

Corrupción y transformaciones económicas

Albert RECIO*

Como cualquier otro hecho social la corrupción constituye un fenómeno que tiene muchos aspectos y que por tanto puede analizarse desde ángulos diversos. La mayor parte de valoraciones se han centrado en los aspectos éticos, políticos y jurídicos de estos comportamientos y las consecuencias que generan. Todas estas aproximaciones permiten plantear preguntas adecuadas para mejorar nuestra comprensión de la cuestión y tratar de hallar respuestas a la misma. En esta nota trato de plantear otro punto de vista, el que relaciona la corrupción actual con los cambios que han tenido lugar en el funcionamiento de las economías capitalistas en general y la española en particular.

DE ENFERMEDAD ENDEMICA A EPIDEMIA VIRULENTA

La corrupción ha sido vista, desde siempre, como uno de los peligros potenciales que existen en toda sociedad en la que el comportamiento individual esté dominado por pulsiones egoístas. Por esto todas las sociedades han tendido a establecer mecanismos (de tipo ideológico-cultural, jurídico y político, en dosis variables según cada situación concreta) orientados a evitarla o, como mínimo, mantenerla en cotas tolerables.

Durante largo tiempo se ha considerado que el sistema institucional de las sociedades permitía mantener la corrupción bajo control. Se suponía, además, que las posibilidades de ganancia legal eran suficientemente atractivas y disuadían el recurso a vías irregulares. Las situaciones mafiosas se consideraban circunscritas a contextos muy particulares. La corrupción se ha considerado por el contrario endémica en la mayoría de sociedades en desarrollo, en las que se combina una mayor presión por el enriquecimiento rápido, un menor peso del «mercado regular» y una mayor intromisión del poder político, en la mayoría de los casos escasamente democrático.

El hecho nuevo es que estas prácticas han alcanzado un peso notable en gran parte de los países capitalistas más desarrollados como lo atestiguan casos tan variados como el ya olvidado *affaire Lockheed* (que llegó a implicar a alguna casa reinante europea), la crisis de las cajas de ahorro estadounidenses (en las que se vio implicada la misma familia del presidente Bush), el caso Flick en Alemania, los sucesivos escándalos financieros de Japón y

Francia (socialista y conservadora), el cáncer que ha acabado con la primera república italiana y los muy numerosos acontecimientos que motean nuestra historia reciente. Una sucesión demasiado vistosa de escándalos como para ser considerada como una mera casualidad y que obliga a preguntarse que ha ocurrido en el conjunto del sistema económico para que haya estallado esta epidemia.

LA CONTRARREVOLUCION NEOLIBERAL

La proliferación de este tipo de comportamientos puede asociarse en parte a las nuevas orientaciones de política económica a escala mundial. Un cambio que no se limita a la mera adopción de medidas concretas sino que se prolonga en muy diversos campos, entre los que destacamos los que tienen relación con la fijación de pautas de comportamiento aceptables, de modelos de conducta, etc. Se trata de un movimiento económico de largo alcance, globalmente conocido como neoliberalismo, que ha ganado especial audiencia tanto en el campo de la academia económica, en la política económica (entronizada por el binomio Reagan-Thatcher, aunque el primer experimento tuvo lugar en el Chile de Pinochet, y sacralizada por organismos como el cincuentenario FMI), y la cultura económica divulgada por los principales medios de comunicación.

El punto central de esta filosofía es la prevalencia del comportamiento individual por encima de la mediación colectiva, lo que se traduce en considerar al mercado como mecanismo básico de regulación social. En la medida en que en las sociedades modernas la distribución de los recursos económicos es muy desigual la consigna de «más mercado» debe traducirse a «más capitalismo», por cuanto son los grandes poseedores de propiedades y riquezas los que detentan más «votos» en el mercado y por tanto quienes influyen, con sus decisiones mercantiles, sobre las orientaciones básicas que adopta la actividad económica.

Esta defensa radical del mercado no sólo se traduce en una política económica de privatización de actividades económicas y de desregulación de campos diversos (en especial, pero no exclusivamente, el mercado laboral) sino que también tiene un importante efecto cultural. Recetar «más mercado y más capitalismo» supone proponer a la sociedad la primacía de los intereses individuales por encima de los colectivos, la búsqueda de la ganancia privada a corto plazo, y la prevalencia de unas relaciones hu-

* Este trabajo constituye una versión revisada de mi intervención en el acto «La corrupción y el futuro de la democracia» que,

organizado por diversas entidades catalanas, se celebró el 30 de mayo de 1994 en la Sala Villarroel de Barcelona.

manas basadas en la competencia y la rivalidad por encima de la cooperación y la solidaridad¹. No es extraño que en este contexto cualquier conducta orientada al objetivo del beneficio a corto plazo se considere legitimada por irregulares que sean los métodos utilizados y más especialmente cuando, cómo ha ocurrido en nuestro país, han sido los líderes políticos quienes han santificado insistentemente la bondad de la ganancia individual².

No se trata de un proceso nuevo. Numerosos pensadores, por ejemplo, Karl Polanyi³ o Claus Offe⁴, han subrayado adecuadamente las distorsiones sociales que en diversas épocas ha generado la expansión agresiva del capitalismo y del mercado, así como los movimientos de control del mercado aparecidos como respuesta a la misma. La figura del especulador rapaz que prolifera en las épocas de euforia capitalista ha sido asimismo objeto del retrato crítico de numerosos literatos, desde Zola hasta Tom Wolfe, sin despreciar las descripciones de nuestros literatos locales como el Narcís Oller de la «Febre de l'Or», el Eduardo de Mendoza de «La ciudad de los prodigios» o «La verdad sobre el caso Savolta» o la de alguno de los personajes que pululan en diversas entregas de la serie «Carvalho» de Vazquez Montalbán.

La corrupción, en sus diversas variantes, de especulación, fraude fiscal, compra de derechos políticos, etc., es sin lugar a dudas un resultado «colateral» de la expansión agresiva del capitalismo. El autoritarismo, especialmente en el plano de las relaciones laborales pero también en otros terrenos es la otra.

Uno de los rasgos del autoritarismo empresarial lo constituye el secretismo de muchas de sus actuaciones. La protección de la privacidad de la gestión empresarial unido a las facilidades existentes para la creación de empresas ficticias, estructuras empresariales opacas, etc., han ayudado al desarrollo de estas prácticas como lo atestiguan, por ejemplo, los casos Torras-KIO, Banesto o Rubio-Ibercorp. La nueva «legalidad» que se ha ido desarrollando en apoyo de esta liberalización ha constituido, sin lugar a dudas, un poderoso impulso al desarrollo de este tipo de comportamientos.

LA PRIVATIZACION DE LO PUBLICO

Las actividades estatales, en su doble vertiente de primer cliente nacional y de regulador de determinadas actividades mercantiles han constituido desde siempre campos abonados a la corrupción. En gran medida porque las compras de grandes suministros de bienes y servicios y las normas que configuran

el desarrollo de determinadas actividades dependen, en definitiva, de decisiones políticas sujetas, potencialmente, a todo tipo de cambalaches. Las nuevas orientaciones políticas que promueven la prestación de muchos servicios públicos por empresas privadas, reduciendo el estado al papel de cliente que compra el servicio y determina las condiciones de prestación, ha ampliado de forma notoria el terreno en el que florecen estas prácticas.

La visión mitológica del mercado como un mecanismo impersonal que pone en relación a una miríada de compradores y vendedores si ya resulta falsa como representación global de las economías reales es en el caso de los mercados públicos un engaño completo. En todas partes, los mercados de suministros públicos —armamento, obras públicas, servicios públicos privatizados. — se caracterizan por la existencia de un reducido número de empresas que compiten entre sí frente a un sector público que debe adoptar una decisión política. La complejidad y multidimensionalidad de la mayoría de temas a concurso (obras singulares, servicios que admiten grados diversos de prestación, etc.) hace difícil, casi siempre, una solución estrictamente técnica de costes y calidad⁵. Parece normal que en mercados de este tipo, la rivalidad entre empresas pase por la búsqueda de influencias sobre los que van a tomar la decisión.

Las obras públicas constituyen un caso habitual (la industria de armamentos constituye otro buen ejemplo). Los análisis que se han realizado de la industria de la construcción muestran que en los últimos años éstas empresas se han reorganizado en el sentido de desentenderse del proceso de producción directa, que realizan en gran medida a través de empresas subcontratadas, y se centran en dos actividades: la coordinación técnica y la obtención de contratos públicos⁶. Una tarea en la que han alcanzado una notable especialización como lo muestra el hecho que un reducido número de una veinte empresas controle el 85 por 100 de toda la obra pública, grado de concentración que tiende a aumentar cuando el análisis se desarrolla a nivel de comunidad autónoma o municipio (en este sentido el papel preponderante de HASA-Huarte en el caso de Navarra, puesto en evidencia por el escándalo Roldan, resulta aleccionador).

Estas tendencias se han visto reforzadas con la oleada de privatizaciones de servicios públicos. Son en muchos casos negocios sumamente apetitosos: se trata en su mayor parte de mercados seguros y bastante protegidos de la competencia, que aseguran un flujo continuado de ingresos (garantizados en muchos casos por el propio contrato público o simplemente por tratarse de servicios con demanda en

¹ Un magnífico análisis de lo que ello significa en el plano de la gestión del medio natural se encuentra en B. Commoner *En paz con el planeta*, Ed. Crítica, Barcelona, 1992.

² Una buena muestra de lo tenue que resulta la defensa del mercado y la aceptación de la corrupción puede encontrarse en el artículo de uno de los economistas teóricos liberales de nuestro país R. Marimón, *Italia, la dificultad de cambiar la norma*, «El País», 13 de abril de 1993, pág. 8.

³ K. Polanyi (1941) *La gran transformación*, V.E. La Piqueta, Madrid, 1989.

⁴ C. Offe (1988) *Contradicciones en el estado del bienestar*, V.E. Alianza, Madrid, 1990.

⁵ Tampoco puede descartarse que en algunos mercados, como los de obras públicas, donde el número de competidores es bastante reducido, puedan darse acuerdos informales entre las empresas para repartirse los contratos eludiendo la competencia entre ellas. El hecho de cada una de las obras sea una operación singular hace más difícil que en otros campos detectar la existencia de estas posibles conclusiones.

⁶ F. Miguélez et al. *Transformaciones laborales en la industria de la Construcción en Catalunya*, CERES, Barcelona, 1990.

expansión), donde abundan precios administrados que garantizan el margen comercial... En la mayor parte de casos las mismas compañías que han aprendido a negociar con las administraciones la concesión de un determinado tipo de contratos entran en los nuevos campos abiertos por las privatizaciones poniendo en marcha lo que constituye su mejor «patrimonio tecnológico»: su capacidad de entendimiento y negociación con los dirigentes políticos. Este es el caso, por ejemplo, de las grandes empresas francesas de la construcción y los servicios (Generale des Eaux, Lyonnaise des Eaux-Dumez —uno de los principales accionistas de la española Aguas de Barcelona— Bouygues, etcétera).

En el caso español esta tendencia es quizás más pronunciada, especialmente en lo que afecta al capital local. Mientras en el campo industrial el proceso de internacionalización ha supuesto el paso de la mayor parte del aparato productivo a manos de los grandes grupos multinacionales (que también practican este tipo de presiones cuando se trata de obtener contratos públicos, como lo muestra la implicación de grupos como los productores de equipamiento eléctrico y material ferroviario GEC Alsthom o ABB en el *affaire* Fiesla), en el campo de la construcción las empresas locales han resistido el empuje con más fuerza y se mantienen como uno de los grandes sectores controlados por capital español. Estos grupos están diversificando su actividad hacia otras áreas, caracterizadas por la importancia de los contratos públicos, mediante la creación de empresas filiales en ámbitos como limpieza pública, saneamiento y medio ambiente, aparcamientos, telecomunicaciones, etc. Quien ejemplifica mejor que nadie esta evolución es Fomento de Construcciones y Contratas (FCC) el segundo grupo empresarial de capital español, controlado por la familia Koplowitz. Se trata de un grupo empresarial con una larga tradición de relaciones con la administración puesto que las dos empresas que dieron lugar a la FCC, Fomento de Obras y Construcciones y Construcciones y Contratas, han participado desde su fundación en el negocio de saneamiento público (limpieza viaria, recogida de basuras). La relación de actividades del grupo FCC indica mejor que nada esta capacidad de entrar en todo lo que tenga relación con el poder político: construcción y obras públicas (realizó un 40 por 100 de la obra olímpica de Barcelona), limpieza viaria y recogida de basuras, aparcamientos, suministro y tratamiento de aguas, tratamiento de residuos, sistemas de señalización, mobiliario urbano (donde participa en una empresa mixta con una entidad dependiente del ayuntamiento de Barcelona), puertos deportivos, seguridad, inspección técnica de vehículos, transportes públicos, autopistas y desde principios de 1994 «handling» (movimiento de maletas y carga en los aeropuertos españoles) tras ganar el primer concurso de privatización realizado en nuestro país.

Podríamos encontrar otros muchos ejemplos de interrelación entre lo público y lo privado. Por ejemplo el desarrollo del urbanismo concertado, al que

yo llamaría «especulación concertada»: procesos de remodelación urbana en los que el capital privado participa con el sector público en la definición de grandes proyectos de remodelación urbana en los que prima la rentabilidad. En Barcelona este tipo de desarrollo es habitual, y ha estado en el centro de la remodelación propiciada por las Olimpiadas⁷. Una situación también presente en las recalificaciones de suelo industrial realizada en la mayor parte de ciudades españolas.

Es evidente que estas operaciones no tienen que ser corruptas. Pero el papel crucial que juegan en las mismas las decisiones políticas las convierten en terrenos abonados para que ésta florezca. La ausencia de pudor de las empresas a la hora de captar apoyos políticos es patente, como lo muestran el «fichaje» por parte de Bayer del ex responsable del urbanismo barcelonés Jordi Parpal, para potenciar proyectos de construcción en sus antiguas factorías, o de la empresa alemana RWE, competidora en un proyecto de incineradora de residuos en el área barcelonesa que cuenta entre sus asesores a un hijo de Jordi Pujol y al señor Martí Jusmet, ex delegado del Gobierno en Catalunya.

LA DESREGULACION FINANCIERA

El peso creciente de la especulación financiera constituye otro espacio básico en el que se desarrollan estas actitudes. Una situación que se ha trivializado al atribuirlo a una mera moda cultural (el «yupismo» en los EE.UU., o la «cultura del pelotazo» en nuestro país) pero que obedece a cambios más profundos en el sistema económico.

La actual especulación financiera está asociada a la desregulación de los movimientos internacionales de capitales por una parte y a la creación de activos monetarios ficticios (sin necesaria contrapartida real) favorecida por la desregulación monetaria y la capacidad de innovación de las instituciones financieras por otra. Cambios que además se han visto facilitados por el avance tecnológico en el campo de las telecomunicaciones y la informática que ha dotado de base material al desarrollo de estas prácticas.

La proliferación de oportunidades de inversión financiera, genera gravísimos costes sociales (inestabilidad monetaria, volatilidad de las inversiones, freno a la inversión real, etc.) y abre nuevos campos a la corrupción. No sólo porque se pierde el norte en cuanto a la relación existente entre producción real y enriquecimiento, sino también porque las grandes ganancias dependen a menudo de la información confidencial, de las decisiones de política monetaria, o simplemente de la mera connivencia pasiva de la autoridad monetaria frente a las prácticas aventureras en materia financiera, etc. Incluso el temor a tener que enfrentarse a movimientos erráticos de capitales puede favorecer la tolerancia de las autoridades económicas a este tipo de manipulación.

⁷ AR. Vázquez Montalbán/Moreno, el Carrer.

UNA LARGA TRADICION

No se puede escapar, además, que en cualquier proceso social pesan elementos de continuidad con el pasado. La actual corrupción española tiene mucho de continuación, con mecanismos nuevos, de un largo pasado de connivencia entre determinados grupos privados y el sector público. El nacimiento y desarrollo de gran número de empresas en el período franquista dependió directamente de decisiones políticas en forma de licencias, concesiones y monopolios de todo tipo.

Si bien se ha producido una cierta ruptura con estas prácticas las continuidades son numerosas (podríamos citar los ejemplos del mismo Mario Conde, cuya fortuna proviene de una empresa —Antibióticos— nacida por concesión del gobierno y favorecida con numerosas ayudas hasta época reciente, o Claudio Boada, importante figura empresarial en el «antiguo régimen» y mentor de dirigentes económicos de la órbita del PSOE). Las empresas españolas han tenido una larga tradición, a la vez, de fraude fiscal y de utilización de la conexión política (relación ironizada en el film de Berlanga «La escopeta nacional») la cual no ha desaparecido y, posiblemente ha encontrado nuevas vías de actuación en el ambiente actual de gestión liberal.

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION REQUIERE UN ENFOQUE GLOBAL

El argumento central sobre el que he querido llamar la atención es el que la actual corrupción no puede interpretarse como un mero problema de dejación moral de los actuales gobernantes, aunque está es evidente y ha tenido su buena parte de responsabilidad, sino que debe situarse en el contexto de giro neoliberal y en el mantenimiento de una larga tradición de capitalismo parasitario. Por la extensión del texto he dejado de analizar otra cuestión clave: la reducción de una gran parte de la vida política a una actividad de marketing electoral desarrollada

por un aparato de funcionarios que absorbe una gran cantidad de recursos y las modalidades de financiación a que da lugar.

La simple condena moral de la corrupción puede resultar inútil, como medio de hallar respuestas políticas a la misma, o incluso peligrosa por cuanto puede generar corrientes de opinión opuestas al desarrollo democrático y promotoras de pasividad social. El objetivo básico de la política anticorrupción debe orientarse a denunciar las manipulaciones de los grupos privados, máximos beneficiarios de la misma, y a impulsar reformas institucionales y cambios en la orientación de las políticas económicas encaminadas a invertir las perversas tendencias que ha generado la ofensiva neoliberal.

Un objetivo básico debe ser la transformación de la gestión pública ampliando la información y el control social. De forma más ambiciosa va a ser necesario transformar e invertir algunos de los procesos generales que han desembocado en esta situación: en algunos casos propugnando una recuperación de lo público (por ejemplo, en el caso de la propiedad y gestión del suelo) aunque no del estatismo autoritario, en otros avanzando nuevas medidas reguladoras (especialmente en el ámbito de los movimientos de capitales) que no sólo reduzcan los espacios que propician la corrupción sino también sirvan para aumentar la transparencia de las instituciones y resguardarnos de los perversos efectos generados en múltiples campos de la vida social.

En este sentido la lucha por el control de la corrupción debe ir directamente ligada a la lucha por una reforma en profundidad de los mecanismos, las formas, bajo las que tienen lugar los procesos económicos y la actuación del sector público. Es cierto que las dinámicas de las economías capitalistas son de alcance mundial y no pueden esperarse cambios espectaculares a corto plazo, pero sí cambios que actúen por acumulación a través de un largo proceso que desande el camino anterior. Reformas orientadas a establecer el pleno control democrático sobre las decisiones económicas que incumben a la mayoría de la sociedad.