

LAS REDES SOCIALES DE LA CORRUPCIÓN EN EL URUGUAY CONTEMPORÁNEO (1)

MIGUEL SERNA (2)

1) Introducción

El fenómeno de la corrupción se ha extendido mundialmente en sus modalidades y relevancia social en los últimos años. Día tras día el tema ha inundado la agenda pública con discursos, acontecimientos y efectos reproductivos. A simple vista los fenómenos de corrupción pueden parecer fácilmente identificables y evidentes en su sentido de transgresión del orden social, sin embargo nada más lejos de una comprensión cabal de las dimensiones y complejidad que involucran.

La generalización de "casos de corrupción" ha sido acompañada de un movimiento en la opinión pública de descreimiento o reprobación en las instituciones políticas. No han faltado tampoco las reacciones conservadoras que ven en las denuncias de prácticas corruptas una excusa para la restauración de las instituciones de poder tradicional frente a las precarias experiencias democráticas.

Esta cotidianeidad de la corrupción de la esfera pública debe ser repensada e incorporada desde un análisis científico. El primer paso en esta dirección pasa por quitarle los sesgos *omnicomprensivo, inmanentista y etnocéntrico en la percepción del sentido común sobre la temática.*

La comprensión inmediata omnicomprensiva establece una generalización uniformadora de una variedad de experiencias subjetivas de distinto orden y relevancia que no tienen necesariamente que ver con la misma clase de fenómenos. Dicho en términos simples las expresiones comunes del tipo "la corrupción está

en todos lados" "todos son corruptos" obedecen más a una evaluación de algunos de los efectos sociales que a la comprensión de sus causas y efectos (3). Para evitar esta tendencia cognitiva debemos afinar nuestras categorías teóricas para poder ponernos de acuerdo primero que nada a qué tipo de fenómenos empíricos nos estamos refiriendo.

La segunda actitud que queremos criticar es la explicación inmanentista que parte del supuesto de que los fenómenos sociopolíticos

¹ Versión revisada de la ponencia presentada al XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Universidad de San Pablo, 31 de agosto a 5 de setiembre de 1997. Por sus comentarios a una versión anterior de este texto agradezco al profesor Odaci Coradini. El título del trabajo se inspira en una ponencia realizada por Marcos O. Bezzera "Bases sociais da prática da corrupção no Brasil" para el departamento de Antropologia da UNB en noviembre de 1993.

² Doctorando en Ciencia Política - Universidad Federal de Rio Grande del Sul (UFRGS) RS - Brasil. Profesor e investigador del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, y Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República -Uruguay.

³ El distanciamiento y puesta en suspenso radical de la internalización a través del lenguaje común (ruptura epistemológica) de un conjunto de prenociones respecto a los fenómenos políticos, se impone como una de las primeras tareas para el análisis científico, especialmente, debido a la autoridad cotidiana con que se impone el discurso político—efecto de verosimilitud de la p.omesa— por medio del cual "decir es hacer". Pierre Bourdieu «La représentation politique, éléments pour une théorie du champ politique», in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, (36-37), feb-marzo, 1981, pags.185-86.

se remiten siempre a los mismos principios organizativos —afirmaciones del tipo “la corrupción existió siempre”—, éste tipo de comprensión se pueden encontrar en los discursos políticos extremos de fuerte crítica al orden social existente y que buscan resaltar los aspectos ilegítimos del propio orden político.

Para evitar este tipo de prejuicios y estereotipos sociales es necesario recuperar el contexto socio-histórico en que emerge la corrupción al debate público y la forma en que se procesa. En este sentido es importante destacar que la contemporaneidad internacional del debate sobre la corrupción se produce a partir de un contexto marcado por el fin de la Guerra Fría, el descenso del debate ideológico y la hegemonía de políticas de ajuste económico de orientación neoliberal.

El análisis serio de la temática requiere también quitarle el sesgo etnocentrista, sea por las perspectivas excesivamente particularistas o localistas en la delimitación de sus contornos o por su defecto opuesto en la perspectiva hegemónica universalista que extrapola los resultados de algunas experiencias nacionales—generalmente de una región específica del mundo— para generalizar efectos y resultados válidos para todos los países. La sistematización de las diversas teorías o enfoques analíticos unida a la referencia comparada con los casos más renombrados nos facilitará esta tarea.

A su vez, no menos importante que las advertencias anteriores, es necesario separar los acontecimientos fácticos y las prácticas de corrupción de las normas jurídicas y sanciones existentes en una sociedad específica, así como de los discursos y juicios de valor que se emiten sobre los mismos.

El tema ha sido usado generalmente como instrumento de lucha política ideológica por políticos y periodistas, no existiendo en la mayoría de las oportunidades una regulación normativa específica y/o estudios profundos de sus causas y consecuencias.

A todo estas observaciones debemos sumarle una dificultad adicional —conocida por todos los que profundizan la temática—, que los

casos de corrupción operan en el campo de lo invisible y oculto de los mecanismos de control social, operan si se quiere por detrás de las reglas estatuidas motivo por el cual las pruebas empíricas son fragmentadas y de verificación incompleta.

La elección de Uruguay como caso de estudio no es casual, se trata de una de las democracias más antiguas de América Latina, con una larga tradición liberal y un peso muy fuerte de los partidos en la conducción política.

Este trabajo parte de una sensación de incomodidad e insatisfacción científica entre la fuerte relevancia pública que ha adquirido recientemente el fenómeno en Uruguay, sumado a la rápida emergencia de recetas terapéuticas teñidas de un fuerte contenido normativo frente al contrastante desinterés en la investigación académica y la falta de explicaciones teóricas sobre el mismo.

El ejemplo típico en Uruguay lo constituye el libro compilado por Washington Abdala, *Corrupción en Uruguay, opiniones sin censura*.⁽⁴⁾ El autor —político, abogado y profesor de ciencia política— plantea al inicio una serie de advertencias de los aportes limitados del libro catalogado de relevamiento periodístico y entrevistas testimoniales de experiencias de corrupción⁽⁵⁾. Pese a la modestia del mismo y al avance realizado en un ambiente intelectual que evitó la temática, llama la atención que tres años después, supuestamente sin mayores avances respecto al diagnóstico y análisis académico del tema, haya lanzado un nuevo libro compilado por él donde se formulan una serie de propuestas normativas prescriptivas de instrumentos legales para ‘combatir’ la corrupción.

El libro antes referido⁽⁶⁾ se ocupa de la temática en el Uruguay agrupando una gran cantidad de personalidades destacadas en el medio intelectual que expresan interpretaciones divergentes y hasta contrapuestas de los fenómenos catalogados de corrupción.

⁴ Washington Abdala, *Corrupción en Uruguay, opiniones sin censura*. Editorial Sudamericana, Montevideo, 1993.

⁵ Ver pag. 6.

⁶ Washington Abdala, op. cit.

El compilador W. Abdala señala tan sólo dos elementos que parecieran imprescindibles para comprender la escasa visibilidad pública de la corrupción en el país (año 1993), la “pequeñez demográfica y los bajos volúmenes de dinero” (7). Los argumentos de pequeñez del mercado y del control social interpersonal proveniente de la baja densidad demográfica son ampliados en la entrevista realizada al sociólogo Rafael Bayce en el mismo libro (8). Estos dos factores singulares según ellos inhibirían las conductas corruptas debido a los pocos incentivos económicos y el control social directo personal—en una sociedad donde “todos se conocen”—.

La precariedad explicativa de los argumentos y la refutación fáctica poco tiempo después acerca de la escasa relevancia de la problemática de la corrupción en Uruguay es muy llamativa. En primer lugar no hay ninguna prueba o indicio de que el tamaño del mercado (si existieran indicadores que lo verificasen) sea un elemento clave para favorecer la aparición de prácticas de corrupción, a lo que se debe agregar que una parte fundamental de la economía del país se concentra en el sector financiero que no parece a priori tener una relevancia menor en el capitalismo contemporáneo.

En segundo lugar es paradójico que ambos autores señalen las relaciones particulares de conocimiento directo personal como la principal “virtud” y “defecto” al mismo tiempo. El aspecto virtuoso residiría que en una sociedad donde todos se conocen, las relaciones interpersonales cotidianas operan como un mecanismo de control social. Asimismo su aspecto maléfico radicaría en que serían un freno inhibitorio para la denuncia (Bayce llega a catalogar de actitudes de ‘avestruicismo’) y de que el sistema político estaría inundado de criterios particularistas que deberían ser substituidos progresivamente a medida que avanza la modernización con pautas “universalistas”. La precariedad y contradicción de los argumentos no logran formular un diagnóstico medianamente serio del fenómeno, ni de los factores explicativos.

Para completar el panorama actual de la temática debemos agregar el hecho que no existe en el Uruguay una normativa legal específica que sancione delitos catalogables con el rótulo de corrupción. Este elemento contribuye a que exista un desfase notorio entre la apropiación discursiva en la opinión pública y los procedimientos de sanción de los sujetos y casos enjuiciados.

Tomando en cuenta todas estas limitantes vamos a utilizar como base empírica un relevamiento de los casos administrativos y judiciales aparecidos en la opinión pública en Uruguay durante los dos últimos años. Nuestra estrategia analítica consistirá en interpretar esos casos empíricos desde diversas explicaciones conceptuales para comprender las prácticas discursivas y lógicas organizativas en un contexto determinado; aunque no emitiremos juicios evaluativos—no es nuestra tarea ni nos corresponde—sobre la veracidad última de los mismos.

Por todos los motivos antes expuestos la finalidad del trabajo es doble, de una parte es esbozar una comprensión global de la corrupción a la luz de las explicaciones teóricas disponibles y de otra abordar las características específicas que asumió en el caso uruguayo desde una perspectiva comparada.

La hipótesis central que desarrollaremos a lo largo del trabajo es que el fenómeno de la corrupción es una práctica social de naturaleza interpersonal que se sustenta en la utilización en beneficio propio de los mecanismos de influencia provenientes de los recursos de poder público.

Entendemos que la corrupción se define como una práctica social particular, en la que se establecen relaciones de confianza y de compromiso personal entre los miembros y que se organiza en forma de redes informales de intercambio recíproco ventajoso, basado en la heterogeneidad de recursos sociales de poder.

Las prácticas corruptas se organizan en formas de redes sociales heterogéneas y relativamente abiertas en su composición, con el objetivo de obtener beneficios económicos latentes provenientes del control de los recursos

⁷ Washington Abdala, op. cit., pag.7

⁸ R. Bayce en Washington Abdala, op. cit. pags. 48 y 49.

de poder público, mediante el ejercicio de la influencia social paralela a las relaciones institucionales y formales.

La naturaleza, extensión y organización de las prácticas corruptas varían según el contexto histórico social de construcción de las esferas pública y privada.

El recorrido propuesto es iniciar con una problematización de las dificultades de definir el fenómeno de la corrupción mediante una contraposición crítica de los principales argumentos explicativos desde la teoría diádica de la reciprocidad y la teoría económica de la corrupción. En una fase posterior utilizaremos la potencialidad del concepto de redes sociales de la corrupción para tratar de explicar empíricamente las lógicas y sentidos de las prácticas atribuidas como corruptas en Uruguay.

El análisis empírico va a priorizar la reconstrucción comprensiva de la forma en que emergen y son tematizadas discursivamente en la agenda pública determinadas prácticas etiquetadas de "corruptas" y de mostrar el trasfondo social de los "casos" y "escándalos" individuales resaltando las relaciones sociales en que están inmersos. Trabajaremos así con el plano discursivo para desentrañar la lógica manifiesta que da sentido a las prácticas de la corrupción en un contexto socio-histórico concreto.

II. La ambigüedad del fenómeno de la corrupción entre clientelismo y mercado

No es sencillo ponerse de acuerdo en una definición de los fenómenos denominados de corrupción, empero a los simples efectos de iniciar la exposición utilizaremos la formulada por Gianfranco Pasquino "designa así al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recom-

pensa" (9). La corrupción engloba así a un tipo de conducta ilegal, ilícita e ilegítima de funcionarios de la administración pública en provecho propio. El tipo de conducta corrupta supone una relación de intercambio de personas que controlan los recursos públicos en beneficio de intereses particulares.

Las prácticas corruptas son un tipo de influencia social de los funcionarios públicos que puede ser ejercida en el momento de acceso a determinados bienes públicos o en la forma de aplicación de las normas generales para favorecer selectivamente a particulares o para evitar las sanciones previstas.

En la literatura es común que se subraye los efectos disgregadores sobre el funcionamiento del sistema político. La principal consecuencia negativa atribuida a las prácticas corruptas radicaría en que desgastan a largo plazo la legitimidad del sistema. La problemática de la corrupción surgiría entonces cuando es percibida como un fenómeno social y no meramente una conducta individual aislada.

En el fondo de la definición las prácticas corruptas surgen de la superposición entre intereses públicos y privados, a favor de éstos últimos. Esto nos lleva a preguntarnos ¿por qué surgen este tipo de prácticas?

Un primer tipo de respuestas o explicaciones se pueden encontrar remontándonos a la filosofía política de la antigua Grecia, en la clásica discusión acerca de las formas buenas y malas de gobierno de los pueblos. Desde el corazón de la cultura occidental se erigió las bases de una política fundada en una dicotomía entre la esfera pública, representante del bien común, general de una comunidad o de un pueblo; y la esfera privada, portadora de los intereses particulares de grupos específicos dentro de la sociedad.

La formulación de tipos de gobierno y de estado ideales tenía una función netamente prescriptiva—que continuará hasta nuestros días (10)—de confrontar determinados valores frente a formas de gobierno existentes en la realidad. De acuerdo a los filósofos griegos la corrupción era percibida como el momento de degradación

⁹ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*. Siglo XXI, México, 1988, pag. 438.

¹⁰ Ver Giovanni Sartori, *La teoría de la democracia*, Ed. Rei., México, 1990.

de un Estado o Gobierno. Los gobiernos “malos”, ilegítimos, estaban esencialmente corruptos, viciados, eran una forma degradada de los principios ideales. ¿Por qué habían entrado en una fase de decadencia y corrupción? en términos globales por la aparición de facciones en la elite dirigente (la discordia disgregadora y anarquizante de Platón), en la forma de ejercicio de gobierno (y no el tipo de régimen) que desnaturalizaban sus principios o valores legitimantes.

El gobierno faccioso o tiránico se orientaba en interés de un individuo o grupo particular, oponiéndose a la concepción de gobierno legítimo dirigido al interés general o público. En contraposición, el gobierno bueno ideal era definido por su componente valorativo-ético cuya finalidad era trascendente al grupo dirigente de acuerdo a un marco normativo general para una sociedad determinada. Dicho de otro modo, la legitimidad política se construía por la constitución de un consenso o consentimiento general de los gobernados y no meramente por la imposición por la fuerza de un grupo de poder.

No es acá el momento ni es nuestro objetivo discutir la filosofía política clásica occidental, sin embargo dos puntos merecen la atención respecto a la comprensión contemporánea del fenómeno de la corrupción. El primero la interpretación de la corrupción como prácticas ilegítimas que favorecen la decadencia de un régimen político, en especial de sus fundamentos ético-normativos. El segundo punto, es la asociación de la corrupción a un tipo de acción colectiva de facción. Esta conexión causal es relevante para la discusión posterior de los vínculos entre corrupción y las políticas clientelísticas basadas en la reciprocidad.

Las facciones siempre fueron concebidas en contraposición a los pilares de la política moderna occidental ⁽¹¹⁾ *basada en una concepción secular categorial de la sociedad, con una clara diferenciación entre ámbito público-estatal, que se organiza por medio de leyes generales e impersonales y el privado-mercantil; estructurado por la competencia pluralista de intereses diversos.* La combinación de las ideas universalistas de la ilustración con el

desarrollo del individualismo occidental estimuló la expansión de una concepción de ciudadanía donde el individuo alcanza sus intereses particulares por medios públicos—acción política colectiva de categorías sociales similares— y un principio de legitimidad política de los gobiernos sustentado en la libre aceptación de los gobernados traducido en el acto de la elección.

Las facciones se identificaban con el modelo de organización política precedente en la experiencia política europea que se estructuraba en torno a los principios de la denominada política diádica o de reciprocidad. La política faccional es un tipo de organización política altamente personalizada donde la dominación se ejerce por medio del establecimiento de vínculos particulares de fidelidad vertical entre dirigentes y seguidores con un segmento de la ciudadanía. Los líderes establecen relaciones diádicas particulares de auxilio recíproco personal con sus seguidores en las que se intercambia la protección y generosidad de los subordinados por el mantenimiento del poder y prestigio de los líderes.

La penetración de los principios de la política de la reciprocidad en los sistemas políticos pluralistas categoriales ha sido señalada recurrentemente como la fuente de prácticas corruptas ⁽¹²⁾. Es por este motivo que nos parece imprescindible explorar los principios fundamentales para comprender la relación entre clientelismo y corrupción.

¹¹ La tensión entre la política faccional y la partidaria ha sido remarcada por Giovanni Sartori como un criterio de diferenciación de la política moderna, en *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 1992, pags. 17 a 33. Desde otra vertiente teórica que acentúa más los factores histórico estructurales que influyeron en la aparición de este tipo de política se puede consultar Badie Bertrand, Hermet Guy, *Política comparada*, ed. FCE, México, 1993, pags. 101 a 143. Es interesante en estos últimos recuperar la variedad de caminos y elementos que constituyeron la concepción de ciudadanía, de pluralismo y de Estado en occidente.

¹² Boissevain J. destaca en particular el desarrollo de poderes públicos paralelos corruptos basados en relaciones de patronazgo como un sistema social que garantiza las funciones estatales típicas de seguridad pública, en “Patronage in Sicily” en *MAS*, (1), mar, 1966, pag. 30.

Las prácticas “corruptas” en redes clientelísticas. Las prácticas clientelísticas no se han restringido a las experiencias premodernas de la política o a las sociedades rurales tradicionales, por el contrario, lejos de desaparecer con el avance de la modernización social y política resisten y se transforman en una “doble vida cronológica” (13). Ya existen varios estudios que registran el renacimiento de las relaciones de patronazgo en las sociedades desarrolladas, trasmutándose su lógica hacia el interior de las organizaciones políticas modernas. En el corazón de las sociedades capitalistas avanzadas el clientelismo ha vuelto a ser acusado como la causa principal de la desvirtuación o corrupción de la política moderna penetrada por intereses particulares instrumentales (14).

La teoría de la bases diádicas de la política posee como su principal mérito y contribución interpretativa la dimensión relacional de las prácticas de corrupción y los microfundamentos políticos del uso individual de recursos de poder por medio de las relaciones personales (15). Estas relaciones de reciprocidad constituirían un capital social de los individuos, de acuerdo a las diferentes posiciones privilegiadas que ocupan en la jerarquías sociales. Este capital social consistiría en la capacidad de movilizar los diversos ‘vínculos’ y ‘contactos’ personales para acceder a las decisiones para el control de recursos de poder.

¹³ Auyero, J. “La doble vida del clientelismo político”, en revista SOCIEDAD - UBA, N° 8, abril de 1996. Buenos Aires, pag.56.

¹⁴ J.C.Scott no duda en catalogar de corrupción al tipo de práctica política de las organizaciones partidarias norteamericanas (con el sistema de *poils* y *boss*) como la encarnación de relaciones de patronazgo urbano al servicio de intereses particularistas y de trueque de favores individuales entre líderes y seguidores, en *Corruption, machine politics and political change*, pag.1144.

¹⁵ Landé, C.H. “Introduction: the dyadic basis of clientelism”, y “Group politics and dyadic politics: notes for a theory” en *Friends, Followers, and Factions. A reader in political clientelism*, University of California Press, Berkeley, 1977. También Médard, J. “Le rapport de clientèle; du phénomène social à l’analyse politique” en REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE, 26 (1), feb., 1976.

¹⁶ Philippe Braud “Du pouvoir en général au pouvoir politique” en Grawitz M., Leca J (dir) *Traité de Science Politique*, Puf., Paris, 1985, pag.352 a 355.

¹⁷ Weingrod, A., op.cit. pag. 67.

En segundo término el carácter instrumental de las relaciones personales da cuenta de un tipo de poder proveniente de la capacidad de influencia social (16). Esto quiere decir que se trata de mecanismos instrumentales para el uso de recursos de poder social que se reproducen informalmente en la interacción directa personal entre miembros claramente individualizados.

Otro aspecto que nos parece a nuestro criterio muy importante a los efectos del análisis empírico es distinguir los **diferentes tipos de relaciones de reciprocidad diádicas**, especialmente entre las relaciones de **parentesco**, las relaciones de **patronazgo** y las políticas de **clientelas**.

Por lo menos se puede reconocer un criterio clave para diferenciar los tres tipos: la dependencia y subordinación jerárquica. *Esta variable sirve para distinguir el clientelismo tradicional de las relaciones de patronazgo jerárquico de la política de clientelas ‘modernas’.* Los vínculos clientelares se establecen en este último caso por relaciones de reciprocidad diádica de manera horizontal o vertical entre miembros o intermediarios de élites con distintos recursos de poder social, las que no poseen la continuidad ni la estabilidad que brindaban la rutinización del orden social en las sociedades agrarias. Si bien la función de intermediación de intereses puede ser equiparada en ambos casos, los miembros y la estructura de las redes clientelares contrastan notoriamente, elementos que son recogidos fragmentariamente en la literatura cuando se distingue entre relaciones diádicas verticales y grupos semi o no corporativos de intereses. Por último las relaciones de reciprocidad basadas en estructuras de parentesco se insertan e interrelacionan en forma dinámica con cualquiera de las anteriores.

Una limitante adicional de este tipo de enfoques analíticos reside en el énfasis descriptivo de las relaciones sociales, en detrimento de los contenidos de recursos de poder que se intercambia. La teoría general se apoya más en las relaciones de reciprocidad (díades) que en determinar “quién controla qué, como y cuando” (17). Esto sólo puede remediarse con la contextualización

de los condicionamientos estructurales de un sistema de dominación que establece la diversidad de medios y recursos de poder disponibles en una sociedad concreta¹⁸). Es por este motivo que es necesario avanzar de las diádas a las redes clientelares para comprender la inserción concreta en una estructura de dominación social así como el papel de articulación y mediación de intereses entre el Estado y la sociedad.

La conexión teórica entre los niveles micro de las relaciones interpersonales y las macro instituciones sociales no es una tarea sencilla —aunque sí imprescindible—¹⁹). No lo es porque —entre otros factores— en las ciencias sociales todavía persiste la influencia del paradigma estructural-funcionalista de la modernización social y política que planteaba entre otras cosas las relaciones particularistas como un elemento característico de las sociedades tradicionales, mientras que en las sociedades modernas la tendencia evolutiva llevaba al establecimiento de relaciones basadas en criterios universalistas. Los estudios recientes y las experiencias histórico-sociales han mostrado en cambio la inadecuación y simplificación que entrañaba esa oposición dicotómica, de hecho encontramos en ‘sociedades subdesarrolladas’ relaciones sociales universalistas así como en varias ‘sociedades desarrolladas’ persisten y se reproducen relaciones con patrones de reciprocidad clientelística.²⁰

En todo caso, a esta altura de los acontecimientos, creo que es por lo menos necesario comprender la lógica por la cual relaciones sociales estructuradas de acuerdo a criterios de reciprocidad personal se reproducen y de qué manera en sistemas políticos categoriales.

La determinación del contenido de los recursos de poder es otro de los puntos débiles de la teoría de la reciprocidad que favoreció el desarrollo de teorías económicas de la corrupción, en especial por la relevancia pública que adquirieron contemporáneamente los contenidos económicos materiales (del trueque) en términos cuantitativos y cualitativos.

La racionalidad económica de las prácticas corruptas. Un segundo tipo de explicación que ha ganado terreno a nivel internacional es la comprensión de la racionalidad de los conductas corruptas a partir de los supuestos de las teorías económicas.

Las prácticas de corrupción han sido clasificadas por los economistas dentro de aquellos tipos de comportamientos económicos oportunistas. Por intermedio de la aplicación de los modelos analíticos los economistas se han preocupado por medir las consecuencias económicas de esas prácticas sociales en términos de costos inmediatos para los agentes y de los mecanismos de control posibles.

La corrupción se entiende así como la posibilidad de obtener un beneficio adicional que obtiene un mandante en perjuicio de su mandatario. Los comportamientos oportunistas de los mandatados existirían como posibilidad en toda relación de representación y delegación de intereses (públicos o privados), siempre que puedan disimular la desviación de la ley o contrato. La posibilidad de evitar las reglas sin ser descubierto por los otros agentes sería el principal incentivo económico adicional a las reglas mercantiles que motivaría la aparición de ese tipo de conductas.

A partir de esta conceptualización básica se establece un mapa de mercados posibles para la corrupción que van desde los ámbitos públicos (administración estatal) hasta el sector privado (mandatos contractuales).

Una vez reconocida la existencia de “mercados de corrupción”, compuestos por cazadores de rentas ‘negras’ e ‘ilegales’, los economistas recurren a las hipótesis clásicas de la microeconomía para la elaboración de modelos de racionalidad de los actores en la competencia entre oferta y demanda.

¹⁸ Philippe Braud habla de la necesidad de comprender los condicionantes sociales que sitúan las interacciones específicas de los individuos, op. cit. pag.357.

¹⁹ De alguna forma el intento de Weingrod, A. (op.cit. pag.73) plantea bien esa tensión —aunque no la resuelve— entre la dimensión dinámica de los procesos interactivos de uso individual de recursos de poder y el plano estructural de la organización social de esos recursos.

²⁰ Boissevain, J y J. C. Scott, op. cit.

La racionalidad del mercado de la corrupción estaría asegurada por cinco variables claves que permitirían el desarrollo de un cálculo racional de costo-beneficio:

- 1) la existencia de una oferta de corrupción constituida por las posibilidades de obtener rentas monopólicas y de poder discrecional de los representantes;
- 2) el objeto de la oferta, la cuantificación de ganancias personales o políticas;
- 3) la probabilidad de una demanda de corrupción, conformada por los medios financieros disponibles y las garantías de secreto en las transacciones comerciales;
- 4) existiría también un objeto de la demanda: la captación de rentas, las protecciones o subsidios y los mecanismos de apropiación ilegal de la propiedad;
- 5) finalmente los mecanismos de control de la corrupción. Con estos presupuestos se han divulgado varios modelos económicos, uno de los que está más generalizados es el formulado por Robert Klitgaard que propone una ecuación matemática para medir el nivel de corrupción en una sociedad concreta:

$$C = M + D - T$$

La fórmula se resume a C que expresa el nivel de corrupción, el cual sería una función matemática resultante de la suma de M = monopolio (causa principal) con el poder de discrecionalidad de los funcionarios públicos (D), y en relación inversa al grado de transparencia (T) ⁽²¹⁾.

Pese a la sencillez en la formulación del modelo quizás sea esta su principal debilidad dada la dificultad notoria en la medición de las variaciones del "mercado" y de los propios agentes para la planificación de conductas racionales.

No se puede dejar de lado, además, el contexto sociopolítico en que emergen y se divulgan estas teorías, a partir de las cuáles se establecen relaciones causales muy simplistas entre los diagnósticos económicos de los 'mercados de corrupción' y la implementación de políticas de ajuste económico de inspiración neoliberal.

Es sugestivo como en la teoría económica se parte de una definición muy general acerca de la existencia de incentivos económicos para la corrupción en los puntos de contacto entre el sector público y privado, para trasladar el problema a una contraposición entre ambos. Se señala así que esos incentivos se incrementan cuando los funcionarios públicos poseen el control monopólico en la distribución de algún beneficio, haciendo una dicotomía en la que el sector público sería el prototipo de un mercado monopólico no competitivo mientras que el sector privado encarnaría la idea de mercado competitivo eficiente en la utilización de recursos económicos.

Redefinido en esos términos el problema residiría en el poder económico del sector público que tendría la capacidad de obtener rentas monopólicas y ganancias excesivas, y la corrupción se reduciría entonces a un medio ilegal para cazar rentas monopólicas provenientes fundamentalmente (?) de los monopolios públicos. La 'solución' peca por cierto, de las mismas deficiencias que la simplificación en la formulación del diagnóstico, la creencia que para limitar los incentivos a la corrupción bastaría con la disminución de la intervención estatal vía privatización del sector público y la desregulación de la economía.

Este tipo de diagnóstico esquematizado brevemente coincide por cierto con las políticas neoliberales en los objetivos de reducir el gasto público y de extender el dominio mercantil del sector privado para la producción de bienes y servicios, sin embargo—y sin emitir juicio de valor respecto a las políticas económicas— no avanza en la comprensión de la problemática de las prácticas de corrupción encontrando varias experiencias históricas que muestran efectos en sentido estrictamente inverso con los supuestos

²¹ Citado por Carlos Marx Carrasco "Neoliberalismo y corrupción", en autores varios *Corrupción: epidemia de fin de siglo*, Quito, Cedep, 1995, pag. 243. Para profundizar en los supuestos generales se puede consultar Klitgaard Robert *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988.

de la teoría. "Si los recortes presupuestarios del gobierno producen simplemente escasez sin cambio alguno en las leyes fundamentales pertinentes, una gestión gubernamental en plan de austeridad puede incluso generar más oportunidades de corrupción que una menos consuetudinaria. La combinación de funcionarios públicos mal remunerados y escasez de beneficios públicos puede aumentar la oferta y la demanda de sobornos. Por otra parte el proceso de reducir el Estado privatizando empresas públicas crea sus propias oportunidades de corrupción, aun si el resultado final es una reducción de esas oportunidades cotidianas" (22).

Ante la debilidad y fragilidad de las explicaciones de la supuesta racionalidad micro-económica de la corrupción los economistas postularon un segundo tipo de enfoques analíticos que se denominó la teoría del intercambio social (corrupción social). Según este marco conceptual la corrupción es un fenómeno institucionalizado por medio de redes sociales en sistemas sociales con estructuras organizativas neocorporativas (típicas de las sociedades occidentales más desarrolladas).

Las redes de corrupción estarían constituidas por relaciones interpersonales generadas en los vínculos formales entre élites dirigentes —políticas, alta administración y empresariales—. Estas redes tendrían reglas de comportamiento —clandestinas, informales aunque certeras— que servirían para establecer patrones equivalentes de intercambio, confiabilidad y protección en las transacciones económicas.

Las redes sociales de corrupción tendrían principalmente dos funciones económicas:

- "a) La heterogeneidad de los bienes intercambiados en las transacciones corruptivas y los diferimientos temporales. La red desempeña el papel de traductor de intereses, creando así un patrón de medida (un equivalente) para bienes y objetivos muy diferentes".....
- "b) Clandestinidad, conocimiento personal, confianza, seguridad y protección. Dado que el intercambio corrompido no puede

ser garantizado por una instancia jurídica neutra a la que puedan referirse los participantes en caso de conflicto, la red es un espacio de relaciones interpersonales complejas que permiten crear confianza según un proceso de aprendizaje. La forma organizada de las transacciones ofrece una garantía acerca del buen desenvolvimiento de las operaciones que tienden a cartelizar informaciones y decisiones." (23).

No es el punto aquí realizar una evaluación crítica de las teorías económicas —no me correspondería en mi calidad de sociólogo—, pero sí se puede afirmar que el debate interno entre los economistas, además de las consideraciones realizadas anteriormente, permiten por lo menos poner en suspenso la posibilidad y pertinencia de la postulación de una racionalidad de mercado a las prácticas de corrupción. Cuesta mucho identificar cuáles serían los patrones estandarizados de intercambio comercial, y parece también muy discutible restringir el problema de las prácticas de corrupción a la existencia de monopolios estatales.

El segundo tipo de teorías ensayadas por los economistas es también muy débil desde el punto de vista estrictamente económico, especialmente respecto a la hipotética equivalencia de intercambio de bienes y servicios muy distintos (en todo caso se acerca más a relaciones de trueque que de intercambio mercantil); sin embargo nos es muy útil para retomar las contribuciones de explicaciones sociológicas y politológicas de las teorías diádicas, en particular la segunda función de 'clandestinidad, conocimiento personal, confianza, seguridad y protección' como elementos característicos de las relaciones de los miembros de las redes.

²² Rose-Ackerman Susan "¿Una administración reducida significa una administración más limpia?", en revista NUEVA SOCIEDAD, N° 145, Caracas, 1996, pag.78.

²³ Cartier-Bresson Jean "Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés", en revista NUEVA SOCIEDAD, N° 145, Caracas, 1996, pags.123-24.

De la breve comparación de enfoques existentes para explicar el fenómeno de la corrupción podemos sintetizar y recuperar algunos **elementos ‘recurrentes’**.

El primero es que las prácticas de corrupción suponen un tipo de **relacionamiento de reciprocidad personal** entre los participantes, de conocimiento directo y confianza particular, en oposición al tipo de relaciones impersonales o categoriales que se rigen por criterios o normas generales.

El segundo elemento típico es el carácter instrumental e informal de las relaciones personales, son vínculos por intermedio de los cuáles circulan bienes, servicios, informaciones, etc. Se trata de relaciones recíprocas que sirven a **objetivos utilitarios instrumentales**, que pueden ser movilizadas o activadas por una persona para fines de otras a las que está vinculada directa o indirectamente.

Estas **relaciones** no son cualquier tipo de relaciones primarias y personalizadas sino **que involucran a individuos que poseen cierto capital social**, quiero decir con esto la posibilidad de movilizar una cantidad de recursos sociales que posee una persona derivados de su posición y trayectoria social. En el caso de las prácticas de corrupción estos tipos de recursos sociales se conectan informalmente con posiciones privilegiadas en el control de recursos de poder político.

Las prácticas de corrupción generalmente se extienden de las relaciones diádicas recíprocas originarias por medio de interacciones interpersonales, inorgánicas e informales tomando una estructura de redes sociales.

Englobaremos así bajo el término de **redes sociales personales** al “conjunto limitado” de contactos y vínculos directos e indirectos de una persona “*incluem notadamente aquelas pessoas que estão vinculadas por relações tais como de parentesco, amizade, patronagem, alianças políticas e conhecimento. Como entendemos o conceito, uma pessoa não precisa estar diretamente vinculada a ego para ser considerada como integrante de sua rede pessoal*” (24)

Estas redes generalmente se desarrollan a través de **intermediarios** o *brokers* cuyo rol principal es conectar redes locales particulares (diádicas) con organizaciones o instituciones más generales del Estado. Estos “mediadores”, “grupos bisagra” entre grupos e instituciones, adquieren una cuota de poder “*particularmente, do conhecimento do funcionamento do aparelho governamental e das relações formais e, sobretudo, informais mantidas com aqueles que são responsáveis pela sua operacionalização. Graças a isto, estes são capazes tanto de fazer com que demandas junto ao Estado recebam um tratamento privilegiado quanto de transformar em interesses e ações do Estado interesses que originam-se de pessoas e grupos públicos e privados. Em suma, presta este tipo de serviço tem se constituído, na verdade, em um novo campo de negócios que tem sido ocupado, entre outros, por escritórios de assessoria e lobistas*” (25).

III. Uruguay en la mira de la corrupción

La temática de la corrupción en la agenda pública uruguaya no es nueva, siendo objeto de debate político en diversos contextos socio-históricos. En la historia reciente encontramos varias situaciones que se encuadraron con el rótulo de corrupción.

Durante la década de 1970 en un período de aguda crisis del orden político y social fue un tema recurrente en los discursos políticos más extremos en los que se asociaban las ‘supuestas’ prácticas corruptas a la propia decadencia de los principios que fundaban el sistema político democrático. Quince años después, el tema retorna a la agenda pública en el proceso de transición democrática nuevamente en un contexto de cambio de régimen político aunque sin la polarización de la lucha ideológica pasada. En este contexto surgieron varias denuncias e investigaciones de situaciones de corrupción vinculadas principalmente a la poca transparencia y arbitrariedad en las decisiones de la administración gubernamental del régimen dictatorial.

²⁴ Bezzera Marcos, O., *Bases sociais da prática da corrupção no Brasil*, UNB, Brasília, 1994, pag.4.

²⁵ Bezzera Marcos, O., op.cit., pag.32.

A lo largo del proceso de restauración del funcionamiento de las instituciones democráticas continuaron apareciendo en forma esporádica denuncias de prácticas 'aisladas' de corrupción, sin embargo desde finales del gobierno de L. A. Lacalle hasta el año pasado el tema ha vuelto a instalarse en el centro de la agenda pública.

En función de los objetivos específicos del actual trabajo vamos a acotar el análisis a la emergencia del debate público de prácticas de corrupción en el período histórico más contemporáneo que podemos denominar de "normalización democrática". Preferimos utilizar éste término para dar cuenta de un proceso aún no culminado donde se produce una "normalización" de las reglas mínimas para el funcionamiento de la democracia procedimental (R. Dahl, 1971) y la recuperación de una tradición política histórica que sitúa a la democracia uruguaya dentro de una de las experiencias democráticas más antiguas y estables de América Latina.

El contexto contemporáneo de democratización emergente de mediados de los 90' incorporó el tema en la opinión pública con una relevancia inusitada involucrando a personalidades reconocidas del gobierno anterior y por primera vez, en la historia sancionando judicialmente a los implicados en las prácticas de corrupción.

Dos factores políticos contextuales adicionales deben ser considerados para comprender la emergencia y debate público de la 'corrupción'. Primero que la mayor parte de las 'denuncias' y de los procedimientos de investigación se producen en el marco de un cambio de gobierno. De alguna manera las investigaciones acerca de las supuestas prácticas de corrupción toman cuerpo "ex-post", durante el

proceso de traspaso de una administración a otra (en este caso sin modificación de régimen político) en el que se produce una cierta 'rendición de cuentas' respecto a los resultados de la administración pública pasada. El *segundo factor influyente* del proceso de 'normalización democrática' es el incremento del control partidario sobre la administración pública explicado en parte por los cambios hacia un sistema partidario pluralista competitivo con una rotación efectiva en el gobierno de los partidos (²⁶).

Queremos recordar nuevamente que la perspectiva de análisis que elegimos va a priorizar cómo se construye una percepción social de determinadas prácticas que son tematizadas en la opinión pública como "corruptas" al tiempo que se contextualiza los "casos" y "escándalos" individuales en la variedad de prácticas y relaciones sociales en que están insertos. Por este motivo vamos a prestar mayor atención a la forma en que los diversos actores presentan el tema discursivamente y las relaciones sociales subyacentes, más que a la autenticidad o veracidad de las denuncias presentadas (muchas de ellas con investigaciones en curso). Esto quiere decir que nuestra opción analítica va a priorizar la reconstrucción del sentido de la acción, los discursos e interpretaciones 'manifiestas' acerca de los hechos fácticos para intentar comprender desde las mismas sus nexos sociales.

De acuerdo a los objetivos antes señaladas hicimos una revisión temática de la prensa escrita durante el año 1996 que fue el momento en que la corrupción estuvo más tiempo en la agenda pública (²⁷). El período de tiempo seleccionado es relativamente corto pero con fuertes repercusiones públicas debido al prestigio nacional de los dirigentes políticos involucrados en las denuncias de corrupción, unido a la superposición temporal entre las denuncias y las medidas judiciales de procesamiento con prisión de altos dirigentes del gobierno anterior; así como por la politización y partidización de la temática que dividió opiniones —con algunas situaciones conflictivas— dentro del propio partido de gobierno anterior y polarizó el discurso entre los distintos partidos.

²⁶ En este aspecto es importante recordar que el sistema de partidos uruguayo fue caracterizado por múltiples analistas por su formato bipartidista pero que en realidad por largos períodos de su historia se configuró con un partido de gobierno predominante (colorados) hasta 1958 que por primera vez se registra una rotación efectiva por medio de elecciones libres en el gobierno nacional con el partido blanco o nacional.

²⁷ Atención privilegiada reconocida por los principales dirigentes políticos del gobierno y de la oposición

Otro aspecto distintivo de las prácticas de corrupción denunciadas en este período es que en la mayoría de los 'casos' los involucrados son personas con una reconocida carrera política, haciendo que la temática de la corrupción concentrara su atención en los comportamientos y actitudes de la clase política—y no simplemente de un sector de la administración pública—. De alguna forma lo que estaba en juego no era simplemente la problemática general de la corrupción, sino en que medida se estaba produciendo y afectando a la clase política. Probablemente este haya sido uno de los motivos principales por los cuales temática adquirió un impacto público tan alto interpelando los principios de legitimidad de la representación política.

Tal como adelantamos al comienzo, nuestra hipótesis principal es que la 'corrupción' es un fenómeno que se desarrolla en prácticas sociales en forma de redes sociales informales (dimensión oculta) con relaciones personales de confianza e intercambio recíprocos entre los miembros para la utilización en beneficio particular del control de los recursos públicos.

A efectos de explicitar cómo opera esta hipótesis en una realidad empírica, la desglosaremos en tres argumentos secuenciales. Primero, la necesidad de contextualizar las denuncias de 'casos' 'aislados' en prácticas y relaciones interpersonales. En todos los 'casos' se puede encontrar la existencia de vínculos interpersonales y relaciones diádicas que explican al menos una dimensión de los micro fundamentos de las prácticas de corrupción: la reciprocidad, el compromiso y la confianza mutua personal. En segundo término esbozar una clasificación de las estructuras implícitas de las prácticas en forma de redes sociales y con contenidos diferenciales que vinculan el intercambio de recursos sociales heterogéneos. De manera complementaria relacionaremos los tipos de prácticas sociales con la inserción en distintas posiciones de control de recursos del poder público.

La exposición de los "casos" la organizaremos de acuerdo a cuatro tipos de prácticas de corrupción que operan con redes sociales y recursos de poder diferenciales, a saber:

- 1) prácticas de apropiación patrimonial personal,
- 2) prácticas que se basan en la activación de redes sociales de parentela y de clientelas²⁸;
- 3) prácticas que articulan clientelas empresariales públicas y privadas;
- 4) prácticas que involucran al círculo de gobierno y clientelas empresariales.

El primer tipo de lógica de las prácticas sociales de la corrupción, —probablemente la más antigua—, es la de apropiación *patrimonial personal* designando por tal las acciones de un funcionario público que en el uso de las competencias y control sobre la administración de los recursos públicos toma medidas en provecho individual. De los casos que aparecieron a la luz pública una denuncia en marzo de 1995 contra el diputado León Morelli se encuadra en éste tipo de prácticas de corrupción.

El hoy *diputado herrerista* había sido en el período pasado integrante de la *Comisión Técnica Mixta (CTM)* que administra la represa hidroeléctrica binacional de Salto Grande. Durante el ejercicio de tales tareas compró a la CTM una casa por el valor de 21 mil dólares el 29 de marzo de 1995 que fue vendida al día siguiente en sesenta mil dólares norteamericanos.

La denuncia fue iniciativa de la prensa escrita y una vez difundida la información la propia Cámara de diputados decidió pasar toda la documentación a la órbita de la justicia. En el trámite judicial —aún en curso— el juez solicitó dos veces el desafuero del diputado, recursos que fueron desechados por el Parlamento aunque éste lo autorizó a declarar en la sede judicial. Esta ocasión generó ciertas desavenencias e intercambios verbales entre representantes del Poder Legislativo y el Poder Judicial acerca de los límites recíprocos de competencias.

El caso parecería ser un caso aislado de corrupción individual tradicional de un funcionario público. Empero, dos elementos deben ser tomados en cuenta para contextualizar su posición social. La doble condición de funcionario público y dirigente político con una

²⁸ Vamos a tomar los términos de clientela y parentela en el sentido dado por Weingrod, A., op.cit., pag.66.

trayectoria reconocida en el Partido Nacional, desde las elecciones de 1984 había sido primer suplente de Juan R. Ferreira primer candidato a la cámara de diputados por Montevideo⁽²⁹⁾ del sublema nacionalista “Adelante con fe” (cargo que asumió enseguida debido a que Ferreira salió electo en esas elecciones como senador), y además, formaba parte de la agrupación herrerista mayoritaria en el gobierno pasado. Si por un lado podemos afirmar que se inscribe en la lógica de las prácticas de corrupción más tradicional, al mismo tiempo, se vincula con los otros “casos de corrupción” porque aparece en un contexto de “rendición de cuentas” de una administración partidaria del gobierno pasado.

La segunda clase de prácticas de corrupción se producen por la superposición en cargos públicos de *redes sociales compuesta de relaciones de parentela y de clientelas*. Tres casos ofrecen este tipo de vínculos sociales, dos en la órbita de la administración actual del Ministerio de Salud Pública (MSP) y otro referido al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) del gobierno pasado.

Las denuncias de *irregularidades en el MSP* comenzaron en diciembre de 1995 contra la entonces *subsecretaria general doctora Laura Albertini Fossa y su marido el doctor Eduardo Lasalvia* director del Instituto de Oncología y presidente de la Comisión Honoraria del Fondo Nacional de Recursos. En el ejercicio de sus atribuciones de director el doctor Lasalvia recomendó a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) la firma de un contrato de servicios con la empresa Bio Health International Corporation —representada en Uruguay por Renson S.A.— para brindar consultas a pacientes del Instituto de Oncología.

De acuerdo al informe de la investigación administrativa “**Lasalvia resultó ser el ‘director médico’ de Bio Health. Renson S.A. tenía como vicepresidente al cuñado** (subrayados nuestros)⁽³⁰⁾ de la doctora Laura Albertini y constituía domicilio en Rivera 1938 apartamento 204: la dirección de la clínica odontológica donde había ejercido la propia subsecretaria de la Salud Pública”⁽³¹⁾. Y

continuaba las recurrentes superposiciones de relaciones personales directas de parentesco y empresariales “Bio Health Internacional había ganado una licitación recomendada por su propio ‘director médico’ —**a la vez director del INDO y esposo de la Subsecretaria del MSP**—, compitiendo con una empresa inexistente que se abrogaba una representación internacional que no poseía”.

Las redes sociales del doctor Lasalvia se extendían con clientelas en el ámbito empresarial. En el transcurso de la investigación aparecen su relación clientelar precedente con otras dos empresas que fueron favorecidas en los contratos de servicios para la unidad de la administración estatal que dirigía el doctor Lasalvia.

El laboratorio Biofarma resultó ser el mayor proveedor de analgésicos y citostáticos para el Instituto de Oncología aunque ocupaba una posición secundaria en el mercado. Además la firma “**Biofarma es el nombre comercial de la empresa Terpin SA. que tiene en su directorio al propio doctor Lasalvia —y a su hermano como gerente—**”, vinculación directa y personal que se reforzaba por el hecho que el consultorio y el laboratorio de análisis clínicos del doctor Lasalvia también estaban radicados en la misma dirección comercial.

La otra empresa que apareció en una situación preferencial en la adquisición de medicamentos era Ciba-Geigy, la cual ofrecía los productos al doble de precios que en el mercado y que ‘casualmente’ su número de fax coincidía con la empresa inexistente que concurrió conjuntamente con Bio Health en la polémica licitación que dio lugar al conjunto de irregularidades administrativas.

²⁹ Principal distrito en peso electoral del país.

³⁰ De aquí en más todos las frases o fragmentos subrayados de las declaraciones vertidas en la prensa son de autoría propia.

³¹ Reproducimos partes de la síntesis elaborada por la revista POSDATA (n° 112, 1/11/96, Montevideo, pags.11 y 12), de los resultados del informe de la investigación administrativa dentro del MSP presentado el 12 de agosto al ministro.

Debido al impacto público de las denuncias la doctora Laura Albertini presentó su renuncia a la subsecretaría del MSP y el ministro decretó la destitución del cargo de director del doctor. Lasalvia por el lapso de un año dando inicio a una investigación administrativa sobre la gestión del médico en el citado organismo.

Casi en forma sucesiva se produce otra denuncia dentro del **Instituto de Oncología (MSP) contra el funcionario doctor Tabaré Vázquez**, conocido ex-candidato presidencial por la coalición política de izquierda (Encuentro Progresista-Frente Amplio). El funcionario fue acusado de presunto “tráfico de influencias” por haber recomendado al instituto público la compra de *software* informático producidos por una empresa proveedora a la que estaba vinculado su hijo el doctor Javier Vázquez.

Vázquez en calidad de jefe del servicio de Radioterapia del Instituto de Oncología solicitó en abril de 1995, al entonces director Lasalvia, la compra de un sistema de planificación computarizado para teleterapia y braquiterapia con la colaboración de la Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer presentando un presupuesto (por el valor aproximado de 17.500 dólares) de la **empresa Nuclamed representada por su hijo Javier** que fueron finalmente adquiridos en el mes de octubre de ese año. Su hijo era el encargado de la distribución de los productos en el país de la empresa argentina dedicada a proveer equipos y programas de informática médica a bajos costos y la oficina de la empresa estaba instalada en la clínica donde T. Vázquez atendía consultas particulares. Dicha empresa era la única en el país que distribuía ese tipo de productos ⁽³²⁾.

Las relaciones familiares directas fueron reconocidas en forma vehemente por Tabaré Vázquez quien en una entrevista radial el 30 de diciembre de 1995 afirmó estar “juntando bronca, (porque) **esto me afecta más que nunca porque hay mucha cosa humana detrás del tema**”...advirtiendo.. “no voy a permitir que

se manosee a mi familia”. Los lazos de parentesco directos se manifiestan como vínculos primarios personalizados que serían una fuente de legitimación social prepolítica y privada.

En la misma entrevista el médico alude retóricamente a sus críticos “si tuvieran algún familiar con cáncer estarían dispuestos a esperar un año y medio el trámite de una licitación por U\$S 14.000, cuando se puede resolver rápidamente” para inquirir luego si “acaso lo que importa no es la asistencia a los enfermos?” ⁽³³⁾. Nuevamente las relaciones sociales personales se presentan como precedentes y externas a la política —en éste caso el desempeño profesional de médico—, como un factor de legitimación, la eficacia de los resultados sociales se antepone a la pureza de los procedimientos administrativos.

Las denuncias tuvieron repercusiones políticas inmediatas recibiendo el apoyo unánime de la coalición de izquierda Frente Amplio. El presidente del Frente Amplio afirmó en ese momento su “solidaridad irrestricta” con Vázquez y “la absoluta seguridad en la corrección de todos sus procedimientos y su total confianza en que las investigaciones que en el caso se procesen resultarán en el claro conocimiento de la integridad moral, profesional y ciudadana de tan destacada personalidad” ⁽³⁴⁾.

La estrategia de solidaridad política con el ex-candidato presidencial por la coalición de izquierda se amplió luego por la organización de una campaña de movilización popular mediante la recolección de firmas ciudadanas en apoyo al líder. Esta movilización de tipo plebiscitaria anunciaría una de las dimensiones de tematización pública de las prácticas de corrupción, una tensión permanente entre la ética de las relaciones personales, la identidad colectiva de la agrupación política que representan los dirigentes políticos, y la moralidad vinculada a las instituciones públicas.

Las denuncias se trasladaron posteriormente en una investigación administrativa dentro del MSP que culminó con un informe que deslindó al funcionario de la responsabilidad directa en la decisión de adquisición de los equipos técnicos.

³² Informaciones proporcionadas por el semanario BÚSQUEDA en su edición del 4 de enero de 1996.

³³ Ibid, pag. 5.

³⁴ Ibid, pag. 10.

El tercer caso que se asoció a probables prácticas de corrupción involucró directamente a una **prima de la esposa del ex-presidente de la república L.A. Lacalle**, la *Ing. Agr. Rosario Pou por su desempeño en calidad de asesora técnica en materia forestal del ex-presidente* a través del programa de Naciones Unidas PNUD-FAO, y que por intermedio del mismo programa ejerció el papel de consultora técnica de la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

En agosto de 1996 una militante nacionalista, secretaria de reconocidos legisladores del Partido Nacional y funcionaria de la Dirección General de los Registros Públicos presenta una denuncia penal judicial contra distintos miembros de las familias Lacalle-Heber.

La denuncia de prácticas ilícitas se basaba en una presunción de acceso preferencial de campos rurales pertenecientes a Luis A. Lacalle, el senador herrerista Luis A. Heber, la secretaria de la bancada herrerista Celita Heber y otros miembros de esa familia en la realización de la recalificación técnica de suelos por medio de la cual habrían sido beneficiados de una serie de subsidios fiscales en líneas de crédito para la producción forestal³⁵.

De acuerdo a la documentación difundida públicamente los tres grupos económico-familiares habrían adquirido 2400 hectáreas en el departamento de Florida por medio de varias sociedades anónimas (Soltinco, Terlinco y Biklar) que después se habrían beneficiado de los subsidios por la extensión vía decreto presidencial y recalificación técnica estatal de los suelos con aptitud y prioridad forestal.

La denuncia original sobre los vínculos de intereses particulares y públicos provenientes de la superposición de relaciones de parentesco y políticas fue acrecentada por otra denuncia que involucraba a las mismas personas pero que en realidad respondió a un estricto conflicto de intereses comerciales por el incumplimiento de obligaciones contractuales —y no a prácticas catalogables de corrupción— que se difundió simultáneamente—mutuamente asociadas— en la opinión pública.

De acuerdo a la versión dada a la prensa por el empresario argentino Ruben Zanoni se habrían firmado en febrero de 1992 varios contratos comerciales para la producción forestal en la que participarían capitales argentino-españoles — estimados inicialmente en aproximadamente 120 mil dólares— y los grupos económicos de las familias Lacalle-Heber ligadas al ex-presidente.

La inversión en cuestión se realizaría en los **campos rurales** ubicados en la novena sección judicial de Florida pertenecientes a **tres familias**: Inés y Luis A. Lacalle, y María H. de Herrera (600 hectáreas); Mario, Alejandra, Luis A., Cecilia y Fernando Heber Fontana (960 hectáreas); Gustavo, Carlos y Celita Heber Videla (1400 hectáreas).

La operación comercial se habría concretado en marzo de 1992 por medio de la constitución de una sociedad anónima (Tres Arboles) la cual estaba presidida por la Ing. Agr. Rosario Pou, el empresario argentino Ruben Zanoni como vicepresidente y Gustavo Heber Videla como director. El empresario argentino acusó a sus contrapartes en Uruguay de no haber cumplido las obligaciones contractuales a pesar de haber recibido el primer aporte de capital en dinero.

Del conjunto de información divulgada las presunciones de prácticas sociales de corrupción se sostienen en la existencia de vínculos de parentela y políticos entre los distintos involucrados que se organizarían en forma de redes sociales personales privilegiadas a partir de las cuáles se facilitaría el intercambio de intereses económicos particulares y usufructos de recursos públicos. El papel de la Ing. Agr. Rosario Pou en ambas denuncias aparece con el **rol de intermediaria** entre las diversas relaciones sociales.

La investigación judicial —en proceso— estudia si existió una eventual conjunción de intereses públicos y privados en la recalificación de suelos que habría beneficiado a los intereses de los tres grupo económico-familiares vinculados al ex-presidente L. A. Lacalle Herrera.

³⁵ La información referida fue suministrada por el diario LA REPÚBLICA en su edición del 28 de octubre de 1996.

El tercer tipo de prácticas sociales de corrupción involucra *redes de clientelas empresariales privadas y públicas*. Las denuncias de **irregularidades en la administración del Banco de Seguros del Estado (BSE) contra Julio Grenno, el ex-presidente del BSE y Daniel Cambón, ex-asesor del ex-presidente de la república** se encuadra en éste tipo de prácticas sociales.

A partir de los resultados de una investigación realizada en el Parlamento los senadores del Frente Amplio presentaron una denuncia judicial en noviembre de 1994. A partir de las pruebas y testimonios brindados durante el proceso la jueza competente dictaminó el 26 de octubre de 1995 el encarcelamiento de J. Grenno y D. Cambón por el lapso de 27 días.

El fallo judicial tipificó el delito de “abuso de funciones” sosteniendo que Grenno **“intervino directamente” para resolver “un diferendo estrictamente entre dos empresas”** (Resimbal S.A. e Impex) en una licitación pública para el mercado de vehículos automotrices favoreciendo “notoriamente a una de ellas” (Resimbal), con la “cooperación” de Cambón. La intervención de ambos en la mediación del conflicto de intereses comerciales determinó la exclusión de una de las empresas, lo que terminó beneficiando ampliamente a Resimbal S.A. que de los originalmente cinco mil automóviles paso en los dos años siguientes a marcar ciento veinticuatro mil automóviles por una cifra aproximada de cuatro millones de dólares.

El papel de Cambón apareció como un intermediario de intereses comerciales, rol que asumió en varias oportunidades (va a aparecer de nuevo en el proceso de venta del Banco Pan de Azúcar) y que era parte de su actividad profesional en el ámbito privado. De acuerdo a sus propias declaraciones su trabajo implicaba relaciones personales de confianza entre él y sus clientes empresariales “El hecho que Cambón sea presidente de una sociedad no significa que sea titular del paquete accionario, que no lo soy. Yo soy presidente de varias sociedades de clientes míos. La mayoría de mi actividad profesional (como consultor) la realizo en el exterior” (36).

Posteriormente en la instancia judicial inmediatamente superior el Tribunal de Apelaciones ratifica la imputación penal aunque disminuye la pena cambiando la tipificación de delitos por “conjunción del interés público y privado” el 6 de junio de 1996 (37). Las consecuencias jurídicas de la sustitución del tipo de delito fueron que mientras el anterior delito era castigado con una pena de 3 a 24 meses de prisión, éste último establece su exoneración con una pena de multa pecuniaria.

Las denuncias contra los involucrados tuvieron una amplia difusión y repercusión pública que no se limitó a las instancias judiciales. Un primer procedimiento de sanción a los implicados se produjo desde el interior de la agrupación política a la que pertenecían antes del fallo judicial. El Comité Ejecutivo del herrerismo afirmó públicamente que Grenno y Cambón incurrieron en una “reprobable interpretación de la forma en que deben gestionarse los intereses públicos” (11 de julio de 1995).

El impacto público de la sentencia judicial con prisión llevó a que los casos entraran como uno de los temas de la agenda de la **Convención del Partido Nacional** que mandató al Directorio para aplicar sanciones a los acusados, las que se concretarán poco después el 3 junio de 1996 con la decisión de **suspensión a ambos como miembros del partido. La sanción fue justificada en nombre de la “inflexibilidad en la preservación de la moral pública (y), la preservación de la honra y buen nombre de los nacionalistas imputados con ligereza”** (38).

Ante los anuncios de la expulsión definitiva del partido de los implicados. Grenno reaccionó públicamente, refiriéndose a las acusaciones de corrupción declaró que “nunca” vio en su país ni en el partido “la imagen de valijas llenas de dinero, el uso abusivo de la función pública en beneficio propio” aunque

³⁶ Semanario BÚSQUEDA, 3 de octubre de 1996, pag. 5.

³⁷ Informaciones proporcionadas por la revista TRES en la edición del 1 de noviembre de 1996, Año I, N° 40, pag. 14.

³⁸ Semanario BÚSQUEDA, 6 de junio de 1996, pag. 11.

advirtió que desde que conoce la vida política ha visto “la incidencia de la función pública para preferenciar personas o empresas”... “En mis dos años como presidente del BSE recibí 1680 pedidos de integrantes del cuerpo político de varios partidos. Todos eran pedidos de ‘exoneración de mostrador’ o de tramitación directa”.. y agregó, sin embargo, “hoy los envidiosos dicen abandonar el vicio”³⁹). A pesar de la estrategia de los implicados de asimilar los criterios de la reciprocidad de favores diádicos como códigos aceptables en la identidad política colectiva no lograron evitar la disociación entre ambas.

Finalmente, en agosto de ese año, el directorio resuelve la expulsión de los inculcados, fundamentada en que Cambón y Grenno habían cometido “conductas éticamente reprobables”, que constituyen “flagrantes violaciones” a la Carta Orgánica del partido.

Los códigos de identidad colectiva categorial del partido se contraponen con la defensa de criterios morales particulares. Pese a los efectos políticos coyunturalmente negativos en términos de competencia por el poder los elementos de honra e identidad política general del Partido Nacional predominaron en el tratamiento y condenación de prácticas de corrupción basadas en criterios de reciprocidad particularista.

El cuarto y último tipo de prácticas corruptas involucran *redes sociales que relacionan el círculo gubernamental y clientelas empresariales*, dentro de las cuáles podemos encuadrar tres casos típicos: las acusaciones de tráfico de influencia del empresario Igor Svetogorsky con personalidades del gobierno anterior; las implicaciones de la administración pasada en el pago de sobrepagos en la adquisición de materiales comprados por medio de licitaciones públicas a la empresa FOCOEX; y las irregularidades acontecidas durante el proceso de reprivatización del Banco Pan de Azúcar.

El 17 de junio de 1996 se produce una denuncia penal que implicaba a altos dirigentes del gobierno anterior. El denunciante Teódilo Maciel era un ex policía, ex funcionario de International Trade Consortium (1985-94) y actual funcionario de la Suprema Corte de Justicia.

Maciel durante su desempeño como trabajador de la ITC bajo la dependencia del director Igor Svetogorsky habría sido testigo de varios pagos de comisiones a políticos para licitaciones y contratos con el sector público. La **empresa ITC es representante de firmas europeas que desde hace varios años son proveedoras de servicios al Estado uruguayo**

Según las declaraciones públicas del denunciante Svetogorsky **“se dedicaba al tráfico de influencias políticas haciendo pagos a diversas personalidades de gobierno que desfilaban por la oficina de la empresa a cambio de la ejecución de favores o, lisa y llanamente la realización de actos indebidos”**⁴⁰). *Nuevamente aparece aquí el lenguaje típico de las relaciones de reciprocidad personal: ‘favores’, ‘tráfico’, intercambios informales.*

Los políticos involucrados eran todos altos jefes del gobierno anterior (algunos también mencionados en otros ‘casos’), el ex-Secretario de la Presidencia Pablo García Pintos; el ex-Ministro de Economía Enrique Braga; los ex-ministros de transporte J. Carlos Raffo y José L. Ovalle; el diputado herrerista J. Trobo; y el ex-presidente de OSE Villanueva Saravia,

De acuerdo a un seguimiento de la agenda cotidiana del empresario presentado por Maciel, éste tenía varios encuentros con los políticos mencionados para concertar sugerencias de cómo procesar decisiones gubernamentales para favorecer el intercambio comercial y la realización preferencial de contratos de servicios al Estado. En los mencionados encuentros personales e informales se registraron varias entregas de pagos de dinero que iban de 10 a 110 mil dólares por ocasión.

La investigación judicial está en curso. No nos podemos, ni nos corresponde, emitir un juicio claramente parcial —con apenas algunos datos fragmentarios sobre el caso— acerca de la veracidad de las relaciones denunciadas; sin embargo, con los límites fijados dentro del trabajo es interesante notar que pese a registrarse

³⁹ Semanario BÚSQUEDA, 25 de julio de 1996, pag. 15.

⁴⁰ Semanario BÚSQUEDA, 27 de junio de 1996, pag. 7.

varios desmentidos de los dirigentes nacionalistas también se reconocieron determinados hechos y relaciones concretas con el empresario (41).

La serie de denuncias sucesivas que implicaban a altos jefes de la administración del gobierno anterior llevaron a un clima político muy tenso al interior del Partido Blanco que tuvo su punto más conflictivo el día 11 de julio donde se registró un intercambio de agresiones verbales y físicas entre legisladores nacionalistas durante una reunión de la agrupación parlamentaria.

En esa ocasión el diputado nacionalista Jorge Machiñena,—que había sido el legislador denunciante de las irregularidades del Banco Pan de Azúcar y que era el presidente de la Cámara de Representantes—, interrumpió la exposición del senador herrerista Ignacio de Posadas e inmediatamente invitó al diputado Jaime Trobo a salir de la reunión. Una vez fuera de la sala y frente a un grupo de periodistas Machiñena **increpó a su colega por conductas pasadas acusándolo de “ladrón” y “coimero”**. La conversación continuó subiendo de tono hasta que Machiñena lo amenazó físicamente diciéndole que le “rompería la cabeza”, acontecimiento que se concretó minutos después cuando le conectó un golpe de puño al mentón de Trobo. Como reacción ante la situación de violencia varios legisladores nacionalistas salieron al encuentro de Machiñena quien se dirigió hacia el legislador Heber agraviándolo verbalmente “Para vos también hay”, quien a su vez le respondió calificándolo de “coimero” y amenazándolo de hablar de lo de “las camionetas de UTE”.

Luego del episodio Machiñena fue entrevistado por periodistas a lo que expresó **“fue una cuestión personal entre hombres, nada más”**... “De mi moral no permito que nadie hable y actuaría de la misma manera si fuera Presidente de la República” (42).

Este incidente parlamentario manifiesta nuevamente dos aspectos interesantes y recurrentes respecto a nuestro trabajo. El carácter personal que asumen las relaciones implicadas en las denuncias de prácticas de corrupción, se apela a cuestiones de “moral” y compromiso

personal. El segundo aspecto es la dimensión de “trueque”, “coimas” que alude a un intercambio de favores que estarían asociado a las prácticas corruptas.

Una comisión investigadora parlamentaria que había sido creada a comienzos del año 1996 con el objetivo de determinar si existieron irregularidades respecto al presunto pago de **“sobrepagos” en los productos comprados y de “comisiones” dadas a funcionarios públicos para favorecer en licitaciones públicas ganadas por la empresa española** proveedora de equipos médicos Fomento de Comercio Exterior de España (FOCOEX) adquirió especial relevancia pública a mediados de año. En el marco de un convenio existente entre el MSP y la empresa española (con la cual mantienen relaciones comerciales desde 1982), el Estado uruguayo compró materiales de uso médico por un valor de 50 millones de dólares, entre diciembre de 1993 y enero de 1995.

Este caso fue de todos los observados el que tuvo mayor **repercusión al interior de la clase política**. A medida que se avanzaba en las investigaciones acerca de las denuncias el caso fue tomando vías y trámites diferentes que **derivaron hacia una progresiva polarización discursiva interpartidaria**. Vamos a narrar brevemente los acontecimientos principales y posiciones de los actores políticos que llevaron a que el caso adquiriese connotaciones política-partidarias que culminaron con el cierre de las investigaciones y la sanción a uno de los políticos ‘denunciantes’.

El acontecimiento más particular de este ‘caso’ es comprender los motivos por los cuales una investigación de ‘supuestas’ prácticas de corrupción, termina derivando en sentido contrario hacia una contra acusación a uno de los diputados denunciantes por las ‘declaraciones realizadas’ realizadas en la comisión parlamentaria que estudiaba las denuncias.

El primer paso en ese sentido fue dado por una **reacción del Partido Nacional ante las imputaciones del diputado que involucró en**

⁴¹ Semanario BÚSQUEDA, 4 de julio de 1996.

⁴² Semanario BÚSQUEDA, 17 de julio de 1996, pag. 70.

las denuncias particulares a todo la colectividad política. El 12 de junio durante una reunión del Directorio del partido el senador Walter Santoro propuso la iniciativa de juicio contra el diputado frenteamplista Nicolini por haber atacado la moral pública, afirmando: "En el sistema político hay un código ético no escrito, que también contiene sanciones no escritas. Nicolini violó ese código que es el que debería aplicar ahora el Partido Colorado, el Nuevo Espacio y también el Encuentro Progresista para no permitir que se digan las cosas que dijo el legislador". La iniciativa se concretó inmediatamente en una demanda judicial contra el diputado por "difamación e injurias".

La percepción que las denuncias ya no involucraban a personas individuales sino que habían 'atacado' la identidad de todo el partido, fue reiterada en interpretaciones discursivas dadas por dirigentes de las diversas agrupaciones que integran la colectividad nacionalista. El senador herrerista Carlos Garat apoyando las opiniones de Santoro sostuvo públicamente "Nicolini habló de una asociación para delinquir amparada por el Partido Nacional y dedicada a robar. Palabras más, palabras menos, eso es lo que dice. Y a mi juicio dice algo más grave: que lo que se está investigando en torno a FOCOEX es la punta del iceberg de cosas más grandes que evidentemente tiene para denunciar. Creo que con esto, Nicolini está abusando de la paciencia del Partido Nacional porque hace casi un año que está amagando con presentar pruebas, que tiene los nombres, pero no concreta nada" (43). El tema se transformaba así de una mera constatación de pruebas de casos individuales para la imputación de la mayoría de los dirigentes del partido.

Las 'respuestas' unificadas de los principales dirigentes del partido continuaron a posteriori en defensa de la identidad política cuestionada. El senador herrerista y ex-Ministro de Economía de Lacalle, Ignacio de Posadas, criticó la falta de ética en las acusaciones de Nicolini y advirtió —en tono de amenaza verbal— las consecuencias públicas negativas de las declaraciones del diputado que podrían llevar a un desprestigio social de todo el sistema político

"Estas cosas no son de daño acotado, porque la opinión pública no discrimina, generaliza y termina diciendo que los políticos son unos bandidos. Y eso no es una novedad, es el clima que se generó antes de 1973 y fue uno de los motivos que los militares adujeron para decir que tenían un apoyo tácito.... Cuando los militares entraron al poder estaban convencidos que iban a destapar una cueva de piratas pero no encontraron nada teniendo la totalidad del poder. Estoy convencido que el sistema político uruguayo es honesto, tiene otros problemas, puede ser mediocre, ineficiente, hablar de más, pero es sano. No lo empecemos a minar" (44).

También en defensa del partido aunque en otra dirección el senador Gandini (perteneciente a una de las agrupaciones nacionalistas que apoyó las denuncias e investigaciones) lanza la hipótesis de la existencia de una confabulación de varios partidos contra el Partido Nacional para quitarle credibilidad pública e impedirle que vuelva a acceder al gobierno. De acuerdo a su interpretación detrás de las demandas judiciales habrían intenciones políticas ocultas, "**existe un operativo de inteligencia militar en donde se asiste a un ajuste de cuentas de gente que en la anterior administración estuvo desplazada y hoy ocupa cargos protagónicos**" (45).

El caso deja de considerarse así en un problema de denuncias individualizadas para afectar las relaciones entre los partidos y el lugar del partido blanco en el sistema político. El tema progresivamente se transformó en un problema político partidario.

A poco menos de un mes el caso toma un nuevo giro. El señor Walter Estellano agente (46) de FOCOEX presenta una denuncia judicial al

43 Declaraciones vertidas para el semanario BÚSQUEDA el 13 de junio de 1996.

44 Declaraciones vertidas para el semanario BÚSQUEDA el 20 de junio de 1996, pag.7.

45 Opiniones reproducidas por el diario EL OBSERVADOR el 22 de junio de 1996.

46 De acuerdo a la dirección de la empresa el señor W. Estellano es un comisionista local que ayuda a montar operaciones comerciales con el fin de conseguir la firma de nuevos contratos. Semanario BÚSQUEDA, 25 de julio de 1996, pag.7.

16 de julio) solicitando la investigación de faxes falsos presentados como pruebas documentales por el diputado Nicolini en la comisión parlamentaria. Los faxes en cuestión constituían una parte central de la prueba de la existencia de vínculos directos entre el gobierno y representantes de la empresa involucrando al ex-secretario de la presidencia Pablo García Pintos y el ex-director de ASSE Julio Macedo.

La comisión parlamentaria investigadora en las irregularidades de FOCOEX tomó la iniciativa encargando la realización de dos peritajes calígrafos y solicitando un informe técnico a ANTEL (empresa nacional de telefonía). Los resultados fueron dados a conocimiento público el 22 de julio determinando que los faxes en cuestión eran falsos y que nunca habían sido enviados telefónicamente.

Durante el proceso judicial se produce nuevamente (como en el caso de la CTM) una disputa de competencias entre el Poder Judicial y el Legislativo. Los legisladores consideraron que el juez se había excedido en su potestad y afectando sus fueros parlamentarios por haber solicitado la remisión de los antecedentes de la comisión investigadora parlamentaria y por haber enviado un cuestionario escrito a varios legisladores involucrados. En parte por las repercusiones políticas y públicas que adquirió el caso, el juez fue sumariado por la autoridad máxima del Poder Judicial y se excusó de la responsabilidad directa en el seguimiento del caso a mediados de agosto siendo sustituido por otro juez.

Una de las consecuencias inmediatas del reconocimiento de la 'falsificación' de pruebas fue la reacción de uno de los directamente implicados, el ex-director de ASSE Julio Macedo, que presenta el 24 de julio una denuncia judicial por "difamación e injurias" contra el diputado Nicolini (la tercer demanda judicial contra él) y contra el diputado Pita, el otro diputado representante de la oposición en las investigaciones sobre irregularidades administrativas.

Los impactos políticos partidarios de las denuncias motivaron también la iniciativa de mecanismos partidarios al interior de la agrupación política a la que pertenecía el diputado Nicolini. El Consejo Político Nacional de la agrupación política Asamblea Uruguay (integrante del Frente Amplio) decidió el 23 de julio formar una comisión disciplinaria interna para que analice y evalúe las actuaciones del diputado Nicolini, cuestionado por sus "errores de procedimiento", su falta de "cuidado", "recato", y "rigurosidad" que habrían puesto en riesgo "la lucha contra la corrupción" (47). Como consecuencia directa, dos días después Nicolini es suspendido de todos los cargos de dirección en esa agrupación.

Posteriormente a fines de julio dos de las demandas judiciales contra Nicolini por "difamación e injurias" piden al Parlamento el desafuero del legislador.

El debate parlamentario como corolario termina el 26 de julio con el pedido de la **Cámara de Representantes** del juicio político a **Nicolini acusado de haber cometido "delitos graves" de "difamación e injurias" y "utilización de documentos falsos"** en la comisión investigadora parlamentaria.

El desenlace del proceso parlamentario —que durará varios meses— determinó como sanción al diputado la suspensión temporal por seis **meses de sus funciones legislativas**.

Luego de la investigación parlamentaria que se extendió por el lapso de ocho meses la Cámara de Representantes en un debate altamente partidizado, personalizado y polarizado ideológicamente decide, en la sesión del 14 de agosto de 1996, declarar por mayoría simple que en las transacciones realizadas por el gobierno anterior y la empresa FOCOEX se reconoció la existencia de "irregularidades administrativas" aunque no se configuraron en "delitos".

La negociación y acuerdo político incluyó el pase a la justicia ordinaria de todos los antecedentes y los documentos solicitados por el juez que investigaba la denuncia presentada por el representante de la empresa FOCOEX.

⁴⁷ Semanario BÚSQUEDA, 25 de julio de 1996, pag.4.

En síntesis, el resultado final de las denuncias de prácticas de corrupción termina en una lucha político-partidaria que detiene el proceso de las investigaciones y finaliza con una declaración ambigua donde se declara que existieron irregularidades y 'no delitos', expresando la voluntad del cuerpo parlamentario de cerrar las instancias judiciales (el órgano legislativo se expide de antemano sobre los criterios de aplicación de la ley). Se decide enviar la documentación recogida por la comisión parlamentaria al juez competente en la denuncia que se ocupaba de la falsedad de algunos faxes y no de las prácticas supuestas de corrupción.

Otro resultado del proceso de debate público de las denuncias es el traslado de la temática de la corrupción a la acusación de un parlamentario por haber roto las reglas de ética parlamentaria y de convivencia política entre las diversas colectividades partidarias.

El último 'caso' que analizaremos surge como consecuencia posterior de una denuncia parlamentaria realizada por el diputado nacionalista J. Machiñena, la bancada parlamentaria del Frente Amplio presentó una denuncia penal en julio de 1995 por irregularidades en el proceso de venta y **reprivatización del Banco Pan de Azúcar (BPA)**. Dicho banco había sido absorbido por el Estado en 1985 para evitar los efectos disfuncionales en el mercado de su quiebra financiera definitiva.

Esta venta había sido precedido por la reprivatización en forma poco transparente de otro banco, el Banco Comercial también reflojado financieramente por el Estado, motivo por el cual existía consenso a nivel de las distintas cúpulas partidarias que debía garantizarse que el proceso de transferencia del BPA fuese lo más cristalino posible.

A partir del examen detenido de la documentación que dio lugar a la denuncia penal y como resultado de la investigación judicial el 16 de octubre de 1996 el juez dictaminó la encarcelación preventiva del **contador Enrique Braga ex-presidente del Banco Central del Uruguay (BCU)** y ex-Ministro de Economía del anterior gobierno, y de **Daniel Cambón asesor**

del ex-presidente Lacalle (también involucrado en el caso del BSE) por los delitos de **"abuso de funciones"** y **"conjunción del interés personal y público"**.

La resolución judicial adquirió una relevancia pública inmediata por la alta jerarquía que ocupaban en la administración anterior los procesados, la cercanía temporal con las otras denuncias respecto a jerarcas del gobierno blanco y por el tenor de las acusaciones. El mismo día entrevistado por la prensa el fiscal competente en el caso declaraba contundentemente "Acá hubo coima, no lo ve el que no quiere ver"... "Estoy esperando que el Banco Central ponga un peso más de los 400 millones de dólares que puso para que se configure el daño y pueda procesar por fraude a Braga" (48).

La investigación se había iniciado tratando de inquirir acerca de los motivos por los cuales el BCU había autorizado la venta del Banco Pan de Azúcar pese a la existencia de informes de auditorías técnicas negativos respecto a la solidez financiera de los compradores. Los futuros compradores según las consultorías financieras —contratadas por el Estado con un costo de 500 mil dólares— estimaban los patrimonios netos de Eurofar Consultants Ltd. (propiedad de Stephane Benhamou) en 15 mil dólares y de la Fiduciaria Banknord en un millón y medio de dólares. De acuerdo a las investigaciones se supo después que sólo la primera resultó ser la compradora efectiva del banco dado que la segunda actuó por encargo de la primera.

En el transcurso del juicio se establecen la existencia de una serie de vínculos personales con los compradores por medio de los cuáles se comprometía una parte del paquete accionario del banco para Daniel Cambón y Julia Pou de Lacalle (esposa del ex-presidente). Además se constataron depósitos realizados por personas vinculadas al BPA y movimientos de dinero en dos cuentas bancarias de Cambón por una cifra superior a los dos millones de dólares.

⁴⁸ Transcripciones realizadas por la revista *TRES* el 18 de octubre de 1996, pags.12-14.

Las "pruebas" judiciales se basan en una buena medida en la comprobación de **relaciones personales entre representantes públicos y los privados** que habrían favorecido la conjunción de intereses.

Cambón asumió el papel de intermediario entre el gobierno y las empresas privadas compradoras debido a "su vinculación de larga data con Stephane Benhamou (accionista mayoritario de la financiera Eurofar Consultants Ltd. y la Fiduciaria Banknord que actuaba por encargo de la primera en la compra del banco).

El papel de intermediación en el proceso de venta del banco quedó explícito también por el pedido, interpretado de "coima" o "comisión", por parte de Cambón en una reunión previa con los representantes de la empresa ACAC como otro posible comprador del banco.

El rol activo de Cambón de acercamiento con clientelas empresariales consistió en gran medida en lograr **relaciones de reciprocidad personal y confianza** con los futuros compradores. Por una parte existieron varias 'pruebas' de los vínculos personales de confianza entre Cambón y los compradores como por ejemplo "su hospedaje en el domicilio de Benhamou inmediatamente posterior a la separación de su anterior esposa". En la misma dirección se desprende de la documentación judicial y de los testimonios registrados varios elementos que muestran el carácter de intercambio mutuamente ventajoso de tales relaciones "las reuniones en su estudio jurídico durante el período de negociación por la venta del BPA, de Benhamou, Sandro Calloni, y otros integrantes de su equipo, en numerosas ocasiones, en algunas de las cuáles, él también estaba presente", unido a la participación activa en relaciones diádicas "la utilización de la sede de ese estudio para el funcionamiento de una empresa propiedad de Benhamou y Calloni" (49).

También quedó 'comprobado' en la sentencia judicial su desempeño activo en la intermediación entre las relaciones diádicas que poseía con los compradores y el gobierno, "su reunión dos días antes de la firma del contrato de venta del BPA en Casa del Gobierno con el

Presidente de la República L. A. Lacalle y Benhamou", así como "Fue el propio Cambón quien acompañó a Benhamou a la entrevista con el ex-presidente Lacalle al otro día de concretarse la operación, recibió alojamiento en la casa de Benhamou cuando se separó y para rematar estaba al tanto de que se pretendía participar con un 3,33% del paquete accionario a la señora Julia Pou de Lacalle según declaró el señor Calloni, ya que lo consideraba un socio más, habiéndole entregado una de las copias del documento".

Finalmente queda manifiesta la dimensión de **intercambio instrumental material** de las relaciones de reciprocidad personal luego de la venta del banco, por medio de la cual Cambón adquiere como retribución personal "la posesión de un documento que lo acredita como propietario del 6,66% de las acciones del BPA" y obtiene "el contrato que pidió y consiguió, esgrimiendo tal situación, con el BPA por el que pasó a ser abogado asesor del mismo, con una remuneración de U\$\$ 6.000 mensuales, sueldo que es más del doble de lo que dicho banco pagaba y paga al jerarca de la sala de abogados".

La sentencia deja en suspenso el grado en que su papel de intermediario de redes empresariales operó en forma recíproca con la cúpula de gobierno... "como ex asesor presidencial jamás debió sacar provecho de la negociación y resulta increíble que le ocultara los pormenores a quien le confió tan importante cargo, lo que agrava más su situación, ya que al hacerlo, como él afirma, demuestra intereses espurios de su parte".

⁴⁹ La persistencia de las relaciones personales se registra en el transcurso de la investigación en las que vuelven a aparecer los vínculos económicos del actual presidente del Banco Pan de Azúcar **Stephane Benhamou** que lideraba el Grupo Kleber el cual entre diciembre de 1995 y enero de 1996 dio créditos de **reaseguros al BPA** por valor aproximado de 20 millones de dólares para su recapitalización. El mismo representante había firmado acuerdos de **reaseguros con el BSE** (caso en el que también estuvo implicado Cambón) por 10 millones de dólares que habían sido cuestionados en la comisión parlamentaria investigadora que estudió las irregularidades administrativas.

Los vínculos personales de los compradores privados con las redes del círculo de gobierno se hacen más explícitas en el **rol asumido por Enrique Braga** que fue quien condujo desde el gobierno el proceso de negociación y venta efectiva del banco. "En una negociación en la que intervinieron en forma preponderante Enrique Braga, S. Benhamou y S. Calloni y de la que eran los únicos concededores del punto esencial, de quién era la parte que realmente compraba, Braga, procediendo con engaño, logró que se consumara la venta del BPA por el precio de 27 millones de dólares a la fiduciaria italiana Banknord, quien actuaba por encargo de la firma irlandesa Eurofar Consultants Limited, propiedad de S. Benhamou como accionista mayoritario, su cuñado y otros"... Este proceso se produce por medio de relaciones personales informales y en buena medida invisibles..."Braga ocultó información a los vendedores del Banco de la República y de la Corporación Nacional para el Desarrollo, no les dio participación en la negociación y dio fe de hechos que sabía que no iban a ocurrir".

La **dimensión de confianza personal** de las prácticas corruptas se hacen evidentes en la particularidad de los intereses y criterios esgrimidos "No existe otra posibilidad más que convenir que el contador Enrique Braga siguió negociando con Benhamou y sus asesores, además lo demuestra su agenda y sus dichos pero afirmándose en su propia convicción, sin tomar el menor recaudo si lo que para él era bueno y suficiente, lo era también para el bien público, cosa que reiteradamente fue cuestionada por varios órganos, vías y personas. lo que representa "*prima facie*" un acto claramente arbitrario"...y que escapa "del simple error administrativo".

Las prácticas atribuidas de corrupción nunca se producen aisladamente, como sostuvimos más arriba la posición social de Braga vinculaba directamente al **círculo de dirigentes del ex-presidente**. La existencia de relaciones recíprocas de confianza personal y conocimiento directo fueron resaltadas por **Lacalle quien afirmó categóricamente "poner las manos en el fuego" por Braga**. "Paracualquiera que conozca a Enrique Braga —y son varios miles en Uruguay después

de 40 años de actividad—, un hombre intachable, un padre de familia ejemplar, católico práctico, esto es una cosa que no se puede creer. Pero además, no solo la barbaridad de pedir el procesamiento, además... ¡la prisión preventiva!, a un hombre que ha andado por la calle, que se ha presentado cuantas veces lo han citado. **Eso es una especie de venganza.**"

La solidaridad recíproca personal, el lenguaje de confianza y compromiso particular de tales relaciones sociales llevan a que el discurso considere ilegítimos la aplicación de criterios universales legales. Consecuentemente no es extraño que se interprete el fallo judicial con los mismos criterios particulares, como un acto de 'venganza' personal o un 'error' subjetivo de aplicación de la ley.

La sentencia penal motivo la acción del Banco Central quien decidió la intervención del BPA en setiembre de 1996⁽⁵⁰⁾ y solicitó el embargo judicial de los bienes, créditos, derechos y acciones del presidente y vicepresidente del BPA S. Benhamou y Sergio Dell'Accqua por considerarlos involucrados en "operaciones presumiblemente dolosas" e inhabilitándolos por 10 años de actuar en el sistema financiero nacional.

También en este caso se establecen mecanismos partidarios complementarios de las instancias judiciales. A comienzos del mes de noviembre de 1996 el Directorio del Partido Nacional decide remitir a la comisión de Asuntos Políticos el caso del ex-presidente del BCU y ex-Ministro de Economía Enrique Braga. De acuerdo a todas las opiniones vertidas por los dirigentes en este caso no recibiría una sanción tan negativa de parte de la cúpula blanca ya que mantuvo el apoyo de su agrupación política interna.

El lunes 17 de febrero de 1997 luego de 124 días de prisión preventiva fue otorgada la libertad provisional de Braga previo pago de una fianza de 50 mil dólares⁽⁵¹⁾.

⁵⁰ La intervención justificada en el estado precario de la administración del BPA cuantificó las pérdidas causadas al patrimonio del banco durante la administración de la Fiduciaria Banknord en una cifra aproximada de 43 millones de dólares más multas.

⁵¹ Pena excepcional en las normas legales y que la cifra es

SÍNTESIS DE LOS CASOS DE CORRUPCIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN URUGUAY

| FECHA | INVOLUCRADOS | PRÁCTICAS CORRUPTAS DENUNCIADAS | MECANISMOS DE CONTROL | RESULTADOS EN EL CORTO PLAZO |
|-------|--|--|---|---|
| 11/94 | ex-director de BSE ex-asesor presidente | favoritismo a una empresa proveedora | vía judicial partidaria | prisión temporal expulsión de las filas partidarias |
| 3/95 | diputado y miembro de la CTM, represa Salto Grande | compra de un bien público en beneficio personal | vía judicial | proceso en curso problemas delimitación de competencias Parlamento v. Poder Judicial |
| 7/95 | ex-pres B. C. y ex-M. de Economía ex-asesor presidente esposa presidente vía judicial | coimas, participación en acciones de un banco reprivatizado | vía judicial | prisión temporal ex. Pres. B. C. y ex-asesor Pres. |
| 12/95 | sub-secretaria y un Dtor. de IMSP funcionario del MSP, ex-candidato presidente | acceso privilegiado a empresas proveedoras con vínculos personales acceso privilegiado de empresa proveedora familiar | vía administrativa vía judicial-admtiva. partidario | renuncia y destitución de funcionarios de los cargos de dirección. Renuncia al cargo y posterior exoneración de responsabilidad administrativa apoyo popular |
| 6/96 | dirigentes políticos y miembro del equipo de gobierno anterior | pago comisiones a funcionarios gobierno para licitaciones públicas | vía judicial | proceso en curso resolución pendiente |
| 2/96 | ex-secretario de la presidencia y ex-D. de ASSE | sobrepagos en licitaciones públicas pagado a la empresa española, proveedora de equipos, Focoex | parlamentario vía judicial partidario | declaración de reconocimiento de irregularidades administrativas, sanción a un diputado denunciante tres denuncias contra uno de los diputados denunciante por pruebas falsas y pedido de desafuero, problemas de competencia entre el Parlamento y el P.J. comisión disciplinaria interna a un diputado por presentar pruebas falsas |
| 8/96 | ex-asesora presidente del MGAP en materia forestal | acceso preferencial de beneficios fiscales a tierras propiedad de familias cercanas al ex-presidente Lacalle | vía judicial | proceso en curso con resolución pendiente |

IV. A modo de conclusión

Tal cual fue señalado al inicio el trabajo nos propusimos un objetivo doble, revisar y problematizar nuestras herramientas conceptuales para comprender el fenómeno social de la corrupción y analizar en un contexto socio-histórico específico la lógica de la objetivación empírica de las prácticas de corrupción.

La breve revisión y contraposición de los marcos conceptuales disponibles nos sirvió para mostrar la complejidad de las dimensiones políticas y sociales a través de las cuáles se presentan las prácticas de corrupción. Las dificultades en la apropiación teórica y empírica de los contornos de la corrupción reside en su lógica contradictoria que articula conexiones propias de las relaciones de reciprocidad diádica con incentivos económicos propios del desarrollo capitalista, pese a lo cual las prácticas de corrupción no se pueden catalogar de relaciones típicas de clientelismo ni de mercado.

Por una, parte las prácticas de corrupción del siglo XX no pueden homologarse con las relaciones verticales de patronazgo tradicional ya que tienden a estructurarse en forma más horizontal y abierta vinculadas a elites de poder con recursos heterogéneos y se extienden en sistemas políticos organizados de acuerdo a principios de racionalidad formal categorial (desarrollados o subdesarrollados). De otro lado, los incentivos económicos no operan con una racionalidad de mercado, aunque puedan sus beneficios ser homologables.

Por ambos motivos tratamos de recuperar algunos conceptos básicos que nos permitieran captar los elementos básicos de las prácticas sociales de corrupción: la existencia de relaciones de reciprocidad personal, en las que se produce intercambio de favores materiales (trueque) con objetivos instrumentales; donde los individuos partícipes ocupan posiciones privilegiadas en el control de recursos de poder social; y se estructuran en forma de redes sociales personales, inorgánicas e informales que ponen

en contacto vínculos diádicos de distinto tipo que se extienden por medio de intermediarios.

La estructura de redes sociales informales (ocultas) favorece que se vinculen relaciones personales establecidas en el funcionamiento cotidiano de las instituciones públicas con contactos directos particulares con intereses privados. Es justamente esta especificidad lo que nos permite comprender la reproducción de prácticas 'particularistas' en sociedades organizadas 'universalistamente' por reglas generales. Por lo tanto las relaciones de reciprocidad personal continúan constituyéndose en uno de los micro fundamentos sociales del ejercicio oculto de poder público.

Además tal cual sostuvimos a lo largo del trabajo no se puede hablar de 'corrupción' en términos genéricos y abstractos sino que es necesario hacer un abordaje que muestre los contextos socio-históricos en que emergen y se desarrollan las prácticas catalogadas de corruptas.

Desde este punto de vista tomar como referencia a Uruguay para el análisis empírico resulta un doble desafío, primero por la generalización de reglas generales formales para la organización del espacio público, y segundo por la menor relevancia pública que ha tenido la corrupción como un problema que afectase al sistema político en comparación con otras experiencias internacionales.

Pese a ello, la fuerte relevancia pública nacional que adquirió el tema en especial durante el año 1996 involucrando a miembros del anterior gobierno democrático nos motivó a embarcarnos en comprender al menos la lógica social de acción que estructuran un aspecto del porqué y cómo de los actores de tales prácticas.

Vamos a tomar dos casos citados en la literatura existente acerca de la corrupción a nivel internacional como punto de referencia para la comparación de los resultados alcanzados en la breve exploración empírica.

El primer caso seleccionado es el sistema político italiano que tiene en común con el uruguayo la fuerte presencia de la vida partidaria (partidocracia) en la organización social y en el Estado. Como es bastante conocido

abultada en cuanto al monto de dinero sin precedentes para este tipo de delitos en la jurisprudencia nacional.

el sistema político italiano ha atravesado recientemente 'experiencias' de corrupción en las cuáles los propios partidos han sido responsabilizados de contribuir de dos maneras a la expansión de las prácticas de corrupción. El crecimiento de la influencia de las organizaciones partidarias invisibles con una posición privilegiada de jefes locales que realizaban intercambios instrumentales particulares, ocultos, paralelos en los puestos de la burocracia estatal, y segundo, la transformación de los partidos en garantes institucionales y agentes de socialización para las actividades ilícitas (⁵²). De más esta decir que en el caso italiano también se ha señalado la persistencia de las relaciones de patronazgo originarias de la estructura agraria y la debilidad relativa del aparato estatal en el control de la seguridad interna.

Aparte de la diversidad de factores en la configuración de las sociedades italiana y uruguaya, queda claro que en este último 'caso' la fuerte presencia de los partidos en la arena política y social no contribuyó, sino por el contrario, estimuló el control de prácticas de corrupción destacándose en particular dos factores contextuales explicativos: la rotación política efectiva de los elencos partidarios en el

poder gubernamental y la fuerte competencia entre los partidos. Sin embargo, también hay que observar que la alta polarización ideológica con que se tiño la temática operó de impulso y de freno en la tramitación de las denuncias e investigaciones concretas.

A los elementos contextuales se le deben agregar un conjunto de mecanismos institucionales que sirvieron para el procesamiento de las 'denuncias' de corrupción, que van de la administración pública al poder judicial y del parlamento hasta controles internos de las organizaciones partidarias. En esta plano resta mucho por hacer para evitar los desfases notorios entre los mecanismos institucionales de control y las prácticas concretas.

El otro ejemplo por contraste que elegimos es el sistema político brasileño en el cual se ha destacado la presencia generalizada de rasgos patrimonialistas y de patronazgo en la organización del orden político y social, características ausentes en la configuración histórica-estructural del Uruguay.

Uno de los aspectos más interesantes es que en el análisis de las prácticas de corrupción denunciadas aparecieron elementos típicos de las relaciones de reciprocidad personales (confianza, trato directo, trueque, etc.) que existen en sociedades organizadas con pautas clientelísticas.

El otro aspecto que emergió como un elemento sugerente para la comparación es la importancia de los códigos de honra —típico de grupos primarios organizados— al interior de la clase política y los sistemas de valores asociados al desempeño de la función pública (⁵³) como uno de los factores contribuyentes al control de las prácticas de corrupción y de subordinación de identidades colectivas frente a criterios subjetivos particulares. ♦

⁵² DELLA PORTA, Donatella "Partidos políticos y corrupción. Reflexiones sobre el caso italiano" en revista NUEVA SOCIEDAD, N° 145, Caracas, 1996, pags.93-109.

⁵³ Es interesante observar que pese a la distancia en cuanto a los tipos de prácticas corruptas y la clara diferenciación de los sistemas políticos de Uruguay y Brasil en ambos casos surgen la referencia a códigos morales de los grupos y organizaciones políticas como una de las motivaciones al control y sanción de la corrupción, consultar TEIXEIRA, Carla C. "Decoro parlamentar: esfera privada e domínio público" en PALMEIRA, Moacir-GOLDMAN, Márcio *Antropologia, voto e representação política*, Ed. Contracapa, Rio de Janeiro, 1996, pag.229-30.

RESUMEN

La finalidad del trabajo es doble, de una parte esbozar una comprensión de la corrupción a la luz de las explicaciones teóricas disponibles y de otra abordar las características de las prácticas corruptas en el caso uruguayo desde una perspectiva comparada.

La hipótesis central que desarrollamos a lo largo del trabajo es que el fenómeno de la corrupción es una práctica social de naturaleza interpersonal que se sustenta en la utilización en beneficio propio de los mecanismos de influencia provenientes de los recursos de poder público. Entendemos que la corrupción se define como una práctica social particular, en la que se establecen relaciones de confianza y compromiso personal entre los miembros y que se organiza en forma de redes informales de intercambio recíproco ventajoso basado en la heterogeneidad de recursos sociales de poder.

El recorrido propuesto es iniciar con una problematización de las dificultades de definir el fenómeno de la corrupción mediante una contraposición crítica de los principales argumentos explicativos desde la teoría diádica de la reciprocidad y la teoría económica de la corrupción. En una fase posterior abordaremos las características de la emergencia en la agenda política de la temática de la corrupción durante el año 1996 que fue el momento en que la corrupción adquirió mayor relevancia en la opinión pública en Uruguay.

El análisis empírico va a priorizar la reconstrucción de la forma en que emergen y son tematizadas discursivamente en la agenda pública determinadas prácticas etiquetadas de "corruptas" y mostrar el trasfondo social de los "casos" y "escándalos" individuales resaltando las relaciones sociales en que están inmersos. ♦

