

XI. LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO

EN LAS DOS primeras décadas del siglo XXI, América Latina experimentó, en casi todos los países, una sucesión de graves crisis sociopolíticas que pusieron en cuestión la estabilidad del Estado, afectando el proceso de desarrollo en su conjunto. En la raíz de prácticamente todas las crisis hubo un factor desencadenante: la corrupción. Lo que en el siglo XX fueron los golpes militares como factor perturbador del Estado y de la sociedad, en el XXI es la corrupción sistémica que caracteriza todos los regímenes políticos y destruye el vínculo de confianza entre ciudadanos y Estado, el fundamento psicológico y cultural en que se basa la legitimidad de la democracia. Por eso es grave la corrupción, porque cuando al fin América Latina parecía haber alcanzado el ideal de democracia liberal por el que tanta sangre, sudor y lágrimas se derramaron, un nuevo espectro corroe la institucionalidad sobre la que descansa el cotidiano de las personas: la corrupción del Estado.

En realidad, esta centralidad política de la corrupción es un enigma, porque siempre ha habido corrupción, política, empresarial, social, en América Latina, y no necesariamente más que en el resto del mundo —o sea, Europa, Asia, Estados Unidos o África— en formas más o menos disfrazadas y sofisticadas según la historia diferencial, las culturas y los contextos legales. Por consiguiente, la verdadera pregunta no es por qué hay corrupción, sino por qué es mucho más decisiva en términos políticos que lo que fue en tiempos

pasados, y por qué los ciudadanos están tan sensibilizados a la corrupción que salen a la calle y contribuyen a derribar presidentes. Hay varias hipótesis posibles: podría haber mucha más corrupción en términos cuantitativos, alcanzando una masa crítica que la hace disfuncional al sistema e insostenible para la gente; podría tratarse de una corrupción sistémica que impide confiar en las instituciones porque, simplemente, funcionan mediante reglas del juego a las que la mayoría no tienen acceso; o podría haber mucha más información, a través de medios de comunicación que entendieron que la corrupción vende o, sobre todo, a través de redes sociales ubicuas y que nadie controla, lo que repercute en la imposibilidad de los medios de ocultar información; o podría tal vez ser parte de la nueva forma de hacer política, la política mediática que analizamos anteriormente, basada en la personalización de los líderes como encarnación de la confianza delegada y de su correlato, la política del escándalo, en donde los adversarios políticos filtran información fidedigna, parcialmente falsa o falsificada, para destruir la imagen del otro; y como todos lo hacen (o casi todos), la política se convierte en determinar quién es más corrupto. Quizás sea todo esto a la vez. El resultado es que la corrupción y su imagen determinan la política y corroe al Estado, pero ¿por qué el Estado es a la vez tan decisivo y tan vulnerable?

En realidad, el Estado siempre ha sido el núcleo estructurante de las sociedades latinoamericanas, cualquiera que fuese su autonomía o su dependencia con respecto a los grupos económicos, nacionales o extranjeros, y a los actores sociales movilizados a partir de proyectos de control de los recursos públicos y de las capacidades de intervención del Estado (Knight, 2017; Cardoso y Faletto, 1969). Incluso, en aquellos casos de predominio de políticas liberales, la

desregulación y la privatización fueron políticas públicas efectuadas a partir de las relaciones de poder establecidas en el Estado. Esto no quiere decir que el Estado sea siempre fuerte. Hay países en que el Estado fue históricamente débil, es decir, dispuso de escasa capacidad para imponerse a los grupos de poder en la sociedad. Tal es, por ejemplo, el caso de Colombia, en donde el Estado central siempre fue dependiente del juego de las élites regionales con respecto a las instituciones. Ésa es una de las razones frecuentemente apuntadas para la fragmentación extrema del Estado colombiano y su limitada capacidad represiva para imponer un orden, abriendo por tanto la vía a la violencia generalizada como forma de dirimir conflictos entre las élites en pugna por tomar el control del Estado central (González, 2014).

Otros estados, en cambio, fueron fuertes, tales como el Estado resultante de la Revolución mexicana a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas; o el Estado chileno, respaldado por unas Fuerzas Armadas institucionales hasta el golpe de Pinochet que, paradójicamente, debilitó el Estado al politizar a la jerarquía militar; o el Estado brasileño, cuyo gobierno federal fue el mecanismo esencial de construcción de la nación por encima de la diversidad corporativa de las élites regionales, que pugnaban por el control de las instituciones descentralizadas del Estado como forma de aumentar su capacidad de negociación; o el Estado argentino, a partir de Juan Domingo Perón, aunque fuera en una peligrosa bicefalia conflictiva entre el peronismo y las Fuerzas Armadas, siempre autoproclamadas garantes de la nación. Ahora bien, nuestro propósito en este libro no es proceder al análisis histórico comparado de la relación entre Estado y grupos de poder, sino el subrayar, del siglo XIX al siglo XXI, la continuidad de la centralidad del Estado y de los conflictos en

torno suyo como núcleo de la dinámica social y de las estrategias de desarrollo de prácticamente todas las sociedades latinoamericanas. El proceso de globalización, que modificó profundamente las economías regionales y nacionales en el conjunto de América Latina a finales del siglo pasado, supuso la apertura de los conflictos alrededor del Estado a un sistema más diversificado y complejo de actores, en donde la obligada inserción en las redes multinacionales de producción, comercio, tecnología y finanzas limitaron la pertinencia de la distinción histórica entre los circuitos internos y externos de la economía. El conector de ambos circuitos fue el Estado, así como ocurrió con la región del Asia Pacífico en su proceso de desarrollo. El grado de intervención estatal directa fue y es muy variable, pero en cualquier caso, la dirección estratégica del proceso de integración global dependió de lo que el Estado hizo o dejó de hacer, a partir de la correlación de fuerzas económicas y sociales que compitieron y negociaron a través del Estado (Calderón [coord.], 2003).

Los modelos de desarrollo que hemos presentado como sucesivamente dominantes en las dos primeras décadas del siglo —neoliberalismo y neodesarrollismo—, no fueron expresiones de estrategias empresariales nacionales o multinacionales, sino políticas de Estado, que articularon intereses diversos en función de dos modelos de integración en la globalización, algo que fue común a los dos modelos. Ya no hubo veleidades de desarrollo nacional semiautárquico de matriz “cepalina”. La realidad de la globalización, iniciada por Estados Unidos y el Reino Unido, también mediante políticas de Estado, y reforzada en definitiva con el espaldarazo de China, no dejó margen más que para distintas formas de inserción de lo local y lo nacional en lo global.

Claro que esta síntesis de las tendencias que configuraron América Latina en los albores del siglo XXI son simplificaciones excesivas. Si por neoliberalismo definimos la dominación del mercado no sólo en la economía, sino también en la sociedad y en la ideología, no podemos decir que el Chile de Ricardo Lagos o el Brasil de Fernando Henrique Cardoso fueron neoliberales *stricto sensu*. Castells documentó, en su libro sobre Chile (2005), cómo las políticas sociales y de desarrollo humano de Chile, bajo impulso del Estado, fueron esenciales para crear la base social, de estabilidad institucional y de capital humano a partir de la cual el Chile empresarial pudo competir en la economía global, corrigiendo la estrategia unidimensional (todo al capital), de corte neoliberal, de la dictadura de Pinochet. Y la presidencia de Cardoso en Brasil, además de operar la modernización de la infraestructura brasileña y superar las ataduras proteccionistas, impulsó programas sustanciales de reforma en la educación, la salud y la cohesión social, ejemplificados, aunque fuese un programa menor y no estatal, por el programa de Comunidad Solidaria, diseñado y liderado por Ruth Cardoso, feminista y de izquierda. En otras situaciones, las políticas neoliberales fueron explícitas, en particular en Colombia, México, Perú, Ecuador y, sobre todo, en la Argentina de Menem, que implementó un esquema de convertibilidad cambiaria. En su conjunto, la referencia al llamado Consenso de Washington (en realidad, impuesto por el FMI) fue la dominante de las políticas latinoamericanas en la última década del siglo pasado y en los primeros años del siglo XXI. Las consecuencias sobre la economía y la sociedad de este modelo de desarrollo definido ideológicamente como neoliberal han sido expuestas previamente en este libro: inserción parcial en la globalización, a costa de

un incremento sustancial de la desigualdad en todos los países y de la pobreza, y la exclusión social en la mayoría de ellos. Esto derivó en protestas sociales generalizadas en toda la región y cambios políticos decisivos que entronizaron un nuevo modelo: el neodesarrollismo, también expuesto anteriormente. Ambos modelos, originados en un nuevo vínculo entre sociedad y Estado a partir de la globalización, tuvieron a su vez una influencia decisiva en esta relación. El resultado último, y relativamente nuevo, fue la corrupción sistémica del Estado, fuente de una crisis institucional de consecuencias imprevisibles. Veamos cómo y por qué.

DETERMINANTES DE LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO

Cuando usamos el término “corrupción del Estado”, nos referimos a la toma de decisiones políticas (ya sean en el gobierno, en la administración pública o en cualquiera de los mecanismos de gobernanza) por parte de cargos públicos, es decir, pagados por los contribuyentes, en beneficio de determinadas personas u organizaciones, contraviniendo la legalidad establecida y anteponiendo intereses privados al interés general, a cambio de una donación de valor, sea éste monetario o en capacidad de influencia en otros ámbitos de decisión, por ejemplo, financiero o geopolítico, ya sea por compraventa o por trueque.

La creciente importancia estratégica de la corrupción en los estados latinoamericanos parece ser el resultado de transformaciones profundas en la economía, en la política y en la sociedad. Las formas de corrupción política que han surgido son comunes a los modelos neoliberal y neodesarrollista, aunque dichos modelos anclados en el Estado tienen un

efecto diferencial en la intensidad y modalidades de la corrupción y en sus consecuencias para la dinámica estatal.

El cambio sustancial en la economía proviene de la necesaria articulación de las finanzas, la producción, el mercado y la tecnología con las redes globales en las que se realizan las actividades económicas, ya sea directa o indirectamente. Tanto el extractivismo informacional como la economía criminal, para citar los dos sectores de mayor dinamismo en la América Latina del siglo XXI, se basan en una inserción ventajosa en esas redes. Y esto vale no sólo para las empresas de cada país, sino para los flujos de capital, producción y venta de bienes y servicios originados en los circuitos externos a cada país. Como hemos señalado, el conector principal entre lo externo y lo interno es el Estado, a través de sus poderes de regulación en todos los ámbitos de la economía y de su capacidad de intervención como actor económico, tanto a través de empresas estatales como en generación de demanda en importantes mercados públicos. La tradicional influencia hegemónica de las grandes multinacionales ha sido sustituida por múltiples formas de inversión, exportación e importación a través de redes globales. Obtener del Estado un trato de favor es uno de los mecanismos esenciales de la nueva economía global, hasta el punto de que está contemplado en los presupuestos de inversión de las grandes empresas. En algunos casos, se trata de transferir tecnología o acceso a mercados globales a empresas nacionales a cambio de la favorable conexión global-local. Pero, frecuentemente, lo más simple es el pago de una coima a organizaciones políticas y a personas con capacidad decisoria en la administración.

La conexión sesgada también se extiende a los casos de concesión de licencias de importación y exportación, así

como a los permisos necesarios para invertir o repatriar capitales. Todo ello constituye mecanismos que existen desde siempre, con sus correspondientes corruptelas. La diferencia es que la amplitud y aceleración de los procesos de globalización y la extrema competencia en las redes globales incrementa geoméricamente los recursos invertidos en pervertir las reglas de juego legales, y como todo el mundo lo hace, el sistema en su conjunto funciona con base en la competencia salvaje en términos de quién da más y con menos riesgo de exposición.

La segunda gran transformación productiva se refiere a lo que Calderón identificó como “extractivismo informacional”, analizado en otro capítulo de este libro. En esas actividades agrícolas, mineras y energéticas está el más dinámico sector exportador en buen número de países —como Argentina, Brasil, México, Bolivia, Perú, Ecuador, Uruguay, Paraguay—, determinando en gran medida la inserción de América Latina en la economía global. Y es obvio que, si bien el dinamismo del sector, incluyendo una considerable innovación tecnológica, es obra de empresas en su mayoría privadas, el Estado desempeña un papel estratégico en el conjunto del sector, tanto por la presencia de importantes empresas públicas, como Pemex, Petrobras, YPF, Codelco, Boliviana, etc., como por la regulación y concesiones de licencias de exportación y de producción en negociaciones con empresas y gobiernos de todo el mundo, en particular de China. Hay múltiples casos de intervención de mediadores que han influido en muchas de esas negociaciones mediante favores a líderes políticos al más alto nivel, siendo tal vez el caso más notorio el de la “Casa Blanca” de la primera dama de México durante la presidencia de Enrique Peña Nieto.

Por cierto que, teniendo en cuenta la importancia económica de la economía criminal en varios países, tanto en la producción y transporte ilegal de drogas como en el lavado de dinero, consideramos que la permisividad o no del Estado es también un mecanismo regulador de cierta forma de extractivismo informacional. Es informacional porque se basa en un sofisticado sistema de producción (cada vez más drogas sintéticas, precursores químicos) así como de transporte, de información sobre mercados específicos y de transferencia digital de capitales en el proceso de integración final del capital lavado en el sistema financiero global y, como se sabe, la economía criminal sólo funciona mediante la penetración profunda del Estado, del sistema político y de las instituciones judiciales y policiales, penetración que supone un inmenso caudal de recursos destinados a la corrupción o intimidación de miles de cargos públicos en toda la región.

La tercera gran transformación de carácter económico-estructural es, como ya analizamos en el capítulo iv, la explosión urbana de América Latina (el continente más urbanizado del mundo, en torno al 80% de la población), particularmente con la formación de inmensas regiones metropolitanas, varias de las cuales superan los 10 millones e incluso 20 millones de habitantes, si se contabiliza la unidad real megametropolitana, más allá de las fronteras municipales. Esta metropolización se ha producido de manera salvaje, sin otro control que el de los oteadores y especuladores inmobiliarios. La construcción y la inmobiliaria se han convertido en industrias dominantes, con un proceso de concentración de capitales y capacidad constructiva que generan algunas de las tasas de ganancia más altas. Dichas actividades son dependientes de las regulaciones adminis-

trativas, en particular los planes de urbanismo, que con la mejor intención del mundo, pero sin capacidad real de controlar su ejecución, fueron diseñados por urbanistas y planificadores territoriales. La potencia de constructoras, empresas de obra pública y de transporte e ingeniería es tal que no tuvieron grandes dificultades en corromper a quienes necesitaron, fueran particulares, funcionarios, políticos, incluso a los niveles más altos del Estado. El mercado de obra pública es de tal dimensión, en las condiciones de urbanización acelerada, que en torno a él se han formado grandes complejos de negocio que en América Latina son mucho más importantes e influyentes que las empresas tecnológicas, como es el caso de la megaempresa de construcción e ingeniería Odebrecht, corruptora fundamental en Brasil, Perú y otros países. Los mercados de obra pública generados por el proceso de urbanización son una de las principales fuentes de corrupción del Estado y del sistema político.

En el ámbito del proceso político, son dos los factores determinantes en la generalización de la corrupción. En primer lugar, la fragmentación creciente de las expresiones políticas partidarias, como resultado de la crisis de legitimidad de los grandes partidos tradicionales, conlleva la formación de alianzas inestables entre múltiples grupos, así como a la generalización del llamado “presidencialismo de coalición” (Cardoso, 2018). Es decir que la elección presidencial entroniza un poder centralizado, pero que para gobernar tiene que contar con coaliciones parlamentarias cambiantes. Una forma legal de conseguirlo es el intercambio de favores políticos: un voto puntualmente favorable se troca por una inversión pública en el territorio que representa el diputado, práctica corriente en todas las democracias y que no es ilegal, aunque sea de mala política. Pero en múltiples

ocasiones y en todos los sistemas latinoamericanos se procede directamente a la compra personalizada del voto bajo mano. Estas prácticas son antiguas. Lo nuevo, sin embargo, es que la fragmentación creciente de las opciones políticas las convierte en sistémicas: difícilmente se podría gobernar sin comprar votos de representantes electos y como todos los presidentes y partidos lo practican, se cubren los unos a los otros porque saben que es una necesidad hecha virtud en los duros tiempos que viven las presidencias.

El segundo factor puede relacionarse más directamente con las transformaciones tecnológico-organizativas del proceso político. Se trata del modelo —analizado por Castells en su libro *Comunicación y poder* (2009)— al que nos referimos en un capítulo anterior. Recordemos que se trata del dominio de la política mediática en la práctica política. La personalización de la política, derivada de la mercadotecnia electoral, hace de la imagen de los líderes transmitida por los medios el elemento fundamental de las victorias políticas. Lo que no está en los medios no existe. Pero la dominación de la política mediática conlleva a que la forma de lucha política pase por la destrucción de la imagen del adversario, mediante la revelación (o falsificación) de prácticas de corrupción o de conducta condenable en general: es la llamada política del escándalo que domina todos los sistemas políticos. Y como todos los partidos lo hacen, todos los partidos se preparan para ello. Expertos en “investigación oposicional” indagan y empaquetan informaciones destructivas que contaminan las campañas electorales y las políticas de gobierno; la principal información que reciben los ciudadanos es la falta de honestidad de los políticos. La cuestión es que este tipo de política informacional (que incluye lo mediático, pero no se limita a este aspecto) es ex-

tremadamente cara, requiere enormes recursos económicos. Para obtenerlos, los candidatos tienen que prometer favores futuros, compartiendo el botín de la victoria con sus financiadores, lo cual alimenta la corrupción, que a su vez incrementa la política del escándalo a condición de que haya suficientes recursos para exponer la corrupción del otro y minimizar la propia. Si a ello añadimos nuevas dimensiones de la política informacional, tales como los bancos de datos informatizados de los electores para la propaganda focalizada, la manipulación de informaciones en las redes sociales o los carísimos consultores políticos (forma elegante de llamar a la manipulación de la democracia), puede concluirse que hay un desfase creciente entre los recursos necesarios para llegar al poder y el financiamiento legal de las campañas y los partidos. El resultado es que casi todos los partidos y coaliciones se financian ilegalmente, y aquellos que llegan al Estado, tienen que devolver lo que recibieron en decisiones administrativas a favor de sus donantes. La financiación ilegal conduce a la ilegalización de la política.

En fin, en la fuente de la corrupción sistémica de la política también se encuentran las transformaciones de la sociedad, empezando por la ideología de la competitividad entre las personas. La disolución de estructuras tradicionales comunitarias y familiares incrementó la individualización de la sociedad y cada persona trabaja para sí misma como única referencia, incluyendo a veces a la familia cercana, más como punto de apoyo que como referencia de comportamiento. Las causas de esta tendencia a la individuación se encuentran en procesos estructurantes de la sociedad, como la fragmentación del hábitat metropolitano; la individualización de las relaciones laborales; la emergencia de una sociabilidad en red a partir de la conexión de personas

en redes digitales; la crisis de las referencias morales a partir del desencanto popular con la Iglesia católica; la falta de legitimidad de partidos políticos, así como la fragmentación de los medios y la falta de credibilidad de aquellos medios que no coinciden con las opiniones enraizadas en cada individuo. Esa atomización social creciente es reforzada por dos ideologías que conforman poderosamente las pautas de comportamiento. Por un lado, la ideología neoliberal, que legitima al mercado y a la lógica de la ganancia y la acumulación personal por encima de cualquier valor colectivo. En este sentido, puede decirse que la hegemonía neoliberal como ideología trasciende la existencia del modelo neoliberal en el ámbito de las políticas públicas, lo que contribuye en cierto modo a la deslegitimación de los modelos estatistas de desarrollo. Por otro lado, el consumismo, que es la traducción concreta de la dominación del mercado sobre la sociedad, pero que añade un elemento verificable de satisfacción de aspiraciones personales en la medida en que el éxito en la vida se materializa en el acceso a bienes y servicios deseados, en una espiral inacabable.

La competitividad al servicio del consumismo como pauta de conducta tiene una derivación de extraordinaria importancia: la violencia cotidiana, porque hay una contradicción entre el deseo expansivo de consumir y la realidad de los escasos recursos con los que cuenta la mayoría de la población. Y como la desigualdad social se ha incrementado, se ponen en marcha mecanismos de apropiación de recursos de quienes los tienen a través de la expropiación violenta, frecuentemente amparada por policías que, compartiendo la condición de pobreza en muchos casos, participan de dicha extracción de recursos ajenos mediante la utilización de su capacidad de intimidación a partir de su pertenencia

al Estado. La violencia cotidiana y su correlato, el miedo, son considerados el principal problema en todas las sociedades latinoamericanas. Al no poder contar con el Estado, las personas se autoprotegen y van disolviendo gradualmente los lazos de convivencia social. Algunos humanos se convierten en “el otro”, o sea, un inhumano con el que sólo se puede establecer una relación defensiva y de supervivencia. En ese contexto social y cultural, la corrupción, es decir, la compra de servicios al margen de la ley, aparece como el mecanismo más confiable para satisfacer los intereses de cada uno, desde las grandes empresas escapando a la regulación y a la tributación hasta el vecino que necesita una reparación del servicio eléctrico o protección contra las bandas armadas que pululan en la metrópoli. La protección de las prácticas corruptas se verticaliza, con frecuencia alcanzando desde los más altos niveles del Estado a lo local o regional. De ahí resulta la normalización de la corrupción. En la construcción cultural de la sociedad se presupone la presencia de la corrupción en todos los estamentos institucionales. La variación es cuánta, a quién y en beneficio de quién.

TIPOLOGÍA DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

Las fuentes de corrupción se expresan en los distintos tipos de corrupción que aparecen en la práctica del Estado:

1. El pago de decisiones políticas y administrativas a los agentes políticos, sean partidos, personas o administración, por parte de empresas para obtener decisiones en su beneficio o para establecer una deuda que un día cobrarán cuando lo necesiten.

2. La utilización por parte del Estado de los recursos de empresas públicas bajo su control como formas de financiación de la actividad política de los partidos de gobierno o de sus aliados, en función de estrategias de colaboración
3. La utilización de los mercados públicos por parte del Estado a favor de ciertas empresas o proveedores de servicios a cambio de la financiación de actores políticos, tanto partidos como personas.
4. Estas prácticas son muy amplias y van desde obras de infraestructura hasta la compra de material militar de un país determinado, fuente de algunos de los mayores casos de corrupción en el mundo y en América Latina.
5. La compra de concesiones legales o financieras de los gobiernos por parte de gobiernos extranjeros o de empresas protegidas por sus gobiernos.
6. La compra de la tolerancia o complicidad de actores o instituciones del Estado (incluyendo, en sentido amplio, el Poder Judicial) por parte de las redes criminales de tráfico de drogas, lavado de capitales, extorsión o intimidación.
7. La designación en cargos estratégicos por parte de la cúspide del Estado de personas concretas sugeridas por agentes económicos o sociales como forma de establecer una relación privilegiada entre el Estado y dichos actores.
8. La compra de votos de diputados y senadores, ya sea por parte de intereses privados o del Poder Ejecutivo.
9. La intimidación o imposición de decisiones de justicia al Poder Judicial por parte de las autoridades del Estado. En particular, mediante la práctica de facilitar

su nombramiento a posiciones más elevadas en la magistratura, aunque también puede recurrirse a la amenaza personal a jueces independientes y a sus familias.

10. La compra por parte de actores políticos de un tratamiento favorable de los medios de comunicación. Dicha compra puede operar tanto en relación con las empresas de comunicación como mediante el pago directo a editores o periodistas. Otras prácticas incluyen la concesión de licencias para el establecimiento de medios, en particular, en estaciones de radio y en canales de televisión.
11. También se da la amenaza directa a editores y periodistas independientes cuando sus críticas no son del agrado de los poderes fácticos. Es decir, tanto los medios como el Poder Judicial operan en un mundo de sombras en el que su decisivo papel en la conducción de los asuntos de Estado está sujeto a un sistema de incentivos o desincentivos que condiciona en la práctica su independencia con respecto al poder político o a los intereses económicos.
12. Los mecanismos de corrupción operan en toda la estructura del Estado, de lo nacional a lo regional y, aún más, en lo local. Nada ni nadie escapa a este entorno. Aunque la corrupción no sea la práctica inevitable de la política y de los políticos, está presente de una u otra manera en el conjunto del paisaje de la gestión de los asuntos públicos. La identificación de los mecanismos que operan en cada ámbito depende de la organización y la historia de cada Estado, así como de su relación diferencial al ámbito global, en el que operan los macroprocesos de corrupción mediante el lavado de dinero en los mercados

financieros globales. La resistencia de múltiples políticos y administradores honestos a las presiones o sugerencias que reciben periódicamente permite mantener cierta autonomía del Estado en relación con las sombras que lo rodean, pero no despeja esas sombras, porque surgen constantemente del tipo de sociedad que se ha constituido en América Latina y en el mundo en general.

NEOLIBERALISMO, NEODESARROLLISMO Y POLÍTICA DE LA CORRUPCIÓN

Las raíces de la corrupción sistemática se encuentran en la transformación de las sociedades latinoamericanas, tal y como hemos analizado anteriormente. Por consiguiente, no son dependientes de los modelos de desarrollo que, en sucesión y solapamiento, han caracterizado la economía política de la región en el principio del siglo XXI. Sin embargo, los rasgos propios de cada modelo se han reflejado en formas distintas y específicas de la corrupción del Estado. En lo que se refiere al neoliberalismo, la desregulación y privatización de actividades fue la fuente de múltiples procesos de corrupción. El desmantelamiento parcial del sector público se hizo en beneficio de grupos empresariales nacionales y multinacionales a cambio de prestaciones, legales o ilegales, de estos grupos a los actores políticos con capacidad de decisión. Por otro lado, la ideología neoliberal legitimó dichas privatizaciones, asimilando mercado y eficiencia, favoreciendo una cultura antiestatista basada en la identificación entre sector público y burocracia. Es más, el neoliberalismo situó al individuo en el centro de la acción social y convirtió

la competitividad entre personas, entre empresas y entre países en el baremo por el cual juzgar el éxito en lo personal y en lo empresarial, haciendo que el mercado decidiera sobre la utilización de recursos en todos los sectores, incluso en aquellos, como salud, educación, seguridad, protección medioambiental, en que hay valores humanos prioritarios que el mercado no puede asegurar en un contexto de extrema desigualdad social. En ese contexto, las prácticas de corrupción encontraron un caldo de cultivo y una cierta legitimación en aras de esa competencia en la que lo esencial es la acumulación primitiva de patrimonio, para personas y empresas, cualesquiera que sean los medios utilizados. De modo que la principal contribución del modelo neoliberal al incremento de la corrupción fue su legitimación. Ahora bien, esa legitimación se limitó a los sectores sociales que se beneficiaron directamente del dinamismo del mercado, de la inserción en las redes globales y de la apropiación privada de servicios públicos, esencialmente, sectores caracterizados por su alto nivel de educación y por su origen social de clase media alta. En cambio, para la mayoría de las capas populares la ideología neoliberal chocó en la práctica con su experiencia vivida. La supuesta libertad del individuo se convirtió en estrategias de supervivencia. La pérdida parcial de la cobertura social del Estado fue especialmente resentida como injusta ante la percepción de una sociedad en que los más fuertes hacen sus propias reglas por encima de la ley. De ahí el surgimiento de una fuerte contestación social y política al neoliberalismo del Estado que centró su crítica en la corrupción incontrolada de los grupos y personas con acceso al poder. De dicha contestación surgieron los regímenes nacional-populares y las políticas de defensa del sector público con un doble proyecto de afirmación de la nación

como comunidad cultural y de políticas sociales que priorizaran a los más desfavorecidos.

El modelo neodesarrollista, en el plano socioeconómico, profundizó la inserción en la economía global, incrementó el crecimiento y procedió a una redistribución de recursos que mejoraron la condición de los pobres. Pero, paradójicamente, en el plano político, desembocó en una deslegitimación del Estado que tuvo en gran parte su origen en la corrupción estatal. Es difícil establecer empíricamente con qué modelo de desarrollo hubo más o menos corrupción, pero sí puede suponerse que en el neodesarrollismo la corrupción fue más sistémica, más visible y, sobre todo, dio lugar a graves crisis políticas. En principio, parece lógico que, en ausencia de políticas explícitas y durables de corrección institucional de la corrupción, ésta aumentara en la medida en que el Estado aumentó sustancialmente su intervención en la economía. En particular, la acumulación de capital que se produjo en las empresas públicas asociadas al extractivismo informacional procuró a los gobiernos y a los partidos de izquierda en el poder una masa de recursos que les permitió diseñar una estrategia para mantenerse en dicho poder y profundizar en el cambio social proyectado, por una parte, comprando la colaboración de otras fuerzas políticas, legal o ilegalmente, mediante una versión ampliada del presidencialismo de coalición; por otra, captando recursos para los propios partidos (sin excluir el aprovechamiento personal de algunos políticos), para financiar sus contiendas políticas ante los poderosos intereses que se movilizaron en contra de sus intentos reformistas (agricultores en Argentina, élites financieras e industriales en Brasil, empresas multinacionales en Bolivia, oligarquía tradicional en Ecuador). En fin, cuando su política de redistribución encontró

límites fiscales y el crecimiento se convirtió en recesión, se intentó seguir financiando los programas sociales desde las empresas públicas, evitando pasar por un Congreso hostil, la cuestión que en Brasil condujo legalmente al *impeachment* de Dilma Rousseff, aunque la causa última de esa destitución fue la hostilidad de un Congreso corrupto a la reforma constitucional que propugnaba la presidenta para romper la colusión entre caciques regionales y representantes del poder económico temerosos de perder el poder. La paradoja, sin embargo, es que las contrarreformas que tuvieron lugar en América Latina, aun apoyadas por la derecha tradicional y grupos de interés de Estados Unidos en Brasil, Ecuador y Argentina, tuvieron éxito porque resultaron de la movilización de las nuevas clases medias creadas en parte por el neodesarrollismo, fuente de crecimiento y empleo durante una década. Más aún, los derechos políticos y de libertad de expresión que fueron impulsados por las élites políticas reformistas, tanto neoliberales como neodesarrollistas, anclaron en las mentes de los ciudadanos la convicción de sus derechos y de sus aspiraciones a una vida mejor superando la condición de asistidos que habían tenido en la pobreza de la que salieron. Se juntaron así la antigua clase media, apoyo del neoliberalismo, con la nueva clase media que, sin referencia a un modelo concreto, se pronunció en contra del estatismo dominante, apostando por una vida independiente de la política. En este contexto, la cuestión de la corrupción estatal apareció como central, porque establecía el poder de un Estado que alimentaba sus políticas mediante una utilización oculta de los recursos públicos. La paradoja en Brasil fue que la corrupción estatal revelada por el asunto Lava Jato se atribuyó a la administración del PT, cuando se conoce la utilización proverbial de Petrobras

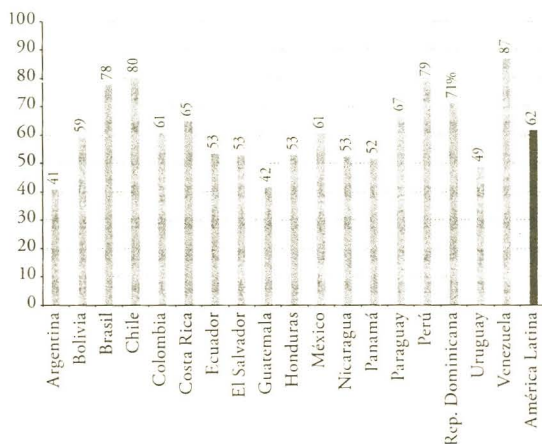
y otras empresas públicas por los partidos políticos en todos los gobiernos brasileños.

En Brasil, en la movilización contra la corrupción, convergió la demanda de la nueva clase media por reglas democráticas, su decepción moral con quienes hablaban en nombre de la justicia y la antigua clase media defensora de sus privilegios, que incluso empezó a cultivar la nostalgia de la dictadura, aunque, en realidad, la vuelta a un régimen militar estuvo siempre descartada por la profesionalización de las fuerzas armadas, que tuvo lugar durante las presidencias de Cardoso y Lula. En Argentina, la corrupción tradicional del peronismo volvió a movilizar en contra a la clase media, debilitando la otra gran experiencia reformista latinoamericana: el kirchnerismo. Poco a poco, los regímenes bolivarianos o neodesarrollistas fueron perdiendo apoyo popular, degenerando en algunos casos (Venezuela, Nicaragua) en regímenes sostenidos por la represión. La excepción fue Bolivia, donde Evo Morales aseguró crecimiento económico, modernización, redistribución de la renta, dignidad de los pueblos originarios y mantenimiento de las libertades, con un nivel de corrupción menor que la tradicional o, hasta el momento, no probados. La fuerte oposición de la clase media boliviana, aunque utilizó el tema de la corrupción, también se basó en prejuicios étnicos ante la mayoritaria presencia indígena, sobre todo de cholos, en los centros de poder. Una afrenta que mostró la profundidad del prejuicio étnico, incluso en el estamento universitario; aunque hay que tener en cuenta igualmente la hostilidad de algunos sectores indígenas urbanos, más que nada en El Alto, críticos con el autoritarismo del partido de gobierno y las nuevas élites emergentes. En Ecuador, la coalición nacional-popular sobrevivió electoralmente el asalto anticorrup-

ción liderado por los sectores empresariales de Guayaquil, aunque perdió a su carismático líder, Rafael Correa, acusado de corrupción personal. Sin embargo, fue una victoria pírrica: Lenin Moreno, elegido presidente con el apoyo de Correa, cambió la orientación estratégica del movimiento reformista para alejarse de cualquier identificación con el chavismo, el epíteto letal con el que fueron siendo marginados los proyectos bolivarianos.

Como puede verse en la gráfica XI.1, según datos de Latinobarómetro, 62% de los latinoamericanos percibe un aumento de la corrupción en sus respectivos países entre 2015

GRÁFICA XI.1 *Percepción de aumento de la corrupción con respecto al año pasado. América Latina, 2016 (en porcentajes)*



NOTA: Suma de respuestas “Aumentó mucho” y “Aumentó algo”.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro (2018). Análisis online.

y 2016. Los mayores porcentajes se advierten en Venezuela, Chile, Brasil y Perú. En estos cuatro países, más de 78% de sus habitantes considera que la corrupción se ha incrementado. Los porcentajes más bajos se observan en Argentina y Guatemala: 41 y 42% respectivamente.

LA CORRUPCIÓN COMO FACTOR ESTRUCTURAL

La perspectiva metodológica planteada en este libro rehúye el entrar en la casuística detallada de cada país, porque nuestra hipótesis es que, por encima de la diversidad social y cultural, hay elementos estructurales que definen la nueva América Latina. Uno de ellos es la corrupción del Estado, presente en casi todos los regímenes y gobiernos. En cierto modo, el fenómeno trasciende la especificidad de los modelos de desarrollo. Es esa autonomía de la corrupción del Estado con respecto a dichos modelos que queremos ilustrar con la referencia a dos países cuyo dinamismo económico se rige por patrones neoliberales sin que la corrupción sistémica haya afectado su ritmo de crecimiento: Perú y Colombia.

El Perú del siglo XXI ejemplifica la autonomía entre economía y política. La política peruana se ha caracterizado por la corrupción de todos los presidentes y presidencias que se sucedieron desde finales del siglo pasado y que, en cada caso, desembocó en la acusación judicial del presidente, quien acabó en la cárcel o en el exilio: Alberto Fujimori, Alan García, Alejandro Toledo, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski. Y también en todos los casos hubo una fuerte movilización popular centrada en la crítica de la corrupción. Sin embargo, la continua inestabilidad política, ampliamente ligada a la corrupción sistémica, no ha afectado

el alto ritmo de crecimiento sostenido de la economía peruana, el mayor de la región, bajo control de una oligarquía de origen minero-financiero que aseguró la conexión de Perú con las redes globales de exportación e inversión y corrompió, sin aspavientos ideológicos, a cuanto presidente pasó por el gobierno (Ballon, 2018).

Algo semejante sucedió en Colombia en donde, con menor éxito que en Perú, se produjo una disociación entre la profunda crisis del sistema político, enfrascado en una guerra atroz con la narcoinsurgencia, combatida por los narcoparamilitares y los asesores estadounidenses, y el crecimiento económico estable directamente controlado por el empresariado colombiano heredero de la oligarquía tradicional, reconvertida a tiempo para prosperar en la globalización.

El objetivo analítico de estas breves referencias a Perú y Colombia es señalar que cuando el Estado es débil, como es el caso, y las oligarquías fuertes, la corrupción se produce por iniciativa de los grupos económicos dominantes, sin importar la orientación de las políticas dominantes en el Estado. Cualquiera que sea el discurso de éstas, los circuitos de poder funcionan unilateralmente. Del neoliberalismo extremo de Fujimori al amago nacional-popular indigenista de Humala, todos acabaron igual: como instrumentos directos del poder económico, en una estrategia de usar y tirar presidentes, socavando la legitimidad de la democracia. De similar forma, conservadores y liberales colombianos mantuvieron los mismos parámetros de políticas económicas y sociales y también estuvieron igualmente sumidos en la corrupción, aunque en este caso la situación de guerra civil y desintegración posible del Estado no dio margen para la persecución judicial del estamento presidencial.

Hay dos factores comunes que parecen decisivos tanto para Perú como para Colombia. Por un lado, son los dos principales productores de droga del hemisferio (México opera sobre todo en la distribución), con un impacto cierto, pero difícilmente cuantificable, en la generación de capital en la economía. Por otro lado, son países en donde una activa guerrilla puso en jaque al Estado. En Perú, Sendero Luminoso fue exterminado por Fujimori, construyendo su legitimidad en torno a su éxito. En Colombia, el uribismo, cuya herencia política perdura a pesar de su complicidad en la violación de derechos humanos, recibió el espaldarazo de una parte de la sociedad, así como de Estados Unidos, debido a su brutal enfrentamiento con las guerrillas, obteniendo finalmente una paz relativa basada en la derrota militar de la insurgencia y el realismo político de Juan Manuel Santos, el presidente posturibista. En ambos casos, la debilidad del Estado fue corregida por la decisiva influencia del Ejército, armado y entrenado por Estados Unidos, favorecida por el éxito en la lucha contra las guerrillas y reforzada por la formación de grupos paramilitares a su servicio. Fue la alianza entre las oligarquías empresariales y las fuerzas armadas la que permitió mantener la estabilidad económica y el control del Estado, haciendo del sistema político un apéndice a sueldo de dichas oligarquías.

La corrupción del Estado adopta diversas modalidades según la dinámica sociopolítica de cada país, llegando incluso a ser funcional en aquellos casos en que los poderes fácticos asumen directamente el poder sin necesidad de golpes militares, es decir, mediante el quita y pon sucesivo de los líderes políticos, siempre vulnerables, porque su ascenso al gobierno fue generalmente dependiente de su corrupción por los poderes económicos, que, de paso, financiaron direc-

tamente a la jerarquía militar sin pasar por el presupuesto público.

Esta breve reseña de la interacción de Estado, poder económico y dinámica social es un nuevo argumento a favor de la centralidad de la corrupción, cuyo papel estratégico se verifica, más allá del neoliberalismo o neodesarrollismo, en otra variante de estructuración social caracterizada por la disminución del sistema político como agente del Estado: la fusión de poder económico y poder militar genera un Estado corrupto al margen de la institucionalidad legal.

NARCOS Y ESTADO

La importancia de la economía criminal en América Latina, analizada en otro capítulo de este libro, se refleja en una de las más decisivas modalidades de la corrupción del Estado. Aunque se hable frecuentemente de narco-Estado, creemos más adecuado diferenciar la multiplicidad de relaciones entre el narcotráfico y el Estado, con distintas intensidades y formas de penetración de las instituciones estatales. No hay una absorción del Estado en la economía criminal, sino una influencia sustancial del narcotráfico como actor económico y social en los procesos políticos estatales, y esa influencia varía en el espacio y el tiempo, adoptando formas específicas de penetración del Estado. En cualquier caso, no se puede entender el Estado en la América Latina del siglo XXI sin hacer referencia a su interrelación con los narcos como un actor colectivo (Miguez, Misse e Isla [comps.], 2018).

En la raíz de esta relación hay dos factores principales. Por un lado, la acción o inacción de las instituciones del Estado en su conjunto es intrínseca a la operación del narco-

tráfico. Sin la colaboración o connivencia de las instituciones, el negocio no podría cultivar, procesar, transportar y distribuir un producto ilegalizado en el conjunto de los países, ni lavar los capitales resultantes del negocio ni desplegar los mecanismos coercitivos, o sea, ejércitos de sicarios y servicios de información e intimidación, sin los cuales la industria no podría imponer el respeto de sus reglas, incluyendo el dirimir con extrema violencia la competencia entre narcos. La penetración sistémica del Estado es un requisito fundamental para el funcionamiento de la economía de la droga y de las actividades criminales articuladas en torno a ella, ya sea mediante la corrupción, intimidación o eliminación de fuerzas de seguridad, funcionarios del Estado, empleados de aduanas y transporte, bancos e instituciones financieras, jueces, políticos, partidos, alcaldes, gobernadores, parlamentarios, presidentes y demás cargos de gobierno. Cada ámbito de penetración protege un sector de actividad y el conjunto de dichos mecanismos requiere su ensamblaje en una lógica coordinada fundada, en último término, sobre prácticas de violencia extrema e irreversible. La corrupción del Estado es consustancial a la expansión de la economía criminal.

El segundo factor para considerar es la extraordinaria acumulación de capital, en volumen y en velocidad, que tiene lugar en el narcotráfico. Algunas fuentes apuntan a evaluar en 8% la proporción del narcotráfico en el total del comercio mundial y en 5% su participación en el PIB global, o sea, un peso relativo superior al valor de las industrias electrónica y automovilística juntas. La disposición de tal masa de recursos y la capacidad de utilizarlos sin límites legales proporciona un inmenso poder a los principales consorcios criminales. Precisamente por eso, hubo originalmente, en las

dos últimas décadas del siglo xx, una tendencia a la cartelización oligopólica y una feroz competencia entre carteles que utilizaron en esa disputa violenta los distintos segmentos del Estado que pudieron poner a su servicio. Así se produjo la acumulación de poder y capital en las dos grandes economías más profundamente penetradas por los narcos: Colombia primero, México después. Bolivia y Perú se articularon a la red global de la industria, situándose en una posición subordinada de productores de la materia prima. Países más pequeños de América Central y el Caribe, con excepción de Costa Rica, pasaron en muchos casos a ser dominados por los narcos o por la economía del lavado de dinero. Sólo en esas últimas situaciones puede ser apropiado el término de narco-Estado.

Sin embargo, conforme aumentaba el poder de los narcos y disminuía la capacidad del Estado de ejercer su autoridad, fueron modificándose las formas de relación entre ambas instancias. De hecho, cuando los narcos se sintieron suficientemente poderosos, en particular en Colombia, intentaron legalizarse e integrarse como sector empresarial y actor político en el juego institucional. Es más, crearon una base social en las regiones y ciudades que ellos dominaban, con programas sociales y de vivienda que les aseguraron una legitimidad social en los sectores más pobres, como la Colonia 13 en Medellín. En efecto, aún en 2018, era frecuente encontrar flores frescas en la tumba de Pablo Escobar en Medellín. El proyecto fracasó. El diputado electo Pablo Escobar fue expulsado del Parlamento colombiano y la negociación que tuvo lugar entre el cartel de Cali y el presidente Belisario Betancur, con quien se reunieron en Panamá y le ofrecieron pagar al contado la totalidad de la deuda exterior de Colombia, fue bloqueada por Estados Unidos.

No tanto por moralidad, sino porque la penetración de los carteles por la DEA y la CIA se convirtió en un instrumento útil de acción encubierta en una América Latina siempre en efervescencia. Y cuando, por instigación estadounidense, Colombia inició procesos de extradición a ese país (contraviniendo la legalidad colombiana), Escobar, capitaneando a "Los Extraditables", declaró una guerra frontal al Estado que llevó la destrucción y la sangre a las ciudades, hasta su persecución y muerte en 1993. Aunque el cartel de Cali intentó formas más tradicionales de corrupción, como el financiamiento de la campaña del presidente Ernesto Samper, también fue descabezado por la intervención de la DEA. Rodríguez Orejuela fue extraditado a Estados Unidos.

Pero ahí no acabó la historia. Por un lado, los grandes carteles se convirtieron en redes de múltiples nodos de actividad, mucho más difíciles de reprimir y más adeptos a la penetración capilar del Estado. Por otro lado, se produjo la articulación creciente entre la geopolítica y el narcotráfico. Las FARC vieron la posibilidad de financiar su larga marcha revolucionaria mediante la entrada en un mercado en que ya no tenían que competir con los carteles colombianos y podían apropiarse de las redes de conexión con el mundo a través de los carteles mexicanos en proceso de formación. Por otro lado, el Estado colombiano, durante la presidencia de Álvaro Uribe, y la DEA decidieron combatir el narcotráfico insurgente con el narcotráfico de los grupos paramilitares formados, armados y financiados por agentes de Estados Unidos protegidos por el Ejército colombiano. Así pues, se generalizó la violencia, la inseguridad y la criminalidad en todas sus dimensiones, en particular, raptos y extorsiones. Hasta que el presidente Juan Manuel Santos, con la colaboración de Cuba y el papa y el beneplácito de la administra-

ción Obama, consiguió un acuerdo de paz que abrió nuevas perspectivas, siempre inciertas, porque los poderes fácticos aún son fuentes de poder.

Un proceso semejante tuvo lugar en México, pero a una escala todavía mayor y mediante formas que arrojan lecciones analíticas significativas sobre la dinámica del Estado. Con los carteles colombianos bajo presión, las redes de distribución mexicanas, que se beneficiaron de su frontera terrestre con Estados Unidos, procedieron a una rápida acumulación de capital en los años noventa y acabaron por desplazar a los colombianos como actores principales, supeditándolos a un papel de proveedores, tal y como analizamos en un capítulo anterior. Fue la época de los carteles de Sinaloa, de Ciudad Juárez (con el legendario Amado Carrillo), del Golfo, de Tamaulipas, y más tarde del Chapo Guzmán, también en Sinaloa. Los carteles oscilaron entre una guerra intermitente por el control de mercados locales y rutas de exportación y acuerdos puntuales cuando las pérdidas eran excesivas. En esa estrategia competitiva entró el Estado mexicano, con algunos de sus estamentos abriéndose a la corrupción de los carteles, mientras que en otros casos utilizaron a los sicarios del narco para dirimir sus propias contradicciones políticas. El caso extremo, analizado por Castells en su libro *El poder de la identidad* (1997), fue el asesinato en 1994 del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio por parte del cartel de Sinaloa en probable connivencia con algunos sectores del PRI, cuyo secretario general, José Francisco Ruiz Massieu, también fue asesinado, tal vez para cubrir el rastro de dicha colusión. Esta intervención inédita de los carteles al más alto nivel de la política mexicana, en la que no tuvo nada que ver el presidente Ernesto Zedillo (los asesinatos ocurrieron durante el final del mandato

del presidente Carlos Salinas de Gortari, Zedillo asumió la presidencia el 1º de diciembre de 1994), pero sí su partido, marcó un cambio fundamental en las relaciones entre los narcos y el Estado. Envalentonados, los carteles —en particular el de Sinaloa— utilizaron su poder económico, una vez reducida la competencia colombiana, para corromper el Estado en todos los niveles, incluido al “zar antidroga”, general Jesús Gutiérrez Rebollo, protector de Carrillo, que fue arrestado en 1997 y condenado a 40 años de prisión, y que no cumplió sentencia porque murió de cáncer en la cárcel. Sin embargo, él y su familia siempre defendieron la idea de que, en realidad, cumplía órdenes superiores de asesores de la presidencia a sueldo de los narcos.

El PRI perdió el poder en 2000 y la presidencia del conservador Vicente Fox intentó una nueva estrategia pactando implícitamente con el cartel de Sinaloa y concentrando la represión contra los demás carteles, a modo de tener un interlocutor hegemónico, con el acuerdo de la DEA. La reacción de los otros carteles fue violenta. Paradójicamente, reclamaron cierta imparcialidad del Estado en la represión y, para obtenerlo, multiplicaron la violencia en todos sus territorios. Nuevos carteles de ex militares y sicarios especializados, como los Zetas, surgidos en el Golfo, elevaron el nivel de la confrontación con el Ejército y con los carteles rivales.

La siguiente fase de la relación con el Estado la protagonizó el presidente Felipe Calderón, elegido en 2006 con la promesa de terminar con los narcos por la fuerza, aconsejado por George W. Bush y José María Aznar, impulsores de “la guerra contra el terror”. Éste fue el intento aparentemente más intenso de solucionar por la fuerza el poder de los narcos. Se incrementó en 100% el presupuesto militar y los salarios de la tropa en 120% y se crearon unidades espe-

cializadas, en particular en la Marina, la institución menos corrupta y directamente relacionada con Estados Unidos. Aumentó el Ejército hasta 270 000 soldados, es decir, uno por cada 541 habitantes, una proporción mayor que la de China. La guerra así desatada fue uno de los conflictos más violentos de América Latina, puesto que los narcos respondieron con todo, intimidaron a la población con extrema crueldad, asesinaron a periodistas, jueces y políticos. Por su parte, las fuerzas de seguridad cometieron múltiples violaciones de derechos humanos, según denuncias de organismos nacionales e internacionales. ¿El resultado? 135 000 muertos y 25 000 desaparecidos para nada. Ciertamente, los capos fueron asesinados o extraditados a Estados Unidos y los carteles más sanguinarios, como los Zetas, fueron duramente golpeados, aunque no desaparecieron, sino que se transformaron. La industria criminal siguió floreciendo, las atrocidades continuaron y al final del sexenio de Felipe Calderón el conflicto se había agravado y el Estado mexicano derivaba hacia la violencia sin control. De ahí que la vuelta del PRI al poder, con Enrique Peña Nieto en 2012, reviviera las viejas costumbre de ese partido: abrir las puertas a la corrupción negociada, mientras que, al igual que sucediera en Colombia, los carteles se esfumaran en beneficio de múltiples organizaciones criminales locales y regionales en todo el territorio mexicano. En particular en Guerrero; en Michoacán, con La Familia; en Jalisco, con el extremadamente violento Jalisco Nueva Generación (liderado por el Mencho), y en Quintana Roo, amenazando el turismo mexicano, que se concentra en ese estado. Por primera vez, la Ciudad de México fue seriamente afectada por la presencia de bandas que ya no se limitaban al narcotráfico, sino que entraron en todos los mercados: extorsión, raptos, robo de combustible

y automóviles. La corrupción del Estado también se extendió territorialmente y en distintos ámbitos institucionales con este nuevo modelo de criminalidad. Gobernadores, alcaldes, policías locales, se entremetieron con las más de 200 organizaciones criminales importantes que pasaron a ser un poder distribuido en todo México. El asesinato en 2013 de los estudiantes normalistas en Ayotzinapa, en Guerrero, con la connivencia de la alcaldía local (¿del PRD!) y el encubrimiento posterior del Estado federal, hizo explotar la indignación de la sociedad mexicana. La violencia criminal se había hecho cotidiana y ubicua en toda la geografía del país. El año 2017 fue el más violento de la historia de México, con más de 31 000 personas asesinadas. De ahí que el presidente Andrés Manuel López Obrador, elegido por clamor popular en julio de 2018, propusiera, con amplio apoyo social, ofrecer una ley de amnistía limitada a los cargos subordinados de los narcos y la retirada del Ejército a cambio de la paz, rechazando cualquier intromisión de la DEA, que sólo había servido para escalar el conflicto. Lo más significativo de esta oferta, cuya suerte aún está por verse cuando escribimos estas páginas, ya que depende del Congreso y de la colaboración de las fuerzas de seguridad, es su énfasis en la remoralización de la sociedad mexicana en buscar la oportunidad de una pacificación interior, de un basta ya de la espiral de destrucción en que México entró en la relación errática y ampliamente corrupta entre el Estado y los narcos. En un país de símbolos, se ha hecho notar el nombre elegido por el presidente López Obrador para su nuevo partido, que intenta enderezar el rumbo de la política mexicana: Morena (Movimiento de Regeneración Nacional), porque efectivamente se trata no sólo de gobernar, sino de regenerar el tejido social y ético de una sociedad que se

resiste a morir. Pero el nombre del partido tiene una obvia connotación de referencia a la Virgen Morena, uno de los pocos focos de solaz y confianza con que aún cuentan millones de mexicanos. Así pues, la relación entre narcos y Estado depende en buena parte de la destrucción o reconstrucción de los lazos entre sociedad y Estado. En sociedades en que se fue configurando un Estado depredador y excluyente, envuelto en huecas retóricas demagógicas que alimentaron el cinismo y la desesperanza de la población, los buitres de la criminalidad organizada ofrecieron una salida a jóvenes hartos de humillación y falta de perspectivas, y para quienes la muerte no era problema, porque el problema es la vida que sufren día a día. De ahí que la relación con los narcos, expresión de la descomposición de la sociedad, depende de la transformación del Estado, uno que, en gran parte, vive de la corrupción y está enfrascado en una lucha intestina contra su propia corrupción.

ESTADO REVOLUCIONARIO Y CORRUPCIÓN

Si por revolución entendemos la transformación institucional de las relaciones de poder en el Estado, podría pensarse en un imaginario de regeneración de las reglas de gobernanza a partir de un proyecto revolucionario en defensa de los oprimidos y excluidos de la sociedad.

Al menos eso pensaba Castells cuando en 1980-1981 dirigió un programa de la Universidad de California, Berkeley, para asesorar al gobierno sandinista de Nicaragua, recién surgido de una revolución, en la construcción de un nuevo sistema municipal, democrático y participativo. Un programa patrocinado por el entonces vicepresidente Sergio

Ramírez y elogiado por el presidente Daniel Ortega en un acto televisado a toda la nación. Tanto Ramírez como Castells rompieron con Daniel Ortega, hace muchos años, al constatar un proceso de degeneración política del sandinismo que culminó con la sangrienta represión contra el movimiento cívico democrático iniciado el 18 de abril de 2018. Pero la cuestión analítica que plantea esta nueva revolución “traicionada” en sus ideales es por qué se pervirtió el sandinismo y qué mecanismos permitieron su supervivencia en el poder desde 2006, tras tres elecciones presidenciales perdidas por Daniel Ortega. Sergio Ramírez, en un artículo de junio de 2018, relaciona la dictadura de Ortega con un siniestro patrón de caudillismo violento que atraviesa toda la historia de Nicaragua. Un patrón que se creyó superado con el derrocamiento revolucionario de la dinastía Somoza por los guerrilleros sandinistas y su posterior victoria en la guerra contra los “contras” de Reagan y que resurgió con fuerza en la primera década del siglo xxi.

En buena medida, la organización institucional de la corrupción del Estado a partir del gobierno parece haber sido el método por excelencia de la preservación del poder sandinista, en un contexto de crisis económica y de país asistido por la Venezuela bolivariana. De hecho, la victoria electoral de Daniel Ortega en 2006 fue posible por la reforma constitucional pactada con el corrupto presidente liberal Arnoldo Alemán, a cambio de su inmunidad. La reforma hizo posible la elección del presidente en una primera vuelta de un candidato que llegara a 35% de los votos, el techo máximo al que había llegado Ortega en su apoyo popular. Una vez asentado de nuevo en la presidencia, el sandinismo sistematizó la corrupción, en connivencia con los principales empresarios, creando redes clientelares en todos

los sectores estratégicos del Estado, empezando con las fuerzas armadas y extendiéndose a la organización de grupos paramilitares entre los sectores más militantes del Frente Sandinista.

Como en todo sistema basado en el autoritarismo sin concesiones, a los incentivos del beneficio de la corrupción para los adictos se añadió la intimidación para los opositores y, en particular, para los periodistas y activistas defensores de derechos humanos.

El desarrollo de una nueva clase media y el fortalecimiento de una sociedad civil conectada al mundo, con el apoyo de la influyente Conferencia Episcopal, acabaron por desestabilizar al régimen mediante una determinada movilización, sobre todo de los jóvenes, que tuvo su más directa expresión en la masiva desobediencia civil en Masaya, precisamente la ciudad heroica de la Revolución sandinista contra Somoza.

Pero aun así, Ortega fue presidente durante 21 años, contando diversos mandatos, el más largo periodo de ningún presidente en toda la historia de Nicaragua. La instauración de un régimen paralelo de reglas del juego, controlado por el partido, y excluyente de los demás ciudadanos, constituyó la forma privilegiada de mantenimiento del control del Estado tras la fachada de un sistema democrático.

Aunque el proceso de cambio político de la Venezuela chavista es mucho más complejo y diferenciado según fases, también encontramos en el eje de las formas de conservación del poder, en medio del caos económico y la deslegitimación política, la práctica de una corrupción sistémica que logró la adhesión de las fuerzas armadas y dividió administración y población entre los beneficiarios de esas prebendas y aquellos sometidos al arbitrio del sistema. Sin embargo,

en Venezuela hay que distinguir claramente entre diferentes fases del proceso revolucionario, que en parte coinciden con el gobierno de Hugo Chávez y la presidencia de Nicolás Maduro tras su muerte. En el origen del chavismo se sitúa también la reacción popular contra una de las democracias más corruptas de América Latina, ejemplificada por el presidente Carlos Andrés Pérez y su partido Acción Democrática y, muy particularmente, por la represión en febrero de 1989 para aplicar los ajustes estructurales, con el apoyo de las clases medias y altas. El nacionalismo militar de Chávez y su grupo de oficiales patriotas fue detenido en su aventura golpista, pero encendió el imaginario revolucionario de la mayoría de pobres en el país. Hay que recordar que Chávez ganó siete elecciones y referéndums, en votaciones que, en ese momento, no ofrecían márgenes significativos de fraude. Ése es el origen legítimo del bolivarianismo que, ayudado por la bonanza de los precios del petróleo, procedió a subvencionar proyectos políticos similares en conjunto de América Latina, vinculándose con Cuba y practicando una generosa política social sin base económica sostenible. De ahí que, cuando la coyuntura mundial cambió y sin la presencia carismática de Hugo Chávez (el pajarito no lo pudo sustituir),¹ la legitimidad del régimen fue deshilachándose y la oposición de la clase media radicalizándose.

El patrimonialismo del Estado bolivariano se redujo a sus redes clientelares conforme se achicaban sus recursos, de modo que sólo el uso de la fuerza, apoyado por sectores populares con memoria histórica de lo que había sido para ellos la seudodemocracia anterior, mantuvo durante cierto

¹ Metáfora utilizada por el presidente venezolano Nicolás Maduro para referirse a una comunicación *post mortem* con el ex presidente Hugo Chávez.

tiempo un margen de negociación para una transición pactada a instituciones democráticas reconocidas.

De nuevo, la corrupción deliberada y enfocada a obtener apoyos políticos fue una forma de control del poder más que un aprovechamiento personal de los dirigentes, por más que estos no dudasen en enriquecerse en medio de los sufrimientos de su pueblo. Como siempre hicieron los gobernantes en Venezuela.

A partir de esta rápida descripción de procesos políticos significativos en Nicaragua y Venezuela, podemos identificar un nuevo tipo de corrupción: la corrupción organizada desde el Estado como forma de cooptar actores políticos e institucionales (empezando por las fuerzas armadas) que permitan su persistencia en el poder mediante maniobras paralegales que sitúen con ventaja al partido dominante en competiciones electorales o en decisiones judiciales que cubran su arbitrario. Se trata de una corrupción sectorializada y politizada que desorganiza la gestión pública, porque deja de seguir una lógica funcional para convertirse en formas específicas de control del poder al margen de la institucionalidad. Sufre la economía, sufre la legitimidad y sufre la cohesión social, al dividirse la sociedad en banderías enfrentadas con la violencia como trasfondo. Hay, además, un factor que juega poderosamente en los conflictos en torno a la corrupción en procesos revolucionarios y contrarrevolucionarios: la influencia de las agencias de inteligencia extranjeras, en particular estadounidense y cubana, que manipulan actores sociales y medios de comunicación en función de sus estrategias geopolíticas. La corrupción se convierte entonces en un arma arrojadiza de todos contra todos, en una batalla sin cuartel que va desgarrando las sociedades. Invirtiendo la clásica definición de Carl von Clausewitz de la

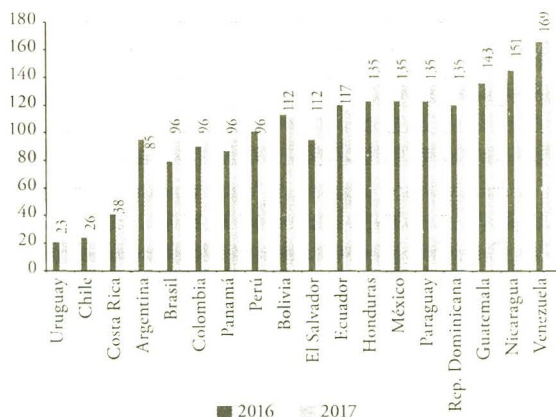
guerra como política, podríamos decir que se trata de la práctica de la guerra por medio de la política. De la política de la corrupción.

¿ES POSIBLE UN ESTADO NO CORRUPTO?

Si proponemos que la corrupción del Estado es un rasgo sistémico característico de la América Latina del siglo XXI, es necesario, desde el punto de vista analítico, considerar a aquellos países en donde no se aprecia empíricamente el mismo grado de sistematicidad de corrupción que en los países reseñados, y explicar por qué no. Pensamos concretamente en Chile, Costa Rica y Uruguay, países que según Transparency International tienen un bajo nivel de corrupción comparados con otros ámbitos mundiales, como puede verse en la gráfica XI.2, que muestra las posiciones que ocupan los países de América Latina en el *ranking* encabezado durante el periodo 2009-2017 por Nueva Zelanda, Finlandia y Dinamarca. Consideremos los factores posibles de su excepcionalismo de modo de indagar si hay un factor común que pudiera permitirnos identificar otra especie de Estado, no tanto en términos normativos, sino de la situación observada.

En el caso de Chile, hay que recordar que la dictadura de Pinochet fue, entre otras cosas, un caso especial de Estado semidepredador, en que prebendas y recursos públicos fueron apropiados y distribuidos por el dictador y sus círculos cercanos. Recordemos sus cuentas en el extranjero y sus 14 pasaportes falsos, preparando su fuga del país. La cuestión es que junto a ese Estado puramente parasitario y represivo se desarrolló una burguesía emprendedora que supo utilizar en

GRÁFICA XI.2 *Evolución en el ranking del índice de percepción de corrupción. América Latina, 2016-2017 (posiciones en el ranking)*



FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos de Transparency International (2018).

términos capitalistas las excepcionales condiciones creadas por la dictadura, anulando derechos sociales y protección medioambiental. Sin embargo, a partir de 1990, los gobiernos de la Concertación Democrática efectuaron un control a las prácticas corruptas con la instauración de una institucionalidad en la judicatura y una profesionalidad en la administración pública. Incluso, Chile innovó procediendo a licitaciones de compras públicas en una web abierta y transparente para las distintas ofertas. Las administraciones de Patricio Aylwin y Ricardo Lagos supusieron una disminución drástica de la corrupción. Podemos denominarlo el “efecto democrático”. Es decir, la reconstrucción de la

democracia, con el apoyo mayoritario de la sociedad, se convirtió en el principal proyecto de los actores del cambio político que incluso limitaron la competencia entre distintos partidos mediante un acuerdo de frente democrático. La situación fue cambiando con la normalización institucional. Calderón y Castells (2016), en su análisis empírico sobre la transformación del modelo chileno de desarrollo, caracterizaron el Chile democrático como un eficiente modelo de crecimiento a partir de una variante del neoliberalismo: el neoliberalismo con rostro humano. Es decir, continuó asegurando la primacía del mercado como mecanismo de desarrollo, centrado en la exportación, pero con la introducción de derechos sociales, incremento salarial pactado con los sindicatos y, sobre todo, creación de una red de seguridad en educación, salud y pensiones (aunque con servicios parcialmente privatizados). El movimiento estudiantil centrado en la igualdad de la enseñanza forzó a un viraje social que dio mayor protagonismo al Estado, pero precisamente en esa tesitura empezó a tomar amplitud la corrupción (caso Soquimich) en los partidos, tanto de la derecha como de la Concertación, corrupción que llegó a salpicar a la familia presidencial, a pesar de la impecable honestidad de la presidenta Michelle Bachelet. La vuelta al poder de la derecha, representada por un empresario de éxito y de ideología neoliberal, Sebastián Piñera, en alianza con los sectores ultraconservadores católicos, abrió las puertas del Estado a todo tipo de influencias. ¿Qué pasó? Nuestra hipótesis es que la ideología se filtra por las paredes del Estado, y es difícil ser neoliberal en la economía y consumista en la sociedad y detener los modelos de éxito social y político en las puertas de la administración. La corrupción de buena parte de los partidos, sobre todo de la derecha pero también de la

centroizquierda, tuvo continuidad en una versión atenuada de las influencias empresariales y mediáticas en sectores decisivos del Estado, en particular en la gestión de la economía. Chile ya no es una excepción en el tema de la corrupción, aunque se dieron resistencias en la sociedad, con memoria histórica, representadas con peso creciente por movimientos sociales originados en el movimiento estudiantil y que también encontraron su bandera en la lucha contra la corrupción.

El modelo de desarrollo costarricense es en sí mismo una excepción con respecto a todos los patrones conocidos: una especie de socialdemocracia tropical, históricamente representada por el Partido de Liberación Nacional y asentada en un pacifismo estructural al haber suprimido las fuerzas armadas desde 1948, en la decisión histórica del presidente José María Figueres, tras el fin de la guerra civil. Costa Rica, sociedad de agricultores modestos desde su origen y sin riquezas extractivas que despertaran el apetito de empresas multinacionales, supo mantenerse al margen de la violencia de América Central, asumiendo un papel de neutralidad y alianza estratégica con Estados Unidos. Sobre la base de un buen sistema de educación y salud públicas, construyó un modelo de desarrollo moderno basado en microelectrónica, turismo ecológico, agricultura orgánica y exportaciones especiales (flores frescas en particular), amén de mantener el tradicional sector cafetalero. Suficiente para satisfacer las necesidades de un pequeño país que valora sobre todo su paz y su democracia. Sin embargo, la conexión global originó casos de corrupción en los altos niveles del Estado (iniciativa de France Telecom) que fueron controlados por una judicatura independiente y activa, que no dudó en encarcelar al ex presidente Miguel Ángel Rodríguez. La desestabili-

zación del sistema político provino en realidad de la oposición de nuevas clases medias críticas de la burocratización del tradicional PLN y, sobre todo, de la actividad de grupos religiosos fundamentalistas, en una curiosa alianza entre evangélicos y la Iglesia católica que estuvo a punto de ganar la presidencia en 2018. En cualquier caso, la referencia a la corrupción como tema de oposición fue puntual y secundaria. El gran tema de descontento ciudadano, que eligió por dos veces para la presidencia a un nuevo partido (Partido de Acción Ciudadana) fue la inseguridad generada por la penetración de redes criminales de otros países. Puede, por tanto, hablarse del excepcionalismo de Costa Rica, en donde no se produjo la corrupción sistémica del Estado. Su excepcionalidad proviene de su historia política, de la consolidación de su democracia mediante la eliminación de los peligros de golpe militar, del reforzamiento de la independencia de sus instituciones judiciales y de la inexistencia de grupos económicos nacionales o internacionales suficientemente poderosos como para subyugar el Estado. Pero hay algo más: el nivel medio de desigualdad y el alto nivel de educación ligados, estructuralmente, a una profunda convicción democrática. En ese sentido, Costa Rica sí puede ofrecer una fórmula para limitar la corrupción del Estado: políticas históricas favorecedoras de igualdad, legitimidad y estabilidad de las instituciones democráticas, sobre la base de la eliminación del peligro de golpe militar.

La otra posible excepción es Uruguay, por largo tiempo considerado “la Suiza de América Latina” hasta la feroz dictadura militar que, en asociación con Argentina, tomó como pretexto la intentona revolucionaria tupamara para sembrar el terror en el país. Pero tal vez de la superación de ese período negro de la historia uruguaya surgiera el nuevo ímpetu

democrático que ha transformado a Uruguay, en particular tras la presidencia carismática y tranquila de Mujica (el Mandela local) en una sociedad relativamente cohesionada, con un Estado en el cual la corrupción se reduce a corruptelas y con un modelo de desarrollo *sui generis*, basado en el extractivismo informacional agropecuario, pero acompañado de un Estado de bienestar con fuerte apoyo social. Claves en esa limpieza democrática son una población con un alto nivel de educación y una firme conciencia democrática. Cualquier intento de corrupción del Estado a gran escala se podría enfrentar a una activa movilización contra los corruptos y contra los corruptores.

Paz, democracia, educación, menor desigualdad social, Estado de bienestar, antimilitarismo. Tales parecen ser los antídotos contra la corrupción del Estado en América Latina. Están relativamente presentes en dos pequeños países que parecen relativamente inmunes al fenómeno que caracteriza el Estado en casi toda la región. La cuestión está en saber si esta fórmula anticorrupción es escalable.

CONCLUSIÓN: ¿CUÁLES SON LAS CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO?

La primera y más importante es la destrucción del vínculo de confianza entre gobernantes y gobernados sobre el que reposa la legitimidad democrática. Y esto trasciende las posiciones ideológicas; ya no es derecha contra izquierda, ni dictadura o democracia. Simplemente, la mayoría de los ciudadanos desconfían de cualquiera que esté en el poder. Por tanto, hay repliegue en el individualismo, en estrategias de sálvese quien pueda y pérdida de la noción de bien común,

porque lo común ha sido apropiado por una secuencia de actores que no se reconocen legítimos por los demás, porque llegan al poder mediante la destrucción de los oponentes y para su propio beneficio. Así pues, la destrucción de la confianza rompe la comunidad nacional, separa al Estado de la nación y abre la era de la dominación de las redes globales sin mediación y de las estrategias individuales de competición en relación con dichas redes.

El segundo rasgo que se torna en dominante es la consagración de la política del escándalo como fórmula de conflicto político. Las oposiciones no se dirimen en las instituciones, sino en el espacio público, sesgado, de los medios de comunicación y de las redes sociales, frecuentemente manipuladas. La política mediática consiste en la destrucción de la imagen del oponente exponiendo su corrupción; quién es más corrupto y a quién se cree se convierte en el criterio de selección política, más allá de programas e ideologías.

En ese contexto, la judicialización de la política se instaure como instancia suprema para decidir el conflicto, porque más allá de la aceptación de la decisión judicial sólo queda la violencia pura y dura de la confrontación. Pero si no creemos en el carácter angelical de la magistratura y aceptamos el sesgo personal, político e ideológico del sistema judicial, entonces el nombramiento de jueces e instancias judiciales y constitucionales se convierte en el verdadero control de los aparatos de poder. Lo cual, en cierto modo, nos hace volver al punto de partida, porque la corrupción posible del Poder Judicial bloquea cualquier vía de salida de la corrupción del Estado en su conjunto.