

III. Problemas y promesas

economía informal, crimen y corrupción, normas y derechos

Bernardo Sorj
Danilo Martuccelli

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SORJ, B., and MARTUCELLI, D. Problemas y promesas: economía informal, crimen y corrupción, normas y derechos. In: *El desafío latino-americano: cohesión social y democracia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, pp. 125-167. ISBN: 978-85-7982-079-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

III. PROBLEMAS Y PROMESAS: ECONOMÍA INFORMAL, CRIMEN Y CORRUPCIÓN, NORMAS Y DERECHOS

1. INTRODUCCIÓN: UNA CULTURA DE TRANSGRESIÓN

La cohesión social es impensable sin el respeto de un conjunto de reglas y de normas. Toda sociedad las posee y en el fondo, y a pesar de las transgresiones, todas ellas tienden a plegarse a las normas. Pero en este ejercicio, las sociedades nacionales divergen fuertemente entre ellas. En algunos casos, el respeto de las normas, asentadas en la tradición o en la religión, son aceptadas por los individuos como el fruto de normas transcendentales, y ello más aún cuando el control social y la sanción comunitaria, en caso de desobediencia, son fuertes. En otras, donde la secularización y la des-tradicionalización son más intensas, el acatamiento de la regla obedece más a predisposiciones éticas personales y cálculos racionales sobre la necesidad de respetar acuerdos contractuales más o menos libremente consentidos, y la mayor o menor predisposición de correr riesgo de punición.

América Latina no escapa a esta realidad. Pero en este registro, como lo veremos, tanto la auto-percepción histórica de los latinoamericanos como la magnitud de los desafíos que enfrentan las sociedades de la región, son acuciantes. De hecho, ambos fenómenos se comunican entre sí. La representación histórica que se posee de la relación con las normas en los países latinoamericanos, agrava el sentimiento de socavón frente a la expansión de fenómenos delictivos o criminales. El resultado, desde la experiencia de los individuos, es tal vez menos empero el sentimiento de vivir en una so-

ciedad verdaderamente anómica (sin reglas –como enunció Durkheim a fines del siglo XIX) que el estar condenados a actuar en sociedades donde la norma tiene un carácter bifronte puesto que su uso difiere en función de la persona con quien se entra en relación (en el dicho de la tradicional política brasileña: “a los amigos se hace justicia, a los enemigos se aplica la ley”).

En América Latina existe una particular cultura de la transgresión (Nino, 1992; Girola, 2005; Araujo, 2006). Esta cultura de una actitud más o menos generalizada de transgresión, testimonia la presencia de una serie de perversiones en la vida social: una tradición legalista; un poder instalado que menosprecia a los ciudadanos (en proporción directa a su falta de poder, económico o político); una tolerancia –a veces incluso una verdadera fruición colectiva– a la transgresión de las reglas. Pues si ciertas formas de transgresión, especialmente la ejercida en forma brutal por la pura imposición del poder económico, político o burocrático, causa repulsa, existe otro lado de la transgresión cotidiana en que ella es vivida como expresión positiva de comprensión, sensibilidad y disposición a ayudar. Si desconocemos este aspecto de nuestra cultura de la transgresión, que ve en la aplicación “ciega” de normas universales, sin considerar las circunstancias personales, un acto deshumano y rígido, difícilmente comprenderemos el por qué ella penetra tan profundamente en nuestras formas de ser.

Esta cultura es una mezcla de actitudes de arbitrariedad y de la “vista gorda”; de severidad en el castigo para unos y de la “ley del embudo” para otros (lo ancho para mí, lo estrecho para los otros). En dirección de los poderosos, la tolerancia puede a veces ser inmensa porque para muchos todavía el poder es inseparable del derecho al abuso, aunque sea como una fatalidad sobre la cual nada hay que hacer. En muchos países incluso, la “viveza” no sólo es tolerada sino que es reconocida como una expresión del “genio” nacional, si bien esta actitud tiende, como veremos, a cambiar. En dirección de los “simples” ciudadanos, a pesar de que la tolerancia sea menor, el abuso se acepta porque en el fondo se piensa que “no es justo que se sancionen a unos y no a otros”, y que “no es justo” enviar una persona “educada, de clase media” a una prisión donde, de hecho, las condiciones son generalmente infráhumanas. En todo

caso, la ley no se aplica a todos por igual, y en particular para los poderosos la impunidad es casi una certeza, pues la posibilidad de usar el poder económico para utilizar a su favor los mecanismos legales, y cuando no, simplemente corromper en algún momento a algún funcionario público responsable por el proceso.

La raíz de esta situación se ubica muchas veces en la herencia colonial, a saber, la distancia –para no decir el abismo– entre el país legal y el país real, esto es, entre lo que la ley manda y lo que la realidad social permite (el famoso “se acata pero no se cumple” de la era colonial). La larga tradición de desconexión entre la “ley” y el “hábito” es tal, que pareciera a veces que las “leyes” no tienen otra vocación que la de favorecer las “prebendas” y la corrupción, en particular aquellas especialmente rigurosas, y por eso mismo simplemente inaplicables (a no ser para castigar a alguien en particular). El resultado es la proliferación de actitudes que, desde esta perspectiva, son vistas por cada ciudadano como “hipocresías”, al mismo tiempo que difícilmente alguien escapa por completo de jugar el juego, inclusive porque no se puede esperar del lado de las autoridades (policiales, judiciales) que las reglas sean aplicadas en forma adecuada (“el que no paga, la paga”).

Pero lo anterior no es sino un lado de la moneda. Por supuesto, que en las sociedades latinoamericanas existe una moralidad, pero ella es elástica y ambivalente. El que cumple la ley, es sin duda un “tonto”, un “quedado” o un “boludo”, pero al mismo tiempo a nadie le cabe dudas que es necesario disponer de reglas. Una transgresión puede ser objeto de un elogio público (la “viveza”, el “curró”), pero tarde o temprano es inevitablemente descalificada como una “conchudez”, o aún más, como una “cagada”. Cierto, para algunos la transgresión es en sí misma legítima, puesto que se vive en una sociedad donde “nadie respeta nada”. Pero en el fondo, como lo indica una investigación empírica sobre la juventud peruana, es la ambivalencia lo que mejor caracteriza esta relación con la transgresión, puesto que ella es, por lo general, a la vez rechazada y admirada (Portocarrero, 2004, capítulo 3). Si se descuida este último punto, la cultura de la transgresión corre el riesgo de ser interpretada como una suerte de constante cultural o psico-antropológica de los latinoamericanos, olvidando hasta qué punto, estos ras-

gos participaron –y en alguna medida aún participan– de un modelo de dominación social.

Insistamos. No estamos frente a agentes naturalmente virtuosos o viciosos. Intereses privados colonizan el Estado y buscan obtener ganancias fantásticas y sin riesgo. Los individuos, de todos los sectores sociales, construyen sus estrategias de sobrevivencia a partir de las posibilidades determinadas por las prácticas establecidas con las instituciones del Estado en una dinámica generalmente perversa. Si bien la corrupción policial causa repulsa, pocos dejarán de usarla si se trata de beneficiar o proteger a alguien querido que burló la ley. Si los alojamientos populares productos de invasión no poseen infraestructura y servicios urbanos adecuados, su población muchas veces se opone a la legalización de la propiedad si esto implica pagar impuestos municipales. Si el llamado sector informal de la economía demuestra una creatividad enorme, también no deja de construirse muchas veces sobre sistemas de regulación semi-criminales, amén de sustentarse en sistemas de propinas a los funcionarios públicos responsables de la fiscalización, y otras veces sus actividades bordean abiertamente el delito.

No podemos, con todo, caer en el anacronismo de proyectar para el pasado las categorías del presente. Pues si la transgresión es una constante en la historia latinoamericana al mismo tiempo fue permanentemente recompuesta, tanto en su sentido como en sus prácticas. Sólo hoy, cuando se diseminaron formas individualizadas de sociabilidad y que el horizonte político es cada vez más un Estado democrático al servicio del bien público, es posible captar la variedad de prácticas pasadas y presentes de formas de transgresión.

Si el pasado –fundado en relaciones de clase jerárquicas, autoritarias y de uso patrimonialista del Estado– es fundamental para entender cómo llegamos al presente, al mismo tiempo es insuficiente para explicar la compleja trama de relaciones que las modernas sociedades latinoamericanas, en particular las urbanas, tejieron en torno a la transgresión de la ley. Esta trama constituye un sistema en el que participan, en forma desigual, pero muchas veces combinadas, ricos y pobres. Pues el policía que justifica en nombre de un salario bajo el pedido de propina (muchas veces chantajeando) al chofer de clase media, o los habitantes de barrios más pobres que

“desvían” agua o electricidad, o las más diversas prácticas ilegales usadas por el llamado sector informal, no pueden ser reducidas, por nuestra “mala conciencia”, a sub-productos de la historia y a los malos ejemplos de las élites. Por detrás de la aparente generosidad de aquellos que transforman los actos de los grupos más pobres en productos de la situación de víctimas se esconde un paternalismo elitista que no comprendió la enorme transformación de nuestras sociedades y la diversidad de conductas y valores que atraviesan los diversos grupos sociales. Parafraseando una vieja consigna de la izquierda latinoamericana, o nos “responsabilizamos todos o no habrá responsabilidad de nadie”.

Como todo fenómeno histórico, las características y vigencia de todas estas prácticas, comienzan a cambiar. Al calor de la transformación que hemos subrayado en un capítulo anterior a nivel del lazo social, y la consolidación de un ideal más abierto y francamente igualitario, la tolerancia a la transgresión –sobre todo en el ámbito público– decrece. Y al mismo tiempo, el crecimiento de la igualdad relacional al acortar las distancias sociales y jerárquicas entre actores, en medio de sociedades profundamente urbanas y cada vez más despojadas de sus antiguos controles comunitarios, facilita la aparición de un conjunto disímil de prácticas transgresivas –delictivas o criminales.

Pensemos, por ejemplo, en la corrupción. Si en otras épocas era parte de los privilegios y de las “reglas de juego” de los grupos de poder, protegidos por la distancia social, es cada vez más considerado por la población como un hecho delictivo (si bien aún no siempre es tratado de hecho como tal), y que en todo caso ha dado lugar en los últimos años a movimientos de revuelta social pero también a una desmoralización silenciosa de la democracia. No es un asunto anodino. La expansión, en la mayoría de los países de la región, todavía lenta pero creciente, de la capacidad fiscal del Estado, donde los que pagan impuestos directos es una base estrecha de empleados y empresarios del sector formal, puede generar nuevas formas de polarización entre los que se sienten beneficiados por la acción del Estado, generalmente los sectores más pobres que usan los servicios públicos de salud y educación y aquellos que sienten que no reciben “nada a cambio” (pues inclusive la seguri-

dad es transferida de hecho a los ciudadanos de clase media, aumentando los costos de vida con transporte privado para los niños o los costos de seguridad del edificio o casa). Esta situación generadora de frustración aumenta con los escándalos de corrupción entre los políticos (que es vivido por las clases medias como un robo “personal”, pues son ellas las que pagan los impuestos) llevando a una creciente insatisfacción con la democracia⁴².

La expansión de fenómenos de este calibre conspira fuertemente contra la cohesión social en democracia. En lo que sigue examinaremos algunos de ellos. La explosión sin precedentes en la región de una violencia urbana armada; la consolidación de un crimen organizado –muchas veces asociada al tráfico de drogas– que pone literalmente en jaque la neutralidad del aparato del Estado; una corrupción que suscita cada vez más reacciones contrarias por parte de la ciudadanía; en fin, un rechazo de la impunidad y de la inefficiencia judicial que va junto con el recurso creciente de los individuos a la justicia. Sin duda que estos temas están asociados a la extrema desigualdad social, pero en la actualidad han adquirido hasta cierto punto una dinámica autónoma y una importancia tal que justifican un tratamiento específico.

En las secciones siguientes discutiremos algunos aspectos del problema de la transgresión, focalizando ciertos temas específicos. Estamos de todas formas lejos de una sociología de la transgresión que nos permita tanto entender las diferentes figuras de cómo ella se expresa y los caminos complejos en que la transgresión cotidiana se transforma en transgresión legal, dada las enormes deformaciones del sistema de “ley y orden”. Se trata de un esfuerzo que necesariamente deberá ser interdisciplinario, en particular aproximando el derecho a la reflexión social y política.

⁴² En una investigación aún no publicada, realizada por Bernardo Sorj, durante las últimas elecciones presidenciales brasileñas, una de las comunidades virtuales (formadas mayoritariamente por jóvenes de clase media) que más creció, llegando en pocas semanas a pasar los 15.000 miembros, fue “Queremos golpe de estado ya”.

2. VIOLENCIA URBANA ARMADA EN AMÉRICA LATINA⁴³

El lenguaje internacional reserva un sentido limitado para la palabra “conflicto”. Los “conflictos” remiten a la política y a los pretendidos caminos para superarlos.. A la violencia de los “conflictos”, se contrapone el esfuerzo por la negociación. Aún en los más terribles, hay espacio legítimo de interlocución. Muy distinto es el tema que aquí nos ocupa: una violencia para la cual ni siquiera poseemos un nombre adecuado. Es llamada “crimen”, pero la expresión es pobre para la complejidad del fenómeno. Se trata en verdad no solamente de un reto para el vocabulario, sino también para las ideas y las políticas disponibles. Este “otro conflicto” se traduce en tasas elevadísimas de muertes violentas, con una abrumadora mayoría cometida por armas de fuego (OMS, 2002: 30). Según algunos estudios, América Latina concentraría el 42% de los homicidios causados por arma de fuego en el mundo (Small Arms Survey, 2004: 176).

El crecimiento de la violencia

Tomemos cuatro países para ilustrar el problema: El Salvador, Guatemala, Venezuela y Brasil. Son buenos ejemplos para comparar porque, a pesar de sus diferencias, presentan señales comunes en la cuestión que analizamos aquí.

Los conflictos armados que tuvieron lugar en América Central durante la Guerra Fría llegaron a su fin en la década del noventa. No obstante, en varios países los niveles de muerte por agresión intencional se mantienen en niveles muy elevados. La tasa de homicidios en El Salvador, por ejemplo, es actualmente de 40 muertes por cada 100,000 habitantes. En Guatemala, la tasa nacional de homicidios es de 46 muertes por cada 100,000 habitantes (de León y Sagone, 2006: 188; Acero Velásquez, 2006: 7).

⁴³ Este texto se basa en Pablo G. Dreyfus y Rubem Cesar Fernandes, “Violencia Urbana Armada en América Latina –otro conflicto”.

Venezuela y Brasil, por otro lado, llegaron a los años ‘80 con perspectivas promisorias de desarrollo y democratización. Sin embargo las tasas de homicidios se dispararon en Venezuela en 1989 (año del “Caracazo”) y su tendencia en ascenso ya no se detiene. De una tasa de 9 homicidios por cada 100,000 habitantes, Venezuela pasó a tasas de 51 homicidios por 100,000 habitantes en 2003⁴⁴ (Briceño León, 2006: 317-321; Acero Vélásquez, 2007: 6). En Brasil, la tasa de homicidios por arma de fuego se multiplicó por tres en dos décadas. De 7 muertes por arma de fuego por cada 100.000 habitantes en 1982, se pasó a 21 en 2002 (Phebo, 2005)⁴⁵. Por lo tanto el problema crece en la región a partir de los 80 o 90, según los casos, y se transforma en un grave problema a partir del 2000.

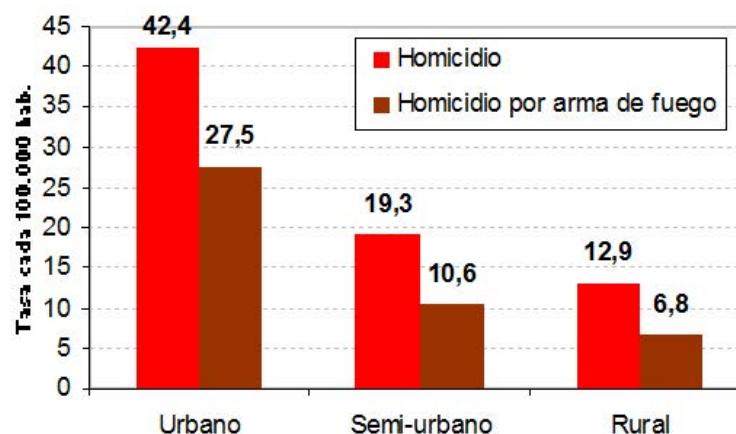
En realidad, este proceso ha conocido un desplazamiento importante: de la violencia epidémica que era considerada un fenómeno típico del medio rural se ha pasado a la violencia como un fenómeno fundamentalmente, si bien no exclusivamente, urbano. Es así que ciudades como Recife (65 homicidios por 100.000 habitantes en 2004), San Salvador (78 en 1998), Caracas (107 en 2006), Cúcuta (60 en 2006), San Pablo (38 en 2004) y Río de Janeiro (51 en 2004) tienen tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes muy superiores a las medias nacionales (Acero Velásquez, 2006: p.17).

Esta relación fue extensamente documentada por Fernandes y de Souza Nascimento (2007), de donde recuperamos el gráfico que sigue, y que resulta de una investigación efectuada, en 2002, sobre los 5.507 municipios brasileños:

⁴⁴ Desde 2004 el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminales (CICP), responsable en Venezuela por la divulgación de las estadísticas criminales, ya no hace públicas las estadísticas de homicidios, por lo que las tasas posteriores son estimaciones.

⁴⁵ El crecimiento de la curva fue apenas interrumpido en Brasil en 2004, lo que fue atribuido, al menos en parte, al impacto de nuevas políticas de seguridad pública, con mayor control sobre las armas de fuego. Ver Ministerio de la Salud, 2005 y Fernandes (coord), 2005.

Tasa de Homicidio en municipios brasileños, según gradiente Rural / Urbano



Fuente: Fernandes y Nascimento Sousa, 2007

Briceño León (2002: 39-40) da una interpretación justa de esta transición: “El proceso de homogeneización e inflación de las expectativas en la segunda o tercera generación urbana ocurre al mismo tiempo que se detienen el crecimiento económico y las posibilidades de mejoría social y se produce un abismo entre lo que se aspira como calidad de vida y las posibilidades reales de alcanzarlo. Este choque, esta disonancia que se le crea al individuo entre sus expectativas y la incapacidad de satisfacerlas por los medios prescritos por la sociedad y la ley, son un propiciador de la violencia, al incentivar el delito como un medio de obtener por la fuerza lo que no es posible de lograr por las vías formales”.

Regresaremos sobre este punto, pero detengámonos en la lógica social central de este proceso. Esta violencia no es esencialmente fruto de inmigrantes que, viniendo del campo a la ciudad, perdieron los controles tradicionales. Es por el contrario, como lo señala con razón Briceño León, fruto de jóvenes de la segunda o tercera generación, que han nacido en las ciudades, y que viven agudos

procesos de frustración. Un fenómeno en el cual es indispensable subrayar elementos contradictorios. (a) En primer lugar, y como el análisis clásico de Merton lo mostró hace décadas, esta violencia delictiva es el fruto de un choque entre el incremento de las expectativas y las insuficientes vías de realización formales (o sea, y para retomar el lenguaje utilizado en un capítulo anterior: estos fenómenos ejemplifican una disociación entre el incremento de las expectativas y las capacidades efectivas de los individuos); (b) este fenómeno, a pesar de la violencia y de la ilegalidad que lo caracterizan, expresan también, como lo hemos visto en los capítulos anteriores, un proceso de homogeneización de expectativas y de comunicación en un imaginario común; (c) por último, y es importante subrayarlo, el incremento de las expectativas, que en otros períodos tuvo esencialmente tendencia a reportarse hacia el sistema político (dando origen a los fenómenos populistas de los años 50 y 60), tienen hoy en día más bien tendencia a traducirse en aspiraciones individuales que buscan satisfacerse fuera del ámbito político y por vías ilegales.

En todo caso, la disonancia entre expectativas y capacidades se refleja, como vimos, en un mapa urbano marcado por desigualdades radicales. Los factores de riesgo se acumulan en ciertas áreas, en medida inversa de los factores de protección. La “pobreza”, en esta perspectiva, pasa a significar una vulnerabilidad crónica delante de los riesgos que se multiplican para los individuos en el medio urbano.

En Río de Janeiro, por ejemplo, la Zona Sur de la ciudad acumula los medios socio-institucionales de protección contra los riesgos de la violencia. Es allí donde se encuentra el “Río Maravilloso”, situado entre las montañas y el océano, que contrasta con las Zonas Norte y Oeste, que están más allá de las montañas, región más pobre, raramente visitada por los turistas extranjeros. La tabla que sigue compara las tasas de homicidio entre algunos barrios de las Zonas Sur, Norte y Oeste de la ciudad. Un barrio famoso de la Zona Sur, Ipanema, muestra tasas de homicidio 43 veces menores que un barrio como Bonsucesso, en la Zona Norte. Con los túneles que hoy cortan la ciudad, se va de Ipanema a Bonsucesso en 30 minutos. Sin embargo, en el *ranking* del Índice de Desarrollo Humano (IDH), la distancia es mucho mayor. Suponiendo que Ipanema se detuviera en su nivel actual de IDH y que el Complexo do

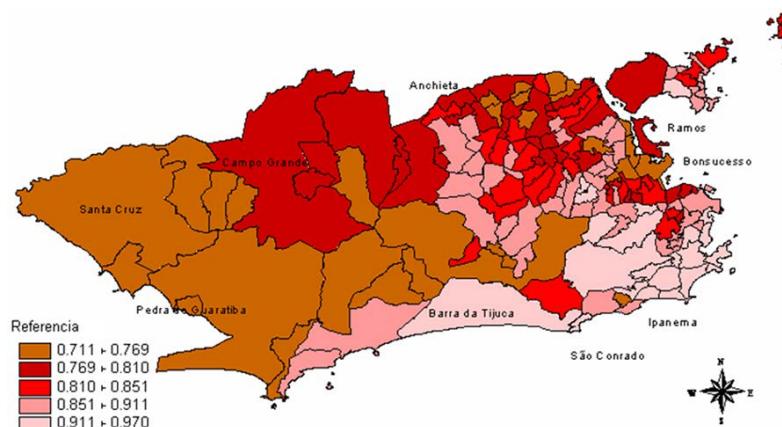
Alemão, la mayor favela (barrios pobres y de construcción precaria) de Bonsucesso, continuase creciendo al ritmo de los últimos 30 años, al Complexo le llevaría casi cien años alcanzar a Ipanema. El mapa de Río de Janeiro, abajo, coloreado según diferencias en IDH, ilustra este punto (Fernandes y de Souza Nascimento, 2007).

Río de Janeiro – El Homicidio en la Geografía de la Ciudad

Barrio	Homicidios		Población		Tasa de Homicidios	
	2003	2004	2,003	2,004	2003	2004
Zona Sur						
Ipanema	8	5	47,106	47,739	17	11
Zona Norte						
Bonsucesso	79	93	19,421	19,682	406	471
Zona Oeste						
Pedra de Guaratiba	26	24	9,755	9,886	267	246

Fuente: Fernandes y de Souza Nascimento, 2007

Índice de Desarrollo Humano, por Barrios de Río de Janeiro, 2000



Fuente: Fernandes y de Souza Nascimento, 2007

Victimización y grupos de riesgo

Pero incluso en los barrios pobres, la victimización no afecta a todos por igual. En 1999, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimaba que la violencia era la primera causa de muerte entre jóvenes (de más de 15 años) en la región (Briceño León, 2002: 34). La variación sufrida por los jóvenes es tan fuerte, que Lisboa y Viegas (2000) proponen que la edad sea la variable estructurante de la interpretación sociológica del problema. El denominador común de “100 mil habitantes” esconde en efecto el impacto de los diversos factores en el grupo específico de la juventud; de esa forma, el cálculo usual de “tasas” a partir de la población en general pierde información relevante sobre las variantes en la violencia y sus asociaciones.

Los datos educacionales son coincidentes en los cuatro casos examinados. El grupo de riesgo es compuesto por jóvenes urbanos, que conocen la ciudad y sus tramas, y que llegó, inclusive, a frecuentar la escuela. No son analfabetos, pero tampoco fueron formados para superar los obstáculos de la integración en la sociedad formal. Están a medio camino entre el analfabetismo, más típico de la generación de sus padres, y la educación calificada exigida por el mercado. Tendríamos ahí un criterio para establecer las dimensiones del grupo de riesgo en los centros urbanos de América Latina. En Venezuela, 27% de los hombres jóvenes entre 15 y 18 años de edad ni trabaja ni estudia (Briceño León, 2002: 38). En Brasil, 13,8% de los jóvenes de 15 a 24 años no estudia y no trabaja, con el agravante que entre los que no completaron la educación básica de ocho años la proporción sube a 19,6% (según PBAD, 2005). Son cifras atemorizantes, propias de una generación que parece condenada a los riesgos de la informalidad, campo propicio para la proliferación de las actividades delictivas.

No sólo la violencia, sino también la sexualidad tiende a ser practicada temprano en esta generación, y de modo libre, independiente del control de los adultos próximos. En América Central, el 25% de los hogares se encuentra bajo la jefatura de mujeres solas y jóvenes, con mayor preponderancia de esta condi-

ción en áreas urbanas. En Brasil, donde cifras igualmente importantes son citadas (27%), se encuentra una correlación positiva entre la proporción de familias lideradas por jóvenes mujeres y las tasas de violencia letal por arma de fuego (Fernandes y Sousa do Nascimento, 2007). Según un estudio realizado por IEPADES, un 38% de las jóvenes que forman parte de las Maras ya son madres (de León y Sagone, 2006: 182).

Las Maras surgen en El Salvador a finales de la década de los 80, principalmente en el Área Metropolitana del San Salvador. Al principio, el fenómeno se caracterizaba por la presencia de un gran número de pequeñas pandillas que actuaban en la zona céntrica de la ciudad capital (Cruz, 2006: p.125). Entre ellos están ex-combatientes sin acceso al mercado de trabajo, pero también jóvenes refugiados e hijos de refugiados que habían emigrado a los Estados Unidos después de haber estado involucrados en pandillas callejeras en ciudades como Los Ángeles y Nueva York. Redes con alcance en importantes centros de los Estados Unidos, afectan principalmente a Guatemala, Honduras y El Salvador, y la estructura de estas organizaciones se extiende a través de las fronteras de esos países (Fundación Arias, 2006: pp.1-17). El “otro conflicto”, el conflicto criminal urbano, es pues local pero con ramificaciones transnacionales: las Maras salvadoreñas tienen lazos con los Carteles Mexicanos y las pandillas de Los Ángeles.

Aunque se trate de un fenómeno urbano, las jerarquías y las lealtades dirigen fuertemente el comportamiento de los individuos. Las “pandillas” o “facciones” forman jerarquías ajustadas a las condiciones hostiles, sintonizadas con la incertidumbre. Afirman identidades, delimitan territorios, movilizan la voluntad en opciones radicales. En realidad, la fuerte cohesión orgánica e interna de estos grupos delictivos, y el estricto respeto de las normas y códigos de honor que en ellos está vigente, contrasta fuertemente con la relativa debilidad de sus lazos con otros sectores de la sociedad o con su dimensión delictiva.

Estos nuevos grupos criminales, a pesar de ser muy locales y de explicarse por razones internas a cada sociedad, se encuentran sin embargo enlazados con redes y con simbologías de al-

cance internacional. En Guatemala y El Salvador, las relaciones transnacionales están en el origen mismo de las Maras, pero también en Brasil y Venezuela, las conexiones internas y externas hacen parte del negocio ilícito, segmentadas en redes múltiples. Por eso, cobra relevancia pensar en estrategias de enfrentamiento del crimen y la violencia orientadas hacia los enlaces entre lo local y lo global (Fundación Arias, 2006: 4; Carranza, 2005: 210).

El negocio de las drogas ilícitas, nicho del *entrepreneurismo* criminal, y el fácil acceso a las armas de fuego, fuente de los poderes paralelos, son los principales vectores de este problema que asola a la región (Dreyfus, 2002). La liberalidad de los Estados Unidos con el negocio de las armas pequeñas impacta toda la región, a través de sus asociaciones (en particular el Nacional Rifle Association) dando argumentos y apoyo a grupos de presión que se oponen al control de las armas de fuego y fortaleciendo, paradójicamente, el narcotráfico. Y ello tanto más que, también al Sur, existen importantes productores de armas y municiones, como Brasil, Argentina y México.

La muerte de cada uno de estos jóvenes causa un impacto indirecto en términos económicos en sociedades en las que todavía el hombre juega un rol determinante en el sustento económico familiar. Son maridos, novios, hijos y hermanos que contribuían a alimentar familias. La violencia entre hombres armados produce pues un impacto económico indirecto en los núcleos sociales primarios. Sumados y multiplicados, alcanzan valores mayores. El costo de la violencia armada en El Salvador fue estimado en 2003 en 1.717 millones de USD, equivalente al total de la recaudación tributaria de ese año, al doble de los presupuestos de educación y salud juntos y al 11,5% del PIB salvadoreño (Luz, 2007: 4). En Venezuela, los costos directos e indirectos de la violencia son estimados en 11,8% del PIB nacional (Briceño León, 2002: 42). En Brasil, los costos han sido estimados en 10,5% del PIB (Briceño León, 2002: 44) y solamente el costo anual de las internaciones hospitalarias ocasionadas por lesiones con arma de fuego se estima entre 36 y 39 millones de USD (Phebo, 2005: 35).

En síntesis, la violencia que aquí nos ocupa se caracteriza por el uso intensivo de armas de fuego por parte de grupos criminales

formados por hombres jóvenes (15 a 29 años), provenientes de sectores de bajos ingresos. Nacen en familias inestables, fragilizadas por la frecuente ausencia de la figura paterna. No son analfabetos, pero tampoco son capacitados para progresar en las instituciones de la gran sociedad contemporánea. Con dificultades de acceso al mercado formal de trabajo, explotan las oportunidades creadas en el mercado de los ilícitos, con predominio del tráfico ilegal de drogas. El fácil acceso al mercado ilícito de armas fortalece su dominio sobre determinados segmentos territoriales o económicos. Estos grupos operan en toda la sociedad, pero ganan dominio en áreas pobres de grandes ciudades. Crecen ahí aprovechándose de la endémica fragilidad de las instituciones y de los servicios públicos. Esta situación se da en ciudades de países que no están actualmente en guerra (como por ejemplo, Caracas, San Salvador, Río de Janeiro, Ciudad de Guatemala, y Tegucigalpa) o en países con conflictos armados de carácter político pero en áreas urbanas alejadas de las zonas rurales de combate entre fuerzas gubernamentales y grupos insurgentes (Cali y Medellín en Colombia).

La explosión de las tasas de violencia urbana armada transmite el sentimiento de que el Estado es incapaz de asegurar la integridad física de sus ciudadanos. El impacto sobre la cohesión social es inmediato y profundo. La inseguridad y el miedo insensibiliza a las clases medias y las aleja de la situación en que se encuentran los sectores más pobres, que pasan a ser vistos con desconfianza, en particular si son varones jóvenes, y más todavía con trazos físicos mestizos, indios o negros. Lo que a su vez refuerza una estrategia, en particular entre los jóvenes de los sectores populares, a utilizar la violencia o la incivilidad como un recurso para combatir su invisibilidad. Es esta dinámica perversa que se encuentra en la raíz de este “otro conflicto” sin nombre. En este sentido, más allá de la contundencia de las cifras (a las que podrían añadirse otros indicadores delictivos), lo que hay que subrayar es la lesión de conjunto que su presencia inflige a la sociedad. La seguridad, siendo una de las libertades de base de la vida social que los Estados deben garantizar a sus ciudadanos –a todos sus ciudadanos– su incapacidad en este rubro, conspira tanto contra la solidaridad entre los individuos como contra su propia legitimidad.

3. DROGAS, CRIMEN ORGANIZADO Y ESTADO⁴⁶

Si la violencia urbana armada es un signo mayor de la impotencia del Estado y de la expansión de una cultura de la transgresión y del crimen, no se trata empero del único fenómeno que conspira contra la cohesión social. Aunque asociado muchas veces a él, como lo venimos de ver, la importancia del tráfico de drogas es tal que merece un análisis aparte. Mucho más cuando su expansión, al crear nuevas presiones patrimonialistas y masivos riesgos de corrupción, incrementan la desafección de los ciudadanos hacia las instituciones y el Estado.

Tráfico de drogas y deslegitimación

Las relaciones de América Latina con EUA en relación al tráfico de drogas no tuvo resultados muy positivos en la región. Por un lado, la producción total de estupefacientes en los países del área, y su consumo en el mercado norteamericano, no disminuyeron de modo significativo, a pesar de las fuertes inversiones financieras realizadas en infraestructura durante los últimos quince años. Por otro lado, el combate al narcotráfico tuvo como resultado, también, la criminalización de un producto –la coca– lo que tuvo un impacto social considerable sobre una amplia faja de la población de bajo ingreso en la región.

En todo caso, el impacto del crecimiento del tráfico de drogas en la región significó en muchos países el fortalecimiento de los grupos armados que pasaron a controlar espacios urbanos y rurales, generando un cuadro desestabilizador que cuestiona la capacidad del Estado de asegurar su función básica de monopolizar el uso de los instrumentos de violencia.

⁴⁶ Esta sección se basa en Luiz Eduardo Soares y Nizar Messari, “Crime organizado, drogas corrupção pública –observações comparativas sobre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México e Venezuela”.

Tabla Comparativa	Colombia	Guatemala	Venezuela	Argentina	Chile	México	Brasil
Crimen Organizado con Drogas	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
Corrupción Pública	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Monopolio de los Medios de Coerción por el Estado	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
Privatización Societaria de los Medios de Coerción	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI (es el caso de las milicias que son formadas, por policías)
Politización o partidización de los nombramientos para los cargos del Estado, o su captura político-corporativa-ideológica (confundiéndose gobierno con Estado)	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO y SI
Privatización de los Medios de Coerción Inducida por el Estado	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
Seguridad Pública es un <i>major issue</i> en la percepción social	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Seguridad Pública es un <i>major issue</i> según el nivel alcanzado por los datos criminales	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
¿Hay reductos de soberanía o pérdida de control territorial por parte del Estado?	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
¿Los reductos se asocian a dinámica de las drogas?	SI	SI/NO	NO	—	—	SI/NO	SI
La tendencia nacional en curso muestra ampliación del control democrático, estabilización o agravamiento	AMPLIACIÓN DEL CONTROL DEMOCRÁTICO	ESTABILIZACIÓN DEL PANORAMA ACTUAL	AGRAVAMIENTO DEL PANORAMA ACTUAL	AMPLIACIÓN DEL CONTROL DEMOCRÁTICO	AMPLIACIÓN DEL CONTROL DEMOCRÁTICO	ESTABILIZACIÓN DEL PANORAMA ACTUAL	AGRAVAMIENTO

Como se observa, desde el punto de vista de la violencia y de las drogas no se puede hablar de tendencias regionales y generales. Si algunas cuestiones, como la corrupción, la violencia policial y la sensación de inseguridad, son comunes a todos los países, otras cuestiones, como la credibilidad de la institución policial y los niveles de homicidios, varían mucho de un país a otro. Finalmente, la cuestión de las drogas, de su tráfico y de su consumo, impactan de maneras muy diversas las sociedades y el ambiente político en los países estudiados. En relación a esto, se puede distinguir entre dos grupos: por un lado, Brasil, Colombia y México, en el que el narcotráfico tiene un impacto considerable –en el primer país, principalmente en el ámbito social, en tanto en los otros dos, también en el área política; mientras que en los otros cuatro países estudiados (Guatemala, Venezuela, Argentina, Chile) la cuestión de las drogas no tiene ni el mismo impacto ni las mismas consecuencias. Pero incluso en este punto los países analizados divergen entre sí, ya que Colombia parece estar solucionando parcialmente su dilema de seguridad y superando la importancia central que el narcotráfico detentaba en aquel país, en tanto que en México, la importancia de los traficantes de drogas y el desafío que ellos le ponen a la sociedad y al sistema político han crecido sensiblemente.

En efecto, en los últimos quince años, México se transformó en una plataforma de exportación de drogas para Estados Unidos, a pesar de no ser productor de las mismas. Poderosos grupos de narcotraficantes se arraigaron en el país y trajeron un nivel importante de inseguridad e incertidumbre. La sofisticación de las armas usadas por esos grupos, que supera muchas veces en términos de tecnología y de potencia a las armas de la policía mexicana y norteamericana, así como su osadía, han sido fuentes de preocupación e inseguridad tanto en México como en Estados Unidos. Los asesinatos espectaculares o chocantes, inclusive decapitación de las víctimas, así como la tortura practicada por los narcotraficantes, representan otro rasgo de la crueldad que estos grupos han adquirido. Pero, mientras los índices de corrupción de la policía mexicana y de su aparato de combate a las drogas eran elevados e indicaban la falta de efectividad de la política adoptada contra las drogas, el Poder Ejecutivo, en Estados Unidos, continuaba certificando a Méxi-

co, declarando que, de hecho, su vecino del sur colaboraba en el combate a las drogas.

El crimen organizado y la perversión de la cohesión social

La organización del crimen ha alcanzado niveles tales en la región que es preciso reconocer la paradoja, y el desafío, mayúsculos al cual se enfrentan las sociedades latinoamericanas. Cualquiera que sea su evidente carga negativa, la violencia no es, necesariamente, lo inverso de la cohesión o su impedimento. Puede ser su condición de posibilidad o su modo peculiar –y paradojal– de existencia no-democrática. El tráfico de drogas y armas en las *favelas* brasileñas, por ejemplo, además de fuente económica para tiranías locales, también constituyen redes cooperativas en un mercado ilegal y arreglos sociales proveedores de identidad y pertenencia a jóvenes socialmente invisibles, cuya autoestima está deprimida por diversas formas perversas y convergentes de rechazo y exclusión. Por supuesto, se trata de formas de cohesión social, esencialmente, problemáticas o pervertidas en sus significaciones sociales. Pero así y todo, tal vez no esté de más pensar en una perspectiva de la cohesión más enfocada en procesos, relativizadora y contextualizada. Tal vez valiese la pena pensarla como un *continuum*, sobre el cual no siempre será fácil identificar puntos de fijación y fronteras claras.

Un ejemplo empírico puede ayudar a visualizar lo anterior: una comunidad acosada por la violencia de una pandilla criminal de jóvenes puede armarse o apoyar a un grupo que se disponga a “hacer justicia por sus propias manos” –fenómeno recurrente en Brasil y en Guatemala, principalmente, pero que está presente, bajo otras formas, en Colombia, en México y en Venezuela. La violencia es la motivación para la organización de la sociedad local y el lenguaje y la materia de su movilización. Estamos frente a un caso en que la cohesión deriva de la violencia y se estructura como violencia. El Estado está distante; la democracia, fuera de foco; la legitimidad, en trapos. La “cohesión en democracia”, en ese caso, no existe, pues ella se organiza contra la sociedad y la democracia.

Pero lo interesante a destacar es que no obstante esos reductos de una cohesión-sin-adhesión-a-la-institucionalidad-democrática,

la democracia existe, en las sociedades referidas, desde el punto de vista institucional. Además, estos reductos no son islas desgarra-das. Hay eslabones que los relacionan al Estado y a la legalidad. Matadores o lynchadores organizados, grupos de exterminio y justicieros, milicianos y protagonistas de la seguridad privada infor-mal pagan impuestos, votan, se postulan, frecuentan iglesias, son consumidores y respetan reglas en innumerables esferas de sus vi-das. No es extraño que sean conocidos y hasta incluso aprobados por comunidades, por segmentos de comunidades o por la mayo-ría de la opinión pública.

Los trabajos de Robert Putnam (2001) son aquí importantes. Distingue dos tipos de vínculos entre las personas, que él denomi-na “bonding” y “bridging”. “Bonding” es el cimiento, aquello que une fuertemente a las personas unas con las otras; “bridging” es la cons-trucción de puentes, aquello que une personas con otras personas más distantes y diferentes. La novedad es que la sociología tradi-cional veía estos dos modelos de cohesión como etapas en un pro-ceso evolutivo, en tanto que, en su uso actual, lo que se observa es que las dos formas coexisten. El estudio de Putnam muestra, de hecho, una fuerte declinación en la gran tradición de asociaciones e instituciones del tipo “bridging” en Estados Unidos, la profusión de “instituciones intermediarias” que tanto habían impresionado a Tocqueville (1981), que las consideraba como uno de los principa-les fundamentos de la democracia americana; y, por otro lado, el crecimiento de solidaridades locales, sobretodo entre la población negra y de bajo ingreso, que, si es funcional por darles un sentido de pertenencia y apoyo mutuo entre personas muy próximas, tam-bién los aísla de la sociedad más amplia. Las religiones fundamen-talistas en América Latina, los movimientos sociales radicales, las pandillas criminales y de jóvenes en los barrios de la periferia de las grandes ciudades, las hinchadas organizadas de los grandes clubes, entre otros, son manifestaciones de este tipo de solidaridad que pueden ser funcionales para dar a los individuos una fuerte sensa-ción de pertenencia, pero, al mismo tiempo, les impide establecer puentes y vínculos con la sociedad más amplia, sin los cuales la movilidad social no se realiza efectivamente (Granovetter, 1995), y los conflictos sociales se vuelven cada vez más agudos. El compor-

tamiento de las personas en estos grupos es similar al “amoralismo familiar” que Banfield describió en su trabajo sobre el sur de Italia en los años 50: las relaciones dentro del grupo obedecen a reglas morales rígidas, pero estas reglas no se aplican a las relaciones con personas y grupos externos, en relación a las cuales prevalece la desconfianza y la legitimidad de comportamientos predatores.

Pero esto no es todo. La idea de reductos o de vacíos aislados de soberanía se empalidecen y se relativizan, cuando miramos en la dirección opuesta –hacia las instituciones y sus agentes. Tomemos los antagonistas naturales de los crímenes letales perpetrados por los actores sociales que matan, colectiva o individualmente: policías, promotores, defensores y jueces. Examinemos el caso de Brasil. Enfoquemos, en especial, el estado de Río de Janeiro. Entre 2003 y 2006 (inclusive), la policía militar y la civil mataron 4.329 personas, en ese estado. Se estima que más del 65% de esas muertes no sucedieron en enfrentamientos, esto es, en acciones legales ante reacciones armadas de sospechosos, y presentan claras señales de ejecución. Estamos hablando, por lo tanto, de más de 2.800 muertes provocadas ilegalmente por acciones policiales –se sabe que las unidades de combate de la policía militar, en el estado de Río de Janeiro, dejaron de aceptar la rendición a mediados de los años 90: se comprende entonces la magnitud de esos números.

Siendo así, los policías rivalizan con matadores, se mezclan con ellos, ocupan sus lugares, asumen exactamente tal identidad. No por casualidad, son justamente los policías los que actúan en los grupos de exterminio, y los que se organizan en milicias. ¿Cuándo actúan al servicio del Estado como funcionarios públicos? ¿Cuándo lo hacen a título privado? ¿Cómo establecer límites claros? Zonas de sombra recubren todo ese campo, extendiéndose sobre los referidos reductos, constituyéndolos (por la supresión de la soberanía del Estado, en esos territorios en que *son y hacen la Ley*, sus-trayéndolos de la vigencia del Derecho y de la Constitución) y negándolos, puesto que cuando intervienen como agentes del Estado, las armas usadas, el tiempo de intervención, el reconocimiento popular de que son policías los que actúan así, y la impunidad que los preserva –gracias a la complicidad de otros tantos agentes del Estado, inclusive promotores y jueces (los cuales siguen la ola po-

pular, contra el Estado Democrático de Derecho), todo ello, debilita las instituciones.

Presencia y ausencia del Estado deben ser pues relativizadas en sus significados y en sus implicaciones, tanto como los enclaves de soberanía y la oposición entre Estado y violencia, instituciones y crímenes. Entendemos la “cohesión social en democracia”, como lo hemos afirmado en la introducción general, como una noción que posee una indudable dimensión normativa, lo que nos lleva a reconocer la existencia de formas problemáticas de cohesión social presentes en el mundo real, atravesado por contradicciones e inconsistencias. El desafío no es sino más acuciante: el crimen organizado, al corroer la legitimidad de las instituciones, y al generar modos formales pervertidos de lucha contra ella, acelera el descrédito de éstas.

Crimen organizado y patrimonialización del Estado

El crimen organizado y el tráfico de drogas implican un riesgo real de re-patrimonialización perversa del Estado en América Latina. Y ello tanto más que el aspecto ilegal de esta actividad no hace sino aumentar los peligros evidentes acarreados por el ingreso de la “economía de la droga” en la “política”. Este proceso de re-patrimonialización se apoya, por lo demás, en una herencia a todas luces negativa basada en la convivencia de una (a veces) precaria convicción democrática y del ejercicio de su institucionalización con el patrimonialismo retrógrado y opresivo, que reproduce y profundiza desigualdades matriciales, obstruyendo el desarrollo y la expansión de la ciudadanía (de la equidad, tanto como de la libertad).

Esa perturbadora mezcla transforma ambos términos de la ecuación, o sea, transforma tanto las instituciones democráticas como el patrimonialismo: las primeras pasan a experimentar el dilema puesto por la distancia o aún por la contradicción entre la forma y el contenido práctico, privando a las clases subalternas del acceso a la Justicia y restringiendo su control de la representación; el segundo se redefine como tosco asalto predatorio al Estado, ciudadela de lo público, por excelencia. La corrupción pública, en ese caso, lleva los arreglos patrimonialistas a enredarse en las redes clandes-

tinas que constituyen lo que se acuerda en denominar crimen organizado. El tráfico de drogas reactiva así, sobre nuevas bases y en un nuevo contexto internacional, algunos de los males más endémicos de los Estados en la región.

Obsérvese que no pretendemos sugerir que los Estados, en América Latina, fueron tomados por el crimen organizado o que el patrimonialismo sea sinónimo de crimen organizado. Lo que sí afirmamos es que, en la medida en que muchas sociedades de la región se volvieron más complejas y las instituciones democráticas se consolidaron –en tanto que ese proceso encontró condiciones razonables para prosperar, en medio de tumbos, retrocesos y límites–, éstas no fueron empero capaces de garantizar controles externos, amplia participación, transparencia y reducción de la impunidad para criminales de “cuello blanco”, lo cual hizo que el patrimonialismo tradicional, que politizaba negativamente la economía⁴⁷ y bloqueaba el mercado, se metamorfoseó, se enganchó a dinámicas criminales modernas y pasó a manifestarse bajo la forma de crimen organizado, del cual la corrupción pública representa sólo un ejemplo posible.

Cuando el patrimonialismo se degrada en crimen organizado, la corrosión de la legitimidad de las instituciones políticas puede conducir al escepticismo, a la apatía, a la autonomía creciente del cuerpo político, al desgarramiento de segmentos burocrático-administrativos, alejando cada vez más el Estado y la representación política de aquello que podría ser llamado la base efectiva de la voluntad popular republicana. A lo largo de ese proceso, la representación política y los procesos decisarios del Estado se volvieron cautivos de intereses privados que inviabilizaron reformas históricamente necesarias, desde el punto de vista del interés público, de la gestión racional y de los avances democráticos.

Concluyendo, puede decirse que: (1) patrimonialismo y capitalismo moderno conviven y se redefinen mutuamente, en América Latina; (2) la pérdida de lugar estratégico –a causa de los factores

⁴⁷ La politización negativa de la economía se realizaba privatizando lo público, por medio de la instauración o mantenimiento de la estructura institucional que legitimaba privilegios y mediante procedimientos estandarizados que preservaban y profundizaban desigualdades.

que vuelven más complejas las sociedades, la economía y la vida política, y que actúan sobre las instituciones– degrada el patrimonialismo en crimen organizado; (3) la economía política de las drogas potencia ese proceso allí donde se impone y ejerce influencia; (4) el panorama descrito genera una oportunidad, a despecho de sus inmensos riesgos civilizacionales: dado el contexto referido, puede estimular a una revitalización de la democracia, de tal forma que la lucha por su reafirmación envuelva la construcción del orden (seguridad y legitimidad) con un acceso menos desigual a la justicia.

4. LAS AMENAZAS DE LA CORRUPCIÓN⁴⁸

Hay una percepción generalizada de que existe mucha corrupción en Latinoamérica, que afecta la vida política, la vida económica, las instituciones públicas y privadas y, en general, la cohesión social en los países de la región. De hecho, una de las características fundamentales de un sistema social cohesionado es la legitimidad de sus instituciones políticas, que se fundamenta en el respeto hacia los que poseen una autoridad delegada por la sociedad. Es esta legitimidad que permite que las autoridades públicas cumplan sus mandatos con eficiencia, y el mínimo de coerción. Cuando la legitimidad no existe, la autoridad solamente puede ejercerse, sea por el autoritarismo y la violencia, sea por el uso de la corrupción, a través de la cooptación de aliados y electores; y más frecuentemente, por una combinación de las dos cosas.

Los regímenes autoritarios favorecen la corrupción, por las limitaciones que imponen a la expresión de la opinión pública, por la pérdida de autonomía del judicario, y por el uso discrecional del poder. Los sistemas políticos corruptos, por su parte, tienen siempre una tendencia al autoritarismo, en tanto estrategia que les permite ocultar la apropiación privada de recursos públicos que suelen hacer. En América Latina, hasta los años 80, prevalecieron los

⁴⁸ Esta sección se basa en Simon Schwartzman, “Corrupção e coesão social na America Latina”.

regímenes autoritarios, en general asociados con niveles muy altos de corrupción. Con la democratización, a partir de los años 90, la corrupción endémica se transformó, en muchos casos, en regímenes políticos “cleptocráticos”, que desmoralizan las instituciones democráticas y favorecen el surgimiento de nuevas formas de autoritarismo.

Sin duda puede argumentarse que la corrupción es un fenómeno universal, lo que es correcto. La diferencia específica no es tanto el nivel de corrupción de cada país, aún siendo relevante, pero sí el nivel de impunidad. Es aquí, donde en América Latina, comparada por lo menos con Europa y Estados Unidos, el fenómeno de la corrupción presenta su diferencia específica, por la casi total impunidad de aquellos que, incluso encontrados en flagrante delito, no sólo no son castigados sino que muchas veces insisten en mantener su función pública. Esta impunidad generalizada, más que la corrupción en sí misma, es la que provoca la revuelta e indignación de los ciudadanos y ha llevado a explosiones de protesta.

Corrupción económica y desarrollo

La corrupción afecta a la cohesión social de diferentes maneras, pero su principal efecto es la desmoralización de las instituciones democráticas y los sentimientos de identificación de los ciudadanos con el sistema político. Técnicamente la corrupción económica impide la competición saludable de los precios y la calidad de productos y servicios, limitando de esta manera el crecimiento de la economía y la distribución de sus beneficios para la sociedad. Con todo, esto no ha impedido que sociedades extremadamente corruptas, entre las cuales China ocupa un lugar ejemplar, no consigan altos índices de crecimiento. Con todo, en sociedades democráticas, la corrupción del sector público en sus diversos niveles, impide el desarrollo y el fortalecimiento de una administración profesional y de calidad, estimula la selección negativa de los dirigentes políticos y genera un sentimiento de frustración y revuelta frente a los impuestos, cuyo uso se ve desvirtuado.

En el abordaje económico más simple, la pregunta es si la existencia de prácticas corruptas en determinado país facilita o dificulta la actividad económica y, así, la creación de riqueza y el desarro-

llo económico. Nathanael Leff, escribiendo en los años 60, argumentaba que, en ausencia de un marco legal bien constituido en los países menos desarrollados, el pago de soborno a determinadas autoridades para conseguir contratos y autorizaciones era un comportamiento racional por parte de las empresas que contribuía a hacer la actividad económica más fluida. El soborno era visto, así, como un “lubricante” de las transacciones económicas, una tasa como otra cualquiera, a ser contabilizada en los costos normales de transacción de las empresas. A esta teoría de la corrupción como lubricante se contrapone la visión, defendida entre otros por Rose-Ackerman, de la corrupción como “arena”: a pesar de poder facilitar la realización de negocios específicos, la corrupción reduce la transparencia de los mercados, impide la competición por eficiencia y resultados, y termina generando inefficiencias para la economía y la sociedad como un todo. En cualquier caso, existe hoy un fuerte consenso entre los economistas de que la corrupción tiene un impacto negativo importante sobre la economía de los países afectados (Mauro, 1997), sin que sea necesariamente un factor decisivo.

Existen muchas explicaciones para esto. Cuando los gobernantes toman decisiones en función de los pagos privados que reciben, no siempre son las empresas más eficientes y competentes las que aceptan invertir en el país, y, cuando lo hacen, cobran un premio extraordinario por la incertidumbre a la que estarán sometidas, sea en la forma de exenciones de impuestos, monopolios, precios administrados u otros. Muchas firmas prefieren no invertir en estas condiciones, y otras privilegian inversiones especulativas, de corto plazo, en desmedro de proyectos de larga duración y madurez. Si el soborno de las autoridades es práctica normal, los impuestos dejan de ser recaudados, y los servicios públicos benefician solamente a los que tienen cómo pagar por fuera por lo que necesitan, perjudicando inversiones públicas de interés general, como en educación, salud e infraestructura.

La corrupción nunca fue privativa de los países pobres, y la literatura especializada está también repleta de ejemplos de corrupción en los países desarrollados (Rose-Ackerman, 1999). El punto es importante. El tema de la corrupción siempre viene asociado a valores y juicios morales, y la percepción de que los países más pobres, o sus

élites, son más corruptos que los países más desarrollados. Esta percepción tiene impacto tanto sobre inversiones privadas como sobre las políticas de cooperación y ayuda internacional de instituciones nacionales e internacionales, y ha llevado a una discusión interminable y no concluyente sobre si los países más pobres son víctimas o, al contrario, responsables por la propia pobreza y subdesarrollo.

La constatación de que la corrupción no es exclusiva de los países más pobres ayuda a reducir la arrogancia moral de muchos de los participantes de esta discusión, y coloca la cuestión de la corrupción en el terreno más neutro de los análisis sociológicos, políticos y económicos. Pero sobre todo, y en la medida en que por definición es difícil saber a ciencia cierta el grado de generalización de la corrupción, esta salvedad tiene por rol, reconociendo la importancia de ella en la región, integrarla en un panorama más amplio de interpretación en lo que a sus efectos reales se refiere. Y ello aún más cuando la existencia de grandes burocracias públicas, organizadas de acuerdo a la tradición patrimonialista que prevalece en América Latina, favorece la corrupción, en la medida en que un gran número de acciones privadas dependen de concesiones o licencias de administradores y burócratas.

Corrupción política y democracia

La corrupción específicamente política ocurre cuando las “reglas del juego” de los procesos electorales y de funcionamiento de las instituciones gubernamentales son violados, sea en los procesos electorales (como, por ejemplo, en el financiamiento ilegal de campañas, o en el fraude electoral directo), sea en los procesos legislativos, judiciales o en la acción del ejecutivo (por tramas en la compra de votos, maquinación entre el ejecutivo y el poder judicial, influencia de *lobbies* y grupos de interés en el proceso legislativo y en las acciones del ejecutivo, etc.). Este tipo de corrupción depende, en parte, de la cultura ética de cada sociedad, pero depende también de la manera en que las instituciones políticas están conformadas; y depende también de la transparencia de los procesos políticos y de la acción gubernamental, así como de la fuerza de la opinión pública y de la prensa independiente.

Si el proceso electoral depende fuertemente de la recaudación de recursos privados de campaña por los candidatos, confabulaciones entre éstos y grupos financieros y empresariales son casi inevitables, trayendo beneficios bastante tangibles para los financiadores, como ocurre en Brasil (Claessens, Feijen y Laeven, 2006); si la acción del ejecutivo depende de negociaciones permanentes con el Congreso para la aprobación de leyes, la negociación por cargos, votos y liberación de fondos se vuelve también casi inevitable. En estas áreas, los límites entre lo que es comportamiento legítimo y corrupto son difíciles de definir.

La corrupción política, aunque en algunos momentos pueda facilitar la participación y acceso de grupos y sectores marginados al poder político (como fueron los casos clásicos de las “máquinas políticas” de New York y Chicago), también contribuye a la desmoralización de las instituciones y al desarrollo de una separación creciente entre los “códigos míticos” de las leyes y las prácticas operativas de la vida cotidiana.

En efecto, una manera de concebir la democracia es considerarla como un sistema que formaliza, regula y legitima el ejercicio del poder, protege las minorías y garantiza los derechos de participación de todos los sectores de la sociedad en las disputas electorales. Esta concepción no supone que los dirigentes políticos sean, literalmente, mandatarios de la voluntad popular, y reconoce que ellos muchas veces son oriundos de sectores de la sociedad que no son accesibles para la gran mayoría de la población. Pero los sistemas partidarios y electorales, cuando funcionan bien, consagran el principio de representatividad, legitimando de esta forma el ejercicio del poder; y operan como mecanismos de administración y negociación de conflictos y disputas, que no adquieren el carácter destructivo que tienen en sociedades en que el sistema democrático no funciona ni tiene legitimidad. Para que la democracia tenga esta función, precisa tener reglas claras y formales de funcionamiento, que sean acatadas y respetadas por la gran mayoría de la población. Tan importante como la legalidad formal de los procesos políticos y electorales, es la legitimidad y el reconocimiento que el sistema político recibe de la sociedad.

La ausencia de confianza de los ciudadanos en el sistema político genera diversas actitudes de crisis. En muchos países de América

Latina, el deterioro del orden democrático tradicional ha servido de justificación para el establecimiento de regímenes populistas y plebiscitarios que pueden mostrarse eficientes en un primer momento en la distribución de recursos y beneficios sociales, pero que terminan diferenciándose poco de regímenes más típicamente cleptocráticos como fueron el gobierno de Collor en Brasil y de Fujimori en el Perú.

Este deterioro también justifica la tendencia creciente a la búsqueda de “acción directa” por parte de movimientos sociales de diferentes tipos que, en nombre de los derechos humanos, buscan construir o reconstruir fuertes identidades raciales, culturales y regionales en la población, no reconocen la legitimidad de las instituciones democráticas existentes y no creen en la necesidad de perfeccionarlas. Otra manifestación de esta misma tendencia es el recurso recurrente al plebiscito como forma de saltar por encima de los procedimientos regulares del poder legislativo, así como la valoración de diferentes modalidades de “democracia directa”. Aparte de las buenas o malas intenciones de las personas involucradas en estos movimientos, ellos contribuyen a acentuar la crisis política contemporánea (Schwartzman, 2004: 161-180).

La desigualdad social y la insatisfacción con los políticos profesionales alimenta pues, en América Latina, el apoyo a políticos (que se presentan como) no políticos, salvadores de la patria que van a gobernar para el bien del pueblo. Incluso cuando son elegidos en elecciones democráticas, el poder, transformado en espacio a ser conquistado por individuos y grupos políticos para apoderarse del botín de los recursos públicos, continúa siendo una característica de muchas de las democracias del continente (lo que aumenta enormemente la disposición al continuismo en el poder, aunque sea sacrificando las instituciones).

La corrupción, claramente, no es la causa principal de todos los problemas de subdesarrollo, desigualdad y debilidad de las instituciones, aunque esté asociada y pueda contribuir a ellos. Con el debilitamiento de las instituciones, se abre el camino a la búsqueda de identidades comunitarias fáciles de percibir y adherir, y que no dependen de largos procesos de formación y socialización. La religión, la raza, la tribu y la pandilla, muchas veces de forma combinada, otras por separado, permiten que este tipo de identidades,

muchas veces cristalizada por líderes carismáticos que personifican estas comunidades o por lógicas clínicas, acentúen el disfuncionamiento del orden público.

Corrupción, normas y cohesión social

Muchos análisis económicos y políticos acostumbran a considerar la corrupción como una forma de comportamiento racional como cualquier otro, despojado de contenido moral. En parte, se trata de un artificio metodológico –dejar de lado los valores del analista por un momento, para entender mejor la lógica de intereses que impulsa a los individuos y organizaciones al comportamiento corrupto. Pero sabemos que, en algunas sociedades, las personas se comportan conforme a principios éticos que no permiten o por lo menos limitan la adopción de comportamientos considerados corruptos, en tanto que en otras sociedades esto no ocurre, u ocurre mucho menos. Luis Moreno Ocampo (2000), tomando como ejemplo a Argentina, habla de la existencia de “reglas míticas” de comportamiento ético que no deberían ser violadas, pero que conviven sin mayores dificultades con “códigos operacionales” corruptos que son los que de hecho funcionan. La coexistencia de esta dualidad de normas y prácticas no es trivial, porque, debido a las reglas míticas, los comportamientos operacionales necesitan ocurrir de forma discreta, llevando a un tipo de comportamiento cínico en áreas como, por ejemplo, la copia de los estudiantes en las escuelas, o la evasión de impuestos, o los contratos de trabajo “informales”. Estos comportamientos, muchas veces, llevan a un aumento del rigor de las reglas formales, cuya consecuencia, generalmente, es la sofisticación creciente de las prácticas informales. Esta dualidad normativa se explicaría, según él, por la inconsistencia entre diferentes sistemas normativos bajo los cuales las personas viven, lo que llevaría al predominio de los códigos operacionales.

De modo más general, ¿como las sociedades crean normas éticas que las personas muchas veces obedecen?, ¿en qué condiciones estas normas prevalecen?, y ¿en qué condiciones pierden sentido y significado? Existen dos metáforas para responder a esta pregunta, una a partir de las instituciones existentes, otra a partir de la inte-

racción entre los individuos. Uno y otro se encuentran, muchas veces, vinculados entre sí. Tanto a nivel del vínculo personal como para el funcionamiento de la sociedad, podemos entender que sociedades organizadas para el bien común y la obtención de beneficios de largo plazo necesitan de comportamientos éticos, en que las personas puedan confiar unas en las otras; en tanto que en sociedades volcadas para la búsqueda de resultados inmediatos y de corto plazo prevalecen los comportamientos predatores. Al mismo tiempo es difícil, en ciertas situaciones casi imposible, tener comportamientos éticos cuando las instituciones responsables por la manutención del orden social (la policía), las normas (el judiciario) y lo comercial (inspectores de hacienda) pueden imponer formas de propina o chantaje que llevan al ciudadano a participar del sistema de corrupción. Esto a su vez es facilitado por un sistema de leyes tan (formalmente) severo que es suficiente que el agente público indique su disposición a aplicar la ley para que el ciudadano entienda que le es más conveniente llegar a un acuerdo.

Esta constante incertidumbre frente a la ley y sus oficiales genera un “individualismo a la Latinoamérica” que podemos denominar de hiper-reflexivo o individualismo exacerbado, pues el individuo no tiene parámetros definidos de cómo conducirse frente a situaciones en que enfrenta a los representantes de la ley o sus normas (*¿las transgrede, corrompe al representante de la ley, confía que tiene los recursos –contactos, materiales– para salir impune, cumple la norma?*). Así el individualismo en América Latina, en lugar de ser expresión de la aceptación del sistema legal, es en buena medida el resultado del desvío y transgresión del mismo (Sorj, 2005a).

Aquí quizás reside parte del nudo de la cuestión: *¿cómo cambiar reglas del juego donde ciudadanos y funcionarios públicos tejen redes de intereses comunes, a partir de un orden jurídico hipertrófiado, asociado a altos niveles de desigualdad?*⁴⁹ *¿Cómo quebrar la unidad de intereses, en particular entre las clases medias y altas, que permiten constantes pactos de micro-corrupción?* La mirada se dirige naturalmente hacia la justicia.

⁴⁹ Para un ejercicio de aplicación del análisis económico al sistema legal en contextos de corrupción generalizada y de gran desigualdad social, ver Pablo Sorj (2005).

5. LA CUESTIÓN JUDICIAL⁵⁰

En el pasado reciente, los poderes judiciales latinoamericanos no eran considerados relevantes por los científicos sociales para entender el funcionamiento político de la región. Con posterioridad a las transiciones democráticas, ya sea por exigencias del proceso mismo de transición o por exigencias del proceso de reforma económica, las instituciones judiciales adquirieron relevancia política e institucional para las élites económicas de la región, para los organismos financieros internacionales así como para importantes sectores de la ciudadanía. Esta inusual convergencia de actores tuvo dos consecuencias. Por un lado, colocó a los problemas asociados a su funcionamiento y desempeño en un lugar relevante en la agenda política dando lugar a reformas judiciales centradas en la calidad y tipo de servicios que presta el sistema. Por el otro, la centralidad que adquirió la cuestión judicial ha dado lugar a la emergencia de un proceso de judicialización de conflictos caracterizado por la mayor intervención de las cortes y de los jueces en la revisión de políticas públicas, y por la mayor utilización de los procedimientos judiciales ordinarios para la petición y resolución de demandas sociales y políticas.

Estas dos realidades, la primera relacionada con el *aggiornamento* de las capacidades institucionales del poder judicial para realizar sus funciones y la otra al descubrimiento de la justicia por parte de los actores sociales, han marcado la trayectoria del poder judicial y de las discusiones académicas acerca del mismo en los años recientes.

Las reformas del judiciario

Los análisis y las acciones de aquellos que enfatizan los aspectos burocráticos del problema, se focalizaron en el estudio e implementación de medidas orientadas a mejorar las capacidades de los poderes judiciales para dar respuestas eficientes e imparciales a las demandas que se les presentan. Esta mirada se concentró en cues-

⁵⁰ Esta sección se basa en Catalina Smulovitz y Daniela Urribarri, "Poderes judiciales en América Latina. Entre la administración de aspiraciones y la administración del derecho".

tiones relacionadas con los procedimientos que podrían agilizar las decisiones, garantizar su independencia y reducir los umbrales de acceso al sistema. Para atender a estos problemas, en casi la totalidad de los países latinoamericanos se instrumentaron, en los últimos veinte años, reformas judiciales que incluyeron medidas como la modificación de los procedimientos para seleccionar autoridades judiciales, la expansión de sus atribuciones administrativas, el impulso de la oralidad, la promoción de la representación legal pública y la ampliación del número de actores autorizados a iniciar causas.

Instituciones del Sistema Judicial y fecha de creación

	Argentina*	Bolivia	Brasil*	Chile	Guatemala	México*
Poder Judicial	1853	1826	1824	1823	1825	1824
Ministerio Público	1994	s/d	1993	1999	1992	1993
Defensoría Pública	1994	2003	1994	2001	1997	s/d
Defensor del Pueblo	1994	1997			1985 ⁵¹	1999 ⁵²
Consejo Judicial	1994	1994	s/d		s/d	1994
Ministerio de Justicia	s/d	⁵³	s/d	s/d		
Escuela Judicial	2002	1994	s/d	1994	1992	1994

(*) los datos corresponden al sistema Federal. s/d: sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a páginas web de los organismos, Base de Datos Políticos de las Américas –Georgetown University y Organización de Estados Americanos, Reporte de Justicia de las Américas 2004-2005– CEJA, y Pásara (2004 c), apud Smulowitz, op.cit.

⁵¹ Su equivalente funcional es en Guatemala el Procurador de los Derechos Humanos.

⁵² Su equivalente funcional es en México la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁵³ En Bolivia es el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Como se observa en el cuadro anterior, en todos los países estudiados la administración de justicia fue creada como Poder diferenciado dentro del Estado en el momento en que estos se organizaron constitucionalmente. Sin embargo en la década del 90, en el marco de los procesos de reformas judiciales, algunas de las funciones que originariamente dependían del Poder Judicial adquirieron independencia y diferenciación administrativa. En los países de la región la implementación de estas reformas enfrentó dificultades relacionadas, entre otras, con la insuficiencia y calidad de los datos que guiaron los diagnósticos y con la falta de consideración de los obstáculos políticos que las mismas despertaban en actores judiciales y políticos locales. Sin embargo, y a pesar de estos problemas, las reformas dieron lugar a cambios significativos en la organización, recursos y desempeño de los poderes judiciales. En estos años se crearon así instituciones como el Ministerio Público, sistemas de Defensa Pública, Consejos Judiciales y Escuelas Judiciales, también se modificó la organización interna, y los sistemas de selección, y remoción de jueces y se incrementó el número y tipo de poblaciones que acceden al sistema judicial.

Pero la amplitud de estas reformas debe ser puesta en relación con los actores que participan en el sistema judicial –y en primer lugar los abogados. El cuadro siguiente informa acerca de la cantidad de abogados existentes en cada uno de los países considerados. El dato es relevante en tanto habitualmente la litigiosidad del sistema y las facilidades de acceso se relacionan con la oferta de abogados. El cuadro muestra así que la cantidad de abogados es muy disímil. Brasil y Argentina se encuentran en primer lugar, y poseen alrededor de 300 abogados cada 100 mil habitantes, mientras que Bolivia y Guatemala cuentan con menos de 100 abogados por cada 100 mil habitantes. La supuesta relación entre cantidad de abogados y nivel de litigiosidad parece verificarse para estos países.

Cantidad de jueces, fiscales, defensores y abogados cada 100 mil habitantes

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Guatemala	México
Jueces	11.2	9.5	7.6	5	6	s/d
Fiscales	0.8	4.5	s/d	4.2	6.9	s/d
Defensores	0.6	0.8	1.9	1.5	1.1	0.6
Abogados	312	77	279	124	68	196

Fuente: Los datos corresponden al último año disponible para cada caso (2003-2005). La información sobre cantidad de jueces proviene de Unidos por la Justicia para Argentina y del Supremo Tribunal Federal para Brasil y del Reporte Justicia de las Américas de CEJA para el resto de los países. Los datos de fiscales y defensores para todos los países corresponden al Reporte Justicia de las Américas – CEJA. La información sobre cantidad de abogados pertenece a la Revista Sistemas Judiciales Nº 9, 2005, apud Smulowitz, op. cit.

No es de extrañar que, puesto que para los impulsores de esta perspectiva los problemas del poder judicial son esencialmente ligados a una burocracia pública con dificultades para transformar “inputs” en “outputs”, los análisis sobre su funcionamiento y las acciones públicas para remediar estas dificultades se concentraran en los cambios administrativos que podrían mejorar su desempeño (sobre todo medidas tendientes a disminuir la congestión judicial y el retraso en la resolución de las causas como, por ejemplo, el abandono del sistema inquisitivo y su reemplazo por un sistema acusatorio o semi-acusatorio) o bien reformas que propiciaron medidas tendientes a facilitar la representación legal pública.

Cabe notar, sin embargo, que aún cuando se han registrado progresos, las evaluaciones y opiniones acerca de su funcionamiento siguen sin satisfacer las expectativas depositadas. No sólo la enorme morosidad de los procesos sino también la falta de acceso de los sectores pobres al sistema judicial y la impunidad asociada a la influencia del poder político y económico en las decisiones judiciales, continúan siendo características dominantes en la mayoría de los países del continente.

Tiempo promedio de duración de los procesos

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Guatemala	México
Penal	1,5 a 2 años	9 a 12 meses	s/d	3 a 7 meses ⁵⁴	1,5 año	s/d
Civil	2 a 3 años	s/d	s/d	509 días	s/d	s/d

Fuente: Los datos de Argentina y Chile provienen del Reporte de Justicia de Las Américas 2004-2005, CEJA; mientras que los de Bolivia y Guatemala surgen de Marchissio (2004), apud Smulowitz, op. cit.

Subrayémoslo, los resultados obtenidos por estas reformas no parecen estar satisfaciendo las expectativas. Las encuestas de opinión siguen mostrando que la insatisfacción de la población con el desempeño judicial sigue siendo alta. La opinión pública considera que el sistema no es justo, que se caracteriza por la existencia de costosas demoras, por decisiones políticamente motivadas y por su distancia con los intereses de los ciudadanos comunes. La justicia es percibida como poco confiable, corrupta, lenta, costosa y tratando de forma desigual a ricos y pobres. Aun cuando, como señala Pásara (2004a), estas percepciones pueden estar cargadas de prejuicios, el dato acerca de lo que la gente piensa sobre la justicia no puede ser considerado livianamente y en todo caso amerita preguntarse sobre el origen de semejante percepción. Según el estudio de Latinobarómetro para 2006 la evaluación del Poder Judicial en la región es muy deficitaria: el promedio de aprobación de su desempeño en América Latina es del 38%. Entre los países considerados en este estudio, sólo en Brasil más de la mitad de la población aprueba su desempeño (53%) mientras que en el otro extremo en Argentina sólo lo hace el 29% de su población. El estudio también muestra que el 66% de los habitantes de la región considera que el poder judicial los discrimina por ser pobres.

⁵⁴ Los promedios por delito son: Robos: 127 días; Violación: 171 días; Soluciones: 193 días; Desestimaciones: 108 días.

En síntesis, los análisis de los procesos de reforma señalan diversas fuentes de problemas en la implementación de los mismos (Pásara, 2004b): (a) La insuficiencia y calidad de los datos que guiaron los diagnósticos de las reformas dio lugar a la concentración de las mismas en problemas que no tenían la gravedad que inicialmente les asignaba una lectura parcial de los problemas, y la agenda de temas propuesta por la asistencia internacional ; (b) En tanto los diagnósticos tendieron a atribuir los problemas existentes a la normativa legal vigente, las reformas y los reformadores no consideraron los obstáculos y resistencias políticas que el proceso podía despertar en los actores judiciales y políticos locales y relevantes. Este sesgo impidió el desarrollo y la formación de estrategias y coaliciones capaces de apoyar la implementación de las mismas.

El judiciario como espacio de la política

La lectura que hacen aquellos que analizan al poder judicial como un espacio alternativo para el desarrollo de conflictos políticos y al uso de sus instituciones como un recurso estratégico de acción política es muy diferente. Si bien no desconocen la relevancia de los aspectos burocráticos de su funcionamiento, sus observaciones subrayan que el rasgo que caracteriza al poder judicial en los últimos tiempos es su constitución como un espacio para la realización de aspiraciones retributivas y sociales de diversos actores sociales. Para esta perspectiva, la novedad que presentan los poderes judiciales de la región se relaciona con el uso instrumental y experimental que los actores políticos y sociales así como los individuos hacen de este escenario particular. Los actores trasladan a la arena judicial demandas y aspiraciones sustantivas que no pueden realizar en las contiendas políticas. En este espacio las demandas se transforman en reclamos de derechos, los jueces se vuelven partes de las disputas políticas, y el derecho en discurso y lenguaje de los conflictos. Todo lo cual se refleja en un importante incremento de la litigiosidad judicial en la región.

*Tasa de litigiosidad cada 100 mil habitantes
(Cantidad de causas cada 100.000 habitantes)*

Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Guatemala	México
2004	10.225	2.740	8.568	12.305	2.151	s/d

Fuente: para Argentina, Bolivia, Brasil y Chile: Unidos por la Justicia, 2006, "Información & Justicia. Para Guatemala: Reporte de Justicia de las Américas, CEJA, apud Smulowitz, Op. Cit.

Bajo esta perspectiva entonces el origen y los problemas que plantea la judicialización de las aspiraciones no se resuelven a partir de una administración más eficiente de las instituciones judiciales. Tanto más que esta creciente judicialización de conflictos da lugar a diversos y nuevos interrogantes, ¿por qué si las evaluaciones de expertos y las encuestas de opinión acerca del desempeño de los sistemas judiciales siguen siendo negativas, el número de casos que atienden los mismos sigue creciendo? ¿Significa esto que el desempeño es menos deficitario de lo que las evaluaciones sugieren? ¿Significa esto que para una parte significativa de la ciudadanía el reclamo judicial se ha transformado en un instrumento adicional de la lucha política?

La concentración de las evaluaciones de eficiencia en indicadores de mora y congestión, impide observar otros usos que los ciudadanos podrían estar haciendo de las instituciones judiciales. Por ejemplo, si el inicio de un reclamo judicial es en realidad parte de un proceso más amplio de negociación de un conflicto, entonces lo que en estadísticas con escasa desagregación aparece como mora y congestión, podría estar revelando que la resolución de disputas políticas se ha trasladado a la arena judicial.

Datos recientes referidos a casos presentados en cortes civiles, que toman en consideración cuando los casos morosos se volvieron inactivos, están dando lugar a esta otra lectura de los datos (Hammergren, 2002: 26). El aumento de la litigiosidad en los tribunales de América Latina suele ser el indicador utilizado para mostrar el aumento de la judicialización en la región. Sin embargo,

trabajos recientes en donde se analiza la trayectoria de los casos presentados en cinco países muestran un aspecto hasta ahora inadvertido de este fenómeno: el alto porcentaje de casos que luego de iniciados son abandonados. El estudio sobre Juicio Ejecutivo Mercantil en dos juzgados del Distrito Federal en México (Banco Mundial, 2002) muestra que el 80% de los casos nunca alcanzó una resolución y fue abandonado por las partes, y que el 60% de los casos se volvió inactivo luego de ser admitidos como tales. El estudio realizado en Brasil⁵⁵ indica que el 48% de las acciones de ejecución y el 51% de las acciones monitorias se detuvieron luego de ser admitidas por el poder judicial y que 20% de las primeras fueron abandonadas luego. Sólo en el caso argentino, los datos mostraron niveles más bajos de abandono de los casos antes de su resolución.

La temprana inactividad que muestra una significativa proporción de demandas parecería indicar que gran parte de las demandas están siendo resueltas extra-judicialmente. Esta situación invita a pensar que para los actores políticos y sociales el reclamo judicial es uno de los instrumentos de negociación y el poder judicial uno de los escenarios disponibles para resolver disputas, pero no el único. Si ese es el caso, y si los actores usan el inicio de causas como una herramienta estratégica, entonces la mora y congestión crecientes, más que ineficiencia en el funcionamiento, podrían estar revelando un uso diferente de la institución judicial y reafirmando la existencia de un proceso de judicialización de conflictos.

Pero esta estrategia es más ambivalente de lo que parece a primera vista. En efecto, si los actores suponen que la respuesta judicial va a demorar, los incentivos para utilizar el sistema como un mecanismo para regular y arbitrar conflictos decrece, y los actores tienen menos posibilidades de que sus conflictos sean resueltos en base al derecho. Esto no sólo aumenta las dificultades de acceso sino que también afecta la equidad social de los resultados. En efecto, la mora aumenta los obstáculos de acceso en tanto desincentiva el uso de los servicios de justicia por parte de aquellos que no están

⁵⁵ Hammergren, 2002. Disponible en <http://www1.worldbank.org/public-sector/legal/UsesOfER.pdf>

en condiciones de esperar tiempos prolongados por sus resultados. Por otro lado, la mora agudiza la inequidad social, en tanto, obliga a los que no pueden esperar los resultados del trámite judicial a resolver sus conflictos en el contexto de relaciones binarias en donde las diferencias de poder entre las partes decide el conflicto. Por lo tanto, y más allá de que la cuestión de la eficiencia judicial sea un problema en sí mismo, la relación que la misma tiene con la mayor o menor inequidad de los resultados del sistema y con la mayor o menor propensión a su utilización no puede desconocerse.

¿Qué consecuencia tiene la irrupción de estas nuevas formas de intervención? Por un lado, la misma ha resultado en la incorporación del derecho como un instrumento estratégico adicional a la hora de hacer política. Para algunos autores esta judicialización está pues permitiendo a los ciudadanos usar los poderes coactivos del Estado para perseguir sus propios intereses y por lo tanto debe ser considerada como una forma de participación de los ciudadanos en democracia. Pero por otro lado, la judicialización permite a actores minoritarios intervenir e incidir sobre cuestiones públicas sin necesidad de alcanzar mayorías contundentes. Por lo tanto, si bien este tipo de intervención está dando lugar a la incorporación de temas y actores que de otra forma quedarían excluidos de la discusión pública, cabe advertir que la misma también puede producir resultados antidemocráticos.

Justicia y cohesión social

¿De qué manera estas dos visiones de la cuestión judicial se relacionan con el problema de la cohesión social? Para la perspectiva administrativa, si el desempeño judicial mejora, se reducirán las dificultades de acceso y consecuentemente algunos de los factores que conspiran contra la cohesión social tenderán a desaparecer. Para la otra perspectiva, y más allá de que la *performance* de las instituciones judiciales pueda mejorarse, la cohesión social depende, entre otras cosas, del uso innovador que los actores hagan del espacio judicial para reclamar y exigir su integración en la comunidad política más amplia. En consecuencia, y más allá de las cuestiones asociadas al aggiornamiento administrativo, para esta última pers-

pectiva es necesario crear condiciones (reducción de umbrales de acceso, creación de estructuras de apoyo y ayuda legal) que faciliten el uso de esta arena para modificar la distribución y protección de derechos en el escenario político.

Pero más allá de este diagnóstico es necesario subrayar hasta qué punto, la judicialización de la vida social forma parte de una tentativa ambivalente a través de la cual los individuos establecen nuevos vínculos de confianza con las instituciones. En relación a la cuestión judicial, ¿cómo no subrayar a la vez la profunda desconfianza que expresan las opiniones públicas y todas las promesas que empero encierra este recurso renovado por parte de los actores a los tribunales? La desigualdad frente a la justicia es una de las manifestaciones más dramáticas y peligrosas para la cohesión social. Su presencia corroe no solamente la legitimidad de las instituciones públicas, afecta, mucho más profundamente incluso, el sentido mismo de la vida en común. La percepción de un sistema judicial injusto (y ya no solamente ineficaz) engendra sentimientos opuestos que llevan, fácilmente, al nihilismo político. Experiencias de este tipo son tanto más dramáticas que se dan en una región marcada, como lo hemos visto en este capítulo, por importantes problemas de violencia, crimen organizado y corrupción. El resultado, todos lo sabemos, es una mezcla de sentimientos de indignación, cinismo y apatía.

Pero insistimos en la novedad del proceso actual. Si la ley es poco y mal aplicada, el recurso al sistema judicial se incrementa. Si bien los grupos dominantes aún disfrutan de una impunidad descarada, sin embargo, algunos de sus actos, como ciertos asuntos de corrupción y sobre todo la violación de los derechos humanos, empiezan a ser sancionados. Para algunos, y con razón, el proceso es aún muy tímido y muy lento. Pero la promesa es real, si bien al mismo tiempo no sea posible esperar que solamente el judiciario sea capaz de regenerar las instituciones del Estado, inclusive porque la sobrecarga colocada en él termina repercutiendo en su politización y en la búsqueda por parte del ejecutivo y del legislativo de domesticarlo.

Pero bien vistas las cosas, y a pesar de la imagen secular que en este dominio los latinoamericanos vehiculan sobre sí mismos en términos de una cultura de la transgresión que sería particular-

mente fuerte en el continente, ¿cómo no señalar que en las últimas décadas los casos de publicidad de la corrupción (no juzgada) se generalizan en otras latitudes, mientras se incrementa en América latina, gracias en mucho a la acción de la prensa, el rechazo frente a ellos? Y en lo que se refiere a la violación de los derechos humanos, si el balance es en muchos países magro, sin embargo, ¿cómo desconocer que el esfuerzo y la conciencia ciudadana han sido, sin lugar a duda, mayores que en muchas otras regiones del mundo? No se trata, por supuesto, de negar la severidad de los escollos y la gravedad de los problemas, pero no se debe tampoco negar la virtualidad de la promesa.

6. CONCLUSIONES

El balance de este capítulo es sin duda contrastado. En primer lugar, como lo hemos subrayado, América Latina es el teatro en los inicios del siglo XXI, de una expansión real de actos delictivos y sobre todo criminales como lo refleja la violencia urbana armada o la aparición de un crimen organizado que, al amparo de redes internacionales, pone severamente en jaque la institucionalidad legal de los países de la región. En algunos de ellos, incluso, la violencia y el crimen son una pesadilla cotidiana a la cual los individuos, dada las insuficiencias del Estado, deben hacer frente en función de sus diferenciales de iniciativa. También en este ámbito, por ende, los individuos, al hacerse cargo de su propia seguridad, deben cubrir las insuficiencias de las instituciones (que inclusive son muchas veces parte del problema, dada la porosidad que existe entre la ilegalidad y la legalidad entre los mismos actores estatales encargados de hacer respetar el orden).

En segundo lugar, los fenómenos de corrupción entre políticos, altos funcionarios, policía, agregados a la inefficiencia del sistema judicial, ocupan un lugar central en la percepción pública. Sea porque realmente han aumentado o porque el periodismo de investigación y los nuevos medios de comunicación son más eficientes y/o las personas más sensibles a estos fenómenos, la “corrupción” ocupa un lugar central en la dinámica política.

Uno y otro corroen la confianza que los individuos tienen hacia las instituciones generando cinismo y frustración. Igualmente frenan los procesos de individuación igualitaria pues todos son potencialmente dependientes de un favor o “solución” que, más tarde o más temprano, un amigo o un conocido, en un puesto clave, ayudará a encontrar (o como dicen los brasileños, de “dar um jeitinho”). Pero en este ámbito una novedad se insinúa. La sensibilidad de la opinión pública, y esencialmente de las clases medias, ante la impunidad aumenta. Por el momento, es verdad, esta actitud tiende a expresarse de manera ambivalente: a la vez que se vive en forma fatalista y con amargura la permanencia secular del no respeto de las reglas, en la región se producen acciones, generalmente explosiones colectivas e individuales, que buscan progresivamente limitar la impunidad de algunas de éstas.

Estas dos realidades, por contradictorias que sean, la expansión de un crimen cada vez más violento y la aún incipiente sensibilidad frente a ciertas formas de abuso y corrupción, son, una y otra, el fruto de la revolución democrática que vive el continente. La igualdad simbólica de los ciudadanos, cuando es desprovista de esperanza o de recursos, conduce a actitudes predadoras y criminales, a la vez que de destrucción social o de auto-destrucción personal. Pero esta misma igualdad simbólica de los ciudadanos es lo que los impulsa, en ciertas ocasiones, a exigir el respeto de la ley y en caso de necesidad, a buscar su defensa, a través del derecho. La primera conspira contra la cohesión social (y ello tanto más que da forma, como lo hemos visto, a manifestaciones pervertidas de micro-cohesión en grupos criminales). La segunda apuntala la cohesión social (puesto que trasmite un suplemento de confianza en las instituciones). El que prime, a término, una u otra de estas energías, dependerá de la naturaleza del juego democrático que se afirmará en la región en las próximas décadas.