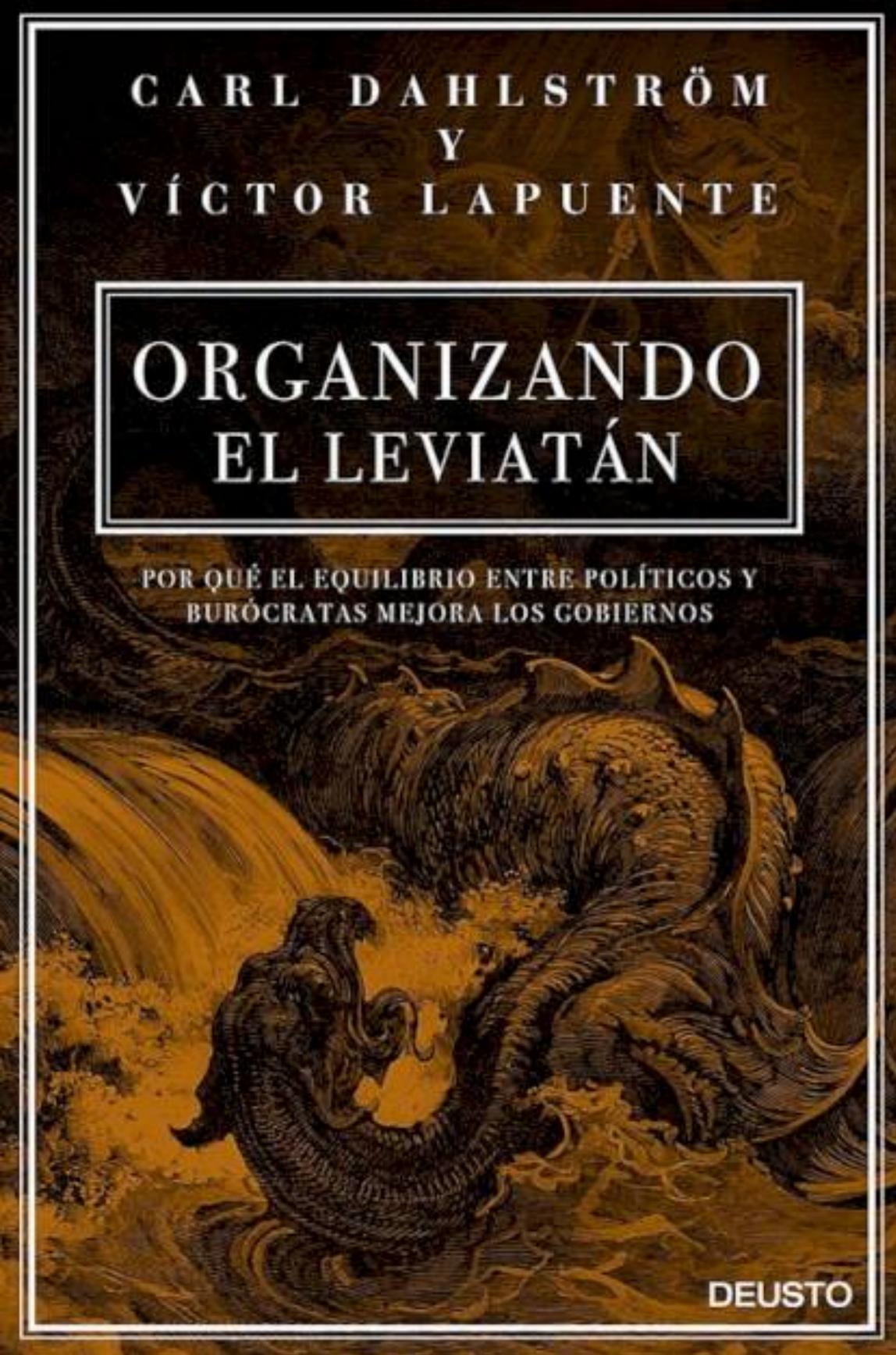


CARL DAHLSTRÖM
Y
VÍCTOR LAPUENTE

ORGANIZANDO EL LEVIATÁN

POR QUÉ EL EQUILIBRIO ENTRE POLÍTICOS Y
BURÓCRATAS MEJORA LOS GOBIERNOS



DEUSTO

Índice

Portada

Sinopsis

Portadilla

Dedicatoria

1. Por qué son importantes las relaciones entre...

2. Teoría

3. Una administración weberiana cerrada

4. Corrupción

5. Eficacia

6. Reformas

7. Conclusiones

Referencias

Agradecimientos

Notas

Créditos

Gracias por adquirir este eBook

Visita [Planetadelibros.com](https://planetadelibros.com) y descubre
una
nueva forma de disfrutar de la lectura

**¡Regístrate y accede a contenidos ex-
clusivos!**

Primeros capítulos
Fragmentos de próximas publicaciones
Clubs de lectura con los autores
Concursos, sorteos y promociones
Participa en presentaciones de libros

Comparte tu opinión en la ficha del libro
y en nuestras redes sociales:



Explora

Descubre

Comparte

SINOPSIS

¿Por qué algunos países son menos corruptos y están mejor gobernados que otros? Desafiando las explicaciones convencionales sobre las notables diferencias en la calidad del gobierno en todo el mundo, este libro sostiene que la organización de la burocracia es un factor a menudo pasado por alto pero fundamental.

Este libro proporciona una clara evidencia que muestra que las burocracias meritocráticas conducen a menores niveles de corrupción, una mayor efectividad del gobierno y una mayor flexibilidad para adoptar reformas modernizadoras. Los datos provienen de un estudio sobre las estructuras burocráticas de más de cien países, con un enfoque especial en la relación entre políticos y burócratas en España y Suecia.

Organizando el Leviatán

Por qué el equilibrio entre políticos
y burócratas mejora los gobiernos

CARL DAHLSTRÖM
Y VÍCTOR LAPUENTE

Traducido por Ramón González Ferriz



EDICIONES DEUSTO

Till mina föräldrar, Margareta och Lars

A mis padres, Elisabet y Benjamín

1

Por qué son importantes las relaciones entre políticos y burócratas

Los incentivos y las instituciones que los conforman

Este libro trata sobre la calidad del gobierno. En nuestra opinión, los gobiernos de alta calidad son aquellos que actúan de manera imparcial, no son corruptos y usan los recursos de manera eficiente. Aunque estos objetivos pueden parecer evidentes para todos los gobiernos, observamos por el contrario grandes variaciones en diferentes partes del mundo. Hay líderes políticos que, en coalescencia con otros grupos de élite, a menudo se enriquecen personalmente o se aprovechan de su posición de otras maneras, a expensas del conjunto de la sociedad. A eso le siguen la corrupción, la captura de rentas, el gasto derrochador y la ineficacia. Sin embargo, a la inversa, también hay gobernantes que parecen tener los incentivos adecuados para desarrollar una alta calidad del gobierno. ¿Qué explica tal diferencia?

Este libro muestra que los incentivos de la élite son conformados por el modo en que se organizan las relaciones entre políticos y burócratas, y que eso a su vez afecta a la corrupción y a la eficacia del gobierno. Nuestra idea es sencilla: los grupos (como partidos o cuerpos de funcionarios) con distintos intereses conocidos se vigilan mutuamente cuando son obligados a trabajar juntos, lo que aleja a ambos grupos de las preocupaciones egoístas y les acerca

al bien común. El abuso de poder será más habitual si en el nivel superior de una administración todo el mundo tiene los mismos intereses, porque nadie se interpondrá entre ellos y la corrupción y otros intereses personales. El problema, por supuesto, es que los intereses son difíciles de observar y por lo tanto no se organizan fácilmente. Con todo, nosotros pensamos que las carreras de los cargos públicos proporcionan una aproximación útil a sus intereses, puesto que es razonable pensar que la mayoría de los individuos están interesados en sus carreras. Por lo tanto, es vital mantener una separación entre las trayectorias profesionales de los políticos y las carreras de los burócratas, puesto que son dos grupos significativos que se encuentran en lo más alto del gobierno.

Específicamente, pensamos que la señal más importante de la medida en que están separadas las carreras de políticos y burócratas se emite en el momento de la contratación de los empleados públicos. Las contrataciones basadas *de facto* en la lealtad política señalan que las carreras burocráticas, a pesar de las regulaciones *de iure*, están ligadas a los políticos. En esos casos, los destinos profesionales de los burócratas se integran con los de sus jefes políticos. Por el contrario, cuando las contrataciones se basan en los méritos del candidato, eso indica que son los pares profesionales, en lugar de los jefes políticos, quienes influyen en las carreras burocráticas. Las instituciones que garantizan un sistema de contratación basado en el mérito y no en las consideraciones políticas suponen, en consecuencia, un importante recurso para un gobierno de alta calidad.

Aunque nos basamos en una amplia literatura sobre política comparada, economía y administración pública, la propuesta que ofrecemos aquí difiere de las investigaciones previas en dos sentidos. En primer lugar, en la mayoría de los estudios comparados sobre política y economía, se negligea en gran medida el lado administrativo del Estado. Se tienen en cuenta los incentivos, sin duda, pero sólo los

de la élite política. Los incentivos de otros cargos públicos se omiten y, lo que quizá es aún más importante, también se ignora la interrelación entre burócratas y políticos. A su vez, las implicaciones políticas que se sugieren casi siempre pertenecen al lado político, por ejemplo, en las características de los sistemas electorales. Nosotros pensamos que no tener en cuenta el lado administrativo del Estado tergiversa las dinámicas que conducen a un gobierno de alta calidad y podría llevarnos a establecer implicaciones políticas incorrectas.

En segundo lugar, los estudiosos de la administración pública han analizado, sin duda, el lado burocrático del Estado, pero la perspectiva dominante en ese campo difiere de la nuestra. La literatura existente pone énfasis en las reglas burocráticas, en oposición a la discrecionalidad de la gestión, mientras que nosotros subrayamos la importancia de los incentivos en las carreras burocráticas. Esta distinción es relevante, porque las implicaciones de la perspectiva dominante en la administración pública, y las de nuestra interpretación, son muy distintas. La propuesta mayoritaria en la administración pública es proteger a la burocracia de la influencia política mediante reglas, en lo que podría llamarse una administración weberiana cerrada. Sin embargo, la teoría y los análisis empíricos presentados en este libro indican que esas reglas sólo ofrecen una falsa esperanza. Cuando comparamos administraciones de todo el mundo, la existencia de una contratación meritocrática, en contra de lo que con frecuencia se cree, no está correlacionada con el predominio de un funcionariado altamente regulado. Y, como veremos en una descripción detallada de los países que pertenecen a la tradición administrativa napoleónica, altos niveles de weberianismo cerrado pueden coexistir con altos niveles de politización.

En sintonía con esta última cuestión, también somos escépticos ante quienes piensan que el control formal mediante, por ejemplo, la creación de agencias anticorrup-

ción, es efectivo en la lucha por un buen gobierno. La razón es doble: en comparación con el sistema interno de vigilancia mutua entre políticos y burócratas que ponemos de relieve en este libro, un mecanismo de vigilancia externo es al mismo tiempo caro y menos efectivo, puesto que las oportunidades para obtener beneficios privados de las actividades públicas son ubicuas y los controles externos siempre pueden sortearse.

Antes de exponer con más detalle nuestra teoría y la investigación previa, intentaremos ilustrar nuestra propuesta de manera concreta y ver qué ocurre cuando no existe una separación entre las carreras de políticos y burócratas; es decir, cómo una notable integración de las carreras contribuye a una mayor corrupción y a una eficacia gubernamental menor. Aportamos algunos relatos sobre la dinámica causal y lo difícil que es para una entidad política escapar de un mal equilibrio de integración de las carreras de los políticos y los burócratas, la captura de rentas, el derroche y la ineficacia. Para este ejemplo no hemos escogido un país en vías de desarrollo, del que se puede sospechar que el mal gobierno es un problema notorio, sino que describimos cómo la integración de las carreras de políticos y burócratas crea oportunidades para la corrupción y el gasto derrochador en una democracia capitalista avanzada, España. Aunque sería esperable que España, desde hace mucho tiempo miembro de la OCDE y de la UE, hubiera desarrollado las barreras sociales, económicas y culturales necesarias para hacer frente a las patologías gubernamentales sistemáticas, no ha sido así. Sostenemos que, en los ejemplos particulares que abordamos en las siguientes páginas, el motivo se encuentra en la predominante integración que se produce en la mayor parte de las organizaciones públicas españolas, entre las trayectorias profesionales de los cargos electos y las de los burócratas.

La corrupción y la historia de don Vito

A principios de los años noventa, un modesto agente de viajes, Francisco Correa, empezó a establecer relaciones con políticos de alto nivel de un Partido Popular en ascenso. Una década más tarde, Correa se había convertido en un poderoso hombre de negocios que afirmaría ser «el amo» de administraciones en toda España (*El País*, 17-6-2013) y, en consecuencia, fue apodado don Vito. Correa fue capaz de crear una red de empresas que, mientras prestaba servicios al Partido Popular, como por ejemplo la organización de mítines políticos, era recompensada con sustanciosos contratos procedentes de administraciones controladas por este partido. En 1996 tuvo lugar un punto de inflexión en su carrera, cuando el Partido Popular ganó las elecciones nacionales y los contratos de licitación pública obtenidos por las numerosas empresas de don Vito «se multiplicaron», incluyendo un contrato de 2,2 millones de euros con Aeropuertos y Navegación Aérea (AENA) y cientos de viajes de la oficina del presidente (ambas instituciones dependientes del Gobierno nacional controlado por el Partido Popular), la organización por 6,4 millones de euros de la visita del Papa en 2006 (dependiente de gobiernos regionales controlados por el Partido Popular) e incontables contratos procedentes de administraciones municipales en las que Correa se ganó la confianza de concejales pertenecientes al Partido Popular (*El País*, 18-4-2010).

El sistema creado por don Vito era complejo. En primer lugar, él y sus colaboradores en distintas áreas «convencían» a ciertos políticos con la ayuda de regalos, como la organización de fiestas de cumpleaños y viajes a Eurodisney para sus hijos (*El País*, 30-5-2013a), relojes de 2.000 euros (*El País*, 23-6-2013), un 10 por ciento fijo de todos los contratos obtenidos de los intermediarios políticos más valiosos (*El País*, 6-8-2013) y algunos regalos de Navidad que llevaron al presidente de la Generalitat Valenciana, Francis-

co Camps (en una llamada telefónica interceptada por la policía), a decirle a un colaborador de Correa: «Feliz Navidad, amiguito del alma [...]. Te quiero un huevo».*

En segundo lugar, la gran red de empresas controladas por Correa lograba cobrar de más a las autoridades precios de hasta el cien por cien por encima del mercado. Además, la mayoría de los contratos eran fraccionados para no llegar al límite de 12.000 euros que obliga a la Administración a organizar una licitación pública que debe seguir un procedimiento detallado (*El País*, 30-5-2013b). El Tribunal de Cuentas informó que, sólo en el Gobierno regional de Madrid, no menos de 104 contratos —que sumaban un total de 3,16 millones de euros— fueron divididos en distintos servicios para que cada uno de ellos estuviera por debajo de los 12.000 euros.

Finalmente, el dinero generado por esta maquinaria era trasladado al extranjero a través de varios testaferros y empresas fantasma: 24 millones de euros a Mónaco y Suiza, hasta 30 millones de euros a Estados Unidos y muchos más a otros paraísos fiscales que se negaron a colaborar con la investigación del caso (*El País*, 2-6-2011). En definitiva, las acusaciones contra Correa son tan numerosas que su caso judicial ocupó más de 50.000 páginas (*El País*, 7-4-10) y el dinero que Correa y sus socios saquearon de las arcas públicas es casi imposible de contabilizar, dado el gran número de tratos sospechosos que tuvieron lugar simultáneamente en distintas administraciones y que fueron realizados por diversos individuos, aunque se ha estimado en alrededor de 449 millones de euros (*El País*, 6-3-15).

No es sorprendente que los hombres de negocios y los altos cargos públicos estén tentados de llevar a cabo acciones egoístas con los abundantes recursos públicos existentes en un país desarrollado. Lo que es más inquietante es cómo una red corrupta puede conseguir desviar más de 400 millones de euros, a pesar de los numerosos controles administrativos y mecanismos contables que existen en una

democracia avanzada. Las investigaciones sobre el caso revelan que hubo muchas ocasiones en las que el flujo de dinero público hacia las empresas de Correa podría haber sido detenido, pero no se hizo. Llegar a este nivel de detalle es importante para descubrir los microfundamentos de nuestra tesis. Por ejemplo, observemos dos días de julio de 2006, cuando varios representantes de don Vito visitaron no menos de ocho departamentos del Gobierno regional de Madrid para acelerar el pago de centenares de contratos públicos fragmentados que, bajo el umbral de los 12.000 euros, habían conseguido las empresas de Correa (*El País*, 26-7-2013). Los empleados de don Vito grabaron cuidadosamente las conversaciones que mantuvieron con los distintos cargos públicos —algunos de libre designación, pero muchos de ellos funcionarios con un puesto fijo— durante esos dos días. Las notas proporcionan una información esclarecedora sobre cómo reaccionaban los cargos públicos —que en muchos casos no habían participado en la transacción corrupta— ante las peticiones de pagar un gran número de facturas que estaban sospechosamente por debajo de 12.000 euros.

Algunos cargos públicos dijeron a los enviados de Correa que pagarían las facturas, pero es interesante observar el comportamiento de aquellos que vieron que estaba pasando algo y, de todos modos, no reaccionaron. Como se quejan en sus notas los representantes de Correa, algún cargo público «nos dice que no se quieren hacer cargo, ya que se ve claramente que es un fraccionamiento del acto» (*El País*, 26-7-2013). Las respuestas de estos cargos públicos renuentes son bastante diversas; algunos optaron por retrasar el pago (por ejemplo, sosteniendo que «tienen que hablar con sus jefes» antes de ordenar el pago); otros apelaron a los procesos administrativos existentes (por ejemplo, dirigiendo a los enviados de Correa a otro departamento, que en teoría era responsable de los pagos); otros intentaron ignorar la petición de pago (por ejemplo, una

mujer «no quiere saber nada»); y alguno incluso mostró su disconformidad (por ejemplo, «nos dijo que no estaba muy conforme [con las facturas] y desde ese día no se ha vuelto a poner al teléfono»). A pesar de que esos cargos públicos se percataban de que tenían ante sí los pagos de una transacción de dudosa legalidad, es llamativo que ninguno de ellos decidiera hacer sonar la alarma, informar a la autoridad auditora correspondiente, a los medios, a un partido de la oposición, a la fiscalía, a un juez, a la policía o a quien fuera. Permanecieron en silencio.

De hecho, el consentimiento silencioso era la hipótesis de trabajo de los empleados de Correa. Todos ellos sabían que, como los jefes políticos de la Administración participaban en la transacción corrupta, nadie en el resto de la maquinaria administrativa del Gobierno —formara parte o no de una particular transacción corrupta— invertiría demasiados esfuerzos en impedirla. Conocedor de las verdaderas reglas del juego, Correa asumió que la gran mayoría del aparato burocrático era receptiva para con sus jefes políticos y que, en consecuencia, no había nada de lo que preocuparse.

El caso de Ana Garrido, una antigua empleada municipal que se atrevió a destapar la red corrupta de Correa, evidencia que esta suposición estaba bien fundamentada. En palabras de la propia Garrido, ella se convirtió en una delatora «porque no tengo hijos» (*El País*, 14-2-2016), lo cual era vital, porque preveía que su carrera profesional se vería gravemente alterada como consecuencia de revelar la red corrupta. En abril de 2016, ante el Parlamento español, resumió los siete años de «calvario» (*Voz Populi*, 9-4-2016) que fueron el resultado de empezar a contar la verdad. Al principio, se le ofreció un brillante futuro profesional si seguía el juego, pero cuando se negó fue sometida a un acoso constante. Un día, cuando se quejó de sus condiciones de trabajo, su superior le confesó que tenía órdenes de hacerle «la vida imposible» (*Voz Populi*, 9-4-2016). No sólo se