos inestables. Esto tiene sentido por el difícil objetivo de lograr llevar adelante políticas sin el respaldo necesario y sin el financiamiento requerido. Todo ello se conjuga como la principal causa de intercambios de poderes dentro de estas organizaciones. En este panorama, el criterio de representatividad se ha trasladado a una delegación muy amplia, hacia una dirección personalista de los partidos, siendo responsabilidad del Estado actualizar la ley de partidos de forma que se controle más estos problemas.

2.2 Politización y “privatización” de la administración pública

Desde la noción de micro corrupción, que son los actos y procedimientos rutinarios que se presentan en los servicios públicos cotidianos, a la de la macro corrupción, en la composición organizativa, los controles y las tareas que el Estado acapara, la profesionalización de la administración pública latinoamericana pasó de una herencia directa de los imperios (español, portugués y francés), a una ardua tarea de modernización alrededor de 1930-50, lo que requería romper con el mercantilismo centralizador con una serie de reformas que poco éxito real trajeron.

Para Kelly (2006: 44), esta realidad se debe principalmente a que, por una parte, América Latina se ha caracterizado por una estructura burocrática robusta con tendencia a la complicación procedimental propia de la herencia colonial pero bajo una fachada de Estado moderno. La lógica, no obstante, va dirigida hacia lo contrario: la simplificación de los trámites con el objetivo de agilizar y desregularizar el aparato estatal como fuente de eficiencia. Los extremos entre burocracias mínimas como la de El Salvador coexisten con grandes estructuras como en Brasil, sin hallar todavía un adecuado balance entre demandas y beneficio.

Entonces, Kelly (2006), hace alusión a la “privatización de la administración pública” latinoamericana, esto es, el uso de atajos proporcionados por las mismas autoridades a cambio de sobornos para agilizar los trámites. Esto se soporta a su vez por la baja fiscalización ciudadana ya que parece más sencillo aceptar esta transacción que denunciarla porque no se espera que las autoridades intercedan.

A la vez, se trata de un problema de cultura: la percepción del funcionario como trabajador asalariado, con características de retribución muchas veces inferior al privado, es una figura más presente en sociedades con altos niveles de valoración en las instituciones que confían en su eficiencia, por una parte, y de la igualdad de condiciones con la administración privada tanto en la retribución salarial como de condiciones de trabajo condujeron a esta percepción sobre los fines de la burocracia altamente tecnificada y organizada de la que habló Weber.

A esto se le suma la presión por garantizar el apoyo político de los funcionarios con el gobierno de turno y esto representa un desafío para la eficiencia. Un primer factor es el tamaño, en promedio para el 2012, América Latina tuvo un 13% de su población económicamente activa operando directamente en la administración pública, siendo Venezuela (20%) y Argentina (18%), los que más funcionarios concentró en relación con su fuerza productiva total. Por otro lado, El Salvador (8%), Ecuador (9%), y Perú (10%) son los que menos trabajadores públicos tuvieron. Más curioso resulta que países que se han caracterizado por un alto nivel de institucionalidad política son aquellos que se acercan al promedio regional como Chile (13%), o Costa Rica (15%), ello según datos de Gasparini, Arcidiácono, Carella, Puig, Gluzmann y Brassiolo (2015: 753).

Otra forma de ver esta situación es a través de la efectividad de los organismos públicos para solventar los problemas sociales. Al respecto, el estudio de Martínez (2008: 131), habla sobre este nivel de concordancia entre el tamaño de la administración pública y su capacidad de respuesta siendo 30% el promedio latinoamericano en 2006, es decir, en conjunto los organismos del sector público son capaces de cubrir casi la tercera parte de la función social correspondiente.

En este estudio los países con mayor eficiencia resultaron ser Brasil (61%), Chile (57%) y Costa Rica (48%), frente a los países con capacidad de respuesta más precaria como Honduras (11%), Paraguay (12%) y Panamá (13%). A esta situación se le agregan matices de contexto tales como la relación entre tamaño de la población y de los organismos públicos, la descentralización y la organización horizontal de las funciones, y profesionalización de los funcionarios.

Un segundo aspecto tiene que ver con la transición de gobierno, el cambio de funcionarios, proyectos y procedimientos es usual y aumenta el gasto público sin disminuir significativamente estas malas prácticas en el corto plazo por parte de los organismos por la persistencia de condiciones más allá de este cambio: ineficiencia organizativa, necesidad personal, y alta desigualdad socio económica.

2.3 Los sistemas electorales, transición y descentralización política

A simple vista, podría parecer que la relación entre los sistemas electorales y la corrupción es causa de malos gobernantes que se han arraigado en sus puestos de poder a partir de la confluencia de intereses por métodos como el soborno. La verdad es que hay cada vez más estudios como el de Tabellini y Trebbi titulado *Electoral rules and corruption* (2003), orientan la explicación sobre la perspectiva de los sistemas de representación (proporcional o mayoritaria) y del subconjunto técnico dispuesto para definir la distribución de los cargos de poder.

Básicamente, la noción se emplea para evaluar la propensión dentro de los sistemas de representación proporcional que, teóricamente, buscan el equilibrio inmutable de las fuerzas políticas a quienes se les asegura su representación en los organismos parlamentario nacionales y regionales, por tanto, los calificados para sancionar las leyes. Usualmente esta se adopta como medida práctica para evitar hegemonías que puedan resultar perjudiciales para garantizar transiciones.

No se trata por tanto de que haya una causa directa en este tipo de representación que motiva la práctica ilegal para beneficio particular, sino en la dinámica que puede crear ante el aumento de la presión por el cumplimiento de los proyectos de gobierno. Cuando se requiere de cierto apoyo legislativo para

emprender medidas controvertidas que, por lo general, requieren o de una mayoría absoluta en el pleno legislativo o un pacto entre distintas facciones que no siempre coinciden ideológicamente, lo que conlleva a pactos a veces muy débiles o, al contrario, una débil oposición cuando las fuerzas del gobierno son fuertes.

En los últimos años se ha podido observar empíricamente cómo las leyes electorales sobre esta forma de representación deben ser objeto de una mayor atención. Ello se debe a que la representación proporcional propone distorsiones entre su planteamiento teórico y el criterio de esa distribución. Lo que ocurre en varios casos como Argentina, Brasil, Colombia o Venezuela es que se entiende una proporción en cuanto al número de divisiones administrativas existentes y no de habitantes por cada territorio, esto es más notorio en la distribución del senado pero ocurre igualmente en la cámara baja. La relativa complejidad del análisis matemático en los sistemas electorales hace menos visible este tipo de desventaja.

Venezuela, por ejemplo, usa un modelo híbrido mediante un porcentaje en voto lista (representativo), y otro en un voto uninominal (mayoritario), adicionalmente, se distribuyó la proporción de votos a partir de las elecciones legislativa del año 2010. Monaldi (2010: 1) dice que se rompe entonces con la proporcionalidad de la constitución de 1999, sumando escaños a estados menos poblados del interior del país, mismos con una tendencia de apoyo mayor al oficialismo. Este tipo de distribución y atomización de partidos regionales son hechos que enfrentan estas leyes electorales para lograr estabilidad sin corrupción.

Esta es la realidad que también enfrentan otros sistemas como el brasileño que, aun cuando algunos de sus estados tienen un 13,6 de los escaños, como São Paulo (Tribunal Supremo Electoral, 2016), el criterio de proporcionalidad y la disminución de las funciones programática del partido se asemeja más a cuadros electorales que han puesto en evidencia las mensualidades adicionales hacia los parlamentarios. El bipartidismo en casos como Colombia (Partido Liberal y Partido Conservador) o Chile (Partido de la Concertación y Partido de la Alianza), fue otra razón de preocupación por el sistema de alianza que tendía a ser electoralmente hegemónicas, principalmente en los noventa por el desfase de las leyes electorales.

El problema que enfrentan los sistemas electorales es el de tratar de codificar las intenciones y apoyos en base a un gobierno que pueda ser viable desde el procesamiento de demandas del sistema sin tener que apelar a una complicada red de interacciones ilícitas y, sobre esto, la posterior institucionalidad vertical que llegan a ser parte de la percepción regular y aceptada por pasividad como una forma regular y legitimada para mantener en funcionamiento el sistema político.

2.4 La penalización de los actos de corrupción en el marco legal

Una de los hitos que más resalta al estudiar este conjunto de países es el esfuerzo realmente notable en crear leyes que directa o indirectamente buscan desincentivar y penar la corrupción tanto de los medios privados como públicos, insertando figuras que hasta hace cincuenta años eran desconocidas para casi cualquier código penal como la usura, el abuso de la autoridad y violación de los deberes del funcionario, la estafa, el tráfico de influencia o el soborno, un paso importante que por los momentos ha supuesto un gran potencial dormido en el área.

A estas leyes, en su gran mayoría sancionadas o enmendadas poco tiempo después del fin de las dictaduras autoritarias, se le suman algunos otros instrumentos más novedosos como las Ley Contra la Corrupción en Venezuela (2003), Estatuto Anticorrupción en Colombia (2011), la Ley Anticorrupción de Brasil (2014), o la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial en Argentina (2017), son parte de las medidas para hacer frente a la nueva oleada de casos revelados y también una apurada estrategia para disminuir la presión de la opinión pública.

Con ello, la percepción de corrupción que sin duda mejoró, aun cuando la crítica sobre la gestión de la mayoría de estas presidencias seguía siendo dura tiene una gran explicación en el impulso que se le dio a estos proyectos como sello destacado de la gestión de los mandatarios. La dificultad, no obstante sigue recayendo en cuestiones de fondo más que de forma: la promulgación de estas leyes necesita de una mejor ejecución y de unos árbitros desde distintos sectores.

Al contrario de lo que pueda parecer, Latinoamérica es uno de las regiones donde más reformas se han llegado a aprobar es diversos temas relacionados.

Con ello, Spink (2002: 3), advierte que como parte de las reformas, en promedio, cada país ha llegado a tener 16 reestructuras de su administración pública, 15 de descentralización política administrativa, de empresas y servicios públicos y financieras. Como también 14 reformas constitucionales y 13 electorales, judiciales y comerciales. En tanto, no está en la frecuencia de medidas aprobadas donde el gran problema sigue surgiendo sino que se encuentra en el papel que sigue asumiendo el Estado como único protector de este proceso de adecuación.

Aun en los intentos más recientes, la administración pública y el papel de los gobiernos han transitado nuevas direcciones que requieren una importante participación de actores no gubernamentales para trazar las funciones y, sobre todo, garantizar que los casos de corrupción disminuyan conforme aumenten los niveles de transparencia. Ya que los gobiernos no se pudieron estabilizar en esta cuestión necesitan de cooperación externa para aumentar la confianza en su imagen.

La estructura organizativa debe ir al contrario de donde se ha dirigido tradicionalmente con el engrosamiento estatal si se quiere aplacar estos problemas que resultan en ciclos de alta confrontación que debilitan el poder político. Estos son medidas que requieren de un compromiso más allá de una sola legislatura y que componen la sistemática aplicación de acciones en todo el sistema político con: la profesionalización de la administración pública, la delegación horizontal y vertical de las funciones y, sobre todo, la modificación del tipo de vínculo de autoridad que se ha reafirmado en la última década, la de la necesidad como medio de aprobación.

Mientras este tipo de medidas no sean afrontadas, así como la determinación de Estados más eficientes y de una relación representativa más que delegativa, con controles internos (con otros poderes públicos), y externos (empresas, sociedad civil, medios de comunicación y organismos internacionales), y de representación (partidos políticos y organizaciones no gubernamentales), las normas solo pueden servir para dar un entramado carente de institucionalidad hasta ahora poco factibles. Se puede afirmar que los medios necesarios para emprender este desafío se encuentran en una legitimidad dada la capacidad de atender a las normas, y la transformación de la organización estatal con ayuda de actores multidireccionales.

3. El periodo 2010-2017 en América Latina en materia de corrupción política

Se ha tomado en cuenta algunos puntos importantes de la composición institucional para visualizar a continuación las circunstancias que han llevado a un apogeo de los casos de corrupción en el periodo 2010-2017 luego de que éstos experimentaran una disminución sostenida en la primera década de este siglo. El rechazo de la opinión pública y el decrecimiento de las inversiones privadas, por el debilitamiento de la imagen estatal han sido dos de las principales causas que han puesto una alarma. Llorente y Cuenca (2016: 14), hacen un recuento de los principales casos de corrupción de este periodo, de manera ordenada se encuentran:

Cuadro N° 5

Principales casos de corrupción política en Latinoamérica (2010-2017)

País	Caso	Implicado (s)	Delito imputado
Argentina	Hotesur / Los Sauces	Presidencia (2007-2015)	Lavado de activos
	Ciccone	Vicepresidencia (2011)	Soborno
	Grupo Austral	Presidencia (2007-2015)	Asociación ilícita
Bolivia	Fondo Indígena	Partido de gobierno (2015)	Desfalco
Brasil	Petrobras	Presidencia (2011)	Manipulación de cuentas públicas
Chile	Caval y SQM	Presidencia (2015)	Tráfico de influencia
	Penta	Partido Demócrata Independiente (2014)	Fraude fiscal
Colombia	Jorge Pretelt	Corte Constitucional (2016)	Prevaricato
Guatemala	La línea	Presidencia y Vice presidencia (2012-2015)	Asociación ilícita y soborno
	Redes	Presidencia (2012-2015)	Tráfico de influencia
Honduras	Seguro social	Presidencia (2009-2014)	Desfalco
México	Luis Videgaray	Presidencia (2012-2018)	Fraude fiscal
	Casa Blanca	Presidencia (2012-2018)	Tráfico de influencia
Panamá	Ricardo Martinelli	Presidencia (2009-2014)	Desfalco y espionaje
Perú	Martín Belaunde	Presidencia (2011-2016)	Lavado de activos
Rep. Dominicana	Félix Bautista	Partido de la Liberación	Lavado de activos
Uruguay	PLUNA	Gabinete presidencial (2012)	Abuso de funciones
Venezuela	Cartel de Los Soles	Fuerza Armada Nacional	Tráfico de influencia

Fuente: Adaptado de Llorente y Cuenta (2016: 14).

La participación cada vez más notable de distintos cargos de la administración nacional en este tipo de delitos se hace más evidente en este periodo. Una tendencia en aumento es marcada aún más desde los señalamientos como el del uso de cuentas de Petrobras en Brasil para financiar el apoyo desde el legislativo, o el de la imprenta Ciccone en Argentina, con tecnología suficiente para imprimir billetes y cuyo accionista mayoritario era el entonces vicepresidente de la república Amado Boudou, lo que transgredía las capacidades de su función gubernamental.

Entre estos casos aparecen algunos delitos de corrupción (desfalco, espionaje o asociación ilícita), que no han sido reseñados anteriormente porque son o bien formas más puntuales de las que sí han sido expuestas, por ejemplo el desfalco como parte del enriquecimiento ilícito. Otros, como la asociación ilícita, requieren la asociación entre dos o más actores con la intención de delinquir civil o penalmente, ello se contempla en algunos países como Perú¹ o Argentina². Finalmente, el espionaje, no es contemplado como corrupción pero sí como un abuso de poder que puede acarrear a actos que sí son corrupción como la información privilegiada o hasta al chantaje como móvil para el tráfico de influencia.

En Venezuela, el Cartel de los Soles es una organización conformada dentro de las fuerzas armadas nacionales en 1993. Para Fonseca, Polga y Trinkunas (2016: 19), este cuerpo de defensa ha logrado intervenir importantes gremios de la vida social, política y económica del país, principalmente luego de impulsado el Plan Bolívar 2000 con el cual estas fuerzas incurrieron no solo en actividades del predio nacional sino que también en la administración de una gran cantidad de organismos, institutos y cargos públicos (gobernaciones, alcaldías y ministerios), posteriormente se hace notorio el vínculo partidista con el gobierno y el vínculo con operativos de contrabando de gasolina, droga y, en general, crimen organizado.

La operación lava jato, surge en Brasil en marzo de 2014 a raíz de una serie de acusaciones de lavado de dinero por parte de diversos parlamentarios en el cobro de sobre sueldos (sobornos), concretamente a través de una casa de cambio ubicada en un auto lavado de la capital, Brasilia. Esta forma de operar con la intención de promover la aprobación de leyes cubre tres ex presidentes:

¹ Art. 317 del Código Penal de la República de Perú de 1991.

² Art. 210 del Código Penal de la República Argentina de 1985.

Fernando Henrique Cardozo, Luis Inácio Lula Da Silva y Dilma Rousseff. De esta operación surgirían otros casos, la mayoría vigentes todavía, que han tenido un notable efecto en la disminución de nuevos casos develados en Latinoamérica. De esta experiencia se permite puntualizar una serie de factores arraigados en la tradición de poder político y otros más bien efímeros y sus posibles consecuencias:

3.1 Efectos estructurales en la legitimidad y la gobernanza en este periodo

El análisis y selección de los ejemplos antes mencionados cumple con un propósito no arbitrario, se trata de eventos donde se evidencian la mayoría de los problemas repetidos por la región. Mismos que son referentes de inestabilidad pero que poco menos habitual es su vinculación con la corrupción que de ellos deviene. La corrupción pública no está desligada de acciones propias de la configuración del poder en las instituciones del Estado, ello se demuestra en la siguiente lista de causas y de la relación que se dibuja en el tipo de legitimidad y en los cada vez menores referentes presentes entre actores estatales y no estatales.

Baja delimitación de la función y permisividad en el control de los poderes públicos

El problema que ha trascendido con mayor notoriedad en el desvío de las funciones públicas es sin duda que las leyes no se están ejecutando y la legitimidad ha perdido su condición de legalidad para el respaldo de las funciones de la administración. En tal sentido, Rubio citada por Urién (2018), refiere la existencia de factores contextuales apropiados para cumplir las normas, lo que incluye las herramientas, la tecnología, los recursos y la cooperación trasnacional que, en suma, no son articulaciones que los Estados latinoamericanos contemplen. Esto es, el bajo nivel de gobernanza que se ha institucionalizado entre los Estados.

Por tanto, se observa cómo lo que ha ocurrido en Latinoamérica es un problema operacional. La existencia de normas no es suficiente para garantizar que las mismas estén equiparadas a la cantidad y calidad suficiente de organismos y de mecanismos como para garantizar la expedita sanción. La cuestión del tiempo que se toma para considerar cada caso es una tentación. Por ello, la baja interconexión de los organismos garantes, además de la baja

infraestructura, se limita a la promulgación de leyes sin ejecutores o, a la creación de planes anti-corrupción sin transparencia, que buscan aplacar la opinión pública.

Procedimientos complicados para la modificación de las leyes supremas

Es preciso abordar la idea de si la complicada modificación de las leyes es fuente de corrupción o por el contrario es una medida necesaria para evitar su cambio conveniente al gusto y necesidad del gobernante, ello se hace palpable al ver la cantidad de veces que se han modificado las constituciones de estos países, no por ello, la cerrada disposición legal a la modificación de las leyes ha contribuido a saltar las vías previstas en la norma para que el gobierno responda rápidamente las crisis que, como se apreció, son una constante entre estos países.

Las capacidades iniciativas desde la presidencia buscan en principio reequilibrar la proporcionalidad y aquellos casos donde se genere una difícil fórmula de poderes entre éste y el legislativo, algo que se encuentra acorde con la normativa nacional. Adicionalmente, las leyes habilitantes o ampliaciones de las funciones temporales del ejecutivo se ha implementado para resolver temas que necesitan de rápida solución, concentrándose en forma de un Hiperpresidencialismo, donde la Constitución confiere al ejecutivo un número de facultades considerables, que para Escamilla y Sánchez (2016: 112), es una dualidad del poder con capacidad fuerte de ejecución pero no así de implementación, por su alta debilidad estructural.

Politización de las fuerzas militares del Estado

La doble jefatura que ostentan las presidencias de la región (Estado y gobierno), contrae el mando de las fuerzas armadas para garantizar el orden interno, así como la defensa externa de la nación en esta única figura. Salvo en el caso de Costa Rica que no tiene fuerzas armadas desde 1948 o Panamá desde 1990, su uso es competencia exclusiva del Estado a través de la función de protección y de control del orden público que hace patente su poder de coacción.

Las fuerzas armadas han sido constantes en la vida política, así, las juntas militares han formado gobiernos de transición autoritaria con altos niveles de violencia. El problema recae en que no hay mecanismos constitucionales que logren

asegurar la obediencia de los cuerpos armados, necesaria para aplacar la violencia. A esto se le suma la alta politización y la desigualdad que hay entre rangos que permiten, como ocurre con la administración pública, focos privados de corrupción.

Alto recelo sobre la función social que cumplen las empresas

Los Estados latinoamericanos, particularmente, han demostrado alto recelo del papel de las empresas como proveedores de funciones sociales. Al respecto, se mantiene todavía la vieja idea de que los objetivos privados de las empresas solo generan beneficios egoístas, y tal vez esto sea cierto en principio. No así, este proceso ocasiona beneficios externos dirigidos al funcionamiento regular de las instituciones políticas y sociales y de la implementación de medidas de disuasión.

Entre estas funciones se encuentra aquellas de orden interno: la producción de bienes y servicios, el empleo de gran cantidad de fuerza de trabajo, la organización territorial en base a la producción interna y, la familiarización de principios éticos y tecnológicos procedentes del exterior. Por otro lado, es un importante fiscalizador de la actividad conjunta con el Estado. Mismo que ha servido para hallar irregularidades contables o procedimentales en su funcionamiento.

El control de los bienes y servicios (el Estado supliendo las funciones del mercado)

El eterno debate sobre cuál es la medida ideal en la cuota de participación del Estado en los asuntos económicos y en los fallos del mercado cobra de nuevo un especial valor para el caso latinoamericano acostumbrado a concentrar las actividades e industrias de la energía y minería como una instancia estratégica, pero erróneamente también como una fuente indiscriminada de ingresos no fiscales.

A partir de esta situación, la progresiva presencia del Estado en la producción y distribución de servicios ha sido un foco importante para la corrupción desde los empleados públicos hasta la figura del gobierno como proveedor de bienestar que en principio no es su finalidad. El papel del Estado de bienestar y del proteccionismo de la economía de finales de los años treinta en toda América Latina sirvió para proteger el crecimiento y regular las importaciones que no fueran necesarias para evitar industrias artificiales y escasamente productivas.

Con el difícil camino a la industrialización en las últimas tres décadas, el ingreso del Estado y su capacidad de respuesta se ha vuelto más dependiente de la producción primaria, paralelamente su aparato administrativo e ineficiencia crecen, cambiando la postura a favor del papel del mercado y a la autonomía financiera, pero no del flujo discrecional de dinero para la organización del Estado.

3.2 Factores de coyuntura y nuevos desafíos

Así como existe una serie de condiciones arraigadas y constantes en la conducta regional, que resultan en instituciones resistentes al cambio inmediato, hay acciones más puntuales que aparecen y eventualmente se extinguen sin secuencia que pueden provenir desde distintos sectores y cuya confluencia con problemas de viejo orden estructural propone el verdadero problema para lograr mejores condiciones que ayuden no solo contrarrestar el abuso en el intercambio de poderes, sino de reducir las causas históricas afincadas en toda América Latina.

Es por esa razón que resulta un excelente laboratorio para observar cómo las políticas han llevado a que en los últimos tiempos, marcados por una alta volatilidad de los focos de tensión gubernamental y por la redefinición del perfil de la región en el mundo sin necesariamente estabilizar los gobiernos democráticos, hayan viejos desafíos inacabados en la estabilización de la mayoría de sus instituciones, mientras se producen medidas que tienden a profundizar la crisis de transparencia:

Las medidas ante la crisis permanente y el estado de excepción latinoamericano

Más allá del sentido de inestabilidad que ha sido suficientemente enfatizado el sentido de crisis relacionado con las características sociales, medioambientales, económicas, militares y migratorias que se han llevado a cabo con mayor notoriedad desde la década de 1950, el sentimiento de incertidumbre que ha cubierto el futuro del desarrollo regional ha sido propicio, entre otras cosas, a la determinación de pequeños poderes muy fuertes en lo político y económico frente al potencial de la sociedad con graves dificultades para organizarse en consenso.

De esa ecuación resultó un escenario de inacabable frustración sobre el futuro que se ha profundizado con las graves crisis económicas producto tanto de

los movimientos comerciales y financieros internacionales (1973, 1994, 1997, 2009), como de los desajustes macroeconómicos internos y la baja capacidad productiva de estos países han puesto a prueba la capacidad de las democracias para aclarar el panorama en una situación de conflictos de bienestar social (pobreza, inflación, insalubridad, violencia e inseguridad), y de otros síntomas políticos como las tendencias aún autoritarias de algunos gobiernos que se han escudado en organismos y de algunas instituciones de la democracia (elecciones, participación de partidos), sin un consecuente desarrollo, tal como un aumento de las libertades y de capacidades plurales para disminuir los intercambios ilegales.

La pregunta entonces está, según Paramio (2016: 2), en cómo garantizar la perdurabilidad del régimen democrático como base del desarrollo político cuando la situación de pobreza y necesidad sigue dando paso al abuso del poder bajo la determinación de la influencia paternalista, además de la crisis de los partidos como medios de información y adoctrinamiento frente a los medios de comunicación masivos y de la dificultad para satisfacer las expectativas cambiantes del votante.

Coaliciones débiles y gobiernos heterogéneos

La suma de las fuerzas de poder es otro condicionante se ha mantenido presente. Fuera del aspecto electoral, antes desarrollado, los apoyos consolidados con débiles coaliciones tienden a someterse a irregularidades, con una disciplina parlamentaria en general bastante débil. Se vuelve con esto a la vocación electoralista de los partidos latinoamericanos en sistemas de democratización poco consolidados, es decir, de apertura débil de las libertades que no han tenido periodos de regularización o que, teniéndola, sufren de los embates de la condición de crisis con una estructura económica en construcción y una situación social precaria llevado por instituciones que demuestran esta disparidad de poder.

Por ejemplo, casos recientes han mostrado una mayor actividad en la censura política de los gobernantes por razones orientadas al cambio de los contrapesos de poder entre los partidos o, directamente por una oposición de mayoría relativa que reducen la legislatura a una situación de supervivencia más

que de gestión de políticas. Es en estos momentos donde es mayor el señalamiento de sobornos para generar estabilidad y apoyo necesario en el proyecto oficialista.

Ampliación de las funciones ejecutivas y leyes habilitantes

Las atribuciones presidenciales en las democracias de la región han llegado rápidamente a concentrar no solo una gran cantidad de las funciones y, a esto, se le adhiere las competencias especiales como las vistas durante diferentes gobiernos. Casos recientes han sido los de Perú con Alberto Fujimori (1992), Hugo Chávez en Venezuela (2007), o Rafael Correa en Ecuador (2013). Que puede resultar un instrumento aún peligroso cuando se cuenta con fiscalización necesaria tanto de árbitros nacionales como de organizaciones internacionales y de información, caso contrario al panorama habitual de concentración verticalizada.

Dominio y represión de los medios de comunicación

La libertad de expresión y el acceso a los medios de información tiene un especial sentido para construir la opinión pública al ededor de un tema. La capacidad que los medios de comunicación tienen para formar agendas de información y lograr orientar la atención de los espectadores a ciertos temas como una “aguja hipodérmica” (Lasswell, 1971), lo que ha sido tanto una herramienta de estímulo como de preocupación para el gobierno con las líneas editoriales críticas.

Cuando los gobiernos se constituyen en empresas económicamente activas con acceso a los medios de comunicación la crítica tiende a favorecer más sus propósitos. Por otro lado está la actual presencia de empresarios en el campo de la política que tienen amplia influencia entre las grandes cadenas televisivas pero, en el caso de América Latina, la estrategia no se compone tanto de relaciones de alineación ideológica-económica como del control directo o la amenaza de sanciones.

Las claves de esta relación están en el tipo de empresa en la que se ha convertido el Estado latinoamericano, la natural tendencia de concentración y el enorme flujo de dinero que han percibido los gobiernos recientes que han afianzado esta relación en casos como el periódico de El Clarín en Argentina (2009), o de la televisora RCTV sacada del aire en el gobierno de Hugo Chávez.

Relación de dominación débil y clientelismo político

Se trata de una forma de subordinación de los mecanismos de representación que, por la disminución gradual del papel de los partidos en su organización interna y en conformación de bancadas o coaliciones, han fomentado un tipo de relación de clientelismo bajo unas relaciones de autoridad tradicionalmente constituida para asignar beneficios en base al estatus para luego pasar a ser parte de una transacción mediante el intercambio de poderes entre individuos con unas condiciones sociales y económicas diferentes y desventajosas.

A diferencia de las transacciones habituales descritas hasta ahora, el clientelismo posee unas cualidades que la distinguen de la mayoría de los ilícitos ya que, siendo parte regular de las instituciones políticas, la forma de ser llevada a cabo cambia constantemente y, de hecho, para Moya y Paillama (2017: 74), lo mismo ha ocurrido porque la relación de dependencia ya no es solo entre patrón y cliente sino que se han introducido intermediarios que lo han vuelto más informal y recurrente, disminuyendo así su grado de censura ante la percepción ciudadana.

Se trata de la disminución de la programación interna de los partidos políticos, lo que ha hecho posible esta relación. Por ello, Stokes citado por Moya y Paillama dice que se debe a “la búsqueda de votos y/o de participantes para la máquina política mediante la distribución personalizada de recursos, y por el otro, la resolución de problemas de sobrevivencia mediante el establecimiento de relaciones duraderas entre las personas con mediadores políticos” (p. 76). Llevando una relación de frágil apoyo social real a causa de estas deficiencias organizativas.

Mientras la relación clientelar entre estas tres partes, traducidas para la situación como Estado-función pública-Sociedad, sigan intacta cualquier medio legal puede servir para camuflar o hasta para reformular la forma en la que se ejecutan estas acciones ilegales (y amorales), pero no acabará realmente con los actos, por consiguiente la baja estabilidad seguirá siendo un hecho que desvirtúe la consolidación de una relación gobernante-gobernado de legitimidad centrada en las leyes y una profundización de la participación de agentes externo fiscalizadores.

Conclusiones

América Latina se ha convertido en los últimos años de su historia política en un importante referente sobre los problemas estructurales que puede causar la falta de interconexión del Estado con otros actores, así como del riesgo de las pretensiones centralizadoras que la han distinguido especialmente desde principios del siglo XX, momento en el cual su perfil organizativo en especial lo que respecta al tipo de vínculo de poder con la sociedad. Es por ello que la definición del presidencialismo latinoamericano requiere de un estudio cercano en tanto a los componentes organizativos y los factores clave en los que se ubica la práctica de corrupción y el efecto negativo de ello en la cooperación entre organismo.

La relación entre partidos políticos en el periodo comprendido entre la última década del siglo pasado y la actualidad ha mostrado un notable descenso de sus cualidades programáticas, evaluando apoyos utilitarios y relegando su legitimidad a un segundo plano. Las formulas electorales, la provisión de leyes que poco consideran la reforma estatal, además de una precaria construcción de los organismos garantes del cumplimiento de estas leyes han arrojado esta situación.

En la conjugación de estos diversos elementos se han podido exponer algunos datos que permiten comprender mejor cómo algunas variables de estabilidad han sido reinterpretadas en base a esta concentración organizativa y de la precariedad de las condiciones de vida ciudadana creando un importante foco de micro y macro corrupción. Entre ellos, la legitimidad ha sido en ocasiones reducida al apoyo electoral y a la relación clientelar con intermediarios, algo que ha sido alentado por las corrientes de la opinión pública, y entre ello, el dominio sobre los medios de comunicación masiva bajo una relación altamente conflictiva.

Mientras esto ha ido ocurriendo con mayor frecuencia, el papel de los organismos internacionales, así como de actores interrelacionados fuera del Estado (sociedad-empresas), se ha debilitado. Ante ello, la visión de sociedad en torno a los problemas públicos y la función de fiscalización vertical ha disminuido considerablemente. En tanto, la imagen de América Latina ha mostrado tímidos

avances en materia de corrupción, principalmente en su legislación: existen leyes pero no se consideran las instituciones necesarias para que estas sean aplicadas.

Todo ello se enmarca en una condición de excepcionalidad permanente que vive América Latina con mayor frecuencia desde la instauración de los gobiernos democráticos y que se propone como una situación de debilidad estructural de sus capacidades socio económicas, su vulnerabilidad estructural sobre el comercio mundial y de los viejos esquemas de la administración pública así como de los partidos políticos para garantizar algún tipo de certidumbre sobre la continuidad de los proyectos y el mejoramiento de las condiciones personales de los ciudadanos.

La corrupción, entonces, viene a constituir un sistema de comportamiento presente tanto en la forma de operación de los organismos de poder, cuya debilidad estructural hace tan marcado y recurrente el intercambio ilegal de poderes bajo un abuso de poder. En tal sentido, la sensación referente a la mejoría de esta situación en cuanto a las expectativas en la opinión pública son bastante conservadoras y ello se debe a la regresión que sufrieron los países desde el advenimiento de la democracia en términos de crecimiento y de la desilusión de la democracia en término de transparencia y de fiscalización vertical.

Así, la ciudadanía ha visto aumentar el nivel de protesta ante el desmejoramiento de la calidad de vida y, es especial, por el papel que tiene la corrupción en este particular. Es decir, la supervivencia del gobierno por mantenerse ante un poder débilmente conformado que conlleva a que los esfuerzos se centren en legitimarse mientras los proyectos de desarrollo social y económico disminuyen. En este particular, la legitimidad ha constituido una forma de validación de la autoridad formalmente instaurada frente a un complicado clima de bienestar que ha alternado entre los criterios de legalidad y de utilidad personal.

Las ideologías siguen siendo un respaldo bastante fuerte de los gobiernos pero su correspondencia con partidos políticos ha bajado para hacer de ello una cuestión también de figuras personales (peronismo, uribismo, pinochetismo, chavismo, etc.), ello refleja cómo el sistema presidencial, aun en los gobiernos

militares, ha incidido en la personalización de las ideologías uno de los elementos a tomar en consideración la forma de fiscalización y, con ello, la relevancia de otros organismos (públicos y privados), de controlar las funciones gubernamentales

En esa perspectiva, la gobernanza es un proceso que ha ido introduciéndose con demasiada lentitud ya que se encuentra bajo el entendimiento de la complementación y encadenamiento de los controles y de la participación de los agentes no estatales en los distintos niveles del correcto oficio gubernamental. La separación entre factores estructurales y coyunturales es una estrategia metodológica que busca comprender los subniveles de implicación que convergen de forma indiscriminada en un mismo fenómeno: el afianzamiento de la precariedad en los controles de la dinámica institucional del Estado latinoamericano.

Existen leyes para el tratamiento de la corrupción en gran parte de América Latina pero: 1) no se han creado paralelamente la infraestructura necesaria como para que estas sean ejecutadas correctamente y; 2) la mayoría de estas leyes se han detenido en parámetros de la incorrecta ejecución de los organismos públicos y privados pero no en el tipo de organización del Estado que fomentan en contraparte que estas instituciones sigan prosperando, a la vez que afectan el sentido real de legitimidad, no uno de tipo utilitario, que ha sido modificado por las necesidades y la crisis inacabable de Latinoamérica. Al mismo tiempo la tendencia del gobierno por concentrar las funciones ante el difícil mantenimiento de legitimidad basado en las leyes, ha disminuido la capacidad de gobernanza y, así, el control de actores no estatales como parte de la fiscalización de los funcionarios.

En lo que contempla el último capítulo, se trata de afinar más los fenómenos que hasta ahora expuestos para considerar las particularidades en el caso de dos de estos países latinoamericanos. Por esa razón, evaluar el tema de Brasil y de Venezuela en términos comparados busca complementar estos rasgos, algo trasladable al resto de países para así resaltar sus diferencias y sus parecidos. Esta estrategia metodológica, a la vez, servirá para enfatizar la importancia de los procesos internos: causas, organismos y actores implicados, efectos, así como las expectativas para el futuro de la construcción de una adecuada práctica política.



www.bdigitalula.ve **Capítulo 3**
Estudio de Casos:
Brasil y Venezuela (2010 - 2017)



Fuente gráfica: Latuff (2016).

CAPÍTULO 3

Estudio de caso comparado: Brasil y Venezuela (2010-2017)

El estudio de caso como recurso metodológico permite que la información hasta ahora expuesta pueda ser apropiadamente orientada sobre el tema de la corrupción en la esfera pública, a la vez que resalta las características en cada sistema de manera comparada. Por esta razón, la selección de dos países como Brasil y Venezuela responde, primero, a hacer más manejable los datos que hasta los momentos han sido usados de forma conjunta para toda la región, segundo, aprovechar los contrastes que tienen ambos sistemas en puntos clave como el manejo y gestión de sus recursos económicos, el equilibrio de los poderes públicos y el conflicto de gobernabilidad experimentado recientemente por sus gobiernos.

En la primera parte se tomará en cuenta el caso de Brasil, país que en la última década ha sido una notable figura del revisionismo internacional. Ello debido a la escalada de su economía y de un Producto Interno Bruto (PIB), que para 2010 creció hasta un 7,5 % (Banco Mundial, 2015), algo sin precedente en su historia contemporánea. En contraparte, su proceso de democratización se ha visto afectado por la desarticulación del sistema de partidos, sin base programática e indisciplina parlamentaria, llevando al uso de acuerdos para la compra de votos (*Mensalão*).

Por su parte, el caso de Venezuela, muestra la sistemática red que generó la negativa a una oportuna renovación del Estado, conduciendo a la desaparición del pacto de gobierno (1958-1994), y al debilitamiento de las instituciones por la concentración de poderes públicos con el aumento de los ingresos petroleros (2003 - 2011). Así, el gobierno bolivariano ha usado las políticas sociales con relación clientelar y la expropiación a medios de producción que han llevado al desajuste macroeconómico y financiero del Estado y de Petróleos de Venezuela S.A. una concentración de los recursos que da impune ejecución a la corrupción de Estado.

1. Brasil: entre las empresas mixtas y los gobiernos con coaliciones débiles

El caso de Brasil resulta paradójico. En comparación con el resto de América Latina, el país cuenta con un federalismo notablemente amplio, sin embargo, su alta tasa de concentración demográfica y rezago en la normativa electoral ha dado paso a la distorsión en las cuotas de representación política. Así, la proporción del electorado no siempre es la adecuada ante el número mínimo-máximo de escaños permitidos, beneficiando a estados menos poblados, lo que ocasiona la confrontación del principio de representación proporcional para la elección del parlamento, más aun considerando la fuga de diputados entre facciones por una débil disciplina partidista que altera el flujo de apoyos y el correcto contrapeso ejecutivo-legislativo.

Esto, que en primer momento pareciera no tener mayor relación con la corrupción dentro de la organización del Estado, es la base para la interacción entre los actores de poder (partidos, empresas, sociedad), y las estrategias empleadas para lograr la gobernabilidad a nivel nacional y regional. Su efecto, a partir de la Constitución brasileña de 1988, es la de un ejecutivo que debe buscar mantener el apoyo parlamentario a lo largo de la legislatura, ya sea por el otorgamiento legal de cargos, por lo que son usuales los gobiernos de coaliciones como ocurre en los sistemas parlamentarios o, por la compra ilícita de apoyos a partidos o a diputados.

En este aspecto, resalta el papel de los partidos políticos brasileños, mismos que son producto de una larga vida en la clandestinidad durante los gobiernos militares (1964-84), carentes de programación y con tendencia electoralista con una captación de las masas al estilo de partidos atrapa todo. Esa debilidad se expande por la coyuntura económica de 1995, que ve llegar la figura de empresas mixtas en el sector estratégico del petróleo con una ley de hidrocarburos y un modelo de privatización que dio sustento a los planes macroeconómicos y a la inversión industrial que redujo en parte la inestabilidad de la alta tasa de inflación.

A propósito de esta inestabilidad, el sistema actual de partidos se constituyó bajo un criterio amplio para validación de las facciones, muestra de la intención de renovar democráticamente la pluralidad que había sido frustrada por el gobierno militar de Joao Figueiredo (1979-1984), que introdujo un multipartidismo controlado.

Es entonces que la constitución de 1988 en su artículo 17, literal 5, expresa: “Se garantiza a los partidos políticos la autonomía para definir sus estructura interna, organización y funcionamiento, debiendo establecer sus estatutos normas de disciplina y fidelidad al partido”. Esto permitió un amplio criterio no solo en la aparición de partidos sino que también poca vocación en sus estructuras internas.

Las fuentes que determinan la actual política brasileña tienen reminiscencias de la estructura y de las instituciones heredadas de la época militar como también del primer periodo democrático (1946-1964), que no han sido maduradas por la abrupta ruptura de esos regímenes. Es por esa causa que el planteamiento en la nueva república (1985-actualidad), adquiere matices con problemas de fondo, relacionados con la presencia de un espíritu limitado de democracia participativa y una legislación conservadora que atiende a problemas que ya han sido superados.

Entonces, al tocar el tema de la corrupción política en Brasil, detrás de este problema de fondo, resaltan en la opinión pública dos hechos: el uso de los fondos públicos en una trama de sobornos y tráfico de influencia conocido como “*Mensalão*” en la presidencia de Dilma Rousseff (2010-2016) y; los eventos que relacionaron a varios gobiernos latinoamericanos con el conglomerado Odebrecht (2014). Con esa perspectiva, la narrativa que a continuación se presenta hace un resumen de los antecedentes en el periodo 1989-2009, que demuestra que estos hechos provienen de problemas existentes en la organización dispuesta en 1988.

1.1 Un retorno accidentado a la democratización: Fernando Collor de Mello (1989 - 1992) e Itamar Franco (1993 - 1994)

Las crecientes protestas a João Figueiredo en 1983, por la adopción de un sistema de partidos para legitimar el régimen militar de 1979 y la imposición del requisito de voto vinculado que eliminó la posibilidad de coaliciones, un obstáculo que presionó a una ley de amnistía en 1984 se promueven elecciones del colegio electoral que dio ganador a Tancredo Neves del opositor Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB), ratificado por el congreso con el 73% de los votos.

Neves finalmente no asumiría el cargo dada su muerte en abril de 1985, por tanto, el vicepresidente José Sarney asumió el primer gobierno de transición en el país desde 1964, no sin una serie de desafíos de gobernabilidad por la crisis económica. Miembro del Partido del Frente Liberal (PFL), tenía que atender un bajo apoyo del partido de Neves (PMDB), ambos, conjunto con el Partido Democrático Social (PDS), formaban un acuerdo electoral para favorecer un proceso de estabilización político y la mejora de la economía brasileña. Este poco apoyo se debió esencialmente a que el gabinete había sido conformado por Neves y ratificado por el legislativo, lo que hizo que el pacto se quebrara muy rápidamente.

Bajo esta alianza de partidos dominantes, reaparecen otros pequeños de orden regional como el Partido Trabalhista (PT), creado en 1980, con el acuerdo de apertura democrática que Figueiredo terminaría por hacer un bipartidismo electoral entre Alianza Renovadora Nacional (ARENA), que apoyaba al régimen, y el opositor PMDB. Bajo la enmienda constitucional de 1985, se suspendería este bipartidismo hasta finalmente electa la Asamblea Nacional Constituyente de 1988.

Por motivo de este escenario se hace más clara la pugna entre los diversos actores socio-económicos, principalmente entre las empresas y los gobiernos federales, que hasta entonces habían sido relegados. En esta definición del nuevo sistema de orden democrático Torres (1997: 97), identifica dos factores determinantes de la organización que primaría de 1988 a 1997: Primero, en el orden estructural, una diferencia del peso electoral de los estados en cuanto a las votaciones mayoritarias y proporcionales. Segundo, en lo coyuntural, se presenta la crisis económica y la pugna entre los partidos dentro de la alianza democrática.

En el primero de los casos, las medidas constitucionales llevadas adelante en este periodo, estaban pensadas para que la polarización nacional que se pudiese dar en la elección presidencial fuese rápidamente solventada por la mayor representatividad de los partidos en el poder legislativo. Algo que careció de algunas previsiones de los lineamientos de la Asamblea Constituyente y con la Constitución de 1988 y las elecciones directas y universales previstas para ese mismo año: a) la polarización mostró un carácter estacionario, ocasionado por la

Incertidumbre económica y social experimentada desde 1970; b) la separación temporal entre elecciones permitiría equilibrar la balanza y reorganizar las preferencias electorales a mediano plazo y; c) la relación clientelar entre partidos y electorado llevaría a la fragmentación política e gobiernos con coalición débil.

En el orden de coyuntura, el inconstante apoyo que resultó para la coalición de gobierno de José Sarney dio como resultado el fallo del “Plan Cruzado” (1986), esto ocasionado por el dilema que enfrentó la aplicación de medidas ortodoxas para sustituir el cruzeiro como moneda oficial con el aumento de la demanda de bienes y servicios que impidió disminuir las importaciones y el gasto público, y por la fuga de diputados en las elecciones legislativas de 1986 como se muestra en el cuadro N° 6.

Cuadro N° 6

Composición del Congreso de Brasil por partido (febrero 1985 y julio 1986)

Partido	Feb. 1985	Jul. 1986	Partido	Feb. 1985	Jul. 1986
PMDB	224	246	PC do B	0	2
PDS	196	81	PSB	0	5
PFL	82	149	PL	0	5
PDT	24	20	PPS	0	4
PTB	13	3	Pro's	0	8
PT	8	6	Sin partido	1	0
PCB	0	3	Total	548	548

Fuente: Mainwaring (1996: 302).

Las elecciones presidenciales de 1990, darían como ganador a Fernando Collor de Mello del Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), obteniendo una escasa representación en el congreso (24 / 469), sumado a su política acorde al Consenso de Washington¹, Collor de Mello tuvo que gobernar con decretos para contraer el gasto público y privatizar parte del capital brasilero sin buen resultado, contrayendo la inflación 1.285,85% en 1992 que aumenta de nuevo en 1993 (Banco Mundial, 2005). Crea un cabildeo de empresas, ayudado por su tesorero Paulo Farías que ofrece beneficios políticos a cambio de sobornos para el pago de apoyo de los legisladores.

Descubierta la trama por familiares y allegados al presidente, el congreso aprobó un juicio de destitución que finalizaría el 29 de diciembre de 1992 con su renuncia. Asumiría el vicepresidente Itamar Franco, esta vez por el mismo partido

¹ Serie de diez pasos clave ideados en 1989 por John Williamson del Instituto Peterson en Washington D.C que proponían la liberalización del comercio, las reformas fiscales y monetarias contractivas para los países en proceso de desarrollo en distintas partes del mundo.

de Collor, pero con una línea mucho más pragmática. En el periodo 1989-1992 se dieron varios factores que son importantes rescatar: la delegación de los poderes a través de decretos de emergencia que significaban la evasión de una fuerte resistencia de los partidos en el congreso; el uso de la influencia política y el aumento de las atribuciones presidenciales sin control horizontal adecuado y; el debilitamiento de apoyo social por la situación económica más que por la corrupción, un tema que había sido bandera de la campaña a la presidencia de Collor de Mello.

Finalmente, con la presidencia de Franco, la condición de origen permaneció igual: las fuerzas políticas en constante situación de fuga, el Plan Real (1993), dio un respiro que alteró el factor de coyuntura: se aligera la presión económica con una inflación que pasó a 22,4% en 1995 y 5,22% en 1997 (Banco Mundial, 2005). A la vez condujo a elevar la figura de Fernando Henrique Cardoso, ministro de hacienda que implementó el programa y tuvo, como se verá a continuación, una de las legislaturas más estables en términos de equilibrio desde las coaliciones de partido.

En cuanto a Franco, hay dos causas probables en el poco seguimiento que hubo a los posteriores indicios de su gobierno en calidad de corrupción pasiva por las secuelas del gobierno de Collor de Mello y en la administración petrolera que dieron origen a la Ley Federal de Licitaciones y Contrataciones Públicas en 1993 y a la reforma de la Ley de Hidrocarburos en 1995. Y estos son: la proclamada preferencia de los analistas a que su asunción presidencial cortara con la imagen de falsas promesas ético-renovadoras de Collor de Mello que sembraron gran indignación y, el impacto del Plan Real en la mejora del bienestar de la población.

1.2 Los *Mensalão* de Fernando Henrique Cardoso (1994 - 2002) y de Luiz Inácio Lula Da Silva (2002 - 2010)

El sistema de compra de votos y apoyos electorales conocida como mensualidades parlamentarias (*Mensalão*), no es ni mucho menos una estrategia nueva en el continuo interactuar entre gobierno y partidos políticos y ello demuestra cuán afincado se encuentra este conflicto en las bases de las leyes nacionales. Al respecto, Oliveira (2013: 2), indica que la trascendencia de este caso

no ha sido tan notoria entre los gobiernos del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), que con los del Partido de los Trabajadores (PT), debido a la atención desigual dada por los medios de comunicación, además de los diferentes fines con los que se han dado estas transacciones y, con ello, su resolución judicial.

El planteamiento de Oliveira recaba el factor de impacto que resulta de la opinión pública como principal instancia del apoyo popular en el caso de Brasil, y su peso en la estabilización del fenómeno de fuga entre partidos que disminuyó significativamente durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y de Luiz Inácio Lula Da Silva, aunque la coalición de los partidos siguió siendo necesaria.

Para Lamounier (1989: 141), esto hace parte de la cultura política que tiene Brasil desde el llamado periodo democrático vivido en 1946 y hasta 1964, que fue interrumpido por los gobiernos militares. Quedando entonces una dicotomía entre el monolitismo en las clases socio-económicas con una complicada distribución geográfica entre centro-periferia, dando consigo una democratización artificial de las instituciones: tendencia a la concentración del apoyo popular sin disciplina partidista y la fractura del orden y el equilibrio de las fuerzas de apoyo legislativo.

Es por esta tendencia a la confrontación del equilibrio de poderes que las mensualidades han ocurrido con cada vez mayor frecuencia como una forma de confrontar las facciones heredadas por la reciente democratización. Luego de la accidentada situación de los gobiernos brasileños hasta entonces, el Plan Real que estabilizó la economía brasileña mediante el control del nivel de inflación, fue la llave de campaña del sociólogo Fernando Henrique Cardoso del Partido Social Demócrata, dándole la candidatura del partido en 1994 frente a Lula Da Silva del PT.

Cardoso gana con el 54,3% de los votos popular, su situación en el congreso se decidiría un año más tarde en las elecciones legislativas de 1995, donde su partido obtuvo en la cámara baja 63 de 513 diputados, y 14 de 81 senadores, haciendo coalición con el Partido del Frente Liberal (PFL) y el Partido Laborista Brasileño (PTB). Esta alianza de partidos tradicionales fue lo que ayudó a legitimar el gobierno que por primera vez desde el año 1985 contaba con gran respaldo de

las cámaras sin fuga de curules. En las elecciones legislativas de 1999 el PSDB engrosaría sus filas obteniendo 99 diputados (Tribunal Supremo Electoral, 2016).

Fuera de esta condición de estabilidad producida en parte por el resultado del Plan Real, hay aspectos relacionados con el poderío del Estado en el manejo de recursos y el sostén del financiamiento en la industria de los hidrocarburos con la Ley de Petróleo de 1997, que aseguró la propiedad del subsuelo, agilizando la inversión en exploración e investigación, adquiriendo un estatus mixto en favor del Estado. Así López citado por Parra (2016: 68), indica que con esta ley de petróleo “Petrobras mantuvo los derechos en la áreas en las que ya venía trabajando, continuó teniendo la mayor parte de participación en la producción, lo cual constituyó una especie de apertura del mercado con importante presencia estatal”.

De esta relación administrativa del Estado y la baja delimitación de la función pública con capital privado se localiza el meollo de las partidas de los Mensalões en la presidencia del PT. Fernando H. Cardoso, fue acusado por el pago de sobornos para aprobar la enmienda presidencial en 1996 para la reelección que ganaría un año después, acusación desestimada debido al gran apoyo legislativo con el que contaba en ese año. No ocurriría lo mismo con el Mensalão Tucano¹ del gobierno de Eduardo Azeredo (1995-1999), del PSDB en Minas de Gerais por blanqueo de dinero y soborno, perdiendo la reelección y siendo procesado en 2015.

El gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva (2002 - 2010), con el Partido de los Trabajadores, que comenzó como un movimiento sindical en la etapa de apertura de la dictadura en la década de 1980, tuvo serios desafíos desde el punto de vista organizativo. Según Santos (2005: 7), su movimiento se decantó por una postura pragmática que evadió la concesión entre partidos, pese a que el PT obtuvo una mayoría relativa que podía someterse a las usuales fugas, y un nivel muy escaso de compenetración vertical. En este primer gobierno el PT sigue como un partido de poca presencia nacional y con un programa dirigido a los sectores más populares.

Debido al poco poder que tuvo en los gobiernos regionales, sobre todo aquellos de perfil industrial, la relación entre Estado y empresas, así como su interconexión con otros agentes importantes de la vida nacional quedó bastante

¹ Llamado de esa manera porque el tucán es la figura del Partido Social Demócrata Brasileño.

limitada. Más aun luego de que entre 2003 y 2005, se construyera la trama de lo que posteriormente se llamaría el “Esquema Valério”, haciendo alusión al empresario de las comunicaciones, Marcos Valério, que conjunto con el tesorero del PT, Delúbio Suarez, distribuyeron sobornos del empresariado hacia el gobierno.

Es entonces cuando la trama de las mensualidades parlamentarias comienza a ser objeto de atención en un esquema de necesaria ayuda requerida por el partido de gobierno. El PT, con una actitud de rompimiento político con la vieja hegemonía tradicional, principalmente la del PMDB, creó un sistema hegemónico alternativo al tratar de mantener estable el equilibrio de apoyos dentro de los organismos del poder público con respaldo de un fuerte apoyo popular, y dudosa gobernanza actuando como corta fuego institucional para lograr afianzar su poderío.

Lejos de lo que se percibía del partido para afuera, la base de apoyo popular de la presidencia se mantuvo, mientras que las fuerzas internas se cuestionaban la reformulación organizativa para adaptarse a la función gobernante. En la búsqueda de ese estatus, la articulación de las fuerzas políticas con el resto de actores se redujo, tanto por razones de poca presencia regional como por la negativa de formar coaliciones con representantes de los factores de producción nacional que habían adquirido importancia en años anteriores. El precio a pagar fue el de una imagen fuerte pero con duros cuestionamientos en su capacidad como moderador entre actores públicos y privados, y su intención de dividir los principales partidos opositores y sumarlos a su causa con un mensaje ético confuso¹.

Lo que revela este cambio de poder a la izquierda petista en Brasil es que la organización del sistema de partidos y su papel en el ejercicio del contrapeso entre el poder ejecutivo y el legislativo sigue derivando en un costoso sistema de alianzas ilegales para la estabilidad gubernamental. Así, en un primer momento, la hegemonía de los partidos fundadores de la Nueva República² se caracterizó por la atomización y la baja disciplina parlamentaria en razón de las coyunturas económicas y sociales. La actual hegemonía, está marcada por la crisis interna y redefinición del Partido de gobierno como su supervivencia dentro de las reglas tradicionales que dominan al sistema político en el primer gobierno de Lula da Silva.

¹ Retrocedería en su intento para que la presión internacional no influyera en la economía nacional.

² Nombre que se le da al periodo histórico-político en Brasil que va de 1985 a la actualidad.

2.3 El *Mensalão* en los gobiernos de Dilma Rousseff (2011 - 2016) y los sobornos del conglomerado Odebrecht (2014 - 2017)

El énfasis y selección de determinantes para el tema de la corrupción política en Brasil como la trama de Lava Jato¹ (Lava autos), en la Petrolera Brasileira (Petrobras), que dio inicio al juicio político de la presidencia de Dilma Rousseff en 2014, y el caso en contra del conglomerado Odebrecht, dedicado a las contrataciones con sede en el estado de Bahía, y que en conjunto forman el centro de interconexión de otros hechos que evidencian la debilidad de la organización política de Brasil.

Como principal orientación para este análisis se toman en cuenta la nueva configuración del sistema de partidos a través de la hegemonía petista iniciada por Lula Da Silva y continuada por Dilma Rousseff; la reconfiguración legislativa y el balance en las coaliciones durante el gobierno de Rousseff; la cobertura de los medios en los escándalos por maquillaje de cuentas y abuso de poder y su impacto en la opinión pública y; el crecimiento económico, y la situación que produce el debilitamiento de la gobernanza entre el Estado y las empresas mixtas.

El momento en el que la hegemonía del PT se establece, como principal fuerza de izquierdas en Brasil con Lula Da Silva como principal figura, ha dado pie a la cuestión de un salto a los contrapesos habituales en los sectores productivos lejos de significar ello una solución a la propensa actividad delictiva en el abuso e intercambio de poderes por la búsqueda de respaldo, encontró la forma de romper las pautas del juego de coaliciones con gran apoyo popular pero con una base parlamentaria frágil que apenas alcanzó la mayoría simple de diputados federales.

En 1964, después del golpe militar a João Goulart que había asumido importantes medidas como el plebiscito para aumentar la atribución presidencial y la reforma agraria, se percibe durante casi cuarenta años de gobiernos una tendencia hacia la derecha o, cuando menos, con un importante apoyo de estas fuerzas. Por tal razón, el PT que había nacido al final de la dictadura como una fuerza sindical en São Paulo tuvo que enfrentar normas que no eran le eran propias a su organización, aquellas que fueron continuadas del sistema de 1988.

¹ Los implicados, funcionarios de la administración, acudían a las casas de cambio ubicadas en expendedoras de gasolina y auto lavados para blanquear el dinero procedente del pago ilegal de mensualidades y sobresueldos en calidad de soborno para la aprobación de leyes.

El segundo mandato de Lula contó con un soporte electoral de casi el 61%, lo cual supuso casi una fotografía porcentual de su resultado en el año 2002. Rousseff mantuvo una tendencia electoral ligeramente menor con un 56%, algo interesante si se miran las encuestas de opinión que reflejaron un crecimiento del apoyo popular del PT en el gobierno de Rousseff a un 70% (Goldstein, 2016: 94). Otro aspecto que devela la encuesta es que la aprobación se distribuye más en sectores de clase media (74 % de la población), y clase alta (4 %), y ya no tanto en los sectores populares (22%) surge una redistribución del perfil de apoyo petista.

Con el dilema de la representación, la ruptura de la hegemonía del PT en 2014 indica, en primer lugar, el revés en el apoyo legislativo que le habían brindado desde las elecciones de 2006 importantes fuerzas tradicionales como la del PMDB cuyo gobierno en coalición llevó al vicepresidente Michel Temer a asumir el cargo en vacancia por la destitución de Rousseff en agosto de 2016. De esta ruptura son varios los cambios a darse en el equilibrio del poder multi-partidos.

Entre estos cambios es á una disminución del 34 % de los diputados por el PT en la misma quincuagésima quinta legislatura del congreso (pasando de 88 a 58), este comportamiento se vio también en el PMDB de Temer (de 79 a 65 diputados), e incluso del opositor PSDB (53 a 47 diputados), escaños que pasarían a partidos más pequeños, principalmente liberales. Ante esta tendencia a la recomposición hacia partidos pequeños el estatus futuro de la hegemonía del Partido de los Trabajadores no puede asegurarse finalizada, lo que sí es que tambalea la fuerza en escaños del PT frente a los centristas PMDB, PSDB y PFL.

En la determinación de lo que pueda ocurrir en un futuro con esta redistribución, los medios de comunicación tienen una importante participación como traductores de la realidad y, por tanto, potenciadores de las relaciones de gobernanza. Así lo demostró en el proceso de destitución de Rousseff desde 2014. Compara Goldstein (2015: 98), la llegada de Lula Da Silva, con unos medios de comunicación centralizados por pocos grupos familiares entrecruzados que vieron con malos ojos el quiebre de la élite política que ellos mismos representaban, recelo existente desde la primera campaña de Lula en el año 1989.

En respuesta, el proyecto político de éste incluyó una comunicación directa con la población y a la movilización de las masas haciendo énfasis en su base popular. Este canal directo logró en algunas ocasiones evadir el filtro de los medios, no fue ésta la misma estrategia de Rousseff, con una imagen menos mediática y con contundentes comentarios que se vio obligada a suavizar con el tiempo. Esto fue un punto importante en el rompimiento con la identificación popular y baja en el índice de popularidad que en 2015 mostró un rechazo del 71 % (DataFolha; 2015).

El nexos con la opinión pública en esta tensa relación con los medios, incluso con aquellos de publicación nacional con una mirada positiva hacia el petismo como Carta Capital¹, condujo a discreta trama con la intervención de la Policía Federal de Curitiba en julio del 2013 y la detención de más de un centenar de implicados en el cambio de moneda nacional a divisa en puestos de lavado de autos (lava jatos en portugués), entre ellos, directores de empresas como el Grupo OAS (Brasil) o *United Technologies Corporation* (UTC), de capital estadounidense, dedicadas a la construcción. Razón por la que Petrobras prohibió la licitación regional de proyectos vinculados a esas empresas (Zegarra; 2017; 5).

La relativa estabilidad del gobierno se pierde finalmente cuando en 2014 es detenido el tesorero del PT, Joao Vaccari, por la participación en este sistema de blanqueo, algo que fue relacionado directamente con lo vivido en el periodo de Collor de Mello y de Paulo Farías. También es detenido a mediados de año el ex ministro del gabinete civil de Lula, Jose de Oliveira, cargo luego ocupado por Rousseff. Sumado a una caída exponencial del crecimiento económico atribuido a una crisis de confianza y agotamiento del modelo que llevó al juicio político el 2 de diciembre de 2015 y a su destitución el 31 de agosto de 2016 con 70,96% de diputados y el 69,13% del senado a favor, conformada principalmente por representantes de PMDB, PSDB, PP, PSB. Antes aliados del partido de gobierno.

Cuadro N°7

Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto brasileño (2010 - 2017)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,8	-3,6	1,0

Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2017).

La proporción en las dos cámaras del congreso no distó demasiado de lo que mostraron las principales casas de encuesta sobre la valoración popular en las fechas del juicio de destitución. En promedio para enero 2016 el 68% de los encuestados estuvo de acuerdo con la destitución alegando el efecto de la corrupción en la crisis de estancamiento económico y de la falla en la articulación entre el gobierno nacional y los regionales en la distribución de leyes ocasionando este apogeo de corrupción en la esfera en los organismos públicos (DathaFolha, 2015). Es preciso notar que esta percepción evade el problema de fondo de la corrupción en el sistema político brasileño, una incubadora de eventos incitados por la falla en mecanismos rápidos de articulación de Estado, empresas y sociedad.

La situación del conglomerado Odebrecht, cuya operación ha formado parte de la censura pública desde que se descubrió en julio de 2014, ha sido un aporte relevante para el juicio del caso de Lava Jato ya que demostró la evasión que ha mantenido el sistema brasileño en las últimas tres décadas con los canales regulares de articulación usando, en cambio, relaciones discrecionales en estos sectores con una creciente separación de sus funciones y del uso de capital mixto.

De ese efecto se origina una dualidad entre los fondos de la administración del Estado y aquellos producto de las acciones en las empresas que, para Pimentel y Gama (2008: 46), es reconocido como una ruta usual de la interacción implícita entre el ámbito público y privado con el gobierno brasileño, basado en la indiscriminada participación de fondos procedentes de ambos sectores en las sociedades anónimas, con una legislación que protege la identidad de los accionistas que pueden acceder con mayor facilidad el blanqueo de capital federal.

La utilización de empresas estatales, de derecho privado, para la producción de bienes y servicios tiende a ubicar en algún punto intermedio de este espectro de funciones entre el carácter público y privado. La elección de un modelo de organización de tipo empresarial ya indica que se trata de ejecución de actividades, por lo menos, similar a las desempeñadas por las corporaciones privadas. Por otro lado, la elección del control estatal indica la probable participación de objetivos y funciones de carácter gubernamental y la necesidad, aunque parcial, de acceso a fondos públicos (Pimentel y Gama; 2008: p. 48).

Por esta razón, la empresa de Marcelo Odebrecht tuvo conexión por medio de accionistas tanto estatales como privados en los que la circulación de ambos tipos de capitales y de su utilización para fines ilícitos en la financiación de intercambios genera fondos ilegales para la estabilidad del poder político y de la concesión de proyectos de ingeniería que carecen de instancias de contraloría dispuestos por el artículo 37 de la Constitución Federal y en la Ley de Licitaciones y de Contratos en la Administración Pública y Otras Providencias (1993), que requiere profesionalización de la función pública, la penalización del soborno, y la contratación por concurso.

La relevancia de esta norma implementada inicialmente por el gobierno de Itamar Franco, radicó en el objetivo de descentralizar las competencias del Estado hacia los gobiernos regionales, una compensación de las debilidades federalistas, según Quaresma y Silveira (2008: 7), cumpliendo con algunos parámetros para priorizar los contratos a la mediana y pequeña empresa; la regularización contralora de las operaciones en el situado regional y municipal, además de los ingresos creados por las subunidades administrativas; autonomía del proceso de contratación y licitación y; la competitividad entre las autoridades para su transparencia. Enfrentado la complicidad de pactos en los partidos y sus aliados con organismos concentrados desde la capital a la periferia (parafraseo del autor).

Es visible entonces cómo el carácter crónico de la corrupción en el sistema político brasileño, motivado por la normativa electoral vigente, el amplio criterio para la conformación de partidos, y la escasez de medidas efectivas para evitar la fuga entre fuerzas políticas ha dado permanencia al pago de soborno por medio de la figura de mensualidades a las autoridades decisoras del poder nacional y regional, algo que sin embargo tiene en contraste el fuerte peso de algunas regiones, que usualmente definen al ganador, rompiendo con el principio de proporcionalidad en coaliciones de múltiples partidos que diluyen la gobernabilidad.

El federalismo advierte en el caso de estudio de Brasil una de sus caras más problemáticas. En especial cuando la pugna entre partidos regionales y nacionales abre una gran ruptura en el acercamiento de actores de manera tanto horizontal como vertical, es decir, tanto entre la presencia del partido de gobierno a nivel

nacional, regional y municipal como de la función integradora entre la sociedad, los agentes económicos y de las facciones con mayor representación política.

El símbolo de la República Nova resultó en este periodo de 2010-2017 los principios de una democracia artificial, con una dicotomía entre la pluralidad ideológica y una tendencia a la concentración de la figura de poder. Adicionalmente, se han llevado a cabo una serie de políticas aprobadas para dar fuentes de financiamiento e interacción discrecional entre empresa y gobierno en una dupla soborno-tráfico de influencias, donde ocurren escándalos como el de los *Mensalão* y Odebrecht, con una falta de proyectos para la disciplina estatal, más allá de la tendencia que se ha desarrollado electoralmente y; un lento seguimiento e investigación de comisiones, como el de Lava Jato desde 2014, son referentes de la complicada pero necesaria transformación que ahora debe emprender Brasil.

2. Venezuela: de la administración petrolera como instrumento de control de la vida pública a la diatriba entre populismo y militarismo

El camino emprendido por Venezuela en la consolidación del poder central demuestra el continuado temor de los Estados latinoamericanos a repetir el periodo del caudillismo y de los poderes regionales de facciones militarizadas quebrando la integridad territorial y de orden estatal más o menos hasta 1870 con Antonio Guzmán Blanco pero accediendo a un costo mayor para la renovación del Estado venezolano. Al respecto, la nación sudamericana ha llevado adelante reformas a la constitución tal como una muestra renovadora de cada presidencia sin una reforma del Estado y, menos aún a la reorganización administrativa y económica.

Caballero (2003: 129), responde a esto encontrando un espíritu altamente conservador y nada revolucionario de los procesos de cambio político emanados desde los diferentes textos constitucionales en el país a partir del siglo XIX. Prestando mayor atención a la relación sistemática del Estado, primero, como organizador de los focos de tensión regional, y luego como el administrador de los ingresos nacionales. El ejecutivo, como principal intermediario de los organismos administrativos, se ha valido de esta relación para consolidar su estabilidad

mediante un frecuente proceso de reorganización en la función pública, debilitando el objetivo social que tienen estos organismos y dando paso a la micro-corrupción.

La relación organizativa fue parte del largo debate sobre el monopolio de los recursos como fuente de desarrollo a lo largo del siglo XIX y XX, y de las propuestas de las capacidades de la descentralización como las libertades por el crecimiento económico del país siempre desde la mano organizadora del Estado, lo que fue acompañado del desconocimiento de los fallos del Estado con relaciones concentradoras de poder (proyectos hegemónicos), de acuerdos de discreción para sacar adelante el presupuesto nacional, especialmente con la industria petrolera.

A esta orientación histórica de la administración se le añaden la introducción de la democracia participativa en la Constitución nacional de 1999 y el de Estado comunal en las reformas constitucionales de 2007 mediante la elección no democrática de unos Consejos Comunales conforme a la propuesta en el año 2002 de una la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional que sustituyera a la de 1934 creada entonces en el marco de la Comisión Presidencia para la Reforma del Estado (COPRE), último intento consolidado desde el gobierno de introducir una reforma en la interacción con el poder federal.

Y es que, con el desgaste del modelo puntofijista de 1958, estas reformas inacabadas agudizaron la presión social ante el viernes negro (18 de febrero de 1983), con el control de cambio, la devaluación del bolívar y la creación de la Oficina de Régimen de Cambio Diferencial (RECADI), con lo que se modifica la estructura económica nacional, desencadenando un cúmulo de problemas como: la constante crisis y reforma del Estado; la ruptura entre organismos públicos y privados (remuneración, acuerdos y control); “privatización” de la función administrativa y; mayor desigualdad entre poderes. Causas que a finales de la década de 1980 dieron con la inminente ruptura del modelo del Pacto de Punto Fijo.

2.1 El final de la era puntofijista: Carlos Andrés Pérez (1989 - 1992)

El Pacto de Punto Fijo como hito de estabilidad del régimen democrático en casi treinta y cuatro años de vigencia, introdujo un mecanismo de transición

mediante el acuerdo para la gobernabilidad y alternancia que entre el partido Acción Democrática (AD), la Unión Republicana Democrática¹, y el Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI). Cuestión que por un lado trajo un puente de estabilidad gubernamental largo pero también consolidó la función delegativa del ciudadano sin que ello condujera a la confianza en las instituciones, dice Montero (2008: 143), de la actitud del venezolano para la fecha:

Todo se hace con ligereza o con pasión y se actúa bajo fuerzas inconscientes, movidos por un sentimiento que llevaría a los venezolanos a considerar sus perspectivas vitales como estrechas y efímeras [...] que es responsable de los juicios rápidos, sin fundamentación, derivados de la antipatía o de la simpatía. Sentido crítico que se vuelve contra ellos mismos, en lugar de volcarse hacia el análisis de las ideas, que se personalizan sin llegar a discutirse.

Uno de los axiomas esenciales de evolución histórica desde el positivismo de la sociedad venezolana y latinoamericana en la época de la colonia que ha permanecido vigente y que denota el carácter altamente atrasado y resistente de las instituciones sociales en la región que se posiciona entre una actitud de confrontación y de pasividad. Para las elecciones presidenciales de 1988, esa actitud parecía una vez más llevarse a la intención de voto, siendo motivo de crítica la desmejora de la calidad de vida y la corrupción interna en los partidos. Como se verá más adelante, la incongruencia de juicios rápidos y la doble moral descrita por Montero (2008), se refleja en campañas electorales enfocadas en la anticorrupción.

Con el resultado de las elecciones que dieron como ganador a Carlos Andrés Pérez con casi el 53% de los votos, parece que las divisiones de COPEI ante la candidatura de Eduardo Fernández y no de Rafael Caldera y, de la remembranza del accidentado gobierno de Luis Herrera (1879-1983), fueron el producto de la victoria y de la asociación aún del primero gobierno de Pérez en una situación del crecimiento del PIB en 1973 (7,1 %) en el contexto de los precios del petróleo por la Guerra de Yom Kipur que distó del -8,6 % en el PIB de 1988. (Banco Mundial: 2014).

El caso de RECADI llevó a la fuga de 50 mil millones de dólares y al impago de las importaciones (Vinogradoff, 1989), así como la llamada agencia Manzopol, una policía política creada por el entonces ministro de justicia José Manzo que

operaba por la compra con sobreprecio de armas y tráfico de drogas judicialmente impune; las acusaciones a Leopoldo Sucre, director de la Corporación Venezolana de Guayana, con dependencia administrativa de la presidencia, por contratos fantasmas en sus filiales y; la censura a la prensa por el informe del periodista Anelo Espinoza influyeron en la imagen del Acción Democrática, saliendo airoso el presidente, Jaime Lusinchi, recibiendo la valoración favorable del 67% por las reformas llevadas a cabo en AD y por el proyecto de la COPRE (Hernández, 2014).

El debilitamiento de las estructuras relacionadas con el poder gubernamental por el conjunto de medidas tendientes a la recuperación económica influiría en el periodo 1979-1992 como la punta de lanza para el desgaste del pacto cuyos partidos se sumieron entre la impopularidad de las medidas de adecuación económica y de los mecanismos de política social implementados para su funcionamiento en condiciones de aumento en la desigualdad socio-económica y del abandono de la reforma del estado, promesa de campaña de Carlos Andrés Pérez, que llevó a que se aumentara el poder de las oficinas centrales de gestión.

Detrás de las medidas económicas asumidas por el segundo gobierno de Carlos Andrés, el uso de la Partida Secreta del Estado, más puntualmente la del Ministerio de Relaciones Interiores en febrero de 1989 por medio de una rectificación del presupuesto del servicio de inteligencia (Kedzo, 2007: 13). A través de dicha rectificación se cobraría de manera parcial en el Banco Central de Venezuela por parte del funcionario del Ministerio de la Presidencia (Oscar Barreto Leiva) y del Ministerio de Relaciones Interiores (Carlos Vera), a una tasa de 14,50 bolívares por la oficina de régimen preferencial de divisas próxima a ser eliminada.

Detrás de esta situación, desapercibida en un principio por la prensa ante la cobertura de las protestas que llevaron al Caracazo (8 de marzo de 1989) e, incluso, del intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, la acusación por parte de los periodistas Andrés Galdo y José Vicente Rangel y se crea una comisión parlamentaria de averiguación presidida por Nelson Chitty La Roche (COPEI), la separación del cargo a Carlos Andrés el 21 de mayo de 1993 y el 17 de junio nombrado Ramón J. Velázquez como presidente interino por el antejuicio

de mérito. Finalmente la sentencia del magistrado Gonzalo Rodríguez Corro al ex presidente por malversación de fondos, desestimando otrora el cargo de peculado, un proceso muchas veces comparado con el de Fernando Collor de Mello en Brasil por su cercanía temporal y por la cualidad del juicio político y de su sentencia.

2.2 Gobierno interino de Ramón José Velásquez (1993 - 1994) y el segundo mandato constitucional de Rafael Caldera (1994 - 1999)

El rápido deterioro de Acción Democrática, la participación multinivel de los partidos tradicionales y no tradicionales en las elecciones regionales de 1989, y los efectos en cadena de la crisis económica, crearon un delicado clima de explosión social que no mermó con el traspaso del poder de Octavio Lepage, Presidente del Congreso, a Ramón J. Velásquez que con el quiebre del Banco Latino por corrida de sus depósitos, el indulto al narcotraficante Larry Tovar Acuña, que la presidencia reconoció de una irregularidad procesal, la censura de prensa y la fuga de capitales al exterior terminó por devastar la hegemonía de AD.

A esta situación de quiebre e gobierno de Rafael Caldera (1994-1999), y la negativa a tomar la vía de la reforma del Estado, sea producto de un nuevo marco constitucional o por la desconcentración de los territorios, algo que se intentó con Ramón J. Velásquez y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), financiado por el decreto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), es frustrado por la protección del Estado nacional y la falta de fondos propiciados regionalmente.

La asunción presidencial de Rafael Caldera el 2 de febrero de 1994 por el partido Convergencia, formado por partidos tradicionales menores como el Movimiento al Socialismo (MAS), Unión Republicana Democrática (URD) y el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), por su separación de COPEI, nombró a su hijo Andrés Caldera Pietri como ministro de la secretaría de la presidencia, criticado como un acto de nepotismo por algunos, que hizo reaparecer un viejo fantasma de la corrupción venezolana en su forma de gestor de los recursos nacionales: los préstamos para la recuperación de la economía con fondos para el rescate financiero de empresas y luego condonándolas, lo que con la caída del precio del crudo en el mercado dejó al Estado sin fondos para refinanciamiento.

Esta confrontación que parece haber tratado de ser revertida mediante las políticas de privatización económica de 1989 es un telón de fondo del bajo margen de gobernanza heredado de una instauración democrática de 1935 a 1952, que dejaron con el fin del gobierno de la junta militar de Marcos Pérez Jiménez. Básicamente, es un precedente bastante débil de la democracia que hizo retomar el camino de la centralización del ámbito político, económico y, por consiguiente, administrativo, tanto en los recursos como de la dependencia de la industria básica nacional acostumbrada a abastecer un mercado interno muy pequeño sin ayuda de las fuentes de la economía internacional, de las exportaciones y del comercio.

Esa repetitiva relación de encubrimiento de la cadena productiva en la administración del Estado es coherente con las acusaciones de corrupción que lógicamente hasta 1989 habían sido asumidas por la presidencia de la república constituyen junto con la política conservadora y populista de Caldera un espiral de crisis del sistema de partidos y al desajuste macroeconómico. Dice Sonntag (1997):

En el periodo de transición de casi dos meses entre la victoria de Caldera y su asunción, se desató la más grave crisis financiera que haya conocido el país. A raíz de la quiebra entre fraudulenta y «técnica» de un importante banco [...] el Fondo de Garantía de Ahorros y de Depósitos Bancarios (Fogade) no pudo cumplir con su función de protección a los ahorristas y demás usuarios del sistema financiero (que sumaban millones), razón por la cual el gobierno recién instalado se encontró frente a un dilema: dejar que éstos perdieran su dinero o intervenir con fondos públicos en los bancos y demás instituciones quebradas. Se optó por la segunda alternativa, obligando al Banco Central a poner a disposición de Fogade ingentes sumas de dinero (p. 22).

Esta medida constituye el precedente del flujo del Estado a la industria que conlleva a una consecuente salida del gasto público al exterior, sea para su lavado o simplemente su desfallo. De esta inyección se contabilizan en 11 millones de dólares de los cuales un 60% fue desviado al exterior y unos 150 directivos se exiliaron sin mayor consecuencia judicial, con una inflación que pasó de 45,96% en 1993 a 103,24% en 1996, aunque bajaría a 37,6% el año siguiente (BCV, 2015).

La asimetría de la relación entre el Estado y las empresas por el rol paternalista que asume el gobierno ha sido causante de una complicidad que

relega la gobernanza a un ininterrumpido proceso de micro-corrupción ocasionado por políticas que directa o indirectamente dio contratos a empresas y bancos con la fluida salida de capital estatal, cuando el gobierno está luchando por no perecer.

2.3 La Revolución Bolivariana de Hugo Chávez: el control de los medios de producción, de información y militarismo de la administración (1999 - 2012)

Ante la tensa situación de los militares en el primer año de presidencia de Rafael Caldera, una prolongación de las acciones de descontento en los sectores sociales y de las fuerzas del Estado desde el intento de golpe de Estado en 1992, dio el sobreseimiento en 1994 a los oficiales de esta intentona, lo que significaba su posibilidad para asumir cargos públicos ya que se dio bajo la suspensión de la condena y no como un indulto sobre los actos, perdón concedido por la presidencia.

En 1998, llega al poder Hugo Chávez, por el Movimiento V República (MVR), beneficiado por el sobreseimiento como figura del primer intento golpe de Estado a Carlos A. Pérez, el segundo fue a finales de noviembre de 1992 por actores civiles y políticos. La situación social y la volatilidad de las elecciones disminuyeron, pero no así la actitud defensiva de las élites conservadoras, mientras la prensa parece estar en pugna por la imagen de reforma del modelo político del Pacto de Punto Fijo una disputa que dio una gran visibilidad al proyecto político desde el Polo Patriótico.

Tabla N°2

Conformación del Congreso de Venezuela 1999-2004 (previo a la ANC)

Partidos	Senadores		Diputados	
	Votos	Bancas	Votos	Bancas (nominal+lista)
Polo Patriótico	1.750.985	18	1.723.352	75 (37+38)
MVR	1.008.693	12	986.131	46 (25+21)
MAS	465.977	5	440.665	18 (8+10)
PPT	171.469	1	171.091	7 (4+3)
Otros	104.846	0	125.465	4 (0+4)
AD	1.246.567	20	1.195.751	62 (33+29)
COPEI	620.642	7	593.882	27 (10+17)
Proyecto Venezuela	518.976	3	518.235	20 (6+14)
La Causa R	151.960	1	147.806	6 (0+6)
Convergencia	119.951	2	122.242	5 (2+3)
Otros	614.553	2	563.203	12 (0+12)

Fuente: Adaptado de Lander y López (1999: 15).

Seguidamente estaba la promesa del llamado a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), dejada de lado durante el periodo 1993-1998, que suprimió rápidamente el resultado estrechamente desfavorable en el legislativo (Tabla 2). La historia electoral de Venezuela estuvo marcada por la distribución mayoritaria desde 1936 hasta 1947. La Constitución de 1946 introdujo la representación proporcional por lista cerrada para mejorar el desproporcionado control del modelo anterior relegando ahora la decisión a la directiva del partido para controlar quienes eran sus candidatos entre aquellos de su confianza, algo que reforzó la línea programática de los partidos, e igualmente la discrecionalidad de su directiva.

El sistema electoral de 1989 con el modelo híbrido de representación proporcional personalizada pese a su complicada forma puede verse como la opción que ayudó tanto a una mejor disciplina del partido con una parte de voto lista y la libertad de la elección por candidato uninominal por el otro. No por ende fue curiosa la estrategia utilizada por el MVR para asegurar el balance favorable de escaños a su favor, algo que no logró en las elecciones parlamentarias de 1999 bajo la alianza del Polo Patriótico (ver Tabla 2). Rodríguez (2014), señala las estrategias electorales desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 mostraron una distribución arbitral en el sistema Kino¹, el método de “las morochas²” en las elecciones legislativas de 2005 y la compra de votos³, todo ello contribuyendo a claros delitos electorales que propician el esquema de corrupción.

Retomando el asunto de la Asamblea Nacional Constituyente y de la Constitución de 1999 con la que se crea el llamado Poder Ciudadano y el Consejo Moral Republicano, compuesto por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General y la Fiscalía General de la República, tienen la función según el artículo 274 de la Carta Magna el “prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa”. Creado para dar visibilidad a la propuesta anti-corrupción de Hugo Chávez contra la política de la Cuarta República⁴.

¹ Descociendo el principio de proporcionalidad, se eligió a los constituyentes bajo un sistema mayoritario de lista abierta que le dio ventaja al sector oficialista que obtuvo el 90% de curules.

² Se presentaron candidatos distintos para el voto en circuitos y los uninominales para evitar el descuento que se daba de votos en los candidatos que ya hubiesen ganado por circuitos y dar ventaja a uno de los candidatos de dichas listas que al final estaban asociadas políticamente.

³ Uso de programas de alimentación como los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), en puntos rojos, prohibidos por la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

⁴ Nombre dado al periodo comprendido entre la Constitución de 1953 hasta el año 1999.

Las causas externas que habían llevado a la bonanza de 1978 por la guerra en Israel volvían a hacer de las suyas a finales de 2002 con la inminente amenaza de guerra a Irak a manos de los Estados Unidos, misma que estallaría en marzo de 2003, evento que coincide con el cambio de la gerencia de PDVSA y el Paro Cívico Nacional de diciembre 2002 a febrero 2003 en protesta por la política de Chávez de bajar la oferta y aumentar el precio del barril para presionar las acciones de fortalecimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

A partir de entonces, las condiciones estuvieron dadas para la confección de un conjunto de planes para la concentración del poder, asumiendo funciones del mercado como la Productora y Distribuidora de Alimentos (PDVAL), la misión Mercal o los Abastos Bicentenario, con el respaldo de la cesta petrolera venezolana que pasó en 2002 de 16 dólares a 130 dólares en 2008 aumentando las capacidades del gobierno haciéndose con una función del bienestar social y relaciones de producción con una directiva que, como ocurrió con PDVSA, carecía de experiencia, asumiéndose en ocasiones por altos rangos de la milicia nacional.

Este tipo de adhesión correspondió al Plan Bolívar 2000, como parte de un proyecto nacional para la reinserción de la milicia en la vida civil que terminó por contraer una gran cantidad de puestos en la administración. La tensa situación de las fuerzas armadas con el gobierno en la década de 1990. Esta situación, choca contra lo que Caballero (2005: 228), entiende como la virtud de los gobiernos civiles, que respeta la periodización adecuado del mandato presidencial. Ayudando esta visión pero en lo comunicacional Cañizales (2005: 25), dice que se da una dualidad de militarismo de fondo con un populismo en la oferta de dádivas:

(...) el populismo estructural que caracteriza la presidencia de Chávez se caracteriza por el inmediatez (soluciones mágicas por decisionismo mediático), discurso estatista de los derechos ciudadanos (Laclau¹, 2005), y una suerte de limbo histórico en el cual el tiempo presente no parece existir, lo cual lleva a la invención o invocación de un pasado mítico y de un futuro paradisiaco, en el que el presente no tiene lugar: el triste presente es un invento de los traidores y detractores (Welsch², 2007).

Este método permitió no solo resistir el descontento popular, enfatizado por los medios de comunicación por repertorios como las cadenas presidenciales o

¹ Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

² Welsch, F. (2007). *El mensaje oculto del debate*. Cumaná: Editorial La Región.

el programa dominical “Aló Presidente”, que se encargó, por un lado de neutralizar la presión mediática mientras que luego fuera controlada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), o por el amedrentamiento directo, creando una figura de agenda framing¹ para aliviar las acusaciones de irregularidad administrativa y legal con una presencia más directa en los medios de información.

No lejos de esta realidad, es llamativo cómo las transgresiones y evasión del comportamiento del mercado, sumado a aquellas fracturas institucionales heredadas de la estructura centralizante del Estado y de la relación vertical del gobierno y la sociedad, en consideración con la idea expresada en un principio por Van Rijckeghem y Weder (1997), de las condiciones de desigualdad que motivan la corrupción administrativa, coincide con el atrofio de la estructura económica y la evasión de los principios del mercado monetario y cambiario que engrosan el nivel de desigualdad interno, una brecha usada por los funcionarios civiles y, ahora la gerencia militar, para sus objetivos privados como con la venta de las divisas preferenciales con la Comisión Nacional de Administración de Divisas (CADIVI).

Al respecto, Duque (2014: 234), hace un recuento de los principales casos que marcaron esta etapa, en especial el del llamado “proceso bolivariano” en el que se puede dividir entre aquellos eventos que surgen de la respuesta normal de las incompatibilidades en las medidas gubernamentales que crearon ventajismo a ciertos sectores y, aquellos de uso constante ligados más directamente con el mantenimiento del esquema de hegemonía de poder político en diversos ámbitos.

En el primer grupo se ubican: el desfalco de 84 millones de dólares para el desarrollo agrícola (2011) con el Fondo Chino-Venezolano; La reventa del Ministerio de Finanzas de Bonos de la Deuda Argentina desde 2005 hasta 2008 por hasta 200% por encima de su precio facial; el Caso de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), a empresas fantasmas en el año 2012 para el desfalco de 20.000 millones de dólares como un delito cambiario; Caso de la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (PDVAL) en 2010 por el hallazgo de 1196 toneladas de alimentos descompuestos en Puerto Cabello (Duque, 2014: 233), siendo acusado por ello a Luis Pulido (presidente de PDVAL), y a Ronald Flores (Gerente general).

¹ También llamada “agenda encuadre”, permite seleccionar información de un compendio de noticias dándole mayor exposición y notoriedad, buscando una reacción controlada en la opinión pública.

Este caso se extendería a 2013 por el desvío de distintos rubros alimenticios hacia Colombia por operativos de contrabando; Las contrataciones y obras no ejecutadas desde los Consejos Comunales por 500 hechos irregulares; Caso de la construcción del Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora donde la fiscalía demostró el uso de cheques clonados, sobreprecio y fondos desviados por unos 3,3 millardos de bolívares sin que hubiese responsables. (Duque, 2014: 235).

Tristemente más famoso fue el caso del maletín del empresario Guido Antonini Wilson el 4 de agosto de 2007, quien, viajando en una avioneta de PDVSA a Buenos Aires, fuese hallado con una suma de 800 mil dólares no declarados fiscalmente que, presuntamente, obedecían a una parcialidad de un total de 5 millones de dólares destinados a la campaña presidencial de Cristina Fernández. Posteriormente ni las autoridades venezolanas por medio de la Asamblea Nacional Electoral ni las de Argentinas proseguirían esta investigación.

El Observatorio Venezolano de Conflicto Social (2015: 3), expone los actores paramilitares que ya para 1970 se habían apeado al sistema regular de partidos. Reaparecen con las políticas sociales de finales de 1990 y de los Consejos Comunales (división comunitaria) interactuando a nivel cultural, comunitario o político, financiados (a veces legalmente), para la protección y defensa de las comunidades, siendo ligados abiertamente con ataques y terrorismo en las protestas políticas.

Como puede fácilmente observarse ahora, la dinámica de interacción de intercambio de poderes fuera del marco de la ley es representativamente distinta en Venezuela de lo que ocurre en Brasil, mucho más en su reciente historia, aquella que abarca la búsqueda de nuevas estrategias de democratización que han quedado cortas por la superposición de factores contradictorios en la conformación de sus organismos y de las instituciones que en ellos siguen rigiendo.

Las tardías reformas constitucionales que dieron paso a un quiebre del sistema de partidos 1958-1984, provista por la vía de la militarización y de una gerencia desprofesionalizada, de la descomposición periódica de las instituciones morales del poder y el inicio de una crisis económica en un modelo de dependencia de un comercio reducido, fomentos todos de las relaciones desiguales de poder.

2.4 La continuación de la estrategia: de la presidencia de Nicolás Maduro (2013 - 2017) a la Asamblea Nacional Constituyente de 2017

Hablar de una sucesión de las políticas del Proceso Bolivariano, obedece en una forma restringida a la última aparición pública de Hugo Chávez el 16 de marzo de 2013, en las que pedía el voto hacia el entonces vicepresidente de la república Nicolás Maduro, incumpliendo con el artículo 229 de la Constitución Nacional, que prohíbe la candidatura del vicepresidente de la nación, al gabinete ministerial, gobernadores o alcaldes que se encuentre cumpliendo con sus funciones. Con la venia del Tribunal Supremo de Justicia la candidatura de Nicolás Maduro gana con el 50,61% siendo solicitada una impugnación por la coalición opositora de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), que fue posteriormente desestimada por el TSJ.

La realidad de la línea programática del gobierno de Nicolás Maduro responde a una serie de complicaciones del panorama social, lo político y lo económico de la nación. Entre estos elementos se encuentran: una legitimidad delegativa de segundo nivel (superada a la imagen de Chávez); la herencia de las deudas contraídas durante el período de bonanza petrolera, que ya desde el año 2008 empieza a cambiar la estructura financiera de PDVSA y de su política de transparencia-eficiencia; la pugna de poderes desde el partido de gobierno y el aumento de represión con ayuda de las Fuerzas Armadas y los colectivos¹ pagados.

Cuadro N°8

Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto venezolano (2010 - 2017)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-1,9	4,2	5,5	1,6	-2*	-6*	-10*	-12*

Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2017).

Como se puede apreciar en el cuadro 8, un conjunto de causas entre las que se encuentra la disminución de los precios del crudo en el mercado internacional, principal fuente de ingreso no fiscal de Venezuela, pero también la deficiente gestión de la industria petrolera nacional, la asfixia de la actividad privada ayudado por un ciclo de expropiaciones desde el año 2003, y el favorecimiento en la

* Estimación aproximada de la CEPAL para 2017.

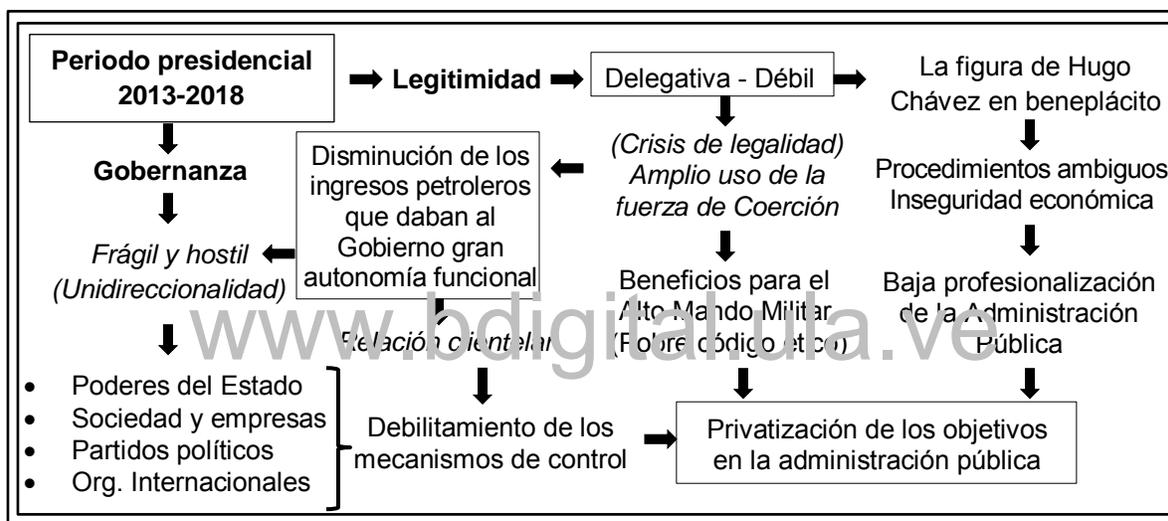
¹ Organización comunitaria para la implementación de programas gubernamentales.

“privatización de los intereses públicos” con el prevaricato en la sentencia a detenidos en las manifestaciones desde 2014, o por la inhabilitación de políticos de la oposición.

En consecuencia con la magnitud y complejidad de estos incidentes subordinados a la situación antes mencionada, a continuación se presenta un mapa de las principales relaciones de corrupción que de ellas se desglosan y de sus correspondientes alcances para el concepto dado de legitimidad en el caso de Venezuela y del rápido debilitamiento entre las vías de gobernanza en este periodo:

Imagen N°2

Esquema de los efectos en la legitimidad y gobernanza en Venezuela (2010-2017)



Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de mecanismos al margen de las ley ha sido un proceso gradual pero evidente que muestra cómo la recurrencia de medidas excepcionales de aumento en las atribuciones del presidente y de la directriz del partido de gobierno a través de leyes habilitantes. Ramírez (2017: 1), contabiliza estos casos: en la presidencia de Hugo Chávez, se dieron cuatro leyes habilitantes con un total de 215 decretos; en el periodo de Nicolás Maduro, se han dado dos leyes habilitantes, la “Ley Habilitante Contra la Corrupción”, para tratar casos en el seno del mismo gobierno, y la “Ley Habilitante Antiimperialista” generando 98 decretos ley.

Esta distorsión del papel legal se hace mientras el apoyo electoral aún se encuentra en su favor y, cuando ya deja de hacerlo, se somete a decisiones tan

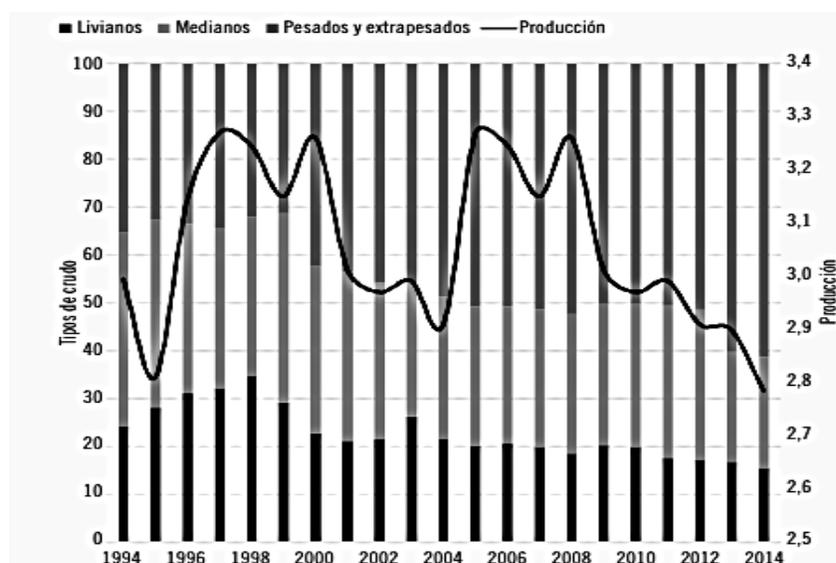
controvertidas como la designación de Magistrados del TSJ fuera de las condiciones legalmente establecidas (designación que corresponde constitucionalmente a la Asamblea Nacional), o el nombramiento de cargo para poner y remover Jefes de Gobierno regional en Caracas, mediante la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen de Distrito Capital (2009), por la que se creó la Jefatura de Gobierno del Distrito Capital y en 2017 la Asamblea Nacional Constituyente elimina la Alcaldía Metropolitana. La legitimidad delegativa así se enfrenta a un contradictorio proceder de las leyes debido a la crisis social que vive.

2.4.1 La situación de PDVSA y la Asamblea Nacional Constituyente de 2017

La implementación de políticas sociales que cubrían directamente un amplio espectro como la educación, alimentación, transporte, vivienda, alfabetización, etc. A la vez que ocurría un exponencial ingreso percibido por el aumento del precio del petróleo y de la sustitución de la gerencia de PDVSA en febrero de 2003 dio, por un lado, una mayor libertad para la utilización de un mercado financiero de sus activos en la venta de bonos, auspiciando por más de diez años los proyectos nacionales de desarrollo como Fdval e Mercal, e internacional como Petrocaribe¹.

Gráfico N°1

Producción de barriles de petróleo en Venezuela (1994-2014)



Fuente: Petróleos de Venezuela S.A 2014 citado por Hernández y Guerrero (2015: 45).

¹ Alianza energética establecida en 2005, de la cual Venezuela es miembro fundador.

Ello hizo que, con la disminución del precio del barril y de la decisión de disminuir la oferta dentro del marco de convenio en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de la cual Venezuela es miembro fundadora (1960), aumentara la deuda pública de los bonos de PDVSA que, según Santos (2017: 1), compone el 38,76% del total de 184.500 millones de dólares (el resto es del Estado venezolano por el Banco Central de Venezuela, con 60,87% y de otras fuentes menores 0,37%). La respuesta ha sido la del refinanciamiento limitado que aumenta la desconfianza institucional en la condición de pago futuro y el uso de los activos (refinerías, plataformas, derechos de exploración, etc.), como aval de pago. En consecuencia los instrumentos de gobernanza internacional han mermado y, con ello, la capacidad del país de crear nuevas fuentes de cooperación.

Naturalmente, las principales causas de la disminución en la producción y de la precaria condición de la industria petrolera (que en el periodo 2010-2017 disminuyó en 61% según Sojo, 2018), son: 1) la disminución de la industria básica y comercial directa (expropiación o nacionalización) e indirectamente (desequilibrio de la política cambiaria, monetaria y la hiperinflación); 2) el escaso sistema de control de las finanzas y de la deuda pública (PDVSA y BCV), lo que en sí constituye un delito de corrupción por obstrucción de información y; 3) la desconfianza en las políticas públicas del gobierno nacional y; 4) la ruptura con el hilo constitucional que ha llevado a la desaparición virtual de los partidos, desmejora de la calidad de vida y acceso a los bienes y servicios, pluralidad de representación y ecuanimidad de los poderes públicos y elecciones transparentes.

Como propietario del derecho al subsuelo en la Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos (1971), y la posterior promulgación de la nacionalización de la industria petrolera en 1976 por la que nace PDVSA, la figura de Estado corporativo mantuvo durante casi 18 años un registro favorable como una de las empresas más eficientes de la región (segunda hasta el año 1996), cuya mayor incidencia de corrupción venía sometida por su fondo social que podían ser utilizados de manera discrecional por los gobiernos de turno conforme a su relación con los objetivos de los planes de desarrollo del país.

Por consiguiente, la suma de los efectos en las medidas políticas no han sabido adaptarse al principio de austeridad. Se continúa con las dádivas hacia países con gobiernos aliados lo que ha reafirmado su carácter clientelar, y no como propiciador de gobernanza (relación de apoyo y control), cuestión que disminuye el nivel de confianza organizativa del país, y ha dado consigo un desmembramiento del poder originario, a través de la legitimidad, como de los medios para la interacción y cooperación (gobernanza), aumentando significativamente la propensión a la corrupción por medio de la industria petrolera.

En consecuencia. La acción de llamar a una Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 2017, bajo procedimientos que contradicen lo establecido por la vigente Constitución de 1999 (Art. 348), como: la aprobación de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional y el voto favorable del 15% del electorado inscrito en el Consejo Nacional Electoral (CNE). Así mismo, sirvió para crear de facto una figura alterna a la Asamblea Nacional que en diciembre de 2015 obtuvo mayoría calificada opositora (112 curules), tres de ellos (Amazonas), fueron designados e inmediatamente desincorporados por su esta irregularidad electoral.

La frágil línea divisora entre el poder del Estado y el poder de los medios económicos devuelve la discusión sobre la capacidad que puede lograr el Estado latinoamericano en el uso de los principales medios económicos como una estructura para lograr mayor poder. Así como se justifica en la literatura clásica la participación del Estado como medio de control de las fallas del mercado, se da por hecho que el Estado también necesita de controles eventuales que se logran con una participación más activa del mercado para evitar los vicios de poder.

El punto de convergencia entre la micro corrupción, de los funcionarios de los principales entes de servicio nacional y la macro corrupción, aquella originada por las fallas legales y procedimentales que presiona el modelo político se ha traducido en una debilidad institucional que no ha permitido el correcto ejercicio de los organismos de previsión, control y averiguación consagrados a propósito por la Constitución de 1999, y se han vuelto en uno de sus principales auspiciantes. En sintonía, se hace una comparación entre el modelo político brasileño y venezolano.

3. Elementos comparativos entre ambos modelos en el periodo 2010 - 2017

Una vez reunidos los elementos desagregados en ambos sistemas, el objetivo primordial se encuentra en hallar algunas coincidencias para trazar el comportamiento organizativo del Estado en Latinoamérica mediante la aproximación del estudio de caso de Brasil y Venezuela e identificar cuál es la situación en el particular de la legitimidad y la gobernanza. En el primer caso, resalta el carácter de conveniencia que ha tenido el apoyo político en el proceso de democratización de las instituciones luego de la caída de los gobiernos de corte autoritario, y del bajo nivel de control con la legitimidad delegativa (Real de Azua, 1969), reforzando las atribuciones discrecionales que se ejerce en el poder político.

En el caso de la gobernanza, se aprecia algunas circunstancias del modelo de producción y comercialización latinoamericano que ha atrasado el nexo inter organizativo desde el ámbito público y privado que consta de: 1) la concentración de sus atribuciones y de un federalismo doctrinario (reforma del Estado); 2) el conflicto en el control y la precaria situación del mercado y de la crisis económica; 3) el uso de los medios de producción y de la industria estratégicas para absorber la función social que cumplen los sectores no gubernamental y; 4) la contradicción legal y funcional que estimula los objetivos privados en la administración pública.

3.1 Entre el federalismo doctrinal y el efectivo orden centralizador del Estado

Es apreciable como ambos sistemas, el de Brasil y el de Venezuela, manejan una sustancial diferencia en el propósito conceptual y administrativo de la apreciación del federalismo. En el caso de Brasil, la gran dificultad no se encuentra en el robusto federalismo que según Da Silva (2009: 293) se ha mantenido desde la Primera República¹ (1889-1930), sino en la presencia que tienen unos pocos partidos políticos, la Constitución de 1988, y de la baja programación (disciplina), para garantizar transparencia en la gestión, alejado de los objetivos del sistema de acuerdos interpartidistas provenientes del gobierno nacional, que influye en el debilitamiento del objetivo del sistema desconcentrado, alineándose con las directrices de la capital, una centralización regional-partidista.

¹ Diamond, Linz y Martin (1989: 138). Sistema creado luego del Imperio Brasileño, compuesto por una federación levemente descentralizada, con una presidencia electa directamente por el parlamento y creciente tensión entre algunos sectores militares y políticos.

Se trata de una realidad que guarda muchos de los defectos de la primera etapa política de Brasil, desde el imperio (1822-1899), que compuso una mayor autonomía regional. Bajo los sistemas de 1899 a 1946 ocurrió una concentración financiera y una política desde el Estado republicano abocado a la construcción del Estado Novo¹. Con la dictadura entre 1967 al 1985 el federalismo se convirtió en una figura secundaria, con el engrosamiento de las fuerzas militares y la presencia habitual del estado de excepción. La Constitución de 1988, finalmente, buscaba restablecer el federalismo pero sin centrarse en el aspecto representativo, causando una efímera línea de apoyos que devienen en sobornos parlamentarios.

En Venezuela, esta dualidad persistente entre el federalismo doctrinal y la práctica no pareció despegar más allá de la Revolución Federal (1859-1963), y de la desaparición de focos de poder regional en el gobierno de Juan Vicente Gómez (intercalado entre 1908 a 1935), la federación ha sido promovida bajo una condición bastante conservadora en las élites que se debaten cuál es la medida adecuada de federalismo en Venezuela, más todavía teniendo en cuenta el alto precio que esta pugna originó en los últimos años de pacto purtofijista, y a una Asamblea Nacional Constituyente en 1999 que terminó por desdibujar el objetivo federalista, pero con la presencia de pequeños nichos de poder con base en acuerdos ilegales.

El meollo de la idea federal se halla en la disputa del equilibrio por subsanar la tendencia caudillista y disgregadora de las facciones en las últimas décadas del siglo XIX y principios del XX, en contra del principio de integridad nacional que se proponía como alternativa y, en el otro extremo el autoritarismo de mediados del siglo XX. Una pugna que no se ha saldado y que, al contrario, está presente con gobiernos con atribuciones amplias y poco control que debilita el sistema político.

La nueva propuesta federalista a principios de la década de 1990 encuentra un gran obstáculo y un curioso paralelismo en el gobierno de Collor de Mello (1990-1992) y de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), aunque en este último caso con un partido fuerte dentro del sistema, el objetivo de la reforma del Estado que en Brasil estaba vigente desde 1988 fue interrumpido. Al respecto Serrafiero (1996: 326), muestra cómo se produjo un gran impacto al retomar el tema del federalismo:

¹ Diamond, Linz y Martin (1989: 138). La figura autoritaria de Getulio Vargas suprime los partidos y priman las fuerzas armadas con la ideología de la seguridad nacional.

En Brasil (1992), un sistema de partidos débil y un partido oficial tipo «fantasma» coadyuvaron al aislamiento legislativo del presidente; en Venezuela (1993), a pesar del bipartidismo supuestamente consolidado, el partido del presidente fue aumentando la distancia con el mandatario dentro de un clima de desprestigio de los partidos políticos y del propio presidente. La debilidad del sistema de partidos, en Brasil, y el aislamiento progresivo del presidente facilitó el proceso en ambos casos.

El funcionamiento de los niveles de poder en materia de gobernanza y de una mayor irrupción de los partidos no ocurrió sin que antes se presentara una complicada ruptura del sistema de partido, en el caso de Brasil, aparece el Partido de la Social Democracia Brasileña (1995-2003), cuyas reformas económicas dieron cabida a una mayor autonomía regional, mientras que en Venezuela el proyecto de Convergencia (1994-1998), puso mira en apaciguar el conflicto social sin retomar las reformas, usado por Hugo Chávez para proponer la constituyente de 1999, que terminó por concentrar mayor poder a causa de la bonanza petrolera.

Más allá de esta perspectiva, el federalismo ha vuelto la atención en la opinión pública sobre los aspectos de política regional y la situación de los partidos y de los poderes públicos en los distintos niveles del poder. Con casos como el del *Mensalão Tucano* (Mensualidades del tucán) en el gobierno de Eduardo Azeredo en el estado de Minas de Gerais durante el gobierno del PSDB.

El de la agencia Manzopol (que operó entre Caracas y los principales puertos nacionales), del uso de los recursos de las filiales de PDVSA y las empresas básicas como en los distintos regiones en Venezuela. Electoralmente, ha sido de atención la asignación de representación proporcional en distintas regiones y su efecto para la redistribución del poder político. Hechos que ponen en perspectiva al federalismo y su influencia en la estructura de partidos y en la opinión pública.

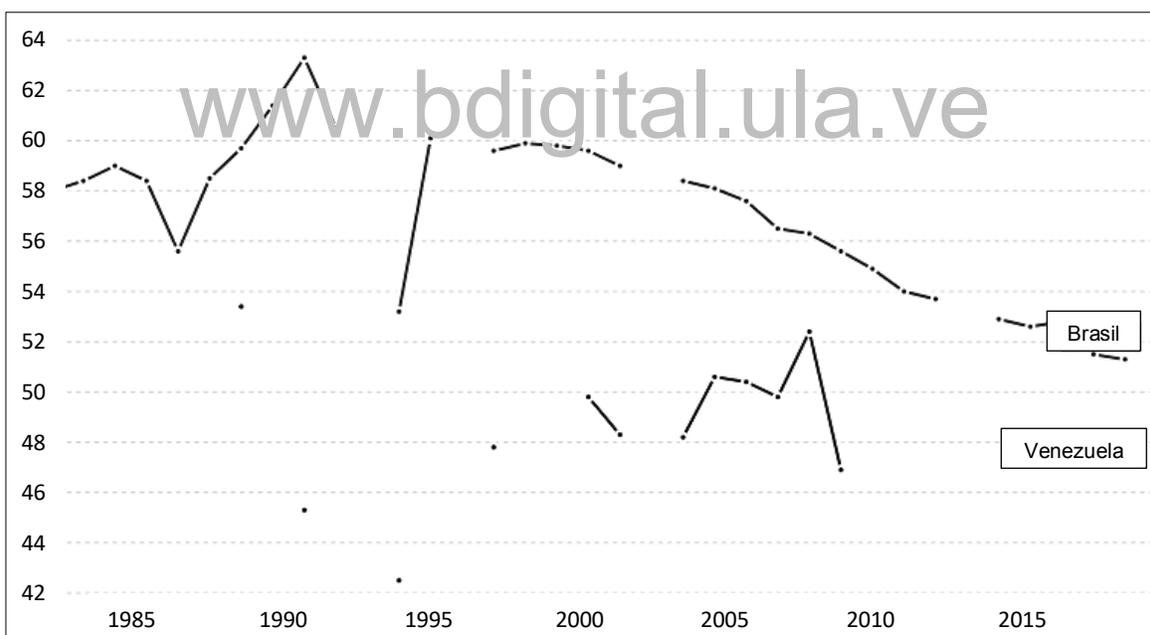
En consecuencia, el tema de la corrupción aunque puede ser atribuido a fallas más allá del uso o no del federalismo en torno a la organización del Estado, como por ejemplo las circunstancias económicas, y el tipo de relación con el poder, en el estudio de Latinoamérica adquiere especial atención al federalismo si se contempla el alto nivel de control estatal en los medios de producción, y la débil situación de gobernabilidad que conllevan a las prácticas irregulares e ilegales.

3.2 Permanente crisis de incertidumbre social y refuerzo del apoyo delegativo

El tema de la crisis económica, el déficit fiscal y el tipo de estructura de producción en estos países permite observar mejor la hipótesis de la importancia de la figura de los Estados corporativos y de las fuente de ingresos de los países en América Latina que, en el caso de Brasil, tiene una participación mixta en la industria estratégica en la que prima el Estado bajo la Ley de Hidrocarburos (1995), que le otorga competencias sobre la exploración y de la discrecionalidad en las acciones dando con un esquema de corrupción como la de Lava Jato. El caso de Venezuela, refleja la fragilidad de un sistema de producción dependiente de los ciclos y del control discrecional de las cuentas, con una deuda pública que estimula los esquemas de corrupción (macro y micro), entorno al partido de gobierno.

Gráfico N°2

Coeficiente de Gini comparado entre Venezuela y Brasil 1985 - 2015



Fuente: Banco Mundial (2016).

El coeficiente de Gini comparado para ambos países hace cuenta del nivel de desigualdad en el ingreso además de las oportunidades no monetarias (transferencias, becas, subsidios, o créditos estatales), que sirven como marco de referencia del análisis de la calidad de vida en la aparición de actos de corrupción, siendo la legitimidad y la gobernanza ejes importantes desde las políticas públicas.

En el gráfico 2, se observa la línea histórica desde el año 1985 hasta el año 2015 en Brasil (arriba), y de Venezuela (abajo). En ello se debe tener en cuenta el tamaño de la economía, su diversificación o la cantidad de población. La desigualdad, uno de los grandes temas que hallan uno de sus peores resultados en América Latina se ha reducido, pero mantiene los picos álgidos (Brasil en 1988 y Venezuela en 2005), que alientan al fenómeno de crisis social por la que se ensancha la brecha de desigualdad y, con ello el fenómeno de la corrupción volviéndose frecuente, más entre aquellas dinámicas que se encuentran arraigadas en las instituciones más tradicionales del sistema político y social en estos países.

Recordando al cuadro 2 del capítulo 1, las instituciones percibidas como las más corruptas entre cada país de la región suelen ser aquellas donde en momentos de crisis se muestran más claramente las fallas de orientación para el funcionamiento del sistema. En el caso de Brasil, es natural que este sea el caso de los partidos políticos, que se comportan dentro de un marco de acción ideológico mucho más restringido, ya que no existe una formación orgánica, y es la razón electoral y la atomización de los ideales dentro de un mismo partido lo que conlleva a que en momentos de gran crisis del aparato económico, como las vividas en 1985 y 2014, que suelen suscitar el quiebre del orden entre los partidos.

Detrás de ello también interviene una legislación controlada para las competencias de la producción e investigación (a manos del Estado), con una mayor libertad en la participación financiera de funcionarios en las empresas mixtas, desde donde ha partido la investigación de Lava Jato. La situación legal ha tenido gran repercusión en las expectativas a futuro en el control de la corrupción, lo que tiene relación con las crisis en Brasil y Venezuela vividas entre 2010 y 2017.

En este orden, Brasil ha empezado a mejorar la perspectiva económica (cuadro N°7), no así Venezuela. Sin embargo, el control de la corrupción política sigue siendo objeto de incredulidad. En Brasil, un 91% de la población cree que no se gobierna para el bien común, mientras que en Venezuela es del 82% (Latinobarómetro, 2016: 34). Lo que sugiere que aun tratándose de coyunturas, el efecto de la corrupción perdura dando inestabilidad a las instituciones del Estado.

En el caso de Venezuela, donde la policía (militar y civil), es percibida como la mayor fuente de la corrupción, revela algunos puntos importantes sobre la autoridad de la figura militar desde 1958. Pues bien, en los periodos siguientes a esta fecha, la participación de los militares en la vida política se mantuvo bastante restringida, aunque contaban con el derecho al sufragio ese rezago se mantuvo en las fuerzas militares. Con la llegada al poder de Hugo Chávez, el Plan Bolívar 2000 obtuvo receptividad de amplios sectores sociales, dando paso a la supresión de control del gasto de las fuerzas armadas (Caballero, 2005: 226), distribuido desigualmente, alentando la participación de la jerarquía marcial en negocios turbios.

Todo ocurre precisamente en el ámbito de la crisis social que pretendió hacer de la milicia un brazo especial del gobierno conforme a una promesa de inclusión en la vida social que terminó por acabar con la disciplina y la ética dentro de sus componentes a razón del proyecto hegemónico. La corrupción en ambos modelos centran los fallos organizacionales en la estructura de los Estados con una relación directa que se expresa especialmente en algunas instituciones del poder, que en momentos de crisis y coyuntura son percibidas con mayor atención por la opinión pública, en tanto los focos de ilegalidad muestran la débil circunstancia de interacción entre la ciudadanía, las empresas, el gobierno, milicia, y demás sectores.

3.3 Uso del rol del mercado en las empresas estatales y el Estado corporativo

Conforme con las olas periódicas de desajuste en los ciclos económicos, los gobiernos de la región han adoptado un papel más activo en las funciones que competen usualmente al mercado. Este debate, que en algunas sociedades ha sido solventada a través de los esfuerzos de cooperación y de una gobernanza más horizontal, no ha sido necesariamente el caso de América Latina que sigue cuestionándose hasta qué punto el Estado debe supervisar la actividad privada y viceversa. Las industrias clave, principalmente las energéticas y mineras han sido objeto de estatización y, en algunos periodos, una fuente de operaciones ilegales.

El contraste, ambos modelos han adquirido una estructura de producción y un perfil de dominio estatal diferente. Brasil se decantó por una propiedad mixta desde la Ley de Petróleo [N°9478] con lo que se termina el control único de

Petrobras que llevaba desde 1953. La desregularización en el comercio y la concesión desde la “ronda cero¹”, a la actualidad ha mostrado ciertos problemas, sobre todo, relacionados con la contratación irregular de empresas ligadas al gobierno, algo que ha conducido a la intrincada trama de Odebrecht y de Lava Jato.

PDVSA, creada formalmente el primero de enero de 1976, producto de un proceso de reversión en 1971, dio vencimiento al derecho de explotación y la concesión sobre la comercialización al capital privado de hidrocarburos, mantuvo un criterio de eficiencia que no lo exoneró de ser un fuerte canalizador del gasto público a la vez de una fuente de corrupción, más entre 1983 y 1993 en el desvío de fondos. En 2003, se hace una reordenación en el endeudamiento, las finanzas públicas, y el banco central, aglomerando piramidalmente la discreción del 75% de los ingresos de exportación de PDVSA para el presupuesto del Fondo de Desarrollo Nacional o FONDEN. (Academia Nacional de Ciencias de Venezuela, 2015: 207)

Esto obedece precisamente a la enorme falta de control entre los poderes públicos, y de la fragilidad institucional para ejecutar las leyes. Con Nicolás Maduro, surge una nueva reorganización de los fondos discrecionales de la empresa petrolera subdividiéndose en distintos fondos para el Crédito Chino, ALBA o Petrocaribe. Detrás de ello está la salida de PDVSA de la Comisión de Bolsa y Valores de Nueva York (SEC), en 2008, en la que debía hacer reportes de funcionamiento periódico y transparente. Desde entonces solo emite instrumentos en el mercado secundario en bonos 144^a, que no reportan al SEC, el responsable es el oferente), lo que deja a la industria petrolera en una agujero negro financiero.

La cuestión de la función pública en la participación entre los objetivos sociales, sean estos producto de las empresas o no, ha tomado un nuevo paso con la reflexión de Detter y Folster citado por la Academia Nacional de Ciencias de Venezuela (2015), que a partir de la presentación de lo que ellos han llamado un Fondo Nacional Independiente de Riqueza, una forma más compleja de indicar el efecto de los presupuesto fuera de la competencia discrecional tradicionalmente vista en América Latina para poder solventar la dinámica entre poderes, y al mismo tiempo confluye en el necesario reimpulso de los engranajes institucionales:

La riqueza pública de las naciones, además de una democracia que funcione, los países necesitan crear Fondos Nacionales de Riqueza, o empresas independientes dirigidas por administradores profesionales para gestionar los bienes públicos, ya se trate de empresas estatales, edificios, o monumentos históricos (p. 20).

El problema no obedece finalmente a la pugna de funciones privadas que abarca el Estado, sino a la distensión de discrecionalidad que permite la utilización de los medios de producción para el uso de recursos con fines individuales. La idea finalmente de Detter y Folster (2015), puede ser solo una receta, pero muestra la ruptura con el viejo debate del Estado corporativo para fijar la mira en el problema de fondo: la extensa atribución de los Estados Latinoamericanos para acceder a los medios de producción sin un control real. Es un paso hacia la meta de la profesionalización de la administración para quien gestiona los recursos públicos.

Paradójicamente, el criterio corporativo en el que se circunscribe el rol de los Estados corporativos buscaba criterios de eficiencia que según Bernal (2012: 21), ayudan a la credibilidad del gobierno, al cumplimiento de las normas (económicas y jurídicas), sus actividades inciden directamente sobre el bien público, refuerza la integridad empresarial y transparencia. Puntos esenciales para el tratamiento de la corrupción, lo que adelanta que el corporativismo en las empresas públicas sigue absorbiendo el dilema de los objetivos de mercado (que no tienen por qué impedir la generación de beneficios sociales), y los objetivos del mantenimiento del poder.

3.4 “Privatización de la administración” y personalización de la comunicación

Lo que demuestra la particular situación de la administración pública latinoamericana, más allá de la falta de un aparato de formación que logre estructurar los objetivos dentro del marco normativo y, a partir de él, una construcción de los objetivos éticos en los funcionarios, es que las condiciones para la formación sean los adecuados (económica, social y organizativamente). Al evaluar la corrupción en la función pública en Brasil en la década de 1990, el problema se ha posicionado en una perspectiva organizativa por la representación política y por el peso de los poderes públicos nacionales sobre las regiones más pequeñas en términos de su gran población y de la influencia económica del PIB.

Fuera de esta debilidad en la articulación de las funciones entre el centro y la periferia, algo que se ha elevado a consecuencia de la desigualdad de ingresos en el país (gráfico N°2), el federalismo brasileño ha traído consigo un amplio criterio de eficiencia y delegación administrativa para el sector público. La contradicción parece encontrarse en la confluencia entre el capital, sea éste mixto o privado, y los objetivos del gobierno cuando se ve en una crisis de gobernabilidad interregional que lleva a los sobornos (mensualidades) para mantener el control parlamentario.

Venezuela, por otro lado, no cuenta con esta línea horizontal de poder desarrollada, lo que constituye en la mayoría de los sistemas una fuerte instancia para la contraloría de los actos de ilegalidad en los procesos, a los que el gobierno ha respondido con soluciones de forma y no de fondo, como la Ley Contra la Corrupción (2014), y las leyes habilitantes pretendidas para aminorar con sanciones aspectos que se hallan inmersos en la misma conducta del Estado. Sánchez y González (2009: 14), hablan de las responsabilidades afectadas por la privatización de administración pública: civil (daño patrimonial por enriquecimiento ilícito), administrativa (incumplimiento u omisión del cargo), disciplinaria (omisión de la cadena jerárquica), penal (adecuación de conductas anti jurídica para con terceros), política (exigible a las autoridades ejecutivas por obligar a terceros a asumir determinadas conductas) y moral (el descrédito de la función legalmente formada).

Se le suma la convicción del gobierno por mantener servicios propios de los mercados como la distribución y venta (subsidiada), de bienes y servicios (alimentos, gas natural, diesel, gasolina), y del control de precios en productos de primera necesidad que aumentan el nivel de escasez en los rubros y ha ejercido una notable influencia en la aparición de fenómenos sociales de reventa en estos artículos, un efecto de la pérdida de pista con la dinámica que ejercen los mercados.

El impacto comunicacional en el gobierno de Hugo Chávez, notable en cuanto a una narrativa en el uso de referencias al pasado (Cañizales, 2005), y de la formulación de políticas públicas en medio de los programas televisados. El uso de la figura de los próceres de la independencia como Simón Bolívar y de un glorioso y nostálgico pasado toma más significado en la relación de los problemas

como herencia del sistema de partidos de la Cuarta República, buscó desviar la atención de los fallos en la estructura institucional que dieron consigo la ineficiencia de su proyecto de poder mucho menos logrado por Nicolás Maduro, cuyo periodo presidencial no solo ha estado determinado por las consecuencias del colapso de los beneficios económicos en redes de corrupción y ampliación de la desigualdad de la sociedad que intensifican la imagen de corrupción y de su evidente incapacidad de personalización comunicativa al nivel logrado por la presidencia de Hugo Chávez.

Conclusiones

Estas aportaciones pretenden dar una mirada histórica, pero sobre todo causal de la composición organizativa del Estado en Brasil y Venezuela, que demuestran la incompatibilidad de algunos de los esquemas de transición que se proponen políticamente y, que se han mantenido inalterados desde la abrupta llegada de la democratización en cada uno de ellos. Una condición que pudiese haber sido saldada con el trascender de los gobierno y que, al contrario, ha sido manejado con unas reformas que no reconocen aún las debilidades estructurales que tiene el Estado conforme a su papel de intermediario de los actores institucionales.

La reconstitución del papel de los Estados corporativos, cuyo fundamento se basa no tan solo en la cualidad de la nacionalización de las industrias estratégicas sino del eficiente uso de los recursos público ha experimentado el viraje hacia una composición mixta (como la de Brasil desde 1995), que todavía cuando demuestra debilidades sí es cierto que ha permitido mayor y mejor gobernanza entre las regiones. En la otra cara de la moneda, la concentración de esta función logró grandes resultados en países como México, Panamá, o Venezuela, no significando en la mayoría de los casos un impedimento de diversificación. Para Venezuela ello ha costado la fractura de la gobernanza en los sectores públicos entre sí como con los privados instituyendo al gobierno como máximo de la representación delegativa.

En un clima de mucha tensión social, las reformas en el gobierno del PSDB priorizaron el saneamiento de la economía, la estabilidad del modelo productivo a través de la inversión privada y la garantía del papel del Estado como gestor de

los hidrocarburos. La reforma política y la adecuación del funcionamiento del federalismo en el conflicto de representación parecieron ser objetivos tardados para una sociedad aquejada por la desigualdad y la pérdida de capacidad adquisitiva por la inflación. La reforma económica con el Plan Real resultó en un apaciguamiento del problema de la fuga de diputados, pero la tardada reforma política, no asumida hasta ahora por ningún gobierno, para reformular el sistema de partidos es una de las principales causas de la corrupción política de los *Mensalões*.

Esta tardía reacción en el particular de Venezuela ha atrasado una real reforma política y económica, con lo que el panorama de corrupción empeora a razón de la presión interna y las distorsiones creadas desde las políticas, principalmente las consecuencias del rol social por medio de las actividades económicas que resultaron en la compra de votos y en la creciente corrupción desde las entidades políticas hacia núcleos regionales (fuerzas militares, gobierno descentralizado y empresas asociadas al gobierno). Producto comprensible frente a la dilatada obstrucción del rol del mercado y de la función social del sector privado.

Los esfuerzos por construir una fuerte cultura de legitimidad que descansa en la legalidad conforme a la adaptación de las instituciones, la generación de proyectos de gobierno y no de hegemonía, el refuerzo del perfil partidista en sus componentes orgánicos y, en especial, la delimitación de las atribuciones, primero, del Estado en su rol de generador de bienestar social y, segundo, del gobierno, como ejecutor de las políticas y primo inter parís del sistema. En conjunto, se trata de la determinación de las bases organizativas del Estado de crear una contraloría entre cada una de las instancias y no solo vínculos funcionalmente soslayados.

Esta idea termina mostrando la estrecha vinculación que existe entre legitimidad y gobernanza, la cual se encuentra en los componentes que resguardan la función de los organismos provistos de poder político y económico y la manera en que esos componentes afectan su interactividad. Cuestión que se profundiza cuando los instrumentos de transparencia en los datos, de control y de justicia no están garantizados o poseen una alta relación política que afecta el resultado final del proceso de reversión en la corrupción crónica de América Latina.



www.dodigital.com.ve **Conclusiones
generales**

Fuente gráfica: Puebla (2015).

Conclusiones generales

Con el avance del presente trabajo se ha buscado comprender mejor el porqué del auge de la corrupción en América Latina durante la última década, originada por el tipo de organización del Estado que alienta la inestabilidad del poder. Una explicación de ello, la aquí sustentada, es la pérdida del sentido de legalidad que respalda institucionalmente las acciones del ejecutivo (legitimidad), y el debilitamiento de la cooperación y seguimiento entre actores públicos y privados (gobernanza). Por esta razón, los gobiernos se han visto en la necesidad de hacer profundas reformas y atender a los fallos funcionales que tiene el sistema político.

Conforme a estos objetivos, la ética, a menudo, ha servido como centro del análisis de la corrupción, no obstante, este enfoque encuentra algunas dificultades para explicar las grandes estructuras sociales como las hasta ahora vistas, siendo su finalidad estudiar las costumbres en poblaciones más delimitadas. Con lo cual, se utilizó el marco legal y las instituciones como expresión más integradora de la ética, obteniendo una evidencia representativa del consentimiento pasivo de la corrupción, razón de esto, es el atrofio en el ordenamiento jurídico y la falta de reformas de los Estados mediante un adecuado contrapeso de los poderes públicos, esto en respuesta al aumento de las atribuciones del presidencialismo.

Por ello, fue necesario destacar la importante función del sistema presidencial, especialmente en Latinoamérica. Ello se debe a dos razones: 1) la condición de “primero entre iguales” que tiene el ejecutivo frente al resto de poderes, sobre todo el (la) presidente (a) que, en algunos sistemas, ha venido obteniendo mayores responsabilidades y; 2) la relación directa y vertical que tiene el (la) presidente (a) con los ciudadanos, cuyo apoyo obedece a criterios que no siempre son racionales. En consideración con estas características, fue necesario abordar los distintos ámbitos que tiene la función del ejecutivo, como la gerencia de los medios de producción económicos en la industria estratégica, la aplicación de la legislación vigente y la coordinación en los distintos niveles de la función pública.

Habiendo aclarado estos puntos, es ahora necesario atender a las preguntas propuestas al inicio de la investigación, dando contestación en conformidad con los hallazgos obtenidos en cada uno de los capítulos. Haciendo un recordatorio de la primera interrogante planteada, se trataba de identificar **cuáles son las causas estructurales que alientan la práctica de corrupción política en Latinoamérica.**

Al respecto, fue preciso definir primero lo que es la corrupción política en un sentido amplio como todo aquel acto de intercambio de poder (político-económico), al margen de las leyes y en relación de discrecionalidad, por el que se busca obtener recursos o influencia. Un concepto usado a lo largo del trabajo para describir este tipo de actos en la esfera gubernamental. Mientras que, el término de “política”, surge de la manifestación del poder como finalidad de la transacción. Bajo ese principio, toda forma de corrupción es de naturaleza política.

Entonces, se contextualizaron algunos de los escenarios en los que se crean las estructuras de corrupción regional. En los países donde el traspaso de los regímenes autoritarios a la democratización fue tutelado e ininterrumpido, como en Chile, Costa Rica o Uruguay, la consecuencia fue la aparición de fuertes mecanismos de control y seguimiento con participación de los distintos sectores y con una legislación sin mayor conflicto de operatividad. En otros países como Argentina, Colombia o Venezuela, este traspaso no contó con la prudente renovación del Estado, conduciendo a tensiones de naturaleza económica como en Argentina (1991), y Venezuela (1983), o las fuerzas paramilitares en Colombia (1970), con lo que los pactos sufrieron de gran desgaste y un inminente quiebre.

En un tercer grupo, se encontraron aquellos sistemas cuya transición en condición de tutelaje fue inmediatamente frustrada, entre ellos Brasil (1985), y Perú (2000), son un buen ejemplo del traspaso de poderes en situación de caos y de la descoordinación de actores institucionales, en especial los partidos políticos y las empresas. Los primeros, en situación de clandestinidad y sin compenetración con el resto de la sociedad y, las empresas, reguladas por el gobierno con el conjunto de medidas de sustitución de importaciones vigente durante treinta años (1950-1980). Partiendo de esta clasificación fue posible hallar las conductas regulares que se

afirmaron en el andamiaje estatal induciendo al fenómeno de la macro-corrupción.

Puntualmente, debido a un conflicto de solapamiento entre las viejas y las nuevas instituciones, en la que los actores que sirven de intermediarios (fuera del gobierno), han sido duramente relegados durante mucho tiempo y no cuentan con una función clara de contraloría autónoma. Ello se mezcla con la crisis social de representación, lo que lleva a una amplia delegación de la función fiscalizadora.

Consecuentemente con estos antecedentes, se identificaron una serie de causas estructurales producto de este abrupto cambio en la función de poder, entre ellas se pudo encontrar: primeramente, la baja delimitación de la función gubernamental, especialmente en los países del segundo y tercer grupo estudiado, las figuras fuertes de poder han conducido, paradójicamente, a sistemas de contrapeso débiles. Consistentemente la habilitación de funciones en situación de crisis, como las vividas en Brasil (1990), con Fernando Collor de Mello, y en Venezuela (2002 y 2014), con Hugo Chávez y Nicolás Maduro tuvieron un fuerte impacto finalmente en el ordenamiento y la coherencia en estas medidas.

Se debe, pues, al uso de decretos como vía alternativa de gobernabilidad, esto cuando no se cuenta con una mayoría parlamentaria como en Perú (1993), con Alberto Fujimori, o el manejo discreto de medidas polémicas, como la reforma de la Ley Anticorrupción en Venezuela (2014), cuestión que guarda estrecha dependencia con el conflicto de operatividad y de las dificultades de su manejo por parte de las autoridades, volviéndose prácticamente inaplicables (atrofiadas), a la vez que sienta un difícil precedente de legitimidad para el resto de los poderes.

Pero ¿Qué ocurre en el supuesto del grupo de países que tuvieron un proceso de cambio más sólido? ¿Por qué en estos sistemas existe también corrupción política? Aunque en un significativo menor grado, la evidencia aquí señalada mostró que esto forma parte del traslado de la figura única de la presidencia hacia los partidos hegemónicos que estuvieron dentro del tutelaje, precisamente por el amparo del temor a volver al viejo modelo autoritario. Que, entre otros eventos, dio el caso Focoex (1996), por el sobreprecio en la compra de

equipos médicos en el Partido Nacional y el caso Pluna (2012), del Frente Amplio, por el abuso de poder en el rescate de la principal empresa aeronáutica del país, siendo ambos partidos integrantes del acuerdo de gobernabilidad en Uruguay.

La segunda causa se debe a los complicados procedimientos para la modificación de las leyes. Comenzando por la Carta Magna, la reforma y adaptación de las leyes conforme con las necesidades de orden social vigente suele ser demasiado tardada, mucho más considerando la continua crisis y desequilibrio social. Ello, no solo conduce al atractivo de los decretos, previamente mencionados, para agilizar los tiempos, sino que ha acarreado a una evidente anomía estructural, sobre todo en las reglas más básicas de interacción.

Luego, se encuentra la politización de las fuerzas militares del Estado. Bajo la dirección de la presidencia (jefatura de Estado), las fuerzas armadas siempre han tenido un difícil estatus en la vida política, pasando largos periodos en un activo orden a favor de los gobiernos autoritarios e, incluso, siendo parte de éstos, ejemplos son las Juntas Militares en los periodos de transición. Por eso, uno de los grandes recelos es el apego demostrado en estos cargos, sin transitividad, siendo en algunos casos desempeñados de manera vitalicia. Un escenario con fuertes nexos de corrupción tanto en su apoyo a gobiernos civiles como militares.

En cuarto lugar, está el recelo sobre la función social que cumplen las empresas. Consideradas frecuentemente como meras estructuras de producción y rentabilidad. Las empresas, sean públicas o privadas, cumplen con una importante actividad en la generación de bienestar social. Entre ellas, ha significado una importante fuente de empleo, manteniendo más estable la distribución de los ingresos cuando el Estado ha sufrido de crisis (Brasil, 1970; Venezuela, 1985; Colombia; 2000). Por otra parte, ha sido imprescindible para el desarrollo tecnológico y geográfico de las grandes ciudades y, tal vez más importante en el resultado de esta investigación ha sido, con grandes dificultades, un fiscalizador parcial de las actividades públicas en casos como el estudiado con Odebrecht.

Por último, ha existido históricamente un robusto control de los bienes y

servicios por parte del Estado. Dicho de otra manera, una auto imposición del rol del mercado como actividad normales del Estado. A partir de esta premisa, no solo se está eliminando la función social de las empresas, descritas previamente, sino que se está poniendo en prueba la capacidad organizativa al atender a principios que, en primer momento, no corresponden a la actividad pública de bienestar común y han puesto en riesgo la evolución de los modelos corporativos nacionales.

En atención a estos modelos, la figura que han tenido las empresas del Estado en países como Brasil (Petrobras), Chile (CODELCO), México (PEMEX), o Venezuela (PDVSA), se ha visto influenciada por los lineamientos corporativos como los de la eficiencia, competitividad y transparencia. Que, aun así, siguen teniendo dificultades en el entramado entre el gobierno, que hace uso discrecional de los ingresos para proyectos sociales y el capital privado. En Brasil, se comprobó que aun cuando existe un fuerte vínculo hacia este modelo, hay todavía algunas debilidades legales.

La conjunción de estos componentes en la actual situación de crisis social ha llevado consigo a una nueva ola de coyunturas, mismas que han abierto la puerta para la transformación de importantes escenarios de conflicto y de inestabilidad política, entre ellos se han hallado: a) la composición heterogénea de los gobiernos, producto de un apoyo disperso y de la atomización de las fuerzas de representación social; b) la instrumentación de leyes habilitantes (decretos ley), en auge en la mayoría de estos países como vía para una rápida respuesta del sistema en caos; c) el dominio y represión de los medios de comunicación e información, sea por su compra o por medidas impositivas que alivien los posibles efectos en la opinión pública; d) la exaltación estado de excepción en la búsqueda de mayor respaldo popular y; e) la presencia constante de gobierno débiles con figuras de poder fuerte.

De forma general, estos han sido los componentes del orden en la evolución organizativa del Estado en América Latina, en comparación, al abordar la última pregunta de investigación se hará necesario retomar este tema en contraste con el caso de estudio de Brasil y Venezuela, con lo que surgieron algunos otros factores que existen en una magnitud representativamente mayor para la aparición de intercambios ilegales de poder que en el resto de los sistemas.

Retomando las preguntas del trabajo, ahora se aborda la explicación de **cómo afecta la corrupción a los niveles de gobernanza y de legitimidad política en la región**. Para esta pregunta, resulta adecuado recordar algunos de los componentes del concepto de la legitimidad y de la gobernanza para luego relacionarlos con las causas estructurales obtenidas previamente, con lo cual se determinó la situación de ambos conceptos en el orden de la corrupción regional.

Entonces, la importancia de la legitimidad, radica en el sustento de la función en un cargo conforme a la legalidad por la que es aceptada ante el conjunto de actores. En comparación, en América Latina ha primado un erróneo concepto de legitimidad muchas veces confundido o, incluso suplantado por el término de “apoyo” o respaldo. En esta situación, la fuerza que soporta las acciones no se encuentra en los basamentos legales sino en un vínculo directo entre el funcionario y el resto de personas, sea por una razón personal o por la costumbre.

Se advierte que la legitimidad no es un concepto adaptativo, y aunque es cierto que hay diversos tipos de legitimidad y que éstos pueden convivir en tiempo y espacio, siempre deben estar respaldados por los principios normativos que rigen a esa sociedad. En cambio, en la región ha sobrevenido más la idea de “apoyo utilitario” o apoyo delegativo, que describe el nexo de los individuos bajo un sistema de intercambios más puntuales y efímeros, anclándose en las necesidades más básicas e inmediatas y en la crisis de incertidumbre que viven los ciudadanos.

El resultado de esta adecuación del principio de legitimidad hacia la idea de “apoyo” es el de la relación clientelar entre el gobierno y la sociedad. Esta forma de vinculación atiende a situaciones específicas (el voto, las campañas, etc.), en las que se compra la aprobación con dinero, alimentos u otros medios y que, con posterioridad, el ciudadano suele delegar (otorgar) el manejo de las decisiones no electorales a sus representantes. Esta actitud de despolitización es ocasionada por la desilusión colectiva en la desmejora de la calidad de vida, asociado a la imagen del político con actividades de lucro personal más que al bienestar común.

Este impacto, deja en estado de vulnerabilidad las estructuras de control

vertical y el seguimiento de las acciones de mando entre los poderes del Estado en razón de la ruptura con los principios que rigen el ordenamiento legal y, en especial, las atribuciones de cada uno de los actores. El abandono de la función fiscalizadora de los ciudadanos y el aumento de las funciones gubernamentales han hecho que el resto de actores pierdan gran parte de su capacidad de intermediación, se habla así de la legitimidad como una cualidad de la gobernanza.

Respectivamente en la investigación, se pudo encontrar algunos sistemas y, entre estos, unos periodos de tiempo donde la relación delegativa crece, al mismo tiempo que disminuye la credibilidad del gobierno por su implicación en corrupción, algo que afecta a la figura de poder, como ocurrió con Fernando Collor de Mello (Brasil), Ernesto Samper (Colombia), Fernando de la Rúa (Argentina), o Carlos Andrés Pérez (Venezuela), al partido de gobierno, como Acción Democrática en la presidencia de Jaime Lusinchi (1984) en Venezuela, o incluso a ninguno de los dos. Es decir, hay una relación inversa pero no proporcional, entre el aumento del apoyo delegativo (irracional), desde los ciudadanos al respecto de la condena de corrupción que lo que ha motivado es a un desprendimiento aun mayor de la legalidad como una convicción sobre la imagen de los candidatos presidenciales.

En la otra cara de la moneda, la gobernanza, como vínculo esencialmente afectado por la sustitución del principio de legitimidad al de apoyo utilitario, ha sido un elemento clave para el debilitamiento de los vínculos de funcionamiento conjunto entre los actores del sistema e, incluso, la misma participación del sistema internacional es imprescindible. Es conforme a ello que los grandes problemas de gobernabilidad o, al menos los que son invariables en el tiempo, tienen que ver con los choques en la función contralora entre estos organismos.

Haciendo alusión a los problemas entre organismos públicos, se pudo demostrar cómo el nivel de percepción social identifica coherentemente las instituciones y entidades más señaladas por corrupción que, al introducir el estudio de caso, tuvieron sentido en la construcción del sistema político (Brasil-partidos políticos y Venezuela-Fuerza Armadas), y se amplió al evaluar los organismos privados y la sociedad civil en las empresas, la crisis económica y la federación.

Volviendo con la última pregunta planteada en el trabajo, mediante la aplicación de un estudio de caso comparado como estrategia teórico-metodológica para tratar de comprender con una mayor precisión **cuáles son los efectos que han tenido para la gobernanza y la legitimidad los hechos de corrupción en el gobierno de Brasil con la presidencia de Dilma Rousseff y la concentración de los poderes públicos en Venezuela en el gobierno de Nicolás Maduro.**

En atención a los requerimientos para resolver esta duda, resultó primordial destacar la evolución en la historia política reciente para ambos sistemas, en el caso de Brasil, deteniéndonos desde el inicio del segundo periodo de democratización (1985), y en Venezuela, con los principios de la ruptura en el modelo del Pacto de Punto Fijo (1983-1992), con lo que se buscó hallar los precedentes inmediatos en el tema de la corrupción. En consecuencia, se pudo comprender mejor la manera concatenada e ininterrumpida con la que funcionan los intercambios, independientemente de los traspasos en la hegemonía partidista.

Es entonces que al retomar el asunto de Brasil resalta una serie de condiciones con la instauración de la Nueva República (1985-actualidad), que derivan de la inacabada transición a la democratización y del mantenimiento de algunas estructuras de poder preexistentes en el periodo autoritario (1964-1985), mismos que dejaron un gran margen de maniobra para la articulación de objetivos privados, influyendo en especial en el tema de la gobernabilidad en un sistema político diseminado. Por ello, se deben mencionar algunas de estas características:

La madurez del sistema federal brasileño económica y administrativamente no ha sido la misma en sentido político, ello debido a las fallas en el balance de representación, ya que muchos de los partidos políticos tradicionales aún tienen una clara presencia regional, con lo que la atomización de la representación vuelve difícil que hayan gobiernos muy estables. A ello se le suma la falta de una programación, lo que arrojado una constante fuga de diputados a otras facciones a lo largo de las legislaturas que resulta en una drástica recomposición parlamentaria.

En cuanto al marco jurídico, hay que resaltar la importancia de tres leyes que

han sido ampliamente cuestionadas en la propagación de la corrupción. La primera de ellas es la Ley de Licitaciones y de Contratos en la Administración Pública y de Otras Providencias de 1993, con la cual se dio mayor autonomía a las divisiones administrativas para la asignación de contratos con preferencia a la pequeña y mediana empresa; La ley sobre las Sociedad Anónimas de 1992 que da amplia discreción a la participación de accionistas, entre ellos, funcionarios públicos activos y; la Ley de Hidrocarburos de 1997, reformada luego en 2016.

Con respecto a esta última, aseguraba la participación de Petrobras en todos los proyectos de explotación nacional y, en donde se ha utilizado la ley de contratación pública, recurriendo al trabajo de pequeñas y medianas empresas como cortafuego para desvincular regionalmente la responsabilidad del gobierno nacional en los escándalos de soborno como el ocurrido en 2014 con la constructora Odebrecht en la región de Bahía. La reforma de 2016, impulsada por Dilma Rousseff para disminuir la presión de la opinión pública, eliminó la obligación de participación de la Petrolera Brasileira en los convenios de inversión.

Por este efecto, es importante comprender la razón a la que obedece la reaparición de nuevos señalamiento de corrupción relacionados con la estructura y composición de las empresas estratégicas de hidrocarburos de Brasil, en su mayoría de carácter mixto, esto es, la confluencia de capital privado para la exploración, refinamiento y comercialización pero, con derecho a tenencia del subsuelo al Estado, algo que ocurre en otros países, pero adquiere un sentido especial en este particular pues, cuotas de acciones de participación privada son manejadas indirectamente por funcionarios estatales, protegidos por la Ley sobre las Sociedades Anónimas, que incurren en el desvío de dinero a los *Mensalões*.

A estos factores estructurales se le suman las complicaciones de coyuntura, principalmente de orden económico que desde 1967 llevaron a una aceleración de la inflación del cruzeiro, la moneda nacional, con la correspondiente crisis y aumento del margen de desigualdad social. Con esa perspectiva el Plan Real (1993), logró calmar la inestabilidad asociada al papel del ejecutivo y solucionar la pérdida de poder adquisitivo, mientras que su efecto en la corrupción supuso el

destape del escándalo de los *Mensalões* (1997-actualidad), el pago de mensualidades a diputados para el proyecto de reelección presidencial de Fernando H. Cardoso y del gobernador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, ambos del PSDB.

Brasil, aquejada por la reciente crisis de legitimidad gubernamental que terminó con la destitución de la ex presidenta Dilma Rousseff del Partido de los Trabajadores, en agosto de 2016, y del efecto cadena que ha logrado a otros funcionarios como el presidente Luis Inácio Lula da Silva (PT) y hasta del actual presidente Michel Temer (MDB), se ha visto ante la necesidad de una contundente reforma legal y administrativa que busca socavar las fuentes de la corrupción desde adentro de las instancias del ejecutivo, cuestión que debe contar con un replanteamiento en los cánones de formación orgánica de los partidos, a la vez de redefinir el asunto federal, al constatar que la consolidada autonomía administrativa y económica no ha evitado las fuertes distorsiones en las transacciones de poder.

Naturalmente, y en correlación con el fuerte modelo de autonomía brasileño, la legitimidad de la figura de poder político ha adquirido un especial sentido para los efectos del apoyo delegativo, esto se debe a que la situación de las facciones con mayor presencia regional pero, con menor representación en el parlamento nacional han acabado con frecuencia definiendo el equilibrio entre coaliciones, con lo cual las fugas temporales hacia partidos más sólidos en presencia nacional ha llevado a un rápido desinterés ciudadano por los proyectos pos-electorales y, como resultado, a la pérdida de la identificación y del sentido orgánico de los partidos.

Más adelante, al haber expuesto los factores de corrupción en Venezuela, se podrán contrastar las diferencias y similitudes entre los dos sistemas estudiados, a la vez de aclarar los ejes de la estructura en los intercambios ilícitos de poder que resaltan para estos dos países. Así bien, Venezuela, asociada a la producción petrolera desde poco después de entrado el siglo XX, ha mantenido uno de los registros de corrupción más representativos de la región, pero el manejo estatal de los hidrocarburos solo representa uno de sus varios motores causantes. Entre estas otras fuentes se encontraron: la dualidad entre el federalismo dogmático y el centralismo práctico, el manejo de los fondos discrecionales para el desarrollo

nacional desde Petróleos de Venezuela; la militarización y desprofesionalización de la función pública y; en general, el abuso del poder en la toma de decisiones.

En este orden de ideas, la ausencia de un sentido realista de federalismo en el sustento para la organización geográfica y administrativa del país, ha sido uno de los máximos exponentes del caos desde el cual se origina la disfuncionalidad de la actividad del Estado. En Venezuela, tal vez más que en otro país de la región, este ha formado parte de un largo debate sin fin, siendo uno de sus últimos avances la contenida Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que dio lugar a la elección de gobernadores para el año 1989.

Más allá del rol político que cumple la cuestión federal, encuentra una más importante razón de ser en el reflejo del resto de las actividades y formas de organizar los distintos sectores (desde la producción o la articulación colegiada), no es casualidad que la COPRE prosperara cuando las acusaciones de corrupción de RECADI o de Manzopol estuviesen en el ojo del huracán de los medios de comunicación y de la opinión pública. A partir de entonces, el aumento de los ingresos nacionales ha significado un debilitamiento del modelo federal y, en consecuencia, un aumento de las transacciones discrecionales que, en tiempos recientes, han significado un retroceso para la transparencia en las cifras oficiales, más aun todavía cuando la reciente reestructuración de la participación de PDVSA (2011), en el mercado financiero opaca más aún la publicación de estas estadística.

Uno de los desafíos que surgen al momento de abordar el caso de Venezuela, naturalmente, es la disponibilidad de datos oficiales que puedan avalar la situación que arroja el conjunto de políticas económicas dadas desde el gobierno nacional, puntualmente desde el año 2011, momento para el cual el cambio de operaciones financieras de PDVSA disminuye drásticamente la responsabilidad de su gerencia por publicar cifras macroeconómicas y de riesgo en la empresa. Por ello, la investigación se ha soportado por datos de Organizaciones Internacionales como el Banco Mundial conjunto con las cifras disponibles del Banco Central de Venezuela y de Organizaciones no Gubernamentales en América Latina como el Latinobarómetro.

De suma importancia resultan para este estudio el nivel de crecimiento de Producto Interno Bruto y, por tanto, el nivel de productividad de la economía venezolana. Como se ha podido observar, en comparación con Brasil, así como con el resto de la región, las proyecciones muestran una caída del crecimiento económico del país en calidad de su carácter de país exportador de petróleo, con una producción decreciente de barriles diarios, una contestación al endeudamiento financiero y la desprofesionalización de la gerencia. A esto se le suma, el nivel de hiperinflación, desconocido oficialmente, y al bajo nivel general de ingresos de la población en comparación con el índice de Precios al Consumidor (IPC) vigente.

Estos datos macroeconómicos son necesarios para establecer la veracidad de las teorías y modelos expuestos en un nivel empírico con correlación al impacto socio-económico y el efecto de las medidas estatales en la propagación de la corrupción en un nivel micro, es decir, el resultado de la influencia organizativa de la estructura política en la conducta y cultura ciudadana. Al respecto, se observa cómo algunas cifras, entre ellas proyecciones, coinciden con el aumento (no proporcional), de la percepción de corrupción y de la propagación de objetivos privados de funcionarios en los distintos niveles de la administración nacional.

Entre ellos, destaca los diferentes componentes de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN), y de organismos proveedores de servicios, entre ellos, los de identificación, mercado cambiario (en control de cambio), y de expendio de derivados de los hidrocarburos y gas natural. Una evidencia de la gran magnitud de actividades que ha asumido el Estado en detrimento de su capacidad real de control y de la función de contraloría y fiscalización por parte de las empresas privadas dispuestas legalmente, tanto como los poderes públicos (como fuente regular del balance de poder), y del resto de actores de la ciudadanía, (sindicatos, gremios o medios de comunicación), de reglamentar las actuación gubernamental.

Por tanto, el estudio de Venezuela muestra una serie de problemáticas referentes a las responsabilidades concretadas en el Estado de derecho. Dicho de otra forma, el conjunto de leyes dispuestas para el orden e instrumentación de la

actividad política se ha visto alterada con tal magnitud que se han vuelto ineficaces y no cumplen el cometido de disuadir la práctica de la corrupción como medio de la misma gobernabilidad del ejecutivo. Es entonces cuando las leyes solo actúan como un compendio de instancias jurídicas sin real efecto sobre los límites de acción que deben ser impuestos y respetados por el mismo gobierno.

En este sentido, resaltan casos de abuso de poder como la creación de entidades paralelas, sin límite funcional o temporal, como las Jefaturas de Gobierno (Distrito Capital), o los Protectorados (Táchira), con libre nombramiento y de remoción por parte de la Presidencia; el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente en marzo de 2017, sin cumplir con un carácter originario, es decir, la previa propuesta y aprobación de los ciudadanos y que ha tomado decisiones que competen a la Asamblea Nacional como el llamado a elecciones, mientras que el proyecto de una nueva Constitución se ha ido dilatando lentamente en el tiempo.

En el orden de los elementos expuestos como orígenes de la corrupción en Venezuela y, teniendo en mente los componentes estudiados, en especial los descritos por Van Rijckeghem y Weder (1997), la privatización de la administración pública o, mejor dicho, la individualización de los objetivos de los funcionarios en los fines de la actividad pública, aparece y se agrava porque los beneficios que percibe el funcionario (monetarios y/o laborales), no solo son inferiores que el de otros sectores sino que, adicionalmente ocurre una gran absorción del mercado laboral por parte de las entidades del Estado, el condicionamiento y la politización, la continua reestructuración de los servicios que crea grandes retrasos y la subvención de la mayoría de los servicios públicos, cuyo margen con el precio de mercado es usualmente cobrado por el funcionario para la agilización de trámites.

Entre las singularidades que se han obtenido en el caso de Venezuela, especialmente en la última década, es que la falta de una reforma del Estado, que debe ser llevada a cabo para implementar adecuadamente los patrones de responsabilidad de la autoridad política más que para adecuarlos a las necesidades de hegemonía del poder, como efectivamente ha sucedido,

representa un desgaste para los objetivos de la función pública. Ello quiere decir que, como no existe una verdadera orientación de los fines y mecanismos para su operatividad, sumada al claro descenso de la calidad de vida de la población y a un pesimismo colectivo, se ha prestado para que haya una mayor individualización del papel de la autoridad, lo que deja un gran margen para el acceso al soborno.

Con esta impronta, la legitimidad, sobre todo en el gobierno de Nicolás Maduro tuvo desde un primer momento una serie de condiciones que dificultan la situación de legalidad en el ejercicio del poder, entre ellas cabe destacar: 1) una legitimidad delegativa de segundo orden (delegada por Hugo Chávez) y; 2) la imposibilidad de presentarse a la candidatura como vicepresidente en funciones. A todo ello se le adhiere un rezago desde el partido de gobierno a las empresas, con la expropiación, el control de cambio y las medidas de precios máximos, a los partidos políticos alternativos, en la obstrucción de los puestos públicos, inhabilitación y censura, y de la sociedad en general con el agravamiento económico y alimenticio que contribuye a expandir la acusación del partido oficial.

Conforme a las metas propuestas inicialmente, el trabajo ha logrado cumplir con el objetivo de determinar las características que rigen el comportamiento básico de la corrupción en un plano general, para América Latina y, puntualmente para Brasil y Venezuela, aislando aquellos aspectos que se desprenden de la historia política reciente, de su ordenamiento jurídico y de las coyunturas socio-económicas en las que se puede apreciar la variación de la influencia en las interacciones de corrupción unido a la necesidad de garantizar mayor estabilidad, algo que, de forma paradójica, termina por crear mayores hechos de agitación.

Al mismo tiempo, se logró obtener de esa relación entre actores el objetivo de indicar las consecuencias para la legitimidad y la gobernanza de un activo papel del sistema político en la corrupción. Llevando a descubrir un patrón de sustitución del concepto clásico de la legitimidad por uno que da respuesta al descontento reflejado en los datos expuestos sobre la percepción del papel de la política y su inmediato impacto en la gobernanza, con lo que los gobiernos con

políticas débiles concentran mayor poder, relegando al resto de actores a una relación de sumisión que no facilita el ejercicio natural de una vigilancia recíproca.

En lo que a las características semejantes en los dos sistemas estudiados respecta, destaca el debate sobre la idoneidad y correcta medida del federalismo (un debate que Brasil parece ya haber solventado); una respuesta negativa a la reforma del sistema y de la organización institucional del poder; un modelo de producción que legalmente sigue absorbiendo gran parte de las competencias gerenciales y financieras de la industria nacional con ayuda de la discrecionalidad de las transacciones para el desarrollo nacional y, a la composición del gobierno como el intermediario por preferencia entre el resto de los grupos de poder social y económico como ha ocurrido más recientemente en América Latina con Odebrecht.

Así, el erróneo concepto unidimensional que se ha creado alrededor de la corrupción en sus distintos niveles debe pasar por una súbita revisión en el estudio de la Ciencia Política, en donde la actividad del gobierno interviene directa e indirectamente en la conducta de sus entes dadores y de la sociedad en donde se emplaza. Por esa razón, es importante comprender que el impacto que tienen estos intercambios ilegales de poder afecta aspectos relacionados con el correcto desempeño de las instancias de control, fiscalización y eficiencia pública.

A partir de los resultados arrojados, el interés se centra en expandir este tipo de relaciones en múltiples direcciones para dimensionar aún más la influencia de la gran estructura social que es el Estado y los distintos flujos entre la micro y la macro corrupción. Un ejercicio que puede ser aplicado para cada uno de los países de América Latina ya sea individual o de manera comparativa como se ha hecho en el presente trabajo y cuyos resultados son tan solo una muestra de la brecha que representan este tipo de actividades para el desarrollo plural tanto del ordenamiento geográfico, económico y político como de las libertades individuales de su población, con ello nos referimos a la capacidades para el desenvolvimiento y participación política que ha sido afectada por la actual imagen de despolitización.

Referencias bibliohemerográficas

- Abdelkarim, Y. y Bosignori, N. (2012). *Legalidad y legitimidad en el derecho venezolano como institución social*. Valencia (Venezuela): *Revista Anuario del Instituto de Derecho Comparado* [Vol. 35]. Pp. 198-227.
- Alcántara, M. (2001). *El origen de los partidos políticos en América Latina*. Barcelona (España): Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Salamanca.
- Ballén, R. (1982). *Corrupción política*. Bogotá: Ediciones Acrópolis.
- Banco Central de Venezuela. (2015). *Informe económico*. Caracas: Editorial Ex Libris.
- Banco Mundial. (2005). *Crecimiento económico en los 1990s: aprendizaje de una década de reformas*. Washington D.C: Banco Mundial.
- Bobbio, N. Matteucci, N. y Pasquino, G. (1998). *Diccionario de política*. Brasilia: Editorial de la Universidad de Brasilia.
- Bovero, M. (1997). *La naturaleza de la política. Poder, fuerza, legitimidad*. Madrid: *Revista Internacional de Filosofía Política* [Vol. 10]. Pp. 91-102.
- Brewer-Carías, A. (2011). *La institucionalidad democrática (1958-1998)*. En Otamendi, F. y Straka, T. (Eds.). *Venezuela: República democrática*. (Pp. 379 - 410). Barquisimeto: Grupo Jirahara.
- Caballero, M. (2003). *Revolución, reacción y falsificación*. Caracas: Editorial Alfa.
- Caballero, M. (2005). *La pasión de comprender. Nuevos ensayos de historia (y de) política*. Caracas: Editorial Alfa.
- Cañizales, A. (2005). *Hugo Chávez: La presidencia mediática*. Caracas: Alfa.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Volumen 1: la sociedad red. Madrid: Alianza Editorial.

- Código Penal de la República Argentina. (1984, 27 de agosto). [Ley N° 11.179] Publicado en el Boletín Oficial de la Nación el 16/01/1985.
- Código Penal de la República de Perú. (1991, 03 de abril). [Decreto Legislativo N° 635] Publicado en el Diario Oficial el 08/04/1991.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). *The Equity Gap. Latin America, The Caribbean and the Social Summit*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999, 30 de diciembre). Gaceta Oficial de la República, N° 36.860. [Extraordinario] Marzo 24, 2000.
- Constitución de la República Federativa de Brasil. (1988, 05 de noviembre). Publicado en el diario oficial en fecha 05/10/1988.
- Cristancho, M. (1995, junio 10). *Rafael Caldera pierde popularidad en Venezuela*. Bogotá: Diario El Tiempo.
- Da Silva, V. (2009). *Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho*. México D.F: Universidad Autónoma de México.
- Del Castillo, A. (2001). *El soborno: un marco conceptual para su análisis*. México D.F: *Revista Gestión y Política Pública* [Vol. X]. Pp. 275-291.
- Diamond, L. Linz, J. y Martin, S. (1989). *Democracy in developing countries. Latin America*. Boulder (Colorado): Lynne Rienner Publishers.
- Duque, R. (2014). *Corrupción y democracia en América Latina. Casos emblemáticos de corrupción en Venezuela*. Washington: *America's Forum, Interamerican Institute by Democracy*. Pp. 229 – 248.
- Eryszewicz, L. (2016). *¿Qué liderazgo para América Latina?* Trieste (Italia): *Visión Latinoamericana* [N° 15]. Pp. 32-49.
- Escamilla, A. y Sánchez, R. (2016). *Las facultades constitucionales del ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*. México

- D.F: *Revista de Estudios Políticos* [N° 37]. Pp. 111 – 141.
- Fonseca, B. Polga, J. y Trinkunas, H. (2016). *Venezuelan military culture*. Florida: Florida International University.
- Gasparini, L. Arcidiácono, M. Carella, L. Puig, J. Gluzmann, P. y Brassiolo, P. (2015). *El empleo público en América Latina*. México D.F: *El Trimestre Económico* [Vol. LXXXII]. Pp. 749-784.
- Goldstein, A. (2015). *Los gobiernos de hegemonía del Partido de los Trabajadores (PT) y los medios de prensa. Las elecciones de 2014 y la crisis política del segundo gobierno de Dilma Rousseff*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas.
- Goldstein, A. (2016). *La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el Segundo mandato de Dilma Rousseff*. Bogotá: *Análisis Político* [N°88]. Pp. 90 – 104.
- Grondona, M. (1993). *La corrupción*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Hernández, I. y Guerrero, D. (2015). *El petróleo y Venezuela: algunas cifras relevantes*. Caracas: *Debate IESA* [N° 4 Oct-Dic]. Pp.42-49.
- Hodgson, G. y Jiang, S. (2008). *La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista*. Bogotá: *Revista Economía Institucional* [Vol. 10]. Pp. 55 – 80.
- Huntington, S. (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona (España): Paidós.
- Huntington, S. (2001). *Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona (España): Paidós.
- Huntington, S. (2005). *La tercera ola. Democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Kedzo, N. (2007). *Análisis crítico del juicio por los 250 millones de la partida secreta del Ministerio de Relaciones Interiores al ex presidente Carlos Andrés*

- Pérez (1993). Caracas: Universidad Metropolitana. Trabajo de grado presentado para optar al título de Licenciado en Estudios Liberales.
- Kelly, J. (2006). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA.
- Kirby, R. (2013). *La maldición de los recursos*. (Guía del seminario de pregrado de la carrera de Ciencias Políticas). Universidad de Los Andes. Mérida.
- Kunicova, J. y Ackerman, S. (2001). *Electoral rules as constraints on corruption: the risks of closed-list proportional representation*. New Haven: Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Yale.
- Lamounier, B. (1989). *Partidos y utopías. Brasil en el umbral de los años 90*. Sao Paulo: Loyola.
- Lander, L. y López, M. (1999). *Venezuela. La victoria de Chávez. El Polo Patriótico en las elecciones de 1998*. Buenos Aires: Nueva Sociedad [N° 160]. Pp. 4-19.
- Lasswell, H. (1971). *Propaganda Technique in the World War*. New York: Peter Smith.
- Leff, N. (1964). *Desarrollo económico a través de la corrupción administrativa*. California: *American Behavioral Scientist* [Vol. 8]. Pp. 8-14.
- Ley Contra la Corrupción de la República Bolivariana de Venezuela. (19/112014). [Decreto N°1.404] Publicada en Gaceta Oficial N° 6.155.
- Ley de gobiernos corporativos de las empresas de la República de Chile. (2009, 20 de octubre). [N°20382] Publicada en el Diario Oficial del 20 de Octubre del 2009.
- Ley de Licitaciones y de Contratos en la Administración Pública y de Otras Providencias. (1993, 21 de junio). [N° 8.666] Publicado en el diario oficial en fecha 26/06/1993.

- Llorente, J. y Cuenca, O. (2016). *La corrupción, el talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas*. Madrid: Desarrollando Ideas.
- Lynn, T. (1988). *Hegemonías y empresarios políticos: dependencia, democratización y cooperación en las Américas*. California: Universidad de Stanford.
- Mainwaring, S. (1996). *La construcción de instituciones democráticas: Sistema de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Malem, J. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona (España): Editorial Gedisa.
- Martínez, R. (2008). *Tendencias actuales en la profesionalización de la administración pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias*. Santiago de Chile: *Revista Enfoques* [Vol. VI]. Pp. 127-143.
- Mires, F. (2006). *Los diez peligros de la democracia en América Latina*. Caracas: *Cuadernos del Cendes* [Vol. 23]. Pp. 1-38.
- Montero, M. (2008). *Ideología, alienación e identidad nacional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Moya, E. y Paillama, D. (2017). *Cientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista*. Curitiba: *Revista de Sociología e Política* [Vol. 25]. Pp. 73 – 98.
- Naím, M. (2014). *El fin del poder*. Caracas: Editorial Melvin C.A.
- Njaim, H. (1995). *La corrupción, un problema de Estado*. Caracas: Dirección de Cultura de la Universidad Central de Venezuela.
- Pardo, M. (2010). *La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio*. México D.F: *Revista del Foro Internacional* [Vol. 50]. Pp. 393 – 421.

- Parra, M. (2016). *Un análisis de la evolución de la industria petrolera en Brasil: del monopolio estatal al pragmatismo de una industria mixta*. Mérida: Universidad de Los Andes. Trabajo especial de grado presentado como requisito para optar al título de Magister Scientiae en Ciencias Políticas.
- Peters, J. y Welch, S. (1978). *Political corruption in America: a search for definitions and a theory*. Washington D.C: *The American Political Science Review* [Vol. 72]. Pp. 974-984.
- Philp, M. (1997). *Defining political corruption*. Londres: *Political Studies* [Vol. 45]. Pp. 436-462.
- Pimentel, R. y Gama, S. (2008). *Gobernabilidad de los grupos estatales en Brasil y las fronteras entre lo público y lo privado*. Santiago de Chile: *Revista Chilena de Administración Pública* [N° 11]. Pp. 39 – 58.
- Pinto, X. (2015). *Ética y contratación pública*. Madrid: *Cuadernos críticos del Derecho "Alefalia"* [N° 2-2015]. Pp. 37- 16.
- Real de Azua, C. (1969). *Legitimidad, apoyo y poder político*. Ensayo de tipología. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Ritzer, G. (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. México D.F: Mcgraw-Hill.
- Rodríguez, G. (2016). *Organización partidista y corrupción política*. Bucaramanga: *Revista Reflexión política* [Vol. 18]. Pp. 72 – 82.
- Rodríguez, O. (2005). *Lavado de activos, generalidades*. En Norma Bautista. *Aspectos dogmáticos, criminológicos y procesales del lavado de activos*. (Pp.1-32). Santo Domingo (República Dominicana): Mediabyte S.A.
- Rogow, A. y Harold, L. (1963). *Power corruption and rectitude*. Nueva Jersey: Prentice hall.
- Rojas, F. (2004). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Madrid: *Revista Papeles* [N° 86]. Pp. 109-120.

- Rowland, M. (1998). *Visión contemporánea de la corrupción*. Buenos Aires: Granica/Ciedla.
- Sánchez, E. (2013). *Prevaricación: plus de antijuricidad*. Bogotá: *Revista Derecho Penal y Criminología* [Vol. 34]. Pp. 113-143.
- Sánchez, E. y González, J. (2009), *Delitos de corrupción cometidos en la administración Pública*. Valencia: *Relación Criminológica* [N° 21]. Pp. 10 – 31.
- Santos, R. (2005). *La crisis en Brasil: Izquierda y política en tiempos recientes*. Buenos Aires: *Revista Nueva Sociedad* [N° 200]. Pp. 4 – 12.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Serna, J. (2016). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*. México D.F: UNAM.
- Serrafero, M. (1996). *El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela*. Madrid: *Revista de Estudios Políticos* [N° 92]. Pp. 137-162.
- Sonntag, H. (1997). *Venezuela. El difícil curso de la transición*. Buenos Aires: *Revista Nueva Sociedad* [N° 151]. Pp. 17 – 26.
- Torres, L. (1997). *Democracia y partidos políticos en Brasil. Antecedentes históricos y perspectivas actuales*. Mérida: Universidad de Los Andes. Trabajo especial de grado presentado como requisito para optar al título de Magister Scientiae en Ciencias Políticas.
- Uríen, P. (2018, 06 de mayo). *La lucha anticorrupción en América Latina: muchas normas, poca transparencia*. Caracas: Diario El Nacional.
- Van Rijckeghem, C. y Weder, B (1997). *Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption*. Washington D.C: Fondo Monetario Internacional. .

- Villanueva, B. (2012). *La corrupción como reflejo de conductas económicas de individuos que buscan maximizar su nivel de utilidad o bienestar*. Lima: *Derecho y Cambio Social* [N° 30]. Pp. 1 – 54.
- Villoria, M. (2009). *Globalización, corrupción y convenios internacionales: dilemas y propuestas para España*. Madrid: Real Instituto Alcano.
- Wainstein, M. (2003). *La corrupción. Un tema para investigar*. Buenos Aires: *Publicación Contabilidad y Auditoría* [N° 17]. Pp. 3 – 76.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Xifra, J. (1964). *La sociedad política, estructura de poder y de sentido*. Madrid: *Revista de Estudios Políticos* [N° 137]. Pp. 69-94.
- Zavala, J. (2013). *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. Monterrey: Universidad de Nuevo León.
- Zavala, Z. (1998). *Corrupción política: el caso del Ecuador*. Santa Cruz de la Sierra (Bolivia): Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción.
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. México D.F: *Revista Perfiles Latinoamericanos* [N° 38]. Pp. 39-64.

Referencias electrónicas

- Academia Nacional de Ciencias de Venezuela. (2015). *Sobre corrupción, ética y desarrollo en Venezuela*. [Documento en línea] Disponible en: http://cuyunisistemas.com.ve/acfiman.org/site/wp-content/uploads/2016/02/libro-_corrupcion-_completo.pdf (Revisado: 11/04/2018)
- Banco Mundial. (2014). *Datos macroeconómicos de Venezuela*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/venezuela> (Revisado: 11/05/2018)

- Banco Mundial. (2016). *Índice de Gini*. [Documento en línea] Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=VE-BR> (Revisado: 14/04/2018)
- Bernal, A. (2012). *Gobierno corporativo en América Latina*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/ca/secondmeetinglatinamericasoenetworkcafwhitepaperspanish.pdf> (Revisado: 03/03/2018)
- Bobrow, R. (2013). *Bob Row's gallery*. [Imagen en línea] Disponible en: https://www.toonpool.com/artists/Bob%20Row_2769 (Revisado: 02/05/2018)
- Cetina, C. (2016). *Corrupción: medición del problema y los problemas de su medición*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.anticorruccion.gov.co/Documents/Publicaciones/medicion-de-corrupcion-2016.pdf> (Revisado: 11/12/2017)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* [Documento en línea] Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42001/26/EEE2017_Brasil_es.pdf (Revisado: 12/03/2018)
- DataFhola. (2015, 06 de agosto). *Crece el rechazo a la Gestión de Rousseff y su popularidad toca un Nuevo mínimo histórico*. [Artículo en línea] Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/brasil/2015/08/1665321-datafolha-crece-el-rechazo-a-la-gestion-de-rousseff-y-su-popularidad-toca-un-nuevo-minimo-historico.shtml> (Revisado: 13/04/2018)
- Freidenberg, F. (2006). *El proceso político en perspectiva comparada*. [Artículo en línea] disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/263853305> (Revisado: 08/02/2018)
- Hernández, R. (2014, 23 de mayo). *La popularidad no salvó a Lusinchi de quedar en el olvido*. [Artículo en línea] Disponible en: <http://impactocna.com/la-popularidad-no-salvo-a-lusinchi-de-quedar-en-el-olvido/> (Revisado: 14/03/2018)

- Hill, L. (2013). *Conceptions of political corruption in ancient Athens and Rome*. [Artículo en línea] Disponible en: https://www.auspsa.org.au/sites/default/files/conceptions_of_political_corruption_lisa_hill.pdf (Revisado: 02/02/2018)
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. [Documento en línea] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1368191> (Revisado: 18/01/2018)
- Latinobarómetro (2015). *La confianza en América Latina*. [Documento en línea] Disponible en: www.latinobarometro.org/.../F00005085-INFORME_LB_LA_CONFIANZA_1995_2015 (Revisado: 05/03/2018)
- Latinobarómetro. (2016). *Informe 2016*. [Documento en línea] Disponible en: <http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/Latinobar%C3%B3metro.pdf> (Revisado: 08/01/2018)
- Latuff, C. (2016, 24 de julio). *Viñetas*. [Imagen en línea] Disponible en: <https://latuffcartoons.wordpress.com/tag/miche-tenorio-fjp-curousel-4683> (Revisado: 16/03/2018)
- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf> (Revisado: 13/03/2018)
- Moffett, M. y Turner, T. (2012, 17 de abril). *Fernández de Kirchner cumple su amenaza y nacionaliza YPF*. [Artículo en línea] Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1465592-fernandez-de-kirchner-cumple-su-amenaza-y-nacionaliza-ypf> (Revisado: 05/05/2018)
- Monaldi, F. (2010). *2 + 2 no son cuatro: por qué, con menos votos, el oficialismo obtuvo más diputados en Venezuela*. [Artículo en línea] Disponible en: <http://www.observatorio-arendt.org/wp/index.php/2-2-no-son-cuatro-por-que-con-menos-votos-el-oficialismo-obtuvo-mas-diputados-en-venezuela/> (Revisado: 13/02/2018)

- Morales, A. (2015, 22 de agosto). *Viñetas*. [Imagen en línea] Disponible en: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/ultimos-acontecimientos-en-caricatura> (Revisado: 02/02/2018)
- Observatorio Venezolano de Conflicto Social. (2015). *Manifestantes en la mira de colectivos paramilitares*. [Documento en línea] Disponibles en: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2015/06/Informe-Manifestantes-en-la-mira-de-paramilitares.pdf> (Revisado: 08/03/2018)
- Oliveira, J. (2013). *Mensalão: contextualización, histórico y los juicios del STF en la desconstrucción de las imágenes del caso como único y aislado*. [Documento en línea] Disponible en: <http://odont.info/mensalo-contextualizacin-historico-y-los-juicios-del-stf-en-la.html> (Revisado: 28/03/2018)
- Paramio, L. (2016). *La crisis de la política en América Latina*. [Documento en línea] Disponible en: digital.escic.es/bitstream/10261/1520/1/dt-0016.pdf (Revisado: 23/03/2018)
- Pew Research Center. (2014). *Crime and Corruption top problems in emerging and developing countries*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.pewglobal.org/2014/11/06/crime-and-corruption-top-problems-in-emerging-and-developing-countries/> (Revisado: 14/11/2017)
- Pring, C. (2017). *Las personas y la corrupción: América Latina y El Caribe*. [Documento en línea] Disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2017/10/2017_GC_B_AME_ES-1.pdf (Revisado: 14/12/2017)
- Puebla, J. (2015, 20 de enero). *Viñeta del sacapuntas*. [Imagen en línea] disponible en: <https://www.abc.es/el-sacapuntas/vineta-martes-200115/> (Revisado: 14/02/2018)

- Quaresma, A. y Silveira, I. (2008). *Licitación y las compras públicas en Brasil*. [Documento en línea] Disponible en: <file:///C:/Users/Jos%C3%A9/Downloads/BRASIL.pdf> (Revisado: 14/04/2018)
- Ramírez, C. (2017, 30 de noviembre). *El crimen con las leyes habilitantes*. [Artículo en línea] Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/crimen-con-las-leyes-habilitantes_213483 (Revisado: 14/04/2018)
- Reid, M. (2010). *So near and yet so far*. [Documento en línea] Disponible en: <http://www.economist.com/node/16964114> (Revisado: 13/11/2017)
- Robles, L. (2017). *La lucha contra la corrupción en la República Romana. Una nueva interpretación sobre la obra ciceroniana "De Officiis"*. [Documento en línea] Disponible en: <file:///C:/Users/Jose/Downloads/Dialnet-LaLuchaContraLaCorrupcionEnLaRepublicaRomanaUnaNue-6318067.pdf> (Revisado: 14/01/2018)
- Rodríguez, J. (2014). *El kino y las morochas en el sistema electoral venezolano*. [Artículo en línea] Disponible en: <https://konzapata.com/2014/11/el-kino-y-las-morochas-en-el-sistema-electoral-venezolano/> (Revisado: 14/04/2018)
- Romero, C. (2004, 24 de abril). *Campaña de Fujimori en 2000 costó US\$80 millones*. [Artículo en línea] Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/364100-campana-de-fujimori-en-el-2000-costo-us-80-millones> (Revisado: 16/06/2018)
- Santos, M. (2017). *Venezuela: la deuda externa en cifras*. [Documento en línea] Disponible en: <http://especiales.prodavinci.com/deudaexterna/> (Revisado: 14/03/2018)
- Sojo, M. (2018, 19 de enero). *Producción de petróleo venezolano cayó 649.000 diarios en 2017*. [Artículo en línea] Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/petroleo/produccion-petroleo-venezolana-cayo-649000-barriles-diarios-2017_219424 (Revisado: 10/04/2018)

- Souza, D. (2015). *Viñeta de Dilma Rousseff*. [Imagen en línea] Disponible en: <https://i.pinimg.com/originals/a3/6b/0b/a36b0b54ce1b7dba3e3db79b9af99781.jpg> (Revisado: 10/03/2018)
- Spink, P. (2002). *Modernización de la administración pública en América Latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias reguladoras*. [Documento en línea] Disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/stellent/CLAD0040202.pdf> (Revisado: 21/03/2018)
- Tabellini, G. y Trebbi, F. (2003). *Electoral rules and corruption*. [Documento en línea] Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.602.3193&rep=rep1&type=pdf> (Revisado: 14/02/2018)
- Transparencia Internacional. (2013). *Barómetro global de la corrupción*. [Documento en línea] Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sic/cendocbio/con4_urbd.nsf/AFFED0F36CD878B205257CD0005E90DA/\\$FILE/Barometro_global_corrupci%C3%B3n2013_colombia.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sic/cendocbio/con4_urbd.nsf/AFFED0F36CD878B205257CD0005E90DA/$FILE/Barometro_global_corrupci%C3%B3n2013_colombia.pdf) (Revisado: 14/03/2018)
- Transparencia Internacional. (2017). *Índice de percepción de la corrupción*. [Documento en línea] Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf (Revisado: 12/02/2018)
- Tribunal Supremo Electoral de Brasil. (2016). *Estatísticas do eleitorado*. [Página en línea] Disponible en: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado> (Revisado: 10/04/2018)
- Vidal, M. (2018). *Condenan a 24 años de prisión a la ex presidenta de Corea del Sur por el caso de la "Rasputina"*. [Artículo en línea] Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/04/06/actualidad/1522996376_857673.html (Revisado: 11/04/2018)

- Vinogradoff, L. (1989, 10 de abril). *Fraude de 50.000 millones de dólares en tráfico de divisas en Venezuela*. [Artículo en línea] Disponible en: https://elpais.com/diario/1989/04/10/economia/608162410_850215.html (Revisado: 18/03/2018)
- Zegarra, U. (2017). *El caso de Odebrecht (Sinopsis)*. [Documento en línea] Disponible en: <https://www.fuzfirma.com/pubpdf/0bf2f9cb66b6dc5c1dab778de70dc35c.pdf> (Revisado: 02/03/2018)

www.bdigital.ula.ve