

La sobrecarga delictiva y su incidencia en la administración pública venezolana: un enfoque desde el punto de vista de la historia.

Cristián Camacho

Grupo de investigaciones históricas de las regiones americanas, GIHRA.

Universidad de Los Andes.

Mérida, Venezuela.

[cristian753@gmail.com]

Resumen

En este artículo se estudia la incidencia de la Sobrecarga delictiva en la administración pública y en la sociedad venezolana. La sobrecarga es definida como una propensión existente en Venezuela mucho antes de que apareciera la economía petrolera. Por consiguiente, la sobrecarga delictiva, es decir, el grado excesivo de corrupción administrativa, se asocia a una relación conflictiva históricamente establecida entre la ciudadanía y el Estado. Esta relación ha sido y es una estructura carente de un mecanismo identificador entre los intereses estatales y ciudadanos. De este conflicto ha surgido una tendencia madurada a lo largo de un proceso histórico, en la cual los bienes públicos no han sido percibidos como dominio social, sino como propiedad de un cuerpo enemigo (el Estado y la administración), contra los cuales se combate utilizando cualquier recurso disponible, incluso, el acto no consciente de robar o destruir su poderío material.

Palabras clave: Sobrecarga, delito, administración pública, corrupción, Venezuela, historia

Abstract

The criminal overload and its incidence in the Venezuelan public administration: an approach from the point of view of history.

In this article, the incidence of unlawful surcharge in the public administration and Venezuelan society is studied. The surcharge is defined as an existing tendency in Venezuela before the petroleum economy appeared. For this reason, the unlawful surcharge, that is, the degree of excessive administrative corruption, is associated with a historically conflictive relationship established between the citizens and the State. This relation has been and is a structure lacking in an identifying mechanism between the states and citizens interests. From this conflict, a tendency to mature has emerged along the historical process, in which public good has not been perceived as social domination but as the property of an enemy body (the State and the administration) against those which are fought using whatever resource is available including the unconscious act of stealing or destroying its material power.

Words key: Overload, crime, public administration, corruption, Venezuela, history.

Introducción

Para enfocar el tema que le da encabezamiento al presente artículo, partamos de una sospecha: por razones de orden histórico, existe una sobrecarga delictiva en el funcionario público y en la sociedad venezolana actual. Esta sobrecarga se caracteriza por tener un arraigo importante en la mentalidad de mucha gente, y por ser además, un factor explicativo fundamental cuyo estudio ayudaría a entender el carácter excesivo de la corrupción administrativa, así como la bulimia existente en muchos ciudadanos cuando administran bienes y recursos públicos, o se les facilita algún tipo de acceso a ellos, directamente o bien a través de redes informales¹.

Teóricamente es difícil definir la corrupción y hallar una delimitación específica. A esto contribuye la inestabilidad del término, la valoración prejuiciada que de él se hace y las contradicciones surgidas en el momento de clasificar y juzgar las conductas. En consecuencia, no sería pertinente buscar una definición universal. Los estudiosos de cada país o sociedad tienen la libertad de crear definiciones afines o diferentes, conforme a las características particulares de cada grupo humano, en cuanto a su legislación, historia, origen y formación cultural.

Sin embargo, en lo que si existe acuerdo es en el aspecto medular del problema: la corrupción administrativa es vista en su aspecto general, como “una transferencia ilegítima de lo público a lo privado”². En el caso de Venezuela y en términos amplios, la corrupción podría ser definida como el conjunto de acciones cometidas por funcionarios públicos; solos, en complicidad o bajo la connivencia de personas (representantes de organizaciones públicas o privadas), con el objeto de apropiarse ilícitamente de dineros, recursos y otros bienes patrimoniales. El acto se consuma a través de la comisión directa del delito, la omisión de un procedimiento o incumpliendo la ley que regula la actuación del funcionario público. Al respecto, la Ley de Salvaguarda registra más de 32 delitos³.

Es conveniente aclarar que dentro de esas transferencias ilegítimas y delitos contra el patrimonio público, deben incluirse no sólo aquellos causantes de mayor escándalo, sino también los protagonizados por ciudadanos que roban o destruyen bienes de importancia y uso social, pero cuyas acciones no propician mayores tumultos, aunque si daños significativos al conjunto comunitario. Dentro de ese grupo quedarían ubicados los que cometen delitos “mayores y menores” en hospitales y oficinas públicas, los ladrones de cables de alumbrado, teléfonos, tapas de tanquillas y vertederos, barandas, defensas de autopistas y carreteras, etc. También esta es una forma de manifestarse la sobrecarga delictiva en Venezuela.

La corrupción es un fenómeno universal inherente a la condición humana. Sin embargo, deben distinguirse dos tipos: la que permanece bajo límites de tolerabilidad social, y la que rebasa cualquier lindero soportable. No conviene discutir el tema de la corrupción en Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón y otros, y cómo encajarían estos países en la tipología propuesta. Sin embargo, en la mayoría de las naciones anglosajonas, y en las desarrolladas de origen latino, el fenómeno se mantiene bajo límites tolerables por tres razones: existe un eficiente sistema legal que controla el delito (disuasor jurídico-penal); predomina un rechazo de tipo social y electoral (disuasor sicosocial); y prevalece un sistema aceptable de seguridad y bienestar social. La tolerabilidad existe aun en aquellos países donde ocurren escándalos financieros y corrupción, y frente a los cuales funcionan dispositivos judiciales y electorales, los primeros como instancias represivas y los segundos como mecanismos sociales que sancionan y expulsan del poder a hombres y organizaciones.

En Venezuela predomina una realidad diferente. Existe un sistema judicial menos confiable: delitos sin delincuentes. También una reafirmada complicidad social que absuelve las responsabilidades a través de la legitimación electoral (directa o indirecta), obtenida por algunos dirigentes y organizaciones políticas. Finalmente también existe un deficiente mecanismo de seguridad social y un Estado poco sensible al drama vivido por muchos venezolanos. Todo esto estimula la corrupción y coloca a Venezuela como uno de los países con una tasa delictual que rebasaría límites de tolerabilidad social⁴.

La Sobrecarga delictiva

Ahora, apoyándose en estos planteamientos, conviene explicar lo que debe entenderse por sobrecarga delictiva. Este concepto es definido como la arraigada tendencia (activa o potencial), existente en muchos venezolanos, favorable a delinquir contra la hacienda pública nacional, y a hurtar o destruir aquel conjunto de bienes materiales al servicio de las personas, pero que erróneamente se perciben como propiedad de una institución adversa a la ciudadanía y disociada de los objetivos de ésta.

El fenómeno de la sobrecarga ocurre en medio de una mezcla donde convergen tres situaciones: extensión y masificación de la corrupción administrativa por todo el cuerpo público y social; existencia de complicidad social frente al problema; y pervivencia y desarrollo de una plataforma ideológica históricamente elaborada sobre la cual se sustenta. Dentro de este contexto, es frecuente que cuando un miembro del grupo familiar, círculo de amistades o de compañeros de partido, alcanza posiciones de poder, se le exija que sus primeras acciones se orienten a favorecer a unos y a otros, con dádivas y premios de naturaleza diversa, no importando la violación de

preceptos éticos o legales, ni las limitaciones o incompetencia para ejercer cargos públicos.

Es frecuente también que las conductas ilícitas se orienten conforme a la aplicación (consciente o inconsciente), de ciertos criterios tendientes a reforzar el comportamiento. Así, la acción suele justificarse ocultando criterialmente el carácter delictivo de la misma: “robar al Estado no es delito”; o excluyendo de manera sustancial aquello que normalmente debiera ser el sustento del procedimiento ético: “en Venezuela no existen razones para no robar”, por consiguiente, “lo robado, bien robado se queda”.

Conforme a estos criterios, el uso del poder para conseguir o repartir beneficios de manera desviada o corrupta no es auténticamente observado como un extravío, sino como una oportunidad que cualquiera debe buscar y aprovechar para “trepar” o “salir de abajo”. En consecuencia, el funcionario corrupto o el sospechoso de serlo, no es verdaderamente rechazado porque erróneamente se piensa que la verdadera víctima o el blanco del delito no soy yo, este o aquel como ciudadanos, sino el gobierno y el Estado, los cuales, según las creencias de la gente, “bien merecido lo tienen porque aquí todos roban”. Al respecto, los venezolanos conocen bien el caso de individuos que, luego de ejercer el poder y haberse beneficiado ilícitamente, son admitidos o readmitidos sin protesta en nuevas responsabilidades, incluso, electos por la ciudadanía para el ejercicio de cargos de igual o superior envergadura.

Esto nos diferencia de lo usualmente ocurrido en naciones como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia, países en los cuales, aún existiendo índices significativos, la corrupción no se muestra con niveles sobrecargados, manteniéndose bajo límites socialmente tolerables y percibida como una práctica rechazable por ser opuesta al interés público. Asimismo, existe una mentalidad que valora el temor al castigo, o a ser repudiado por la familia, los amigos y la sociedad.

Corrupción, petróleo y coyuntura

Pero si estos son algunos de los criterios de las personas, cuál es la raíz del problema. El origen estructural del fenómeno corrupción en Venezuela viene dado por el carácter de su expresión. La corrupción actual, a pesar de ser una manifestación de la coyuntura, adquiere un rasgo histórico-estructural por tres razones: es un acontecimiento social de ámbito significativo en el espacio; tiene trascendencia social por encima de expresiones cuantitativas; y mantiene su presencia constante a lo largo de una línea histórica.

No obstante, la corrupción masiva en Venezuela suele plantearse como un simple proceso coyuntural. Los que enuncian esta tesis

ubicar sus antecedentes en las transformaciones vividas por el país, después que éste se incorpora plenamente a la dinámica del capitalismo mundial, con la explotación petrolera y el crecimiento vertiginoso de las importaciones⁵. Argumentan que en virtud de este proceso, el Estado se adueñó de la renta y más tarde del petróleo, apoyándose para ello en el derecho de regalías, y convirtiéndose en una institución omnipotente, pero obsoleta para administrar ese recurso y transformarlo en verdadera riqueza.

Sobrevino entonces una inesperada avalancha de dinero que al encontrarse con una sociedad acostumbrada a un ritmo de vida particular, provocó alteraciones profundas en su comportamiento. El torrente petrolero produjo un desbordamiento en la mentalidad y en el carácter de los venezolanos. El país se transformó en otro por obra y gracia de una riqueza fácil, mágica, artificial y no trabajada. De aquí se originó la corrupción en el grado excesivo que hoy conocemos porque la disponibilidad súbita de sumas cuantiosas, posibilitó el despilfarro, la malversación, el robo y el carácter venal de las conciencias. Así, el petróleo separó históricamente la mentalidad de los venezolanos y rompió el transcurso de una línea histórica.

En este trabajo se intenta demostrar que la línea histórica de la sobrecarga delictiva nunca ha sido rota, y aún cuando la sociedad y sus estructuras han sido modificadas, en el fondo conserva el mismo sentido lógico en sus esquemas de conductas y respuestas. Sin embargo, esta realidad pareciera no entenderse. Se mantiene la tendencia a observar y tratar viejos problemas como si fueran “nuevos”. Así, el enfoque situacional conduce a examinar las distintas manifestaciones del fenómeno como sucesos ocurridos en períodos cortos. Bajo la creencia de que la corrupción es un hecho reciente, provocado por el crecimiento exponencial de la renta petrolera, se cae en el error de romper la línea de continuidad histórica del proceso, al desconectar el hecho coyuntural de su totalidad precedente⁶.

Por otra parte, tiende a confundirse la realidad y a no entenderse que cualquier manifestación cultural del presente, no es radicalmente divorciada de su pasado; y aunque sean admisibles las influencias e innovaciones de la actualidad, ésta siempre guardará en su interior el influjo aluvial depositado en la mentalidad colectiva en forma de experiencias y respuestas, las cuales, al perpetuarse históricamente, emergen y se manifiestan cada vez que un inductor inicial las propicia y estimula.

En consecuencia, no puede afirmarse con seriedad que la corrupción administrativa actual, como proceso, permanezca históricamente desconectada de aquella acontecida durante la colonia y el siglo XIX. Las sociedades a menudo confrontan problemas y situaciones que pueden tener o no un origen histórico. La corrupción administrativa

tiene ese origen porque, a pesar de los cambios, en el fondo persisten los mismos inductores y situaciones que en principio la produjeron.

También se considera que el cambio operado en Venezuela, de un país rural y agropecuario, a otro sustentado en la producción petrolera, ha sido el acontecimiento histórico más importante, y que los otros, aún cuando también lo son, no guardan la trascendencia que tuvo el petróleo. Esto puede ser cierto. Sin embargo, pareciera no entenderse que cuando ocurrió ese cambio, ya estaba bien formada y establecida la nacionalidad y la personalidad histórica, el espíritu, la mentalidad y los rasgos distintivos del carácter venezolano, es decir, una estructura mental y una lógica del sentido conforme a las cuales se orientaban los criterios para actuar y tomar decisiones.

En líneas generales, esos criterios para administrar el petróleo operaron bajo la misma lógica impuesta en 1810 y 1830 para administrar la Hacienda y distribuir los empréstitos, tanto en la República como en el período guzmancista; y fueron los mismos criterios que se utilizaron para administrar la renta y el boom petrolero después de 1920, en 1945 y 1974.

Al respecto, las evidencias históricas son elocuentes. En lo relativo a la mentalidad derrochista y dispendiosa que caracterizó al primer gobierno patriota, el Libertador dice lo siguiente:

La disipación de las rentas públicas en objetos frívolos y perjudiciales; y particularmente en sueldos de infinidad de oficinistas, secretarios, jueces, magistrados, legisladores, provinciales y federales, dio un golpe mortal a la república, porque la obligó a recurrir al peligroso expediente de establecer el papel moneda, sin otra garantía que las fuerzas y rentas imaginarias de la confederación⁷.

El Regente Heredia fue más incisivo y directo al acusar al gobierno patriota de malgastar “alegremente en pocos meses”, dos millones de pesos en fiestas, celebraciones, lujos, regalos, grados militares, aumentos de sueldo, formación de ejércitos inútiles, etc. En sus Memorias señaló a los gobernantes de actuar cómo si pertenecieran a “una nación sólidamente constituida, y diez veces más rica y numerosa”; y a los oficiales de ostentar “un lujo y una molicie que convenía más a sibaritas que a Republicanos”⁸.

Agrega el Regente que al agotarse aquellos fondos, “empezó a sentirse que las rentas de una provincia recién salida de la nada, no podían sufragar a los gastos de un Estado que quería hacer con la guerra los primeros ensayos de su existencia. También José Domingo Díaz, con vehemencia, señaló a los mantuanos en términos más fuertes. Al respecto dice que el ambiente del Congreso reunido e instalado a principios de 1811, se caracterizó por lo siguiente:

Los días de su instalación lo fueron de fiestas públicas ordenadas por el gobierno y en las cuales no brilló menos la dilapidación de aquel tesoro...reunido en los años anteriores. Baste para comprobarlo sólo decir que importó 5000 pesos fuertes un templecito adornado con vasos para luces de colores, puesto enfrente de la casa del Congreso y cuyo legítimo costo no había alcanzado a 300...hacia el mes de junio, los tres millones de pesos fuertes que se encontraron en depósitos el 19 de abril y todos los productos de las rentas ordinarias habían desaparecido...⁹

Más adelante agrega Díaz que para fines de 1811:

...ya habían desaparecido todos los fondos públicos y depósitos particulares; habían sido consumidas todas las rentas corrientes de aquel año; se habían gastado más de cuatro millones de pesos fuertes y no había recurso para cubrir las enormes erogaciones que se habían superfluamente formado...¹⁰

Después de 1810 continuaron las irregularidades. Así, en plena Guerra de Independencia, algunos administradores del régimen y oficiales del ejército de uno y otro bando, amparándose en su discrecionalidad, cometían verdaderos actos de pillaje, robos, saqueos y otros crímenes reprobables contra la administración y los particulares¹¹. En algunas oportunidades estas acciones eran observadas como una “exaltación del triunfo” sobre el ejército español, “sin reprobación ni condena” aún sabiéndose que eso “desbordaba lo moral para cristalizar en perjudiciales consecuencias en el orden militar”¹².

Particularmente la irregularidad administrativa siguió en las aduanas y en los organismos encargados de controlar y reprimir el contrabando. Precisamente, la corrupción masiva practicada en la Renta del Tabaco, unido a la circunstancia bélica, originó en 1813 el decreto de pena capital para los culpables de fraude¹³. La pena de muerte contra los corruptos la decretó Bolívar no solamente para Venezuela. En 1819 la legalizó en Colombia y en 1824 en Lima y Trujillo; igualmente fue ratificada en el Congreso de Lima en febrero de 1825¹⁴, justamente cuando ya España había sido derrotada en lo militar. Quizás por esta razón los decretos de 1826 en adelante ya no la contemplan. En Venezuela no se conocen casos concretos de ejecución de corruptos, a pesar de que la actividad contrabandista y el delito aumentó de manera considerable.

En 1832 los funcionarios de la Renta del Tabaco denunciaban el exceso contrabandista y la impunidad “protegida descaradamente por los jueces locales”. Por esta razón, los delincuentes se atrevían a construir cabañas, chozas y cobijos donde a la vista de todos guardaban mercancía de origen ilícito; los resguardos mientras tanto, concedores de estas guaridas, no osaban registrarlas por estar amparadas “bajo las garantías del asilo doméstico”¹⁵.

Un respetable hombre público, Don Santos Michelena, se quejaba (1832) de que la administración debía soportar, “sin poder remediarlo”, a un funcionario “negligente, omiso, inepto”, y a quien la opinión pública señalaba como responsable de “connivencia, malversación, colusión y peculado”¹⁶. Muchos de ellos se caracterizaban por exhibir lo que no podían tener honradamente, y además, “vivir con la esplendidez y lujo de un rico capitalista o propietario”¹⁷. El cargo público era considerado por la sociedad como propiedad de quien lo ejercía. La resignación o la complicidad social ante el delito era evidente cuando, frente a los delitos, “nadie se presta a declarar lo que sabe”, ni tampoco “concurrir a la justificación de unos hechos, cuya existencia se vocifera por todos fuera de los tribunales”¹⁸.

Todo esto formó parte de una crisis global de los poderes instaurados por la nueva República. El Ejecutivo fue uno de los más afectados por el envilecimiento ético de muchos funcionarios. Al respecto, son muy conocidas las malversaciones realizadas por Francisco Antonio Zea cuando fue Presidente de la Gran Colombia; también los robos de Miguel Peña, por lo cual tuvo que huir de Bogotá y buscar la protección de Páez en Venezuela¹⁹. El mismo José Antonio Páez, a pesar de su riqueza, recurrió al peculado y a otros delitos como el tráfico de influencias para conseguir un préstamo del Banco Nacional. Luego de las exacciones de un empréstito arbitrario para financiar la guerra en enero de 1862, Páez fue señalado de utilizar parte de ese dinero en beneficiar a sus hijas, quienes reclamaban el pago de perjuicios en una finca heredada de su madre, la difunta Doña Barbarita Nieves. Mientras tanto, a los empleados no se les pagaba el sueldo respectivo y los soldados permanecían sin recibir ración²⁰.

El ministro más importante durante la dictadura, Pedro José Rojas, negociaba contratos ilícitamente aprovechando su posición. Algunos de estos negocios son registrados por Pedro Núñez de Cáceres. Uno de ellos fue el relacionado con la provisión de vestuarios. Este contrato fue hecho con un comerciante de apellido Servadio y Monsanto en septiembre de 1862 y por el cual ganó 15 mil pesos. También estuvo vinculado a los siguientes convenios: del gas, junto a José María Larrazabal, Felipe Jiménez, Servadio y Monsanto y Don Antonio Ríos, y por lo cual obtuvo una tercera parte del total que fue negociado en Nueva York; la construcción del faro en Los Roques, cuyo costo fue de 20 mil fuertes, y en donde fue socio de Marcelino Martín y de un tal Chataing; el negocio de la sal, en el cual ganó una tercera parte junto a Marcelino Martín, la Casa Boggio y Eloy González de Valencia; la provisión de armamentos y vestuarios, negocio que compartió con Marcelino Martín y Justino Anzoátegui; el arreglo y composición de calles, junto con Alejandro Viso, quien no componía ni arreglaba nada, pues lo que hacía era “remendar con malísimo empedrado algunas cuadras”; y finalmente, el negocio de

acueductos donde actuó al lado del gobernador Miguel Mujica²¹.

Pero antes de que Pedro José Rojas llegara al poder, se cobraban contratos por obras inconclusas o no ejecutadas. Núñez de Cáceres menciona algunas: carretera Caracas-Aragua (vía El Valle), de la Compañía Bermúdez y Marcano, a un costo de 60 mil pesos; carretera La Cuesta de Auyamas a Guarenas, del contratista Felipe Jiménez, a un costo de 20 mil; contrato de Felipe Jiménez por 100 mil pesos; carretera al Tuy, del contratista Faustino Bermúdez, a un costo de 100 mil pesos; carretera Barquisimeto-San Felipe, del contratista Eduardo Ortiz, a un costo de 40 mil pesos; Penitenciaría de La Trinidad, del contratista Olegario Meneses, a un costo de 10 mil pesos; Puente del Guaire, del contratista Juan Cristósono Hurtado, a un costo de 40 mil pesos²².

Los hermanos Monagas también estuvieron implicados en hechos de corrupción cuando ejercieron la presidencia²³. De su clan se destacó la esposa de José Tadeo Monagas, Luisa Josefina Oriach, quien negoció ilícitamente con vales y recibos pertenecientes a empleados públicos²⁴. El 8 de abril de 1858 el pueblo de Caracas quemó una muñeca que simbolizaba a una Judas Iscariote. “Esta Judas representaba a Doña Luisa la mujer de Monagas, y tenía, en una mano unos papeles de crédito, y en la otra un bolsón lleno al parecer de dinero. Tanto es el odio a esta familia, que llaman generalmente la Dinastía Monagas”²⁵.

El gobierno de Julián Castro fue una gestión de escándalos y corrupción²⁶. Durante el período marzo 1858 y agosto 1861, transcurren en la presidencia de Venezuela tres personajes: Julian Castro, Felipe de Tovar (heredero del Conde de Tovar), y Pedro Gual. En cuestiones de ética administrativa, la historia no recoge mayores elementos positivos de esta gestión. Sin embargo, si hubo en esa época hombres al menos con vergüenza. Uno de ellos fue el general Eduardo Carrillo, quien sin ninguna necesidad, se suicidó de un balazo en la boca por hallarse incurso en algunos delitos de carácter administrativo y en el robo de 18 mil pesos. Núñez de Cáceres compara este suceso, poco frecuente en la historia de Venezuela, de la forma siguiente: “Más prudente ha sido Mariano Mora: en los ocho meses que manejó la Tesorería no llevó siquiera libros: se robó una de cuarenta mil pesos, y no se ha tirado una pistola”²⁷.

Otro gobierno de características parecidas fue el del Mariscal Falcón. Este personaje se hizo famoso por su manirrotismo: administraba la hacienda nacional como si fuera patrimonio personal, regalaba títulos, otorgaba recompensas y obsequiaba dinero tomado de las arcas públicas. Durante la presidencia del general Falcón (1864), fue famoso un empréstito contratado en Londres de 1.500.000 libras. El 40 por ciento de este dinero (600 mil libras), se fue en pago de

comisiones, y el resto se lo repartieron los generales federalistas. El general José Antonio Sotillo rechazó 40 mil pesos que le ofrecieron, es decir, menos del 5% del monto total²⁸.

Dos hombres tan importantes en la historia de Venezuela como lo fueron Guzmán Blanco y su padre, salieron enriquecidos del gobierno cuando todos sabían que no contaban con “fortuna personal sólida” en el momento de llegar al poder²⁹. Juan Pablo Rojas Paúl fue acusado de un desfalco millonario³⁰. Joaquín Crespo e Ignacio Andrade presidieron gobiernos caracterizados por el peculado³¹. Cipriano Castro y Jun Vicente Gómez fueron denunciados por corrupción y de manejar los bienes públicos como si fueran los propios³². Igualmente muchos funcionarios subalternos, así como los últimos de la jerarquía burocrática, recurrían al juego ilícito como una forma de resarcirse de los innumerables perjuicios ocasionados por el Estado. Los soldados, e.g., en varias oportunidades se dedicaron al pillaje y al robo porque no recibían sus pagas, o en su defecto las cobraban incompletas o muy retrasadas³³.

En el área de la administración pública era un acontecimiento notorio cuando ocurría un cambio de ministro y a su vez llegaba otro “con un nuevo enjambre de funcionarios”. Los empleados en sus días postreros en el cargo aprovechaban para saquear los bienes del ministerio, tal como lo describe Friedrich Gerstaecker en 1868:

...se llevaban no solamente todo el papel, sobres y plumas, comprados después de todo por cuenta y crédito del Estado, sino también los tinteros (...) en ciertos casos hasta las carpetas y sus sillas; y los nuevos funcionarios, sin un centavo en caja y crédito igualmente nulo, tenían que averiguárselas para conseguir poco a poco nuevo material...³⁴

Refiriéndose a este mismo aspecto, Núñez de Cáceres menciona “desórdenes y excesos” protagonizados por los funcionarios salientes después de la elección de J.T. Monagas: “Luego que vieron acercarse los últimos días de su poder, se entregaron a una especie de latromanía en todas las ramas: de especulación: contratas reiteradas con Pardo [el banquero], contratas con Hand, contratas sobre Huano; arrebatía general (...) como no se ha visto ni entre los beduinos. El Ministro Ceballos contrató su Memoria con el doctor Pedro Pablo Castillo por la escandalosa suma de cinco mil cuatrocientos pesos, cuando Salvador Larrazabal ofreció imprimirla por ochocientos: ya se entiende que dividieron entre sí la cantidad: ésta fue satisfecha por el tesoro público. Las órdenes libradas contra las Aduanas absorben las importaciones por más de cuatro años; de suerte que el nuevo Presidente no tendrá con que empezar los gastos de su administración”³⁵.

Pero el vicio por apropiarse del menaje y de otros bienes públicos menores, no era exclusivo de los empleados o funcionarios de

mediana o inferior categoría. También algunos de alta investidura incurrían en la misma costumbre. Pedro Núñez de Cáceres coloca un ejemplo:

La hermosísima alfombra que se compró para el Senado se la apropió el Vicepresidente Dr. Joaquín Herrera, y la puso en la sala de la gran casa de alto que compró, y reedificó suntuosamente. También quitaron los candelabros de plata, y los globos geográficos que existían en la casa de Gobierno. Se guardaban asimismo en la Secretaría del Interior muchas monedas de oro y plata de diversas Naciones, como medallas antiguas, y desaparecieron en tiempo de Simón Planas...³⁶

Para evaluar el problema de la sobrecarga delictiva en los primeros años del siglo XX, es decir, poco antes de la explotación masiva del petróleo, es útil la lectura de una Instrucción Pastoral redactada por los obispos venezolanos en 1904. En ella se definen frente al problema de la corrupción administrativa en Venezuela y expresan alarma por la nefasta incidencia de este fenómeno en el seno de la administración pública. Se lamentan los clérigos, no sólo del latrocinio vulgar y cotidiano de algún delincuente de oficio, sino particularmente de aquellos robos públicos denominados decentes:

Nos referimos -decían los obispos- a ese género de fraudes ya tan generalizado que consiste en apropiarse con harta facilidad de lo ajeno por medio de ganancias exageradas en negociaciones ilícitas...³⁷

Naturalmente que se referían a las diversas combinaciones entre el sector público y privado con el propósito de enriquecerse a través de “fraudes públicos generalizados”, tanto de dineros como de otros recursos nacionales:

...nos referimos a la lepra del peculado, que corroe todo el organismo nacional, siendo ya principio aceptado por la casi universalidad de los criterios que defraudar el erario público no es pecado... ya casi no se conceptúan como robos sino la obra brutal y grosera del ratero o del salteador, mientras el campo vastísimo de las otras especies de latrocinio, de donde proviene el mayor desequilibrio moral y material de los pueblos, está completamente abierto a la humana codicia³⁸.

Y agregan:

Ya nadie se contenta con los proventos legítimos de su empleo, sino que cada uno se sirve del suyo para aumentar por medios reprobables sus recursos y fortunas, o para dilapidar mayores sumas de dinero en las exigencias del lujo y la satisfacción de todos los apetitos de la sensualidad³⁹.

De este conjunto de planteamientos puede inferirse que:

1.) La corrupción en su forma de sobrecarga delictiva existía desde mucho antes de que Venezuela se transformara en país petrolero.

2.) Aunque sea discutible concebir como un producto de la “riqueza fácil” el conjunto de transformaciones ocurridas en Venezuela después de 1920 (conducente al sistema de economía petrolera), debe admitirse que la economía agroexportadora anterior al petróleo, históricamente no produjo ningún tipo de facilismo, y, sin embargo, la sobrecarga delictiva predominaba como conducta de muchos en las diversas relaciones establecidas con el Estado.

3.) Quienes asocian la corrupción como producto de una “indigestión de dólares”, lo hacen porque ignoran la presencia continua de la sobrecarga delictiva antes de esa fecha, particularmente en 1945, y de manera especial a partir de 1958-1960, cuando de hecho los poderes públicos y los partidos bloquearon la lucha contra la corrupción, colocando obstáculos políticos, organizativos, presupuestarios e institucionales a la Comisión Investigadora Contra el Enriquecimiento Ilícito, CIEI⁴⁰.

Constante administrativa deficiente

Este concepto podría definirse como la manifestación histórica de cuatro factores deficitarios en el funcionamiento del Estado: limitaciones para garantizar la seguridad social y los servicios, presencia significativa de instituciones delictivamente sobrecargadas, excesiva concentración del poder y una injusta distribución de la riqueza como efecto de una deficiente formación técnica y educativa. De aquí se desprende históricamente que ha existido una limitada y frágil relación cooperativa entre el Estado y los diversos intereses manifiestos en la sociedad. Este tipo de relación se ha orientado conforme a criterios no ecuanímenes de confianza y lealtad por parte del Estado, derivándose en consecuencia un desequilibrio estructural⁴¹ entre los intereses estatales y el propósito particular. Estos elementos anuncian y explican la ruptura existente entre los objetivos del ciudadano y los del Estado. De esta ruptura y desequilibrio ha surgido una predisposición del individuo a cometer delitos contra el patrimonio del Estado, solo o asociado con grupos políticos y empresariales.

Esta tendencia se transforma en sobrecarga delictiva cuando la comisión de los delitos rebasa límites de tolerabilidad social, produciéndose fenómenos disonantes o de inestabilidad en el seno del sistema político. Se expresa a través de la descompensación con que el Estado le ha respondido históricamente al individuo, es decir, a partir del desequilibrio entre la acción estatal y el aporte de la gente al progreso.

La razón de esta incompatibilidad se funda en que mientras la institución se ha visto fortalecida con el aporte ciudadano, ésta en

cambio no ha mostrado suficiente reciprocidad y lealtad para con la ciudadanía en los cuatro factores señalados ut supra. Ese grupo de contradicciones ha provocado que el Estado sea percibido como un adversario que restringe (o elimina en algunos casos), el disfrute real de muchos derechos, originándose en consecuencia una suerte de retaliación colectiva a través del permanente asedio al patrimonio por él administrado. Veamos brevemente y por separado cada uno de esos factores.

Inseguridad social y servicios públicos.

La deficiencia histórica mostrada por el Estado venezolano en garantizar la seguridad social y una gestión eficiente de los servicios públicos, ha sido una de los factores que más ha avivado el fuego de esa contradicción. Aunque es de Perogrullo decirlo, no existen dudas sobre este tipo de limitación. Los resultados en el sector salud y nutrición, en los servicios habitacionales y educativos, indican la existencia de agudas fallas administrativas.

Servicios como la electricidad, agua potable, correo y otros, han mostrado los aspectos desfavorables muy por encima de los positivos⁴². Con frecuencia la población se queja de aquellos que funcionan deficientemente, a pesar de las grandes inversiones realizadas en ese campo. Todo esto plantea dudas sobre la eficacia cualitativa del Estado en la atención de las necesidades públicas más importantes y las garantías mínimas que aseguren el futuro de las personas.

Esos factores no son de ahora, ni mucho menos consecuencia de regímenes políticos, o un producto de la riqueza petrolera que en conjunto hayan actuado concertadamente y con inteligencia propia para cohabitar con los venezolanos como una maldición bíblica. Desde los tiempos de conquista, pasando por la fase de colonización, el Estado español mostró una relativa deficiencia en el campo administrativo de los servicios. Al respecto, eran evidentes algunas limitaciones relacionadas con el cuidado y mantenimiento de caminos y cárceles, provisión de carnes y otros alimentos, agua potable, seguridad pública y persecución de delincuentes, administración de justicia, y todos los demás elementos que han formado parte del abanico de servicios públicos⁴³.

Posterior a la independencia, y en pleno siglo XIX, la manifestación de esa anomalía fue evidente. En el campo de la asistencia médica y de salud, el fracaso del Estado fue casi absoluto. En su lugar, las Sociedades Benéficas administradas por religiosos y particulares fueron las encargadas de buena parte de los servicios. Para 1888 Caracas tenía 33 de estas sociedades. El voluntariado de esos institutos atendía a la gente con un servicio médico de caridad debido

a la limitación del Estado para hacerlo con regularidad⁴⁴.

De los ingresos nacionales y empréstitos por los cuales se endeudó la República, no existió una asignación importante ni tampoco una iniciativa de valor, con lo cual mejorar la organización y la infraestructura hospitalaria. Por la situación política y económica de la república, no hubo oportunidad para introducir en Venezuela la bacteriología y otras especialidades médicas, las cuales en Europa controlaban la tuberculosis y la mayoría de las enfermedades infecto-parasitarias. Durante el siglo 19, especialmente durante el guzmancismo, Venezuela no tuvo un servicio asistencial medianamente organizado. La insalubridad y las epidemias ejercían terribles efectos sociales sin que la estructura sanitaria pudiera ejercer un control⁴⁵.

La política sanitaria del Estado se caracterizaba por ser un conjunto de acciones desordenadas, incoherentes y discontinuas: medidas caritativas, limitadas y transitorias que cesaban al disminuir los estragos de una epidemia. Esa política enfrentaba obstáculos diversos: políticos, organizativos, técnicos y científicos, los cuales frenaban cualquier iniciativa e impedían un control efectivo sobre las diversas patologías.

Ese conjunto de factores proliferó de manera significativa, lo cual explica la abultada estadística de mortalidad general, sobre todo la de origen epidémico, en el grupo de enfermedades del aparato digestivo y las de origen infeccioso y parasitario⁴⁶. En áreas diferentes a la salud ocurrió la misma situación, incluso en forma mucho más grave. Así lo testimonia la información respectiva relacionada con la provisión de agua potable y alimentos en las ciudades, seguridad pública, correos, infraestructura de caminos y carreteras, mantenimiento y desarrollo.

Sobrecarga delictiva del funcionario público.

El segundo factor por el cual se mantiene la contradicción entre el ciudadano y el Estado se halla en el campo ético y en la sobrecarga delictiva de muchos funcionarios pertenecientes a diversos organismos. La sobrecarga, como ya se dijo, es de origen histórico y tuvo su inicio en el modelo de sociedad implantada por el conquistador en Venezuela⁴⁷. La misma no desapareció con la expulsión de los españoles; antes por el contrario, sobrevivió a la independencia debido a que no cambió el carácter del Estado en su aspecto medular, ni tampoco la estructura sobre la cual se sustentó la “nueva” relación con la sociedad.

Todo esto muy a pesar de los intentos por modificar esa realidad. Entre ellos particularmente el del Libertador en su proyecto constitucional de Angostura de 1819. Allí expuso la creación de un poder moral como respuesta a la manifestación creciente de los conflictos y la significativa presencia de la sobrecarga delictiva en el ámbito de la administración pública y la sociedad⁴⁸.

Es decir, aún cuando el Estado (y la administración), posterior a la independencia, pasó de unas manos a otras, heredó la misma personalidad aversiva del viejo modelo español: antidemocrático, antagónico y opuesto a equilibrar los intereses de uno y otro sector en búsqueda de la prosperidad. Hasta ahora, la experiencia acumulada ratifica que el Estado fundado por España no fue el producto de un acuerdo entre los ciudadanos con el propósito de buscar el bien común, sino que se produjo por vías impositivas, sin atender a las necesidades de la sociedad y con el objetivo fundamental de ponerlo al servicio casi exclusivo de la monarquía española.

De manera que el peculado y los delitos contra la administración, tal como se describió en páginas anteriores, caracterizó a la mayoría de los gobiernos venezolanos durante el siglo XIX. En la actualidad, el Estado manifiesta la misma característica. Tan es así que con alguna frecuencia se le ataca por existir en su seno algunos organismos en donde se emplea a funcionarios corruptos. Por esta razón, un número importante de venezolanos considera a la democracia actual como más corrupta que la dictadura⁴⁹.

Una institución como la administración de justicia es frecuentemente enjuiciada en negativo por la ciudadanía. En el mismo poder judicial, muchas encuestas revelan que un número significativo de personas duda de la correcta administración de justicia en los casos de juicios incoados a personajes importantes de las finanzas y la política de nuestro país⁵⁰. Igualmente, las dudas y sospechas bien fundadas sobre el comportamiento de algunos ministros y congresistas, provoca en la actualidad serias incertidumbres sobre la ética administrativa, tanto

del poder ejecutivo como del legislativo. Así lo revela el reiterado escándalo público, el resultado de investigaciones policiales y fiscales, así como la actuación de algunos jueces.

Injusta distribución de los recursos y riquezas.

El tercer factor agravante del conflicto en la relación Estado-ciudadano, ha sido la incapacidad oficial para producir alternativas que atenúen la desigualdad existente en la distribución de la riqueza. No se cuestiona aquí la incapacidad del Estado para socializar los bienes y comunizar el capital, sino sus limitaciones para propiciar el bienestar dentro de un esquema económico de mercado, estableciendo reglas claras y creando condiciones para que la gente se acerque al bienestar social, a través del trabajo, la educación y la formación técnica (Mikel de Viana).

Al respecto, después de la independencia se presentó la primera ocasión para mitigar las contradicciones entre el Estado y el ciudadano. En aquel momento la flamante República tuvo la primera oportunidad de racionalizar la distribución de recursos y riquezas a través del reparto de tierras previsto en un conjunto de leyes. Entre ellas estuvo el famoso decreto de 1817 y las leyes de 1820 y 1821⁵¹. Se intentó cumplir un compromiso y buscar ocupación laboral para aquel grupo de hombres, los cuales, al terminar el conflicto militar, quedaron en situación de precariedad.

Esa deuda del Estado por concepto de haberes militares nunca llegó a pagarse en su totalidad. En eso influyó el sistema de “vales” impuesto. Dichos papeles eran “bonos de esperanza” con los cuales se comprometía el Estado para saldar una deuda sagrada “en su debida oportunidad”. La “oportunidad” nunca se presentó pues la mayoría de sus propietarios vendieron esos valores a particulares por precios irrisorios, en procura de resolver su problema económico inmediato.

Otro factor influyente en ese despojo fue el conjunto de apelaciones hechas por parte de los antiguos dueños de las haciendas confiscadas. Con mucha habilidad estos señores se quejaron ante los Consejos de Gobierno y las Comisiones de Confiscación con el propósito de recuperar sus antiguas propiedades. A través de relaciones clientelistas y de viejas influencias personales y familiares, además de cohechos, sobornos y compadrazgos, éstos lograron con éxito la restitución de sus bienes en perjuicio de muchos héroes de la independencia, algunos de los cuales ya los usufructuaban.

Uno de los resultados de ese proceso fue el resurgimiento de una minoría latifundista que se apropió de las mejores tierras para la improductividad. También resurgió una mayoría desplazada de donde en parte se nutrió la anarquía, el conflicto y el carácter aversivo contra

el Estado, como consecuencia de la profundización de las desigualdades extremas no resueltas por la Guerra de Independencia⁵².

Incluso dentro del mismo esquema latifundista, por diversas razones, se perdió la oportunidad de introducir elementos de desarrollo a través de la incorporación al trabajo libre de la población llanera, la cual, por sus características y por las del medio geográfico donde transcurría su existencia, reunía un conjunto de ventajas con las cuales era posible la fundación de empresas explotadoras de carne, cueros y otros rubros. Esto habría sido posible sin necesidad de modificar el fondo del régimen de tenencia. De esa manera tal vez se hubiera mitigado el riesgo de conflicto porque los grupos invertirían el tiempo en el trabajo, no en la guerra como ocurrió⁵³.

Esa discrepancia entre el Estado y la ciudadanía aún permanece. En el fondo constituye un hilo de continuidad histórica pues no hubo en aquel momento voluntad política ni sensibilidad social para resolver (o atenuar) el conflicto con antelación. Tenemos como demostración actual de esa lamentable realidad, las cifras estadísticas acerca de cómo se planifica la pobreza en Venezuela. En consecuencia, están a la vista los índices de población desnutrida y subalimentada; la pobreza educativa y el analfabetismo funcional de mucha gente; la desorganización del servicio asistencial y sus terribles efectos sobre la salud de las personas; la penuria habitacional y las negativas condiciones residenciales de muchos venezolanos; el desempleo y el irracional sistema de distribución del ingreso⁵⁴.

Todo ese grupo de elementos ha constituido el tercer factor dentro de las deficiencias administrativas del Estado, pues, a pesar de disponer de ingentes recursos humanos y financieros, hemos fracasado en la organización de un sistema racional e inteligentemente planificado que proporcione empleo a la gente y disminuya las desigualdades. Ésta ha sido la demostración de la injusticia existente sin intermisión, y que es en su complejidad, el punto de donde se originó la fractura histórica del Estado venezolano actual.

Excesiva concentración del poder.

La concentración excesiva del poder se manifiesta en la existencia estructural de cuatro elementos: estatismo, centralismo, presidencialismo y partidismo⁵⁵. Éstos han estado presentes en gran parte del discurrir histórico de nuestro país, y se han manifestado con mayor o menor fuerza en diversos períodos, de acuerdo a las características del momento histórico. La concentración de poder en manos del Estado se ha dado por un efecto combinatorio de esos cuatro elementos, produciendo así en la conciencia del servidor público un sentido de arbitrariedad, apoyado en la base autoritaria que lo origina. En consecuencia, el poder ha sido utilizado para el

ejercicio del autoritarismo, y muchas veces hasta para la humillación del ciudadano.

La existencia de esos cuatro factores, junto a la impunidad reinante, es lo que se denomina Constante administrativa deficiente, la cual ha creado una ruptura entre el ciudadano y el Estado, manifiesta desde los tiempos en que se fundó Venezuela, hasta hoy. La Constante se ha expresado históricamente a través de la adopción de una conducta irracional, propensa a no conceptuar como bien público el patrimonio administrado por los diversos gobiernos; y a delinquir, hurtar y destruir los recursos bajo administración estatal. En consecuencia, prolifera en Venezuela la arraigada tendencia a no percibir esos bienes como dominio de la ciudadanía, sino más bien como propiedad de un cuerpo enemigo contra quien se “lucha” a través de la utilización de métodos delictivos, es decir, por vía del robo o la destrucción de su poderío material. Por esta razón, no ha existido hasta hoy una identificación plena de intereses con la cual se establezca una reciprocidad⁵⁶ de objetivos entre las partes, es decir, v.g., un Estado que asuma verdaderamente como suyos los intereses ciudadanos y se preocupe con sinceridad por orientar la actividad de la gente, con el objetivo de buscar el progreso y el bienestar de las personas.

El peso ejercido sobre el individuo por ese conjunto de factores, y los cuales predisponen a delinquir, es lo que se denomina sobrecarga delictiva. Como se dijo al principio, sus indicios son la extensión y masificación de la corrupción administrativa, la complicidad social y la existencia de un sistema de antivalores, creencias, convenciones, símbolos y lenguaje, que le otorgan una plataforma ideológica sobre la cual se apoya el delito. Todo esta situación actual transcurrió a lo largo de un proceso histórico. En todo ese tiempo se desarrolló el aprendizaje social de la corrupción administrativa en Venezuela.

Conclusiones

La corrupción administrativa ha sido y es un fenómeno frecuente en cualquier época y sociedad. Por consiguiente, no es algo trascendente más allá de lo conocido, menos tratándose de un país subdesarrollado como Venezuela donde han sido tan frecuentes los delitos contra el Estado y la administración. Un país desarrollado tolera “niveles normales” de corrupción que rápidamente son controlados con recursos propios, represivos y disuasivos. El resultado es que no ocurre nada más allá de lo normal. No obstante, en una sociedad como la venezolana, el problema de la corrupción tiene otro carácter, pues, no se trata simplemente de corrupción sino del exceso de la misma, es decir, Sobrecarga delictiva, la cual se manifiesta cuando los delitos rebasan límites de tolerabilidad social. Ahora, al coincidir el exceso de corrupción con otros problemas de carácter económico, político y social, se originan perjuicios significativos de un elevado costo, cuyos

efectos son diferentes en una sociedad desarrollada. Entre esos perjuicios se encuentran: dificultades para alcanzar objetivos de bienestar, modernización y eficiencia; formación de una imagen negativa del sistema no del todo cierta; promoción del conflicto y la ira colectiva; elevación del costo y precios de los bienes; limitaciones a la inversión social; disminución de la actividad empresarial honesta; daños a la posición internacional del país; establecimiento de límites al concepto y acción del colectivo; y fomento del particularismo. Todo esto contribuye a crear una sensación de inseguridad frente al futuro, incluso en los grupos sociales acomodados.

De ahí que sea importante para generar políticas públicas tendentes a controlar los delitos, que se conozca con precisión el conjunto de razones que los originan. En tal sentido, es claro que el exceso de corrupción en Venezuela no ha sido responsabilidad de la economía petrolera, de la misma forma como no fue responsabilidad de la economía agroexportadora del siglo XIX. Si esto es así, entonces será necesario buscar razones en otra parte. Hasta ahora, una de las razones que más podría acercarnos a la raíz del problema se encuentra en el tipo de relación existente entre el Estado-administración y la ciudadanía.

Al penetrar en este ambiente, el estudio del proceso histórico revela que desde los tiempos de la colonia, los individuos que han dirigido el Estado y la administración pública, consciente o inconscientemente, han establecido un distanciamiento entre los objetivos del Estado-administración y los del ciudadano. Todo lo cual se ha expresado en malestar social, inseguridad, déficit, autoritarismo, crisis, recesión, etc. De esta manera la institucionalidad estatal se ha convertido en adversaria de la gente porque de una u otra manera se ha impedido que coincidan los intereses de unos y otros..

De esta incompatibilidad surgió entonces una suerte de retaliación mutua. La clase política que dirigió el estado colonial y posteriormente el republicano, por diversas razones, no se ocupó de crear las condiciones materiales e institucionales, a través de las cuales pudieran coincidir ambos intereses. En su lugar, más bien ocurrió lo contrario, ampliándose de esta manera el distanciamiento. Adicionalmente, no se llegó a establecer una sólida ética en el manejo de la cuestión administrativa que sirviera de ejemplo colectivo.

Por su parte, el vecino y el funcionario respondían con fraude y corrupción administrativa por el acoso fiscal y la insensibilidad, tanto de la corona como del Estado republicano. Al principio, los delitos contra la administración fueron inadvertidos, transcurrían de manera imperceptible. Al hacerse corriente estas prácticas, la corrupción dejó de ser imperceptible para transformarse en lo que era: un reflejo administrativo de lo que ocurría en España, es decir, en la continuidad

en América de usos y procedimientos desviados en el Estado-administración.

Estos esquemas de conducta caracterizaron el período colonial y se prolongaron durante todo el siglo XIX porque, aún después de la independencia, el carácter medular del Estado y la manera de relacionarse con la sociedad siguió siendo prácticamente la misma. En la actualidad, a pesar de los cambios y las transformaciones, el Estado en Venezuela aún guarda el mismo carácter de aquel que fundara España cuando este país ejercía dominio en nuestro territorio. Esa realidad es la que explica hoy en día las conductas delictivamente sobrecargadas contra la administración pública.

Puede inferirse entonces que el crecimiento exponencial de la renta petrolera en manos del Estado y la manera cómo los hombres han empleado ese recurso, no constituye el fondo, ni el origen determinable, ni la “causa principal” que ha generado la corrupción en sus “formas infinitas”, y que hoy prolifera en Venezuela en todos los niveles. Aunque es justo reconocer que estos factores si han tenido incidencia directa en otras manifestaciones de la crisis venezolana actual.

Notas y bibliohemerografía

¹ Redes informales es el ascendiente, ejercido directamente o por intermedio de terceros, del cual se vale un individuo, empresa u organización para alcanzar propósitos, bienes, recursos, o agilizar trámites, todo lo cual gestionado a través de las instancias normales, representaría una gran pérdida de tiempo, o el riesgo de ver abortada una gestión sin alcanzar lo que se persigue. Es lo que en Venezuela y otros países se conoce como la palanca. El concepto de redes informales podría ampliarse si se consulta el trabajo de Rogelio Pérez Perdomo y Ruth Capriles: ***Corrupción y control, una perspectiva comparada***, IESA, Caracas, 1991, p. 3 y ss. También el trabajo de Moisés Naim; “La empresa privada en Venezuela”; en M. Naim y R. Piñango (comp.): *El caso Venezuela, una ilusión de armonía*, IESA, Caracas, 1988, p. 152 y ss.

² Rogelio Pérez Perdomo, “Corrupción: la difícil relación entre política y derecho”; en *Politeia*, Nº 19, UCV, 1996, p. 336. Para una definición más amplia del término, ver Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez (eds.): *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid-España, 1997. En cuanto a la discusión relacionada con lo público y lo privado, Graciela Soriano de García Pelayo y Humberto Njain (editores): *Lo público y lo privado, redefinición de los ámbitos del estado y de la sociedad*, SEMINARIUM, Fundación Manuel García Pelayo, 2 tomos, Caracas, 1996. También Centro Gumilla “Agenda para la construcción de lo público”; en *SIC*, Nº. 602, Marzo, 1998, p. 60 y ss.

³ Una definición de cada uno de ellos en Zaida Estrada Díaz: *Análisis y síntesis sobre la Ley Orgánica de Salvaguarda del patrimonio público*, Ministerio de Información y Turismo, Caracas, 1983.

⁴ La universidad alemana de Gotinga elaboró en 1996 un índice de percepción de la corrupción administrativa en Venezuela. Nuestro país resultó ser el séptimo más corrupto del mundo. “Esto significa que sobre el país se tiene una de las más altas percepciones en el mundo de que las operaciones comerciales llevan la mancha de la corrupción”. Ver Transparency International Newsletter, en *El Nacional*, 15.10.1996.

⁵ Juan Pablo Pérez Alfonso y Domingo Alberto Rangel: *El desastre*, Vadell Hermanos, Valencia-Venezuela, 1976, p. 222. Arturo Uslar Pietri: *Los venezolanos y el petróleo*, Edición especial con motivo de los 100 años del Banco de Venezuela, Caracas, 1990, pássim. De este mismo autor, algunos de sus Pizarrones publicados por *El Nacional*, entre otros: “El petróleo como cataclismo”, noviembre 27, 1994; y “Nación y Estado”, mayo 29, 1995. También Rodolfo Quintero: *Antropología del petróleo*, Siglo XXI, México, 1972. En esta obra el autor reconoce que la corrupción administrativa en Venezuela se institucionalizó a partir de la explotación masiva del petróleo (p. 114). Una autora que en este sentido y en otros de carácter medular, fustiga la tesis de Don Arturo Uslar, es María Sol Pérez Schael: *Petróleo, poder y cultura en Venezuela*, Monte Avila, Caracas, 1993. Junto con el trabajo de Don Humberto Njaim, citado más adelante, otro trabajo que intenta tomar distancia de la tesis petrolera, es el de Ruth Capriles: “La ética pública de la democracia venezolana (el don populista)”; en Graciela Soriano de García Pelayo y Humberto Njaim (editores), *Op.Cit.*, t. I, p. 203 y ss.

⁶ Acerca del criterio de continuidad en la historia de Venezuela, ver Germán Carrera Damas: *Una nación llamada Venezuela*, Monte Avila Editores, Caracas, 1988, p. 35

y ss.

⁷ Simón Bolívar: *Siete documentos esenciales*, “Manifiesto de Cartagena”, Edición de la Presidencia de la República, Caracas, 1973, p. 23.

⁸ José Francisco Heredia, *Memorias del Regente Heredia*, BANH, Caracas, 1986, p. 49.

⁹ José Domingo Díaz: *Recuerdos sobre la rebelión de Caracas*, BANH, Caracas, 1961, p. 89. Una opinión relativamente parecida a la de Díaz y Heredia, es la del Obispo Narciso Coll y Prat: *Memoriales sobre la independencia de Venezuela*, BANH, Caracas, 1960, p. 68. También Caracciolo Parra Pérez: *Historia de la Primera República de Venezuela*, BANH, Caracas, 1959, t. II, p. 135 y ss.

¹⁰ José Domingo Díaz, *Recuerdos...*, p. 89.

¹¹ Ver al respecto Germán Carrera Damas: *Boves, aspectos socioeconómicos de la Guerra de Independencia*, Ediciones UCV, Caracas, 1972, p. 62 y ss. En la página 104 Don Germán señala que por la penuria fiscal, las dificultades económicas, la “rarificación del numerario”, el desabastecimiento, el empobrecimiento y el bandolerismo, “la práctica del saqueo (...) adquiere (...) el carácter de principal factor de (...) supervivencia de los ejércitos en lucha.

¹² *Ibid*, p. 71

¹³ José Agustín Catalá (compilador): *Simón Bolívar (1813-1826). Contra la corrupción administrativa. Rómulo Betancourt (1941-1981)*, Centauro, Caracas, 1981, p. 17 y ss.

¹⁴ *Ibid*, p. 22 y ss. En la compilación de Don José Agustín se hallan algunas referencias conocidas del Libertador contra la corrupción administrativa, tanto en Venezuela, como en el resto de la Gran Colombia.

¹⁵ Santos Michelena, “Informe del Ministro de Hacienda al Congreso Nacional”; en Tomás Enrique Carrillo Batalla: *Historia de las finanzas públicas en Venezuela*, vol. 1, t. I, Arte, Caracas, 1969, p. 119.

¹⁶ *Op.Cit.*, p. 97.

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ *Ibid*. En abril de 1855 Pedro Núñez de Cáceres afirmaba lo siguiente: “...nadie se mueve: oyen todo como si fuera una novela, y tienen razón, porque nadie aplica a otro una pena cuando ve que el mismo la merece. Olvido de lo hecho: un velo a lo pasado, es todo lo que se contesta, y como sin duda se repetirán a la larga los mismos actos, vendrá después otro velo y otro olvido...” Pedro Núñez de Cáceres: **Memorias**, FUNRES, Caracas, 1993, p. 185.

¹⁹ Simón Sez Mérida: “La corrupción política”, en: Varios autores: **La corrupción en Venezuela**, Vadell Hermanos, Valencia-Venezuela, 1985, p. 79. Acerca de Miguel Peña, ver Don Carlos Capriles Ayala, *Origen de la corrupción en Venezuela*, Ediciones Capriles, Caracas, 1996, p. 184-185.

²⁰ Pedro Núñez, *Op.Cit.*, p. 633. Al general Páez le resultó muy beneficiosa sus

vinculaciones con los negociantes Juan Pablo Huizi (venezolano) y William Ackers (escocés). Ver C. Capriles A, *Op.Cit.*, p. 132-138 y 156-157. Mayores datos acerca de Huizi y Ackers, en Fundación Polar: *Diccionario de Historia de Venezuela*, Caracas, 1988, A-D, p. 24; E-O, p. 496-497.

²¹ Pedro Núñez de Cáceres, *Op.Cit.*, p. 628.

²² *Ibid*, p. 508

²³ Un buen estudio sobre el período de José Tadeo Monagas en donde de manera tangencial se describe la corrupción durante este gobierno, es el realizado por Rafael Castillo Blonquist: *José Tadeo Monagas, auge y consolidación de un caudillo*, Monte Avila, 1991, pássim. En este libro, a pesar del buen trato dado por el autor al personaje, son inocultables los hechos de corrupción cometidos por los representantes mayores de la familia Monagas, incluso antes de llegar al poder. Una opinión favorable al gobierno de José Tadeo Monagas, en Lino Level de Goda: *Historia contemporánea de Venezuela, política y militar*, Tomo Primero, Imprenta Nacional, Caracas, 1954, p. 54 y ss y 73-74.

²⁴ Sobre la esposa de J.T. Monagas, ver Pedro Núñez, *Op.cit.*, p. 281, 286-287. Para el 9 de junio de 1856, tiempo de la dictadura del General José Tadeo Monagas, un Editorial del Times decía lo siguiente: “Entre todos los gobiernos Hispano-Americanos, Venezuela es la que figura en mayor escala de corrupción y degradación, siendo al mismo tiempo el gobierno más insolente”. Pedro Núñez, *Ibid*, p. 230. La opinión del Time era parecida a la de las cancillerías extranjeras a comienzos del siglo XX. Ver *Documentos Británicos relacionados con el bloqueo de las costas venezolanas*, FUNRES, Caracas, 1982, p. 31 y ss.

²⁵ Pedro Núñez, *Op.Cit.*, p. 289. (sub. del autor). Un Documento revelador de la sobrecarga delictiva durante el gobierno de Monagas, lo constituye el “Acta del Concejo Municipal de Valencia; marzo 6, 1858; en Francisco González Guinan: *Historia contemporánea de Venezuela*, EDIME, 1954, t. VI, p. 123 y ss.

²⁶ Pedro Núñez, *Op.cit.*, p. 271 y ss.

²⁷ *Ibid*, p. 555.

²⁸ Sobre los manejos de Guzmán Blanco en este empréstito (llamado también “de la Federación”), consultar Level de Goda, *Op.cit.*, p. 579 y ss; igualmente todo el Capítulo IV. También a Ramón Díaz Sánchez: *Guzmán, eclipse de una ambición de poder*, Hortus, Caracas, 1953, principalmente el capítulo IV de la Sexta Parte y las notas 3 y 4. Acerca de los delitos cometidos por Guzmán contra el patrimonio público, ver Manuel Briceño: *Los «ilustres» o la estafa de los guzmanes*, Fe y Cultura, Caracas, s/f. En estos dos trabajos y en el de Level de Goda existe información detallada acerca del peculado de Guzmán Blanco y su padre. Más recientemente las investigaciones de María Elena González Deluca: *Negocios y política en tiempos de Guzmán Blanco*, UCV, Caracas, 1981, pássim; igualmente Tomás Polanco Alcántara: *Guzmán Blanco, tragedia en seis partes y un epílogo*, Academia Nacional de la Historia, Grijalbo, Caracas, 1992.

²⁹ Acerca de la pobreza de la familia Guzmán antes de llegar al poder, *Ibid*, p. 63 y ss.

³⁰ Fueron dos los personajes acusadores de Roja Paúl, los doctores Tomás Michelena y Francisco Bustamante. Según estos señores, el monto del desfalco fue de 16.880.231 bolívares, aunque hubo otra acusación pública que ubicó la cifra en casi 21 millones. Michelena y Bustamante presentaron ante el Congreso un razonamiento bien fundamentado. Por su parte, Domingo A. Olavarría defendió a Rojas Paúl. Su defensa fue igualmente razonada y concluye diciendo que el desfalco por el cual se acusaba a Rojas era una acusación “peregrina e imaginaria”. Rojas se defiende y dice que la acusación es “política” y “personal”, liderizada por “oposicionistas” sin fundamento. También en favor de Rojas, se inserta el testimonio de quienes fueron sus dos ministros de Hacienda: Vicente Coronado y José María Larez; igualmente un Informe de la Comisión de Hacienda. **Ver *La administración fiscal del doctor Juan Pablo Rojas Paul, la acusación y la defensa ante el jurado de la opinión pública***, Casa Editorial de la Opinión Nacional, Caracas, 1890. Más acerca de la la sobrecarga delictiva en el gobierno de Rojas Paúl, en Francisco González Guinan, *Op.Cit.*, t. XIV, p. 514-515.

³¹ El general Ignacio Andrade se defiende y niega cualquier vínculo con hechos de corrupción. Reconoce que presidió un gobierno de corruptos donde la deslealtad y la traición de sus colaboradores, tanto en la administración pública como en el ejército, determinó su derrocamiento. La lectura de sus Memorias confirma que para fines del siglo XIX, la sobrecarga delictiva era dueña y señora de Venezuela. Ver Ignacio Andrade: *¿Por qué triunfó la Revolución Restauradora?* Memorias y exposición a los venezolanos de los sucesos 1898-1899, Garrido, Caracas, 1955.

³² Acerca del uso del poder por parte de J.V. Gómez, para apropiarse de tierras y otros recursos, ver el trabajo de Manuel Caballero: *Gómez, el tirano liberal*, Monte Avila, 1995, p. 183-186. En este proceso hubo también beneficiarios colaterales, ver p. 193-199.

³³ Friedrich Gerstaecker: *Viaje por Venezuela*, UCV, Caracas, 1968, p. 23-24. Acerca de la calidad ciudadana, técnica y profesional de los militares venezolanos desde 1810, (incluyendo a soldados y oficiales), ver Carlos Capriles Ayala, *Op.Cit.*, p. 17-20; 22 y 101-102.

Boletín del Secretariado del Episcopado venezolano.

³⁴ Friedrich Gerstaecker, *Op.Cit.*, p. 25.

³⁵ Pedro Núñez de Cáceres, *Op.cit.*, p. 165-166.

³⁶ *Ibid*, p. 204.

³⁷ “Instrucción Pastoral, 1904”, citada por Ovidio Pérez Morales, *El Nacional*, febrero 27, 1982. Cfr. con la opinión actual de la Iglesia Católica venezolana. Ver *Iglesia venezolana. Boletín del Secretariado del Episcopado venezolano*. Año 11, julio-septiembre, 1983, N° 41, p. 118 y ss. Igualmente, “Mensaje de Monseñor Roa Pérez”, en *Panorama*, junio 7 1998.

³⁸ *Ibid*, “Instrucción Pastoral”.

³⁹ *Ibid*.

⁴⁰ El balance arrojado por este organismo en su lucha contra la corrupción fue de absoluto fracaso. Los distintos gobiernos (incluido el de Betancourt), parlamentos y

partidos del período democrático, sabotearon las actividades de esta Comisión. Ver “Informe de la Comisión investigadora presentado al Congreso Nacional durante los años 1958-1959; 1959-1960; 1959-1964”; en Pedro Quilique Quijada: *Contribución al estudio del enriquecimiento ilícito en Venezuela, 1813-1959*, Centauro, Caracas, 1973, p. 347 y ss.

⁴¹ Stephen Morris citado por Francisco Laporta, *Op.Cit.*, p. 61-62, menciona el “equilibrio estructural” como un juego de controles automáticos entre el Estado y los “intereses organizados” de la sociedad. Agrega que la ausencia del equilibrio desdibuja el límite hasta donde puede llegar uno y otro. La corrupción se produciría entonces cuando el desequilibrio inhabilita la capacidad de ambos para equilibrar el comportamiento político. Laporta ejemplifica de la siguiente manera: “si predominan los intereses de las organizaciones sociales, existe una tendencia fuerte al soborno; si las organizaciones estatales no tienen el contrapeso de las sociales, aquellas tenderán al abuso del poder y a la extorsión”

⁴² Acerca de la relación entre servicios públicos y bienestar, ver Janet Kelly: *Servicios Públicos: clave para el bienestar*, Ediciones IESA, Caracas, 1996.

⁴³ Un estudio revela que en algunos Juicios de Residencia realizados en Venezuela entre 1552-54; 1673-77; y 1782-86, la acusación por negligencia de funciones en la gestión de los servicios, alcanzó el 73% de los cargos hechos por los vecinos. Esta cifra demuestra la ineficiencia de algunas funciones de carácter público. Porcentajes relativamente parecidos podríamos localizar en los juicios posteriores, no sólo de Residencia, sino incluso en las Visitas y demás procedimientos administrativos y fiscales del imperio colonial español en Venezuela. Ver Cristián Camacho: *Codicicia y negligencia. El funcionario del sistema colonial español en Venezuela*. [On-line] Disponible en: en <http://www.monografias.com/trabajos5/codneg/codneg.shtml>

⁴⁴ Ver Cristián Camacho: *Medicina y sanidad en la época de Guzmán Blanco*, ULA, (mimeo), Mérida, 1982, p. 62, Cuadro 8.

⁴⁵ *Ibid*, p. 65 y ss.

⁴⁶ *Ibid*, p. 75, (cuadros y gráficos).

⁴⁷ Acerca del concepto de Sociedad Implantada, ver Germán Carrera Damas, *Op.Cit*, p. 11 y ss.

⁴⁸ Acerca del Poder Moral propuesto por el Libertador, ver Luis Mariñas Otero, *Las constituciones de Venezuela*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1965, p. 191-192, principalmente la parte relacionada con las atribuciones de la Cámara de Moral.

⁴⁹ Una encuesta al respecto fue la patrocinada por The Wall Street Journal of the Americas; en *El Nacional*, abril 27, 1998, p. D-1. Esta encuesta reveló que el 74 por ciento de la población venezolana abriga “poca confianza” en los tribunales de justicia.

⁵⁰ Acerca de los delitos bancarios y escándalos financieros de los últimos años, ver Agustín Beroes: *Recadi, la gran estafa, Planeta*, Caracas, 1990. Juan Carlos Zapata: *Los ricos bobos*, Alfadil, Caracas, 1995. Más recientemente Roseliano Ojeda: *¿Cómo se desangra un país...! ¿Qué hacer...?* Vadell Hermanos, Caracas,

1997. De este último texto, el capítulo titulado “La corrupción (1987-1997)”, p. 135 y ss, relacionado con la corrupción bancaria en Venezuela y sus mayores protagonistas. Un estudio jurídico del peculado y la malversación en Venezuela es el de Beltrán Haddad: *Peculado y malversación*, Livrosca, Caracas, 1996.

⁵¹ “Decreto de Simón Bolívar sobre reparto y adjudicación de bienes secuestrados a españoles y americanos realistas a los oficiales y soldados del ejército patriota, Angostura, octubre 10 de 1817”, en *Materiales para el estudio de la cuestión agraria en Venezuela*, UCV-CDCH, Caracas, 1964, Tomo 2, Doc. 112. También la “Ley sobre reparticiones de bienes nacionales entre los servidores de la patria, Angostura, enero 6 de 1820”, *Ibid*, Doc 137; y la “Ley haciendo asignaciones de bienes nacionales a los que sirvieron a la República desde el año 6º hasta el 9º. El Rosario de Cúcuta, septiembre 29 de 1821”, *Ibid*, Doc. 165.

⁵² Ver Germán Carrera Damas, *Op.Cit.*, p. 66-67

⁵³ Ver Domingo A. Rangel: *Capital y desarrollo, el rey petróleo*, UCV, Caracas, 1977, p. 18 y ss.

⁵⁴ Datos y cifras sobre la problemática social venezolana en el trabajo conjunto del PNUD/FNUAO y OCEI: *Informe sobre el Índice y entorno del desarrollo humano en Venezuela*, Caracas, 1997.

⁵⁵ Grupo Roraima: *Más y mejor democracia*, p. 25 y ss. Sobre esto consultar la Colección para la Reforma del Estado, Caracas, 1988, sobre todo los volúmenes 1, 3, 4, 5 y 8. También el libro de Moisés Naim y Ramón Piñango: *El caso Venezuela...*, dentro de esta obra, principalmente los trabajos de Diego Bautista Urbaneja; “El sistema político o cómo funciona la máquina de procesar decisiones”; Antonio Cova y Thamara Hannot; “La administración pública: otra forma de ver a una villana incomprensible”; y el de Moisés Naim y Ramón Piñango; “El caso Venezuela, una ilusión de armonía”.

⁵⁶ El sociólogo Mikel de Viana afirma con razón que en Venezuela este tipo de relaciones son de “reciprocidad particularista”, es decir, aquellas que corresponden a “relaciones primarias verticales mediatizadas”. Ver Mikel de Viana: “La sociedad venezolana y su resistencia al cambio”; en *SIC*, diciembre 1997, Año LX, N° 600, p. 571.

