



HAL
open science

Corrupción y reforma política: la inercia política de Brasil ante las elecciones de 2018

Frédéric Louault

► **To cite this version:**

Frédéric Louault. Corrupción y reforma política: la inercia política de Brasil ante las elecciones de 2018. Les études du CERI, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2018, pp.16 - 22. hal-03458415

HAL Id: hal-03458415

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03458415>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Corrupción y reforma política: la inercia política de Brasil ante las elecciones de 2018

Frédéric Louault

Después de la turbulencia política del año 2016 –marcada por la destitución de Dilma Rousseff y el colapso del Partido de los Trabajadores (PT) en las elecciones municipales– Brasil entró en 2017 en un periodo de estabilización económica pero de estancamiento político.

El presidente interino Michel Temer, desprovisto de legitimidad electoral, emprendió una agenda de reformas económicas y sociales: reforma al código de trabajo y al sistema de pensiones, reformas al seguro médico, gestión de los recursos petroleros (regreso al sistema de concesiones), desfiscalización de las exportaciones y de las inversiones, etc. Estas reformas, entre las cuales algunas aún están siendo debatidas en el congreso, buscan reducir el gasto público y estimular la actividad económica con la finalidad de dar confianza al sector empresarial. Las reformas están inspiradas en un programa difundido desde el mes de octubre de 2015 por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) titulado “puentes hacia el futuro”¹. Después de 2 años de contracción en el producto interno bruto, Brasil técnicamente salió de la recesión económica (con una tasa de crecimiento estimada del 1% en 2017); la curva del desempleo comienza a invertirse (12.2% en noviembre de 2017 contra 13.1% en enero del mismo año) y la inflación está controlada (3.5%)². La depreciación del Real estimula las exportaciones en un contexto internacional favorable. Sin embargo, la recuperación aún es lenta y frágil, y algunos indicadores llaman a la prudencia (inversiones, producción industrial, deuda pública, trabajo informal, etc.). Tal agenda de reformas, contrario al programa sobre el cual Dilma Rousseff fue reelecta democráticamente en octubre de 2014, es difícil de aceptar para un gran número de brasileños, sobre todo cuando Michel Temer y varios de los miembros de su gobierno han sido directamente involucrados en escándalos de corrupción³. Las protestas sociales como manifestaciones y huelgas generales se han multiplicado para denunciar las reformas emprendidas por el gobierno. El presidente interino hizo caso omiso de estas reivindicaciones, incluso autorizó el despliegue de fuerzas armadas en las calles de Brasilia con el fin de reprimir a los manifestantes⁴.

Si Temer ha conseguido resistir a las diferentes presiones (judiciales, populares y políticas) ejercidas en su contra, sigue siendo un presidente tampón muy impopular y extremadamente

¹ PMDB, Ponte para o futuro, 27 octubre 2015: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf.

² BNP Paribas, “Brésil. La reprise à l’aune de la santé des agents économiques”, Economic Research, EcoEmerging, 4e trimestre 2017.

³ En 2017, varios factores han perturbado el ritmo de las investigaciones contra actos de corrupción: 1) La muerte del magistrado que sacó a la luz pública el caso Lava Jato, Teori Zavascki, en un accidente de avión que sucedió el 19 de enero y cuyas causas aún son misteriosas; 2) La nominación el 7 de febrero por Michel Temer de su ministro de Justicia, Alexandre Moraes, como juez del Tribunal Supremo Federal; 3) La nominación el 17 de septiembre por Michel Temer de un nuevo Procurador General de la República, Raquel Dodge, para remplazar al cómodo Rodrigo Janot (nombrado en 2013 por Dilma Rousseff y quien llegaba al final de su mandato).

⁴ Un decreto presidencial del 24 de mayo de 2017 autorizaba “el empleo de las Fuerzas Armadas para garantizar la ley y el orden en el Distrito Federal” (Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, “Decreto do 24 de maio de 2017”). Debido al gran rechazo e indignación suscitados por esta medida el decreto fue abrogado inmediatamente.

frágil a nivel político. ¿Cómo se puede interpretar el afianzamiento en el poder de un dirigente tan debilitado? ¿Cómo se puede explicar este estancamiento político en Brasil y cómo las élites políticas sacan provecho de esto? En las siguientes líneas mostramos cómo el clima de corrupción pesa sobre las relaciones ejecutivo-legislativo y sobre la reforma del sistema político. Una mirada intuitiva e ingenua haría pensar que la presión ligada a la multiplicación de escándalos podría incitar a los actores políticos a trabajar conjuntamente para realizar una reforma política de mayor envergadura. Sin embargo, un análisis más fino de los hechos muestra que esto no es así. Las élites en el poder han conseguido resistir al cambio y han impuesto una fuerza de inercia que frena –incluso bloquea– todo proyecto que busca transformar el marco, las reglas y las prácticas políticas.

Michel Temer, un presidente tampón protegido y apoyado por el Congreso

La operación de anticorrupción Lava Jato sacude desde hace más de tres años la vida política brasileña. El balance en cifras de esta investigación de gran envergadura, iniciada el 17 de marzo de 2014, solo es provisional pero significativo. Para finales de 2017, los desvíos de dinero habían sido estimados a más de doce mil millones de euros; ciento cincuenta y ocho acusados aceptaron colaborar con la justicia a cambio de reducir sus condenas, y ciento sesenta y cinco sentencias fueron ejecutadas sumando en su conjunto un total de mil seis cientos y treinta y cuatro años de prisión⁵. Nueve figuras políticas de primer orden fueron definitivamente condenadas, entre las cuales se encuentra el ex-presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha (PMDB, condenado a 15 años de prisión), el ex-primer ministro de Lula da Silva, José Dirceu (PT, 23 años de prisión), el senador Gim Argello (PTB, 19 años de prisión), así como el diputado federal Pedro Côrrea (Partido Progresista, PP, 20 años de prisión).

Dirigentes políticos condenados por corrupción en 2017⁶

Nombre	Partido	Función ejercida	Sentencia
Eduardo Cunha	PMDB	Presidente de la Cámara de Diputados	15 años y 4 meses
José Dirceu	PT	Ex-ministro	23 años
João Vaccari	PT	Tesorero del partido	15 años y 4 meses
Delúbio Soares	PT	Tesorero del partido	5 años
André Vargas	PT	Diputado Federal	14 años y 4 meses
Luiz Argôlo	SD	Diputado Federal	11 años y 11 meses
Gim Argello	PTB	Senador	19 años
Pedro Corrêa	PP	Diputado Federal	20 años y 7 meses
João Cláudio	PP	Tesorero del partido	8 años y 11 meses

Fuente: O. Dabène et F. Louault, *Atlas du Brésil. Promesses et défis d'une puissance émergente*, 2e édition, Paris, Autrement, 2018.

⁵ Fuente: Ministerio Público Federal, A Lava Jato em números (<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros>).

⁶ Solamente aparecen las sentencias definitivas hechas en 2017 (y no aquellas objetos de apelación, como la de Lula da Silva, en la cual el juicio de segunda instancia ha sido programado para el mes de enero de 2018).

No hay semana en la que no haya una nueva acusación que refuerce el descrédito que sufre la clase política. Así, Geddel Vieira (PMDB), quién fue ministro en los gobiernos de Lula, Rousseff, y Temer, fue sentenciado a prisión el 8 de septiembre de 2017 después de que la policía descubriera en una de sus residencias cincuenta y un millones de reales en billetes de baja denominación guardados en maletas. Geddel Vieira había sido detenido por primera vez el 3 de julio por obstrucción a la justicia y fue puesto en detención preventiva, obteniendo inmediatamente el derecho de purgar su pena en prisión domiciliaria.

El mismo presidente Temer (PMDB) fue alcanzado por la justicia. La Corte Suprema le abrió un proceso por corrupción pasiva a petición del procurador general de la República Rodrigo Janot, pero el proceso fue cerrado por los diputados en la Cámara Federal el 2 de agosto de 2017 sin darle seguimiento alguno⁷. Cabe señalar que fueron esos mismos diputados los que habían autorizado un año antes el proceso de destitución contra Dilma Rousseff (PT) por cargos que a priori fueron menos graves... Se midió con “un doble rasero”. El juicio político a Dilma Rousseff, so pretexto de legalidad, tenía un objetivo político muy claro: acelerar la salida de la presidenta reelecta en 2014 y poner fin a la dominación del PT en el Ejecutivo Federal, el cual estuvo presente desde 2003 debido a que la oposición fue incapaz de provocar una alternancia política a través de las urnas. En 2017, las relaciones de poder y los desafíos habían cambiado. El congreso, mayoritariamente controlado por diputados que sacaron provecho del juicio político para reforzar sus posiciones de poder, no tiene actualmente ningún interés para precipitar la caída de Temer. Al contrario, los diputados desean mantener un mínimo de estabilidad política para preparar las próximas elecciones generales, previstas en octubre de 2018. Asimismo, esperan a corto plazo aprovechar la extrema fragilidad política de Temer cuyo porcentaje de popularidad descendió a 5% en diciembre de 2017⁸. Los congresistas que forman la base aliada actual también pueden ejercer toda su influencia para tomar decisiones y negociar su apoyo al presidente a cambio de prerrogativas políticas. Por lo tanto, Temer está protegido por el Congreso y controlado por éste.

Un segundo proceso contra Michel Temer fue presentado el 20 de septiembre de 2017 por el procurador general de la República, en esta ocasión se le acusó de obstrucción a la justicia y de participación en una organización criminal. Sin embargo, esta demanda siguió el mismo camino que la anterior: fue archivada por la Cámara Federal el 26 de octubre (solamente 233 diputados votaron a favor de la acusación contra el presidente). Durante su presidencia interina, Temer no sufrió por lo tanto la misma campaña de destrucción política que vivió Dilma Rousseff en 2016. Se observa claramente el rol decisivo que jugó el Congreso para mantener el equilibrio político. Pero los congresistas no solamente tienen el poder de destituir o conservar a un presidente o a una presidenta, sino que también son los cancerberos del sistema político impidiendo, desde hace varias décadas, toda iniciativa de reforma política que ponga en peligro sus propios intereses y afecte el control que tienen sobre la vida política.

⁷ Al final de la votación, 227 diputados apoyaron el procedimiento, pero para que el proceso siguiera su curso y fuera analizado por el Senado se habrían necesitado 342 votos (tres quintas partes)

⁸ “Para maioria, governo de Michel Temer é pior que o de Dilma Rousseff”, Instituto Datafolha, 4 de diciembre de 2017.

Como lo señalaba el mismo Michel Temer en 2015 aún cuando era vicepresidente de la República, “el Congreso es el señor absoluto de la Reforma política⁹”.

El arte de aprovechar las fallas del sistema electoral

Brasil es por lo tanto víctima de su congreso y prisionero de su sistema electoral instaurado por la Constitución de 1988. Éste último genera distorsiones democráticas que son cada vez más visibles. La elección de diputados de representación proporcional a través de listas abiertas establece un presidencialismo de coalición basado en la individualización de comportamientos políticos, la fragmentación partidista y la inestabilidad de las alianzas. Dada la imposibilidad para apoyarse en una mayoría estable en el congreso, el Presidente de la República se convierte en “rehén” de una base aliada heterogénea y debe multiplicar las concesiones políticas para gobernar. Algunas de ellas son claramente ilegales, como aquellas que se dieron en el primer mandato de Lula (2003-2006), cuando diputados de la base aliada recibían cada mes varios millones de dólares por debajo de la mesa para votar leyes propuestas por el gobierno (como el caso llamado *Mensalão*, cuyo juicio terminó en 2012 con penas de prisión para distintos dirigentes políticos, entre los cuales estaba el ex-primer ministro José Dirceu).

Otras prácticas hacen uso de canales legales y codificados, por ejemplo la repartición de puestos de poder a aliados políticos en ministerios y agencias estatales o el otorgamiento por parte del Ejecutivo de partidas presupuestarias a los parlamentarios (*emendas parlamentares*). De esta manera, Temer liberó legalmente más de 6.6 mil millones de reales, los cuales fueron depositados a grupos parlamentarios o directamente a diputados con la finalidad de hacer proselitismo en sus circunscripciones electorales. Estos montos, fueron particularmente relevantes cuando los diputados examinaron las acusaciones formuladas por el procurador general de la República Rodrigo Janot: 4.4 mil millones fueron desbloqueados entre junio y julio (antes de la votación del 2 de agosto), y después, 2.2 mil millones suplementarios entre septiembre y octubre (antes de la votación del 23 de octubre)¹⁰. Asimismo, después del 2 de agosto, Temer destituyó de sus funciones a los aliados de los diputados que votaron contra él y que ocupaban funciones en el ejecutivo nacional o en las representaciones regionales de agencias federales. Posteriormente, Temer redistribuyó esos puestos a personas cercanas de los diputados que votaron a su favor¹¹. Es así que los superintendentes del Instituto Nacional de la Colonización y de la Reforma Agraria (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA) en los estados de Espírito Santo, Paraná y Sergipe fueron destituidos. Estos superintendentes habían sido nombrados a través de los diputados Fernando Francischini, Laércio Oliveira y Carlos Manato (miembros del Partido Humanista de Solidaridad) quienes votaron contra Temer el 2 de agosto. Los dirigentes de la poderosa Agencia Nacional de Minas quienes estaban ligados a los diputados Paulo Foletto y Luiz Lauro Filho (ambos miembros

⁹ “Temer diz que Congresso é o senhor absoluto da reforma política”, *Jornal do Brasil*, 17 de marzo de 2015.

¹⁰ J. Pereira, “Denúncias contra Temer movimentaram R\$ 6,6 bilhões em emendas parlamentares”, *Congresso em Foco*, 30 de octubre de 2017.

¹¹ M. Louro, “Temer demite aliados dos deputados que votaram a favor do seu julgamento”, *Público*, 28 de agosto de 2017.

del Partido Socialista Brasileño) siguieron el mismo camino. Los puestos vacantes pudieron servir para recompensar a otros aliados, sobre todo teniendo en mira la negociación en el Congreso del proyecto de reforma al sistema de seguridad social. Temer, para gobernar haciendo frente a su ilegitimidad y a su impopularidad, empleó un esquema clásico que combina concesiones y amenazas. Es a ese precio que él consigue mantener un mínimo de estabilidad en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El financiamiento privado de campañas electorales, incorrectamente organizado e incorrectamente controlado, constituye otra falla del sistema electoral. Las reglas de financiamiento generan un reclutamiento plutocrático del personal político y una colusión entre las empresas privadas y los poderes públicos. En los años 2000, en un contexto de crecimiento económico y de grandes políticas de construcción, algunas empresas importantes dentro del sector de la construcción (Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez) se hicieron especialistas del financiamiento de campañas electorales y literalmente *cartelizaron* la vida política. Las “donaciones” oficiales de estas cinco empresas a los candidatos y partidos políticos pasaron de 16.8 millones de reales en las elecciones de 2002 a 234 millones en 2010 y más de 300 millones en 2014 (de los cuales 111 millones provinieron de Odebrecht)¹². En paralelo, estas empresas contribuyeron al desarrollo de nuevas redes de corrupción tan amplias y estructuradas que pudieron penetrar todos los niveles de poder. El caso Lava Jato evidencia solamente algunas ramificaciones de esa tela araña. El sector de la construcción no es más que un ejemplo entre otros. Empresas de distintos sectores gastaban millones de reales en cada elección para elegir a candidatos que defenderían sus intereses. El grupo JBS, primera empresa brasileña agroalimentaria, que representa un cuarto del mercado mundial de carne bovina, inyectó más de 463 millones de reales en las campañas electorales entre 2006 y 2014 (de los cuales 366.8 millones fueron para las elecciones de 2014)¹³. En 2014, el comité de campaña de Dilma Rousseff y Michel Temer recibió donaciones por más de 355 millones de reales, de los cuales 69 millones provinieron de JBS¹⁴. Hubo que esperar el mes de noviembre de 2015 para que la presidenta reelecta impusiera –a través de un veto a una “mini reforma electoral” votada por el Congreso (Ley núm. 13.165/2015)– la prohibición de financiamiento privado a campañas electorales. Algunos días más tarde, el presidente de la Cámara de Diputados Eduardo Cunha autorizaba la apertura del procedimiento de juicio político contra Rousseff. Para las elecciones de 2018, el Congreso aprobó la creación de un “Fondo especial de financiamiento de campaña” (Ley 13.487 y 13.488 del 6 de octubre de 2017). Este financiamiento público, con un monto total de 1.7 mil millones de reales, permite compensar la prohibición de financiamiento privado en las campañas electorales.

¹² Las donaciones oficiales están disponibles en el sitio del Tribunal Superior Electoral (rúbrica “rendición de cuentas electorales”) <http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitaComite.action>.

¹³ L. Prazeres, “Doações da JBS a políticos equivalem a 18,5 % de empréstimos com BNDES”, UOL? 28/01/2015.

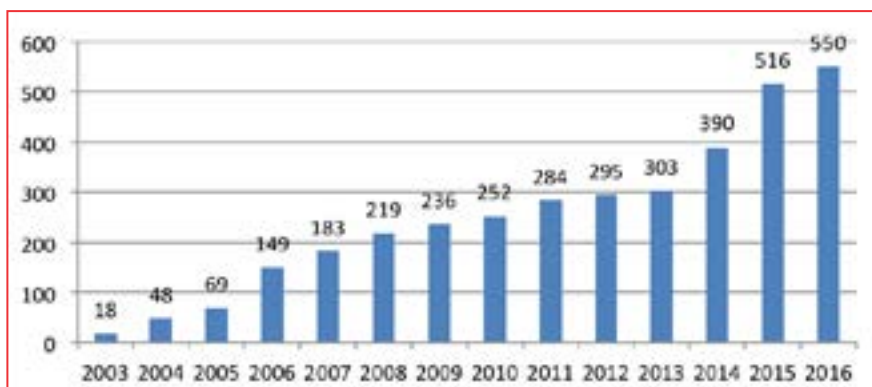
¹⁴ Además de su implicación en un caso de venta de carne en mal estado que estalló en marzo de 2017, el grupo JBS se encuentra en el origen del escándalo que desestabilizó a Michel Temer. Al ser investigado en 2016 en el marco del caso Lava Jato, un dirigente del grupo JBS, Joesley Batista, decide colaborar con la justicia. El 7 de marzo de 2017, Joesley Batista se reúne con Michel Temer y graba la conversación sin su consentimiento. Él le anuncia que sobornó al ex presidente de la Cámara Federal, Eduardo Cunha (que se encontraba encarcelado) para comprar su silencio. Michel Temer le responde “debes mantener eso”. La difusión de esta grabación es la base de las acciones emprendidas contra Temer por el Procurador General de la República Rodrigo Janot.

Igualmente se instauró un tope financiero: 70 millones de reales para los candidatos a la presidencia de la república y 2.5 millones para los candidatos a la Cámara Federal. Pero esta nueva mini reforma electoral no le otorga a la Justicia Electoral los medios para luchar de manera eficaz contra las colusiones informales que existen entre las empresas y los candidatos (cajas negras, etc.). La zona gris donde el marco legal se desvanece en una masa de irregularidades contables no ha desaparecido, aún no existe un control estricto de las recetas y gastos electorales.

Una reforma política imposible

Efectivamente, ciertos cambios dejan entrever un reforzamiento de la lucha contra la corrupción. El número de investigaciones abiertas contra actos de corrupción aumentó considerablemente entre la llegada al poder de Lula en 2003 y la destitución de Dilma Rousseff en 2016 (550 investigaciones en 2016 contra 18 en 2003). Sobre todo, las investigaciones llegaron hasta los más altos niveles del Estado. Duras sentencias fueron dictadas contra personalidades que hasta entonces se consideraban intocables. La impunidad de las élites políticas y económicas ya no es total a pesar de las tentativas de obstrucción orquestadas por algunos dirigentes con la finalidad de frenar el trabajo judicial.

Evolución del número de operativos policiales contra la corrupción (2003-2016)



Fuente: Policía Federal do Brasil (2017)

Sin embargo, la adaptación del marco jurídico (“Ley anticorrupción” núm. 12.846 del 4 de julio de 2013 que responsabiliza a los corruptores y más a los corrompidos) y la represión contra los crímenes de corrupción no son suficientes para cambiar los hábitos políticos. El impacto de las acciones policíacas y judiciales no será duradero sin la aplicación de una reforma profunda al sistema político. En esta materia, el papel del Congreso es ineludible ya que ninguna modificación constitucional se puede realizar sin la aprobación de tres quintas partes de la Cámara de Diputados y del Senado. En junio de 2013, Dilma Rousseff comenzó una batalla contra el Congreso al informar sobre su deseo de convocar a una asamblea constituyente dedicada exclusivamente a la reforma política. Al no contar con apoyo, Rousseff propuso la organización de un referéndum con 5 puntos para la reforma política, no obstante,

tuvo que ceder por segunda vez a causa de las resistencias en el Congreso. Este episodio contribuyó a la deterioración de las relaciones con su base aliada¹⁵.

¿Cómo se puede dar un giro reformador en el seno de congresistas que se benefician desde hace varias décadas del sistema en vigor y que han construido sus carreras y clientelas políticas sobre la base de este sistema? ¿Se puede esperar que ellos limpien los establos de Augias cuando el 40% de los diputados y senadores de la legislatura actual (238 en total) han sido señalados en 2017 por las investigaciones de la Corte Suprema¹⁶? Es muy probable que la onda de choque provocada por la operación Lava Jato provoque a corto plazo una perturbación en el marco y en las prácticas políticas. Si una limpieza al sistema político parece ineludible, las élites políticas brasileñas han demostrado en numerosas ocasiones en el pasado su capacidad de resistencia al cambio, a la recuperación e incluso a la regeneración. El tema de la reforma política, que regresa al corazón de la agenda legislativa en cada crisis mayor del sistema representativo (Collorgate en 1992, Mensalão en 2005, Lava Jato en 2015), solo ha producido hasta ahora pocos resultados concretos en los comportamientos políticos. Como lo señalaba el politólogo Sérgio Abranches en 2005, una reforma política centrada en las reglas electorales tiene pocas posibilidades de producir efectos consecuentes y duraderos si no se articula a una reflexión más profunda sobre la reforma constitucional¹⁷. Mientras que Brasil celebra en 2018 el 30 aniversario de la constitución de 1988, los debates sobre la reforma a la Carta Magna están más que nunca a la orden del día. Pero dado el contexto actual –marcado por una polarización política creciente, la fragilidad del sistema partidista y la prioridad dada a las políticas de estabilización macroeconómica– hay pocas posibilidades de que el próximo presidente de la República disponga de una influencia suficiente ante el Congreso para romper con la inercia política y asumir tal trabajo.

Traducción: Roberto Carrillo Sáenz (doctor en ciencia política, Université libre de Bruxelles)

¹⁵ F. Louault, "La démocratie brésilienne à l'épreuve", *Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes*, Sciences Po, 26 de marzo de 2016 (www.sciencespo.fr/opalc/content/la-democratie-bresilienne-lepreuve).

¹⁶ Cid Gomes, ministro de la Educación del Gobierno de Rousseff, declaró públicamente en marzo de 2015 que el Congreso, dentro de sus filas, contaba con "300 a 400 bandidos". A partir de estas declaraciones tuvo que presentar su renuncia. (Câmara dos Deputados da República do Brasil, "Plenário começa a ouvir Cid Gomes sobre 'achacadores'", 18 de marzo de 2015).

¹⁷ S. Abranches, "Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado?", *Cadernos Adenauer*, Vol. 6, nº 2, septiembre 2005, pp. 39-60.