

CARL DAHLSTRÖM
Y
VÍCTOR LAPUENTE

ORGANIZANDO EL LEVIATÁN

POR QUÉ EL EQUILIBRIO ENTRE POLÍTICOS Y
BURÓCRATAS MEJORA LOS GOBIERNOS

DEUSTO

Organizando el Leviatán

Por qué el equilibrio entre políticos
y burócratas mejora los gobiernos

**CARL DAHLSTRÖM
Y VÍCTOR LAPUENTE**

Traducido por Ramón González Férriz



EDICIONES DEUSTO

Título original: *Organizing Leviathan*

Publicado por Cambridge University Press, 2017

© Victor Lapuente y Carl Dahlström, 2017

© de la traducción: Ramón González Férriz, 2018

© de esta edición: Centro de Libros PAPP, SLU., 2018

Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAPP, SLU.

Av. Diagonal, 662-664

08034 Barcelona

www.planetadelibros.com

ISBN: 978-84-234-2734-5

Depósito legal: B. 18.857-2018

Primera edición: septiembre de 2018

Preimpresión: Pleka

Impreso por Romanyà Valls, S.A.

Impreso en España - *Printed in Spain*

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91.702.19.70 / 93.272.04.47.

Sumario

1. Por qué son importantes las relaciones entre políticos y burócratas	11
2. Teoría	27
3. Una administración weberiana cerrada.....	81
4. Corrupción	123
5. Eficacia.....	171
6. Reformas	205
7. Conclusiones.....	241
Referencias.....	269
Agradecimientos.....	329

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 polí-

ticos. 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 anticorrupción, 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 sustan-

ciosos 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, Francisco 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 su-

* Transcripción original «Feliz Navidad, amiguito del alma [...] te quiero un huevo». Conversación reproducida (31 de octubre de 2013) en: <https://el.pais.com/tag/caso_gurtel/a/>.

maban 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 le obligó a dejar su trabajo, sino que tuvo que marcharse del país por la constante presión psicológica a la que fue sometida. Pasó dos años desempleada en Costa Rica y, después de regresar a España, fue incapaz de retomar su carrera en el sector público, porque el acoso se volvió aún más intenso. Finalmente, asesorada por un médico, dejó de intentarlo, y hoy día se gana la vida vendiendo pulseras hechas a mano.

La eficacia y la historia de los aeropuertos a ninguna parte

Carlos Fabra era el presidente de la Diputación Provincial de Castellón, en Valencia, cuando llevó a cabo lo que algunos observadores internacionales llamaron «un símbolo del derroche» en España en la década del 2000: un «aeropuerto a ninguna parte» de 183 millones de dólares construido en su localidad natal. Durante los dos primeros años en que el aeropuerto estuvo operativo, su historial fue extraordinario: no consiguió tener un solo vuelo programado (*The New York Times*, 18-7-2012). Pero Fabra es sólo un ejemplo de las muchas y sorprendentemente ineficientes formas de gastar dinero público en la España del siglo XXI. Existen otros aeropuertos que encarnan el «gasto pródigo en proyectos de construcción megalómanos e inútiles» (*BBC News*, 26-7-

2012). Por ejemplo, el aeropuerto internacional de Ciudad Real sólo atrajo a 100.000 pasajeros desde su inauguración en 2008 hasta su cierre por falta de actividad en 2012, a pesar de tener una de las pistas de aterrizaje más largas de Europa y capacidad para albergar a cinco millones de pasajeros. Un año más tarde, el aeropuerto salió a subasta, y la asombrosa diferencia entre su precio de salida (100 millones de euros) y el coste de su construcción (1.000 millones de euros) puede ser vista como un indicador de su ineficiencia (*The Guardian*, 7-8-2013). Estos ejemplos forman parte de un patrón más amplio de exceso de aeropuertos. España tiene cuarenta y tres aeropuertos internacionales, el doble que Alemania, que casi duplica la población de España.

En España, esta clase de gasto excesivo es habitual en otros proyectos de infraestructuras. No se trata únicamente de algunos aeropuertos, también los trenes y las autopistas llevan a ninguna parte. Por ejemplo, España tiene la segunda red mundial de ferrocarril de alta velocidad, después de China, con más de 2.000 kilómetros. Sin embargo, varios economistas (Bel 2010) han señalado que detrás de la mayoría de las decisiones de inversión pública en trenes de alta velocidad hay una lógica equivocada. Para empezar, la red española tiene una tasa de pasajeros extremadamente baja (un 20 por ciento de la de Francia). Además, la ubicación de algunas estaciones de ferrocarril de alta velocidad desafía la lógica económica. Un habitante de Tardienta, un pueblo de 1.000 habitantes en el noreste de España por donde pasa una línea de alta velocidad que sólo utiliza un 6 por ciento de su capacidad, admira el tren de alta velocidad y, sin embargo, reconoce que «la verdad es que aquí no viene nadie y los del pueblo lo utilizamos muy poco» (*Público*, 27-2-2011). De manera similar, las enormes inversiones en autopistas —España construyó más de 5.000 kilómetros de autopistas en la década previa a 2009 (*The New York Times*, 18-7-2012)— han supuesto la acumulación de una deuda de 3.600 millones de euros que algunos observadores consideran el resultado de un «diseño global absurdo» (*El País*, 23-9-2013).

¿Por qué nadie detuvo estos «elefantes blancos que arrastraban a España hacia el déficit»? (*BBC News*, 26-7-2012). Al ahon-

dar en las microdecisiones que conducían a estos casos de gasto derrochador, se encuentra que, de nuevo, una administración politizada parece estar en la raíz del problema. La capacidad de los políticos para designar a un gran número de cargos públicos ha contribuido de dos maneras a la proliferación de elefantes blancos en todo el territorio español. En primer lugar, el nombramiento político de importantes puestos administrativos permitió a los cargos electos ignorar las consideraciones tecnocráticas y dar prioridad a los objetivos a corto plazo.

Podemos observar un ejemplo de este mecanismo en Galicia. Ahí tenemos la grandiosa Ciudad de la Cultura de Santiago de Compostela, con un museo, un teatro de la ópera y una biblioteca originalmente concebida para albergar un millón de libros (*El País*, 12-11-2011). El sempiterno presidente regional, Manuel Fraga, quería dejar un legado tan monumental como la mundialmente famosa catedral de Santiago de Compostela (*Público*, 12-1-2011). Sin embargo, años después, la Ciudad de la Cultura sigue incompleta, tras haber cuatriplicado el coste planeado al inicio. La respuesta que da a la pregunta de cómo fue esto posible el profesor estadounidense Wilfried Wang, uno de los miembros del jurado que eligió el proyecto, es interesante y está relacionada con la politización *de facto* de la toma de una decisión política que, sobre el papel, estaba basada en el criterio de expertos. El profesor Wang se había mostrado rotundo sobre el hecho de que los costes reales de la construcción se dispararían: «Sólo había que comparar planos para darse cuenta de que era demasiado grande» (*El País*, 8-1-2011). Y, aun así, el proyecto fue aprobado. La razón estaba bien clara; entre la mayoría de los miembros del jurado, incluidos algunos cargos políticos, había, literalmente, «miedo a Fraga» si el proyecto más espectacular no era aprobado (*El País*, 8-1-2011).

El segundo mecanismo sería el siguiente. Los vínculos clientelistas entre protectores políticos con capacidad para distribuir una gran cartera de trabajos en el sector público y su electorado, ayudaron a conseguir la reelección de los primeros, casi de manera independiente a la actuación de su gobierno. Fabra mismo reconoció esto, al resumir cómo había sido capaz de sobrevivir

en el cargo tanto tiempo a pesar de las crecientes y diversas acusaciones contra él, y fue muy explícito: «El que gana las elecciones coloca a un sinfín de gente. Y toda esa gente es un voto cautivo [...]. Supone mucho poder en un ayuntamiento, en una diputación. Yo no sé la cantidad de gente que habré colocado en doce años» (Sánchez-Cuenca 2009).

¡Son los incentivos, estúpido!

¿Qué hizo posible esta extensa corrupción y el uso de dinero público de manera tan asombrosamente ineficiente? Como hemos señalado, mucha gente en las Administraciones Públicas españolas debía saber, o al menos sospechar, que algo iba mal. ¿Por qué lo consintieron? ¿Por qué permanecieron en silencio? Conocer los incentivos de los burócratas es esencial para comprender no sólo estos fallos del buen gobierno en el caso español, sino muchas otras situaciones similares en las que se produce un abuso del cargo público con fines privados o partidistas. Cuando hay un único canal de rendición de cuentas, como era el caso en los episodios españoles relatados anteriormente, nadie en una determinada organización pública hace preguntas difíciles, porque todo el mundo tiene, con razón, miedo de ser castigado. Simplemente, la gente no tiene ningún incentivo para defender el bien común. La lealtad al partido, quien *de facto* te ha contratado, resulta prioritaria, de manera natural, respecto a otras consideraciones. No es sólo la lealtad actual lo que determina cómo actúan los empleados públicos; quizá aún más importante es lo que piensan sobre su situación a largo plazo. En un sistema en el que las carreras de políticos y burócratas están integradas, todos saben que tu consideración dentro del partido es lo que definirá el resto de tu carrera. Los actores en los casos españoles parecen ser muy conscientes de ello.

Por lo general, la integración de las carreras de políticos y burócratas en las instituciones públicas es esencial para que se produzcan actividades de captura de rentas como las descritas anteriormente, porque los acuerdos corruptos, el trato favorable

a unos reducidos intereses económicos y otras actividades extractivas son todas ellas, en un gobierno moderno, tareas colectivas. Requieren de la implicación de varios cargos públicos, tanto políticos como burócratas, quienes de manera directa o indirecta, por acción u omisión de las obligaciones de vigilancia, no logran detener la corrupción y la ineficiencia.

Pensemos en todas las interacciones que deben producirse entre los distintos niveles administrativos, en momentos y lugares distintos, para hacer posible la extracción de rentas de las arcas públicas: por ejemplo, cuando al principio se traza el plan entre empleados públicos y actores privados; cuando se redacta una licitación favorable; cuando se procesan las propuestas presentadas y se decide el vencedor final; cuando se transfiere el dinero; y, muy importante, cuando los perdedores, u otra tercera parte, empiezan a hacer preguntas incómodas que deben ser sorteadas. Si las carreras de todos los individuos implicados en estas interacciones están integradas de manera directa o indirecta, y hasta cierto punto todos dependen de la suerte electoral del partido gobernante, es poco verosímil esperar una defección que acabe con el negocio. Por el contrario, cuando los intereses profesionales de los cargos públicos son más heterogéneos, de modo que algunos individuos dependen de los resultados electorales y otros no tienen en absoluto esa preocupación, entonces la acción colectiva se convierte rápidamente en un problema de coordinación. No existe ninguna razón para encubrir una actividad ilegal de tu superior político (o de tu subordinado administrativo) cuando tus perspectivas profesionales están separadas y además estás seguro de que éstas son independientes de la actuación electoral del partido gobernante.

El resto de este libro es un intento, en primer lugar, de teorizar sobre cómo y por qué la gente con distintos incentivos podría y probablemente debería involucrarse en todas las grandes decisiones públicas y, en segundo lugar, de investigar empíricamente algunas implicaciones de esta teoría en un gran número de países.

Contenido del libro

En el siguiente capítulo desarrollamos la idea teórica y sus implicaciones. En primer lugar, situamos la tesis en relación con la literatura previa sobre economía, ciencia política y administración pública y después desglosamos las contribuciones de nuestra propuesta. En resumen, sostenemos que una separación de las carreras de políticos y burócratas crea un ambiente de baja corrupción y alta eficacia, que también favorece que se lleven a cabo reformas para mejorar la eficiencia en el sector público. El capítulo discute además la explicación contraria más importante. Es relativamente común sugerir que los burócratas deberían estar protegidos de la influencia política mediante lo que a veces se llama un sistema weberiano cerrado. Nosotros cuestionamos este punto de vista y sostenemos que una estructura weberiana cerrada y la contratación meritocrática no van necesariamente de la mano.

En el capítulo 3 ponemos a prueba empíricamente la hipótesis de una administración weberiana cerrada mediante una comparación entre países. Como es una teoría que cuestionamos, intentamos darle todas las opciones posibles, y por lo tanto adoptamos cinco pasos. En primer lugar, mapeamos las burocracias de alrededor de un centenar de países de todo el mundo en un espacio bidimensional y mostramos que el weberianismo cerrado y la contratación meritocrática no son lo mismo. En segundo lugar, estudiamos las correlaciones bivariantes entre indicadores de una burocracia weberiana cerrada y tres variables dependientes, que consideramos que son buenos indicadores de las implicaciones de nuestras expectativas teóricas. En tercer lugar incluimos un mínimo de controles en las regresiones. Los controles son específicos para cada tipo de variable dependiente, pero en general pertenecen a las áreas de la cultura, la economía y del sistema de gobierno. En cuarto lugar, llevamos a cabo una serie de comprobaciones de robustez para excluir la posibilidad de que la hipótesis del weberianismo cerrado sólo funcione si varias instituciones están presentes al mismo tiempo o si se da en partes más o menos desarrolladas del mundo. Las amplias comparaciones analizadas en este capítulo demuestran que en ninguna de

estas especificaciones la hipótesis del weberianismo cerrado tiene soporte empírico. En quinto y último lugar, describimos los países europeos pertenecientes a la tradición administrativa napoleónica y explicamos por qué el weberianismo cerrado no sólo no contribuye a la obtención de los resultados positivos esperados, sino que a menudo puede ser contraproducente.

El capítulo 4 evalúa en tres pasos analíticos el impacto que tiene la separación de las carreras en la corrupción. Empezamos demostrando que existe una fuerte correlación bivariada entre nuestro principal indicador y la baja corrupción. A continuación, incluimos las explicaciones alternativas predominantes de la ciencia política, la economía y la sociología. Aun así, nuestro indicador tiene de manera continuada un efecto estadísticamente significativo en la dirección predicha. Creemos que la mayor objeción a nuestros resultados es el potencial sesgo de endogeneidad. Por lo tanto, llevamos a cabo algunos análisis adicionales, incluyendo una variable instrumental (la estructura de la burocracia en el siglo XVIII) y los niveles previos de corrupción, como variables independientes. Aunque nuestros resultados quedan confirmados por estos análisis, también examinamos la trayectoria histórica, desde un nivel alto hasta un nivel bajo de corrupción, en el Reino Unido, Estados Unidos y los países nórdicos, para demostrar que las reformas administrativas fueron ciertamente una parte de la solución, y no una parte del resultado.

El capítulo 5 aborda el reto de investigar la relación entre las instituciones burocráticas que crean una separación de las carreras, y la eficacia del gobierno. El capítulo empieza con una exposición de las explicaciones alternativas y los mecanismos que creemos que están operando. Empíricamente, utilizamos la misma metodología que en el capítulo 4, pero esta vez con indicadores de eficacia del gobierno tales como el gasto gubernamental ineficiente y el rendimiento de la gestión, como variables independientes. El resultado principal de este capítulo confirma nuestra tesis. Una separación de las carreras parece contribuir a la eficacia del gobierno, incluso después de incluir varios controles exigentes.

En el capítulo 6 evaluamos si las instituciones burocráticas que crean una separación de las carreras están positivamente

asociadas con reformas que mejoran la eficiencia del sector público. Esto es importante, porque podría ser una explicación de por qué algunos países tienen tantas dificultades para salir de círculos viciosos. El mensaje básico aquí es que, incluso aunque los países identifiquen las reformas que potencialmente podrían contribuir a mejorar la calidad del gobierno, es probable que un sistema integrado de las carreras obstaculice dichas reformas. Nuestra teoría sugiere que los empleados públicos deberían estar dispuestos a implicarse y esforzarse más en los sistemas donde las carreras de políticos y gestores están separadas; y que esta tendencia debería evolucionar según el grado en que sean usados los sistemas de incentivos en el sector público. Por lo tanto, utilizamos el grado de remuneración vinculada al rendimiento en el sector público como variable dependiente. Observamos dos problemas principales en los análisis de este capítulo. En primer lugar, no nos gusta depender exclusivamente de un análisis con medidas de percepción del mismo sondeo en los dos lados de la ecuación, y por lo tanto presentamos especificaciones del modelo en las que sustituimos uno o los dos indicadores por indicadores de otras fuentes. En segundo lugar, somos conscientes de que puede existir un potencial sesgo de variable omitida. Este problema procede del hecho de que es posible considerar la separación de las carreras de políticos y burócratas y la remuneración vinculada al rendimiento en el sector público como partes del mismo paquete de reformas. Damos dos pasos para excluir esta posibilidad en la medida de lo posible; utilizamos un instrumento que estudia la secuencia temporal de la implementación de la remuneración vinculada al rendimiento en el sector público en Suecia y España. Los resultados de este análisis desmienten la existencia del sesgo de la variable omitida.

En el último capítulo describimos por qué creemos que los análisis empíricos refuerzan nuestra tesis, y son contrarios a la hipótesis weberiana cerrada. También abordamos las implicaciones teóricas y exponemos las potenciales implicaciones políticas de este estudio.