



José Carlos Ugaz Sánchez-Moreno<sup>(\*)</sup>

## Algunos apuntes sobre la **corrupción**

“(…) LA CORRUPCIÓN NO SÓLO CREA SERIAS DISTORSIONES ECONÓMICAS, Y CON ELLO ELEVA IRRAZONABLEMENTE LOS COSTOS, PERVIRTIENDO LOS INCENTIVOS Y AUMENTANDO LA DESIGUALDAD ENTRE RICOS Y POBRES, SINO QUE, DE MODO AUN MÁS GRAVE, PRODUCE UNA SERIE DE EFECTOS INMATERIALES COMO LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y LA INESTABILIDAD POLÍTICA, QUE ATENTAN CONTRA LA GOBERNABILIDAD DE LOS PAÍSES DONDE CAMPEA”.

En estos tiempos, la corrupción es considerada uno de los principales problemas del mundo contemporáneo. Hoy se sabe que ésta no sólo acarrea serias consecuencias éticas y morales, sino que genera graves distorsiones económicas, sociales y políticas, afectando la gobernabilidad de los países y poniendo en riesgo la viabilidad democrática de los Estados. Sondeos de opinión pública realizados en el Perú revelan que hasta el año pasado la población percibía a la corrupción como el tercer problema más importante del país, después de la pobreza y el desempleo. Sintomáticamente, este año, luego de los recientes escándalos que han remecido al gobierno, comprometiendo a los dos principales dirigentes del partido de gobierno y otros altos funcionarios del Estado, y que incluso obligaron a la renuncia de un gabinete en pleno, según la última encuesta de Ipsos/Apoyo, la corrupción aparece como el problema más importante del país (aunque ya en años pasados figuraba como el principal problema del Estado peruano que impide el desarrollo del país<sup>(1)</sup>).

Pero, ¿en qué consiste este fenómeno tan extendido, complejo y devastador? La definición más popular de corrupción, es la acuñada por el Banco Mundial, según la cual, ésta es la “obtención de un beneficio personal con abuso de un cargo público”. Sin embargo, en nuestra opinión, esta definición resulta insuficiente para abarcar todos los elementos que componen esta problemática.

Recientemente, el historiador peruano Alfonso Quiroz, aproximándose más a su naturaleza, ha definido a la corrupción como “el uso indebido del poder burocrático-político por argollas de funcionarios públicos

---

(\*) Socio de Benites, Forno, Ugaz & Ludowieg Abogados. Miembro del Comité Consultivo Nacional de la Asociación Civil IUS ET VERITAS.

(1) PROETICA. Encuesta. Ipsos/Apoyo. 2008.



“LA SUCESIÓN ININTERRUMPIDA DE VIRREYES CORRUPTOS Y LA GENERALIZADA CORRUPCIÓN QUE IMPERABA EN LAS CORREGIDURÍAS, CONTABAN CON LA COMPLICIDAD DE CURAS Y CACIQUES. LA IMPUNIDAD, A SU VEZ, ESTABA GARANTIZADA POR EL SOBORNO A LOS JUECES, LO QUE EXPLICA POR QUÉ NUNCA SE CONDENÓ A ALGUIEN COMO CONSECUENCIA DE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA. ESTA EXTENDIDA CORRUPCIÓN, QUE DABA PIE A INNUMERABLES ABUSOS, MOTIVÓ, ENTRE OTRAS RAZONES, EL ALZAMIENTO DE TÚPAC AMARU II EN 1780”.

coludidos con otros intereses egoístas para obtener ganancias económicas o políticas contrarias a los objetivos de desarrollo social, a través de la apropiación de fondos públicos y la distorsión de políticas e instituciones”<sup>(2)</sup>.

Como se desprende de esta enunciación, frecuentemente la corrupción se caracteriza por la colusión de intereses privados con personas que ejercen una función pública, las que, abusando de su poder, en el afán de obtener un beneficio ilícito de naturaleza económica o política, afectan el desarrollo social y distorsionan la institucionalidad y políticas de un país.

Pese a que la corrupción es mayoritariamente percibida como un grave problema social, como señala Klitgaard<sup>(3)</sup>, no son pocos los académicos que han sostenido que puede jugar un papel positivo en los países en desarrollo. Este autor agrupa en 3 categorías los argumentos según los cuales, partiendo del

principio “si el sistema es malo, la corrupción puede ser buena”, ésta resultaría socialmente beneficiosa:

- a) Económicos. La corrupción introduce una suerte de mecanismos de mercado (competencia, eficiencia).
- b) Políticos. Puede ser usada para fomentar la integración política de tribus, regiones, élites o partidos, que conduzcan a la armonía y participación política.
- c) Administrativos. El dinero obtenido ilícitamente contribuye a reemplazar incrementos salariales o a crear fondos de contingencia.

(2) QUIROZ, Alfonso W. *Corrupt Circles: A history of Unbound Graft in Peru*. Woodrow Wilson Center Press, 2008.

(3) KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988. p. 30 y siguientes. El autor es el creador de la fórmula de la corrupción:  $C = M + D - A$  (Corrupción es igual a “Monopolio” más “Discrecionalidad de los funcionarios públicos” menos “Rendición de cuentas”).



## José Carlos Ugaz Sánchez-Moreno

Sin embargo, el mismo autor concluye que la evidencia existente sobre las consecuencias de la corrupción en los países en desarrollo, demuestra con claridad que “los efectos dañinos de la corrupción superan largamente los (ocasionales) beneficios sociales”.

En igual sentido, Malem<sup>(4)</sup> refiere que hay quienes piensan que la corrupción es positiva por sus efectos modernizadores y de dinamización de la sociedad y la burocracia. Los sostenedores de estas tesis<sup>(5)</sup>, entre los que destaca Samuel Huntington, afirman que la corrupción permite superar la ineficiencia del sistema legal e institucional, otorga poder político y permite la formación y consolidación de nuevos capitales. Al igual que Klitgaard, Malem sostiene que pese a estos argumentos, la corrupción fomenta la arbitrariedad, entorpece el cambio, afecta a los funcionarios honestos y promueve el capital especulativo.

En efecto, la corrupción no sólo crea serias distorsiones económicas, y con ello eleva irrazonablemente los costos<sup>(6)</sup>, pervirtiendo los incentivos y aumentando la desigualdad entre ricos y pobres, sino que, de modo aun más grave, produce una serie de efectos inmateriales como la debilidad institucional y la inestabilidad política, que atentan contra la gobernabilidad de los países donde campea.

Tradicionalmente se ha asociado a la corrupción con la pobreza, siendo extendida la idea de que la padecen casi exclusivamente los países subdesarrollados. El binomio pobreza-corrupción ha llevado a interpretaciones de diversa índole, al extremo que hay quienes afirman que existen culturas o razas más proclives a la corrupción que otras. Max Weber sostuvo que se sentía inclinado a pensar que la importancia de la herencia biológica en materia de corrupción era muy grande<sup>(7)</sup>. Estas tesis, sin embargo, han perdido total vigencia en la medida en que se ha ido comprobando que este fenómeno no es producto de herencias genéticas o culturales, sino más bien de inadecuadas estructuras y políticas.

En el caso peruano, Quiroz<sup>(8)</sup> describe cómo el patrón colonizador implementado por la corona española, sentó las bases para el desarrollo generalizado de la corrupción. En efecto, los Virreyes enviados a gobernar nuestros países no fueron escogidos por razones de meritocracia entre los mejores funcionarios del reino, sino que por el contrario, fueron personas que, sin mayor merecimiento que contar con el dinero suficiente, accedieron a dicho cargo por que pudieron pagar por él. Una vez que los Virreyes compraban su posición, urgidos por recuperar “su inversión” en el más breve plazo, a su vez vendían los puestos claves de la administración colonial a criollos solventes, quienes repetían el esquema hacia las escalas inferiores de la función pública, generándose una dinámica perversa de intercambio de transacciones comerciales y tráfico de influencias.

La venta de cargos públicos, que en el Perú estuvo vigente hasta 1812, generó un sistema clientelista caracterizado por las extorsiones, el comercio ilegal, la explotación de contratos privados, el tráfico de perdones e indulgencias y la extendida práctica de entregar regalos y sobornos para obtener nombramientos u otras prebendas de los funcionarios públicos.

La sucesión ininterrumpida de Virreyes corruptos y la generalizada corrupción que imperaba en las Corregidurías, contaban con la complicidad de curas y caciques. La impunidad, a su vez, estaba garantizada por el soborno a los jueces, lo que explica por qué nunca se condenó a alguien como consecuencia de los juicios de residencia. Esta

(4) MALEM SEÑA, Jorge. *La Corrupción, aspectos éticos, económicos y jurídicos*. Gedisa, Barcelona 2002, p. 61 y siguientes.

(5) Denominadas “revisiónistas”.

(6) Se estima que la corrupción eleva los costos de bienes y servicios entre 10% y 40%.

(7) WEBER, Max. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. 1904.

(8) *Op. Cit.*



## Apuntes sobre la corrupción

extendida corrupción, que daba pie a innumerables abusos, motivó, entre otras razones, el alzamiento de Túpac Amaru II en 1780.

Recientes acontecimientos como los escándalos de Lockheed en Japón<sup>(9)</sup>, IBM en Argentina, ENRON en Los Estados Unidos, *British Airways Systems* en Inglaterra, *Gürtel* en España o SIEMENS en Alemania, protagonizados por empresas de los países más poderosos del mundo, evidencian que se trata de un problema que no distingue razas, culturas o condición social, y que aún los países con más altos niveles de desarrollo padecen sus consecuencias.

La dimensión que presenta la corrupción en el mundo moderno y globalizado alcanza niveles impresionantes. Según Transparencia Internacional<sup>(10)</sup>, de los US\$ 3.9 trillones de dólares que se gastaron a nivel mundial en el 2004, aproximadamente el 10% , es decir US\$ 390 billones, se perdieron en el pago de sobornos. El Instituto del Banco Mundial calcula que la corrupción moviliza un trillón de dólares al año. Por su parte, el Senador norteamericano Richard Lugar, ha sostenido que desde la fundación del Banco Mundial en 1946, de los US\$ 525 billones de dólares prestados por esta institución, entre el 5% y el 25% se ha perdido en corrupción. De otro lado, encuestas empresariales revelan que 2 de cada 5 empresarios han sido requeridos por funcionarios públicos para el pago de sobornos y que al menos 1 de cada 5 ha perdido negocios por sobornos pagados por la competencia.

En un histórico discurso pronunciado el 1 de Octubre de 1996 por el entonces presidente del Banco Mundial, Sr. James Wolfenson<sup>(11)</sup> , éste se refirió al “cáncer de la corrupción” sosteniendo que “(...) la corrupción desvía los recursos de los pobres a los ricos, incrementa el costo de la marcha de los negocios, distorsiona el gasto público y desalienta la inversión extranjera. Socava el soporte para los programas de ayuda

y alivio humanitario. Todos sabemos que es un obstáculo mayor para el desarrollo sólido y equitativo. La corrupción es un problema que todos los países tienen que enfrentar”.

El discurso de Wolfenson causó gran conmoción en una institución que presta billones de dólares al año a decenas de países y que hasta ese entonces tenía expresamente prohibido a sus funcionarios hacer alguna mención a la palabra corrupción en sus informes, al punto que cuando se referían a ella para explicar el impacto negativo causado a sus proyectos, aludían a la “palabra C”. La proscripción al término corrupción en el Banco Mundial obedecía al concepto de que se trataba de un problema de naturaleza política y, dado que el Banco no se entromete en los asuntos de política interna de los países a los que presta dinero, no le correspondía siquiera reconocer oficialmente su existencia en los proyectos financiados por él, aunque, como efectivamente ocurría, se desmoronaran grandes proyectos o se perdieran billones de dólares producto de la corrupción.

Wolfenson expresó con toda claridad que si alguna relación existe entre corrupción y pobreza, ésta es de naturaleza causa-efecto, toda vez que esta probado que la corrupción profundiza la pobreza, y que son los más desvalidos de una sociedad quienes finalmente pagan las consecuencias de las prácticas corruptas.

Si bien es cierto existe corrupción en el ámbito privado, el centro de la atención se ubica

- 
- (9) Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el sistema político japonés se ha visto remecido por diversos escándalos de corrupción por pagos de sobornos de empresas privadas, esquemas extorsivos implementados por funcionarios públicos de alto nivel y vínculos con el crimen organizado. Hace algunos años, el ministro de agricultura Toshikatsu Matsuoka se suicidó en medio de acusaciones de haber recibido millonarios pagos de empresas constructoras para beneficiarlas con la buena pro en licitaciones públicas de su sector.
  - (10) Transparencia Internacional (en adelante, TI), es la organización no gubernamental más reconocida en materia de lucha contra la corrupción a nivel mundial. Con presencia en más de 160 países, TI ha analizado a la corrupción desde distintas perspectivas y desarrollado múltiples herramientas para combatirla.
  - (11) Discurso de apertura de las Sesiones Anuales del Banco Mundial.



## José Carlos Ugaz Sánchez-Moreno

en la corrupción pública, en la medida en que ésta afecta la provisión de servicios fundamentales a los ciudadanos, impacta negativamente en la distribución de la riqueza a través de la acumulación estatal y finalmente, en sus niveles más elevados, distorsiona el ejercicio del poder.

En tal sentido, la corrupción administrativa presenta diversas facetas, desde la corrupción extendida en los niveles bajos de la administración, hasta la que se enquistada en las esferas más elevadas del poder, llegando en muchos de estos casos a convertirse en verdadera corrupción política.

Según lo describe Susan Rose Ackerman<sup>(12)</sup>, se puede hablar de una corrupción “de abajo a arriba”, en la que quienes organizan y ejecutan los actos corruptos son los servidores de los niveles inferiores del escalafón administrativo, los que luego reparten las ganancias ilegales hacia los niveles superiores<sup>(13)</sup>. Se trata de verdaderas estructuras piramidales en las que el dinero va subiendo de la base a la cúspide. Pero también se da el caso de las pirámides inversas, que se presentan en la denominada corrupción “de arriba a abajo”, en la que ésta se organiza en las esferas más elevadas de la jerarquía burocrática, la que reparte funciones en los escalones inferiores a partir de decisiones centralizadas y distribuye las ganancias ilegales<sup>(14)</sup>.

Muchas veces la corrupción termina contaminando la política, y en casos extremos, la captura. Desde la financiación de

los partidos políticos con fondos de origen ilegal, pasando por el soborno a autoridades y el robo de quienes desempeñan cargos para los que fueron elegidos, son múltiples las formas que asume la corrupción en la política. Sin embargo, es la denominada “captura del Estado” una de las expresiones más perniciosas de la misma.

Se produce la captura del Estado cuando las empresas o grupos económicos influyen en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos -con carácter privado- a los funcionarios públicos.

Hoy hay quienes sostienen que la penetración del Estado por actores tanto legales como ilegales en búsqueda de realizar sus intereses particulares, contraviniendo el bienestar general (intereses egoístas de muy diversa índole que van desde los propiamente económicos, hasta los políticos y los del poder territorial), constituye una “Reconfiguración Cooptada del Estado”<sup>(15)</sup>. En este caso, el Estado deja de ser una estructura diseñada para organizar la vida social en función al bien común de los ciudadanos, para convertirse en

(12) ROSE-ACKERMAN, Susan. *La Corrupción y los Gobiernos, Causas, consecuencias y reforma*. Siglo XXI de España. 1999, p. 114 y siguientes.

(13) Es el típico caso de la corrupción policial en muchos países de América Latina. Usualmente, quien conduce una investigación policial pertenece a un Grupo Operativo integrado por otros policías, entre los que se llega a un acuerdo de cuánto cobrar para beneficiar al pagante (si es infractor, exonerándolo de toda responsabilidad y si es denunciante, asegurándole la sanción al denunciado). Una vez obtenido el pago, se produce el reparto entre los diversos integrantes del Grupo de acuerdo a reglas más o menos pre-establecidas en porcentajes: mayor cantidad para el encargado de la investigación y su jefe inmediato, menos para los demás miembros del Grupo. Antes, se separa una porción que luego es entregada al Jefe de Grupo. Cada Jefe de Grupo que ha recibido diversas cantidades de los distintos miembros que lo integran, toma su parte y entrega una porción al Jefe de Departamento (que a su vez recibe de varios otros Jefes de Grupo). Cada Jefe de Departamento lleva su cuota al Jefe de la División (quien recibe de varios Jefes de Departamento). El Jefe de División a su vez remite una cantidad al General Jefe de Dirección (quien recibe de varias Divisiones), toma lo que le corresponde y envía una parte al Ministerio del Interior, donde se reparte entre los oficiales de más alta graduación, y, según sostienen algunos, hasta el Ministro.

(14) Este tipo de estructura corrupta se manifestó de manera muy gráfica en el denominado caso “Fujimori-Montesinos”, en el que la organización criminal que se enquistó en el poder planificaba los actos de corrupción en los niveles más altos de la jerarquía gubernamental, la que luego distribuía funciones entre los cientos de integrantes de los niveles inferiores y recolectaba las ganancias ilícitas de los diversos ejecutores.

(15) Para profundizar en el concepto, ver los trabajos de la Fundación Método de Colombia.



## Apuntes sobre la corrupción

un aparato al servicio de grupos de interés, que lo controlan a través de diversos mecanismos y que muchas veces constituyen verdaderas empresas criminales<sup>(16)</sup>.

Un caso paradigmático de reconfiguración cooptada del Estado, producto del enquistamiento de una organización corrupta en el poder, es el ocurrido en el Perú en la década pasada con el régimen de Fujimori. Luego de la caída de este gobierno autoritario, precipitada cuando se hizo público el video en el que se observaba a su asesor personal, Vladimiro Montesinos, sobornando a un congresista de la oposición para literalmente comprar su voto, las investigaciones posteriores evidenciaron que no se trataba de un típico caso de extendida corrupción administrativa, sino de la instalación en el núcleo del poder, de una red criminal organizada. Esta organización corrupta tenía una estructura piramidal, en cuyo vértice superior se encontraba un triunvirato integrado por Alberto Fujimori, Presidente de la República, Vladimiro Montesinos Torres, asesor principal en materia de inteligencia, narcotráfico y seguridad nacional -y jefe de facto del Servicio de Inteligencia Nacional (en adelante, SIN)- y Nicolás Hermosa Ríos, Comandante General de las Fuerzas Armadas. Debajo de esta dirección, se extendía una estructura vertical paralela a la organización del Estado, en la que los cuadros principales de la organización criminal a su vez ocupaban puestos claves en la actividad pública, como la presidencia del Congreso, la Corte Suprema, la Fiscalía de la Nación, el Jurado Nacional de Elecciones, diversos ministerios, la Contraloría General de la República, los altos mandos de las Fuerzas Armadas y policiales, etcétera.

Si bien estos tres cabecillas por lo general coordinaban las acciones más importantes de la organización, habían casos en que cada uno desarrollaba su propio entorno de actividades ilícitas independientes de la gran organización; así por ejemplo, Fujimori actuaba en algunos casos solo con su círculo familiar o de allegados *niseis*<sup>(17)</sup>, mientras que Hermosa Ríos hacía lo propio con su entorno militar, y Montesinos con sus incondicionales.

“(…) LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA PRESENTA DIVERSAS FACETAS, DESDE LA CORRUPCIÓN EXTENDIDA EN LOS NIVELES BAJOS DE LA ADMINISTRACIÓN, HASTA LA QUE SE ENQUISTA EN LAS ESFERAS MÁS ELEVADAS DEL PODER, LLEGANDO EN MUCHOS DE ESTOS CASOS A CONVERTIRSE EN VERDADERA CORRUPCIÓN POLÍTICA”.

El Cuartel General de la organización operaba formalmente desde las instalaciones del SIN, donde Montesinos despachaba diariamente y operaba en base a la infraestructura administrativa de la institución, que contaba con asesores legales, analistas de inteligencia, personal operativo, secretarías y una administradora de confianza. En los últimos años, Montesinos se mudó a vivir al SIN, no siendo extraño que en algunos casos pernoctara allí también el presidente Fujimori. Era en las oficinas del SIN donde Montesinos citaba a los miembros de la organización para impartir sus órdenes, discutir sus planes, recibir y repartir dinero. Allí también concurrían los funcionarios o empresarios a recibir los pagos ilegales con los cuales se compraban sus voluntades y se aseguraban sus “servicios”. Desde estas instalaciones se monitoreaba electrónicamente, a través de diversas pantallas, lugares claves como el aeropuerto, y se desarrollaban muchas de las actividades de interceptación telefónica para obtener información que luego era utilizada para chantajear o golpear a sus enemigos.

(16) Un ejemplo muy gráfico es el de las organizaciones o “carteles” del narcotráfico, poderosísimas asociaciones ilícitas que han logrado reconfigurar la naturaleza del Estado mexicano y el colombiano, al punto que hoy se habla de la “narcopolítica”. A la fecha existen 40 congresistas presos en Colombia por sus vinculaciones con el narcotráfico y los grupos paramilitares. En México, los 3 últimos “zares antidrogas” han sido detenidos por sus vinculaciones con los carteles de la droga, de quienes recibían fuertes sumas de dinero.

(17) Descendientes de japoneses de primera generación.



## José Carlos Ugaz Sánchez-Moreno

No hubo ámbito del sector público que no hubiera sido controlado por la organización de Fujimori y Montesinos, que a su vez también extendía sus tentáculos a sectores claves de la actividad privada. Las actividades corruptas de esta organización trascendieron al sector público, proyectándose al ámbito privado, en el que a través de un complejo sistema de pagos ilegales con fondos públicos, controlaron los medios de comunicación escrita y televisiva, desarrollaron negocios inmobiliarios y esquemas de lavado de dinero, entre otras prácticas ilegales.

Luego de la fuga de Montesinos y Fujimori, y la renuncia de este último a la presidencia de la república vía fax desde Japón, se instaló el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua, el que impulsó las investigaciones del régimen caído, descubriéndose la dimensión que había asumido la corrupción desde el poder: más de mil doscientas personas involucradas, cientos de millones de dólares robados al Estado, graves violaciones a los derechos humanos, compromiso con el narcotráfico, tráfico de armas, entre otros delitos.

Las investigaciones desarrolladas en el Perú para desbaratar a esta organización criminal, arrojaron que uno de los rubros en los que más se robó fue el de la contratación pública para la adquisición de bienes y servicios.

A nivel universal, siguiendo esta tendencia, recientes escándalos de corrupción evidencian que el sector de la construcción es uno de los que genera mayores niveles de corrupción. Indudablemente, esto tiene que ver, entre otros factores, con las fuertes sumas de dinero que se movilizan en esta actividad, especialmente en obras de gran infraestructura o desarrollo urbanístico.

Contribuyen a la corrupción en este sector el hecho que se trate de una actividad densamente regulada, caracterizada por la necesidad de permisos oficiales y el involucramiento de la

autoridad en sus distintas fases de desarrollo. La combinación de excesiva regulación, amplia discrecionalidad de los funcionarios públicos para administrar permisos, e impunidad frente a la inconducta funcional, genera, tal como lo planteó Klitgaard al desarrollar su fórmula sobre la corrupción, las condiciones ideales para su fértil desarrollo.

Se calcula que solo en el año 2004 se gastaron US\$ 3.9 trillones de dólares en el sector construcción, de los cuales, al menos el 10%, es decir 390 billones de dólares, fueron destinados al pago de sobornos.

Si bien la corrupción es un problema universal, tal como señalan Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris<sup>(18)</sup>, "(...) en general son los gobiernos locales los que parecen particularmente susceptibles de padecerla (...). En la ciudad de Nueva York, sólo en construcción de escuelas, el costo de la corrupción -en el pasado- está calculado en cientos de millones de dólares. Las municipalidades son frecuentemente acusadas no solamente de malos manejos, sino también de malversar los fondos públicos desviándolos a los bolsillos privados."

Efectivamente, dado que la mayor parte de las autorizaciones y control en materia de construcción se concentran en los gobiernos locales, es en éstos donde se presenta la mayor parte de prácticas corruptas<sup>(19)</sup>.

Son muchas las razones por las que se hacen pagos indebidos en materia de corrupción. Se soborna a autoridades en la etapa de

(18) KLITGAARD, Robert, Ronald MACLEAN-ABAROA y H. LINDSEY PARRIS. *Corrupción en las ciudades, una guía práctica para la cura y prevención*. Grupo Santillana. 2001, p. 31.

(19) En estos días se juzga en España al Presidente del Gobierno Balear, Jaume Matas, quien está acusado de haber gastado más del doble del costo real en la construcción de un velódromo en Mallorca (iba a costar 48 millones de euros y se terminó pagando 100 millones). El tema es que este gasto fue paralelo a un incremento espectacular de su patrimonio personal, llegando a gastar en sus 5 años de gobierno 4 millones de euros, 10 veces más de lo que oficialmente recibía por su cargo. Parte de ese dinero fue invertido en la compra de una mansión en el centro de Madrid, la que por su ostentación fue denominada "el palacete".



planeación y desarrollo de proyectos para que éstos sean aprobados, o para que se permita su sobrevaluación o sobredimensionamiento. También se efectúan pagos ilegales para ser beneficiados con la buena pro en la ejecución de proyectos de construcción o para facilitar y agilizar las licencias necesarias para iniciar los trabajos. En otros casos, se desembolsan sobornos para conseguir extensiones indebidas en la ejecución de los contratos, aprobar retrasos y ocultar defectos en las obras.

Dada la naturaleza de precios especulativos, especialmente en el caso de zonas urbanas emergentes, con frecuencia proyectos inmobiliarios y urbanísticos atraen capitales de origen ilegal, siendo uno de los sectores preferidos para el lavado de dinero.

Tal parece haber sido el caso de los últimos escándalos ocurridos en España como consecuencia de los operativos policiales denominados “Ballena Blanca” y “Delfín”.

En el primer caso, se ha desbaratado una banda de más de 40 personas, la que habría movido 2,400 millones de euros, adquirido 251 fincas a lo largo de la Costa del Sol, 42 vehículos de lujo, embarcaciones, aviones privados, obras de arte, entre otros bienes suntuarios. Esta organización delictiva, integrada por autoridades del Ayuntamiento de Marbella, abogados y personas particulares, habría manipulado indebidamente las licencias urbanísticas y violentado la ordenación y planeamiento del suelo, incurriendo en la comisión de varios delitos como prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, manipulación de precios y blanqueo de dinero.

En el caso de la operación “Delfín”, la policía ha intervenido una organización de narcotraficantes que blanqueaba el dinero ilícitamente obtenido producto de la venta de cocaína, realizando inversiones inmobiliarias en la Costa del Sol, Holanda y Brasil. Como consecuencia de este operativo se han embargado 35 inmuebles, cuentas bancarias, automóviles y embarcaciones de lujo valorizados en más de 40 millones de euros.

En estos días, la política española se ha visto nuevamente sacudida por un escándalo que involucra a diversos dirigentes del Partido Popular, hoy principal partido de oposición al gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), pero que fue gobierno en el período anterior del presidente Aznar. Es el denominado caso Gürtel.

El empresario Francisco Correa, quien se hacía llamar “Don Vito” en alusión al personaje de “El Padrino”, ha liderado una trama de corrupción para sobornar a cargos políticos del Partido Popular (en adelante, PP) con dinero y regalos destinados a satisfacer los más diversos caprichos<sup>(20)</sup>, para luego proceder a chantajearlos con la finalidad de conseguir la adjudicación de contratos, unas veces a favor de sus propias empresas y otras, para beneficiar a terceros.

Gürtel, la empresa de Correa, se dedicaba a la organización de eventos, para lo cual fue contratada por el PP, pero luego desarrolló un ala urbanística que se dedicó a intermediar entre empresas constructoras y la administración pública para la adjudicación de obras y servicios que al menos supuso 26.7 millones de euros en comisiones.

Valiéndose de su amistad con el ex tesorero del PP, Luis Bárcenas, Correa logró penetrar en la estructura del partido y por esta vía en los dos bastiones políticos del mismo, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana. Se ha establecido que Bárcenas habría recibido de Gürtel la suma de 1.3 millones de euros en sobornos, mientras que Correa tendría unos 35 millones de euros fondeados en paraísos financieros. El escándalo también

(20) Según el expediente, regaló coches de lujo, relojes de hasta 4,000 euros, joyas, trajes, zapatos, bolsos, corbatas, maletas, abonos de temporada para el fútbol, multitud de viajes a lugares exóticos como la Polinesia o más “tradicionales” como Londres o Berlín, cruceros, noches en el Hotel *Ritz* y televisores plasma.



## José Carlos Ugaz Sánchez-Moreno

involucra al presidente de la Comunidad Valenciana, Francisco Camps, quien habría recibido ostentosos regalos para él y su familia.

Casos como estos confirman las nuevas tendencias en materia de corrupción globalizada. Los cambios experimentados por el mundo, han determinado que las fronteras se hayan diluido, experimentando dramáticos cambios geopolíticos. El mercado globalizado y la revolución tecnológica en materia informática y de comunicaciones, han generado un nuevo paradigma de crimen global caracterizado por un cambio de modelo: de mafias a *redes*.

Las organizaciones criminales tradicionales (tipo mafia), se caracterizan por ser centralizadas, rígidas, especializadas, con estructuras jerárquicas y división funcional del trabajo. Este tipo de grupos delictivos están afincados en determinadas circunscripciones territoriales, las que demarcan el ámbito de sus acciones.

A diferencia de las organizaciones mafiosas, las redes delictivas son descentralizadas, no se especializan en delitos específicos ni se circunscriben a territorios determinados pues están integradas por múltiples agentes y células, las que con gran flexibilidad priorizan las actividades de intermediación.

Este tipo de redes son literalmente globales, poseen gran poder económico y están insertadas en los sistemas políticos y el sector público.

Frente a tan sombrío panorama, es necesario plantearse cómo enfrentar con eficacia un problema de dimensiones enormes y de gran complejidad.

Klitgaard sostiene que el primer paso es comprender los sistemas corruptos y diagnosticar cómo operan.

Siguiendo este lineamiento, a fin de entender lo ocurrido en el Perú en materia de corrupción durante el régimen fujimorista, el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua creó la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), un grupo plural que trabajó varios meses en la elaboración de un diagnóstico sobre la corrupción en el Perú. La INA concluyó que en el Perú la corrupción es *sistémica*, lo que implica que no se trata de un fenómeno esporádico, pues “penetra al centro mismo del poder del Estado para ser utilizado como mecanismo de gobierno”.

Igualmente señaló que la corrupción causa debilidad institucional, fragmentación social y afecta el orden económico y socio-político, lo que implica que más allá del grave daño patrimonial causado al Estado, afecta la gobernabilidad del país y debilita la democracia, poniendo en cuestión su viabilidad.

Por ello es necesario comprender que, dado que se trata de un fenómeno multicausal, la solución a la corrupción va mucho más allá de lo estrictamente legal. Resulta indispensable adoptar políticas de prevención que apunten a crear y reforzar institucionalidad, para lo cual se requiere la implementación de una carrera pública basada en la meritocracia de sus funcionarios, con un sistema de incentivos adecuado que privilegie la integridad en la función pública y la eficiencia de los servidores.

En el ámbito administrativo es necesario tender a la simplificación regulatoria para evitar la generación de nichos donde se bebe la corrupción. Sin embargo, de otro lado hay que reducir los márgenes de discrecionalidad de los servidores públicos, estableciendo criterios objetivos que permitan a los ciudadanos tener previsibilidad sobre el sentido de las decisiones y las reglas de juego. Es importante que los funcionarios se hagan responsables de sus decisiones a través de un adecuado sistema de rendición de cuentas.

La transparencia es un valor que contribuye a reducir la corrupción. Por ello instrumentos como las leyes de acceso a la información que permitan a la ciudadanía conocer y fiscalizar los procesos de toma de decisiones, o los sistemas electrónicos de compras públicas, constituyen herramientas útiles para este propósito.

En el ámbito cultural, es necesario transitar de una cultura de la corrupción -donde el que rompe las reglas y actúa con “viveza criolla”



obtiene mejores resultados y goza de prestigio social- hacia una cultura de la legalidad, en la que se valore el respeto a los demás, a lo público y al cumplimiento de la ley.

Finalmente, es imprescindible romper con la tradición de impunidad que rodea a la corrupción. Esto plantea un reto para el sistema de administración de justicia -afectado a su vez por sus propios nichos de corrupción- al igual que para instituciones como la Contraloría General de la República, que lamentablemente ha tenido un perfil bajísimo -de una modestia inaceptable en un país con tasas tan elevadas de corrupción- en la lucha contra este flagelo.

Debe haber alta visibilidad en el procesamiento y sanción ejemplar a los corruptos, por ello, algunos autores hablan de la necesidad de “freir algunos peces gordos” para dar señales inequívocas de que no habrá tolerancia con la corrupción aún en los más altos niveles del poder económico o político.

La voluntad política y el liderazgo ético de los gobernantes son factores determinantes para emprender estos esfuerzos moralizadores, pero cuando son escasos o nulos hay que crear las condiciones desde la sociedad civil organizada. Por ello, ésta tiene la responsabilidad de fiscalizar el adecuado ejercicio de la función pública, alertar sobre los peligros de la corrupción y denunciar su ocurrencia, acompañando los procesos de investigación y sanción.