

¿Paramos la corrupción?



Enrique Cabellos Barreiro

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Asesor de empresas

Resumen

Se aborda el problema de la corrupción, tanto en la administración pública y en los políticos que la manejan como en las entidades privadas. Se echa en falta una Sociedad Civil potente capaz de mover principios éticos. Se analizan sus causas y se proponen soluciones y actitudes públicas necesarias para acotarla, que siempre dependen de una voluntad firme y radical de los máximos responsables. Es muy importante considerar un control a priori, que aporte valor a las decisiones de contratación, y que suponga un control o contrapeso sobre las personas que deciden.

Palabras clave

Corrupción, administración pública, partidos políticos. control, empresas, actitud ejemplar, auditoría, sistema informático, a priori, prevención, aportar valor, optimizar

Abstract

The article considers the problem of corruption in the public sector, among politicians and in private enterprise and bemoans the absence of a powerful civil society capable of promoting ethical principles. The article considers the causes of corruption and proposes solutions and changes in public attitude to put an end to corruption while insisting that no such change may come about without the overriding support and will of those in power. The author considers it essential to establish ex-ante control that adds value to procurement decisions and that serves to regulate or restrain those making these decisions.

Keywords

Corruption, public sector, political parties, control, companies, exemplary stance, auditing, IT, ex-ante, prevention, value-adding, optimization.

La corrupción en España ha llegado a ser, por desgracia, un tema omnipresente. Está en la prensa, radio, TV, en la calle, e incluso en ciertos programas de partidos políticos que dicen querer eliminarla sin demasiada convicción. Cuando P. Maragall mencionó el 3 % catalán ignoraba que más tarde Carod Rovira le enmendaría subiendo al 5 %, y la tensión se apaciguó con aquel “No nos hagamos daño” tan cínico, que debería haber levantado olas indignadas. Esta indignación ha tomado forma años después cuando los ciudadanos percibimos su generalización en ciertos niveles y tramas políticas con un ejemplo nefasto que llega a que algunos puedan llegar a preguntarse “¿estoy haciendo el primo?”.

Habiendo vivido largos años en el exterior, te das cuenta de que la sociedad española es un tanto apática y de que falta compromiso de los ciudadanos en la toma de posturas activas que superen el distante mirador con la expresión de opiniones, recetas, y tal vez gritos. Se trata de esa “Sociedad Civil” tan habitual tanto en países anglosajones, como generalizada en América, y no me olvido de los países

hispanos. Recuerdo una serie de espléndidos artículos publicados en España hace unos 40 años por Salvador de Madariaga explicando a los españoles, en años culminantes de Franco, la abismal diferencia entre la sociedad inglesa en que se movía, con la conformista española.

Es verdad que ciertos claustros privados mantienen algunos foros de opinión valiosos, pero no son capaces de llegar con sus propuestas más allá de cierta élite, sin crear clima de pensamiento por la falta de esa Sociedad Civil que se sienta parte y solución de los problemas nacionales.

Habría que acotar los diferentes reductos de la corrupción. Nadie es un espíritu puro, todos nos hemos aprovechado alguna vez de ciertas coyunturas, de un amigo, de algo que nos favorecía sin daño de terceros (o con poco quebranto). La vida y el ser humano no son perfectos, pero cuando todo un país reclama mano dura y cada día amanecemos con nuevos escándalos, es necesario actuar con las tijeras de podar.

Las irregularidades, casi siempre de carácter económico, suelen ser concomitantes con otro tema como el absentismo. No tienen aparentemente nada que ver, pero siguen caminos paralelos. Hay un primer nivel de gran escándalo en corrupción y absentismo localizado en administración pública y cargos políticos (el absentismo supera los dos dígitos). Un nivel inferior está representado por empresas privadas que participan en contratos públicos. Por último, el escalón de menor gravedad podríamos representarlo en las empresas y entes privados sin relación con la contratación pública, en donde se encuentran casos modélicos (el absentismo en Mercadona no llega al 1 %). Este grupo en el que habitan multitud de pymes ha sido el más perjudicado por la crisis cuyos índices comenzaron a alarmar en junio 2007 y que, a pesar de la recuperación actual, siguen padeciendo la contracción del mercado y del crédito. Dejo aparte el sector de la economía sumergida cuyo fraude fiscal nos golpea a todos, pero que solo se podrá limpiar con mayor crecimiento y mejores oportunidades. Es un asunto que merece meditación separada por sus profundas implicaciones sociales. Resumiendo: ese primer nivel de la administración pública tiene por sí solo tal poder demoledor que ya está resquebrajando confianzas y certezas de la sociedad española.

Pequeña consideración histórica

Volviendo la vista a nuestro entorno español y europeo vemos que desde siempre las irregularidades, e incluso atrocidades, han tenido sede en los enclaves lejanos de la autoridad central, donde un señor con poder se ha considerado capaz de imponer su ley fuera de las normas habituales del país. Fue el caso de los municipios en las provincias romanas sujetos a las demandas de los “cuestores”. En el imperio germánico el desorden residía en los múltiples condes que manejaban a su antojo un pequeño territorio, para cuyo control Carlomagno estableció los “missi dominici” como auditores que actuaban por parejas (era más difícil comprar dos voluntades que una). El imperio español inmenso y a distancias que representaban 2 a 4 meses de viaje estaba a merced de los cabildos. Poniendo un ejemplo: en el gran cuerpo legislativo de las leyes de Indias del emperador Carlos pronto se prohibieron las encomiendas de indios por la inhumana explotación del indígena; sin embargo a inicio del siglo XIX, después de mil órdenes de la corona, todavía había que dar un ultimátum a ciertos encomenderos y cabildos que ignoraban las leyes y sus penas con la famosa expresión de cabildo “Se acata, pero no se obedece”. Todo ello a pesar del acertado



invento del Juicio de Residencia donde un juez con expresa orden del rey juzgaba a Virreyes, Presidentes de Audiencia, Magistrados, Oidores, Alcaldes. El sistema era bueno y las penas muy duras, grilletes y horca, y fue un éxito a pesar de la imposibilidad de llegar hasta el último municipio. Es interesante la lectura del Memorial secreto de 1624 de Olivares a Felipe IV, desmenuzando la estructura del estado y su administración, advirtiendo de los desmanes de las administraciones lejanas y de menor rango, y aconsejando buscar personas de alta preparación y experiencia, empezando por los niveles inferiores, que el alcalde que sea honesto y lleve bien su pequeña administración conviene promocionarlo a cargos superiores, siempre que siga demostrando su valía.



¿Qué hacer con la corrupción? ¿Cómo puede atajarse?

Una primera respuesta simple es: Con más control y más claridad en las contrataciones.

Pero eso nunca dará resultado si no existe una firme ACTITUD EJEMPLARIZANTE en los máximos niveles de cada organización. De nada sirve que un responsable político se rasgue las vestiduras al modo farisaico, ni que ponga el grito en el cielo, si de las alturas no cae fuego y escarmiento como en Gomorra (pobres gomorritas cuyo pecado posiblemente resulto casi un chiste sin la trascendencia del que nos ocupa). No es suficiente una actitud nominal. Es necesario acompañarla de hechos, “por sus hechos los conoceréis”. No da ninguna confianza el

ver en la cárcel a un cargo menor mientras las cabezas predicán honestidad. Toda la clase política necesita desnudarse y dejar los oropeles para que el ciudadano perciba de quién puede fiarse. Que es seguro que los hay y deben ser visibles.

Otra derivada obligada sería reconsiderar un sistema que subsiste con unos partidos y administración que actúan como contratadores de afines, en pago de servicios, o simples fidelidades. ¿Somos capaces de eliminar burocracia, de abaratar campañas electorales, y de hacer del sistema político algo más próximo al ciudadano de a pie?

En la ROP de diciembre pasado un artículo muy acertado del Interventor general de Administración del Estado (IGAE) ponía la atención sobre el control “ex ante” y “ex post” que realiza sobre la administración del Estado de carácter económico, financiero y legal, y sobre su capacidad de detectar irregularidades y solventarlas de forma PREVENTIVA. También destaca el control “ex post” sobre otras entidades del sector público. Es aquí donde falta un control “a priori” especialmente en esas empresas públicas municipales, organismos autónomos de diferente pelaje (lo de “autónomo” ya es un aviso a navegantes), y otros inventos que requieren embridar su andadura con un control más eficaz, desde antes de las contrataciones.

Es en este último tipo de organizaciones donde pueden ser aplicables las soluciones que puedan fiscalizar la actuación antes de la toma de decisiones, según el modelo que se describirá más adelante.

Cambio de tercio. Dejo en parte la administración pública y los políticos, para centrarnos más en el mundo empresarial. Si vemos cómo actúan diferentes organizaciones, te das cuenta de que todos los responsables están preocupados por la limpieza y claridad de las personas que realizan transacciones económicas. En la pequeña Pyme hay un dueño que se juega su dinero y que busca unos colaboradores en los que pueda confiar ciegamente, y a los que conoce de cerca. Cuando la empresa aumenta de tamaño ya es imposible el conocimiento personal y hay que delegar en segundos y terceros niveles de presunta confianza. Es aquí donde aparecen viejos sistemas como la auditoría interna, o el recurso, en casos especiales, al detective privado.

Ambos son sistemas antiguos y caros. Se populariza la auditoría en el siglo XIX cuando las empresas generan una considerable cantidad de documentos comerciales y contables, y la vigilancia, que no puede ser exhaustiva al 100 %, se basa en un muestreo según el olfato y experiencia del auditor que, conociendo los puntos débiles de la organización, es capaz de detectar algunas irregularidades que sirven de escarmiento aunque otras sean ignoradas. Como cualquier otro profesional el auditor quiere resaltar su valía y su perspicacia, y todos hemos visto como, aparte de aciertos notables, se empeñan en calificar faltas graves magnificando circunstancias aleatorias o nimias. Cada uno defiende su parcela. También hemos percibido cómo irregularidades graves pasaban desapercibidas. La auditoría se conforma con llegar hasta donde puede y un control total sería inasumible por coste y complejidad. El detective privado adolece de similares limitaciones y solo se comprende en casos muy especiales que no son extrapolables.

Es verdad que con la informática el auditor encuentra muchos datos que le permiten conocer los puntos sospechosos en los que conviene bucear. Soy mal informático, pero he lidiado mucho con el diseño de sistemas, y he observado como muchas organizaciones tienen sistemas que dan una visión estática del momento, sin embargo falta una concepción más dinámica que permita ver la evolución de los acontecimientos y permita relacionar los desajustes de hoy con sus causas en el pasado. La mayoría de sistemas ofrecen el diseño de múltiples informes según tipo de contrato, unidad interesada, según partida, etc. Son los habituales desde la óptica de las diferentes áreas (ventas, producción, finanzas, calidad, costes, resultados, etc). Otro punto clave es la posibilidad de obtener datos personalizados para analizar no ya el comportamiento empresarial, sino el comportamiento personal de un cierto equipo. Suelen ser informes que no son habituales, o incluso pueden no haber sido considerados por el proveedor del sistema, y necesitan recursos adicionales. Cuando se diseña un sistema empresarial es muy importante que una persona experta en su diseño considere de qué forma deben recogerse ciertos datos personales, o de grupo, que puedan utilizarse en el futuro para verificar la fiabilidad de los diferentes intervinientes no solo en las contrataciones, sino en su gestión posterior. Igual que se controla el valor de ventas y de resultados, deberían poderse controlar ciertos parámetros sobre desviaciones de los objetivos y de la adecuada gestión de los contratos.

Actualmente esa posibilidad nos conduce a un mayor conocimiento sobre dónde se encuentran los puntos críticos. Aquí hay que considerar el factor humano. Cada jefe que tiene autoridad sobre un conjunto de personas es el que mejor conoce a sus subordinados, como es su obligación, y no está dispuesto a aceptar que alguien de staff, o un simple informático, le indique sus posibles puntos de corrupción. El ego aparece y niega la mayor aduciendo que él conoce a su equipo mejor que nadie. Conozco casos en que, a través de un adecuado sistema informático de seguimiento, se podían analizar ciertos comportamientos y tendencias de las personas. Era una información muy delicada y que de acuerdo con la alta dirección se les entregaba en mano, de forma personal, a ciertos directores para que la estudiaran y sacasen sus propias conclusiones. En todos los casos, sin excepción, al explicarles los resultados todos negaron las culpas achacándolas a imponderables, formas de dirección de un proyecto, o circunstancias especiales. También es verdad que, mucho tiempo después de negar los problemas, las personas que parecían implicadas dejaron su empresa por mal entendimiento con su jefe o directamente acusados de malos manejos. A todo el mundo le cuesta reconocer que hay corrupción bajo su dirección.

La mayor parte de las organizaciones tienen sistemas de control que tienen algo en común. Son criterios “a posteriori”, es el principio del que la hace la paga. Castiga pero no evita la corrupción más que como elemento disuasorio, siempre que la pena sea muy dura y cree pánico. Y ya sabemos que muchas veces se arregla con una dimisión, unos meses de cárcel, y vuelta a las andadas. El daño producido suele ser irreversible y el mal ejemplo demoledor.

¿Por qué no un sistema “a priori”? Cortemos las desmesuras en su raíz

La primera objeción puede ser: si al corrupto no se le deja aprovecharse, seguirá siendo corrupto y será una amenaza continua. Sí, pero, además de haber evitado el daño, se dará cuenta de que no tiene nada que hacer en la organización, e incluso será acusado de malos manejos, perderá confianza y tendrá que reconsiderar sus tendencias.

Algunos empresarios dicen que es un sistema caro porque hay que poner vigilantes detrás de cada decisor duplicando el coste. No se trata de duplicar, sino de que las decisiones se tomen con racionalidad y de forma consensuada entre personas con diferentes misiones. Cada organización debe considerar cual es la estructura organizativa más adecuada



a su objetivo y a sus medios, y no se pueden dar criterios absolutos. Sin embargo, creo que se pueden marcar ciertas directrices generales que tendrán que implementarse con buen juicio y de forma ponderada en función del resultado que se pretende conseguir, según el tipo de organización en que quiera aplicarse, y de acuerdo con los sistemas y procedimientos vigentes (que en la mayoría de los casos tendrán que reconsiderarse y modificarse). Me atrevería a apuntar sin carácter obligatorio lo siguiente:

- Debería existir siempre una Norma escrita o Procedimiento de actuación que establezca un proceso reglado con documentos escritos y firmados que marcarse responsables y corresponsables.
- El máximo nivel decisorio debe tener un contrapeso que le haga ver cuál es la adecuación de las propuestas que le llegan. (la estructura del contrapeso puede enmarcarse bajo muy diversas denominaciones: calidad, planificación, técnica, control de procesos, etc.)
- Es deseable que el contrapeso dependa de un nivel superior al decisorio (así funciona a veces).
- Si el contrapeso depende del nivel decisorio debería tener una alternativa excepcional de recurrir al nivel superior.
- Las propuestas deben realizarse con el visto bueno de niveles técnicos (a ser posible independientes de la línea de mando, lo cual reconozco que no siempre es viable).
- El contrapeso NUNCA debe ser solo fiscalizador. Solo fiscaliza en tanto hay algo irregular.
- La misión fundamental del contrapeso es APORTAR una visión de actuación más amplia y horizontal de la que puede

tener Contratación o Producción que están en contacto con el detalle del terreno y puede desconocer otras opciones (ej.: internacional, nueva tecnología, mercado emergente poco conocido, alternativas de proyecto, experiencias ajenas a Producción).

- El sistema funciona con magníficos resultados si hay cohesión de EQUIPO entre la línea de contratación y producción y el contrapeso actuando como asesor y facilitador. La ley “T”: uno tiene visión vertical profunda de su actividad, y el otro aporta visión horizontal, contemplando el bien social, otros mercados y alternativas creativas.
- La organización contrapeso no solo aporta ideas y optimización económica financiera, sino que puede tener un gran valor como análisis de la capacidad, oportunidad y adecuación de las organizaciones que se contratan, en función de los objetivos establecidos.

Esta organización puede ser optimizadora tanto en organizaciones estatales, como en empresas públicas, y en empresas privadas. No olvidemos que cualquier contratación, sea pública o privada, engloba muy diferentes actividades y que, en los sectores que mejor conocemos, el contratista principal tiene a su vez que descomponer las diferentes actividades en multitud de contrataciones parciales. En cualquier obra de carácter medio es normal que se reúnan no menos de 100 contrataciones parciales, y en cada una puede haber defectos o errores evitables.

Tal vez habría que hacer una fuerte distinción entre el sector público dominado por políticos y adláteres, y el nivel empresarial, donde las reglas del juego son más claras y transparentes. Cuando un político pretende un objetivo su organización se pliega a sus deseos y si surgen niveles técnicos independientes se doblegan por no perder el puesto o por recibir compensaciones. Muy diferente es la empresa privada que se guía por criterios objetivos de rentabilidad, coste, calidad y servicio.

En el mundo empresarial hemos visto este tipo de organización en múltiples empresas tanto españolas como extranjeras con notable éxito siempre que han estado respaldadas por sus máximos niveles ejecutivos. Como la corrupción casi siempre es económica, y en todas las empresas los pagos a terceros suelen ser muy cuantiosos (igual que en la Administración pública), esta organización da muchos frutos, más importantes que el

evitar las irregularidades, ya que su aportación fundamental es el abrir la visión del mercado, cuando lo que hemos llamado contrapeso forma un equipo poderoso con producción-contratación, capaz de llegar a las mejores soluciones estudiadas en profundidad y con amplitud. Sería lo que llamamos Dirección de Compras, Procurement Management, Control de proyectos, etc.

Al final solo nos quedaría por definir el “cómo” debe ser, funcionar y actuar ese llamado contrapeso, pero es una cuestión demasiado versátil y en cada caso debe analizarse en función de cada organismo y circunstancias que intervengan. Tan solo insistir en que el primer objetivo de este sistema es el ayudar y colaborar al mejor funcionamiento con los mejores resultados de gestión. Si el responsable del mismo se deja llevar por el carácter de control e investigación está perdido. Dicho control debe surgir como una segunda derivada de su objetivo de mejora de la gestión, y por su mejor conocimiento de cómo está operando la organización. Su mayor éxito debe ser no encontrar corrupción porque su labor la ha impedido.

Como punto final es importante recordar lo que fueron los municipios hasta el año 1985, cuando la función auditora estaba en manos del cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento por oposición, independientes de los políticos y nombrados por el ministerio, que realizaban esa función de contrapeso en temas jurídicos, económico financiero, y de salvaguarda de la ley. Tuve contacto en esa época con diversos Alcaldes y Secretarios y doy fe de que cuando se actuaba legalmente formaban un tándem que, con las naturales discusiones, funcionaba como equipo dinamizador; pero cuando había manejos turbios el Secretario era un baluarte defensor de la legalidad. Así venía siendo desde principios del siglo XX, y así había sido impulsado por la república, hasta que nuestros sucesivos gobiernos fueron desmantelándolo en el ara del alcalde de turno. **ROP**

