

DISEÑOS INSTITUCIONALES CONTRA LA CAPTURA DEL SERVICIO CIVIL PROFESIONAL¹

por Manuel Villoria^{2**}

Introducción

En este texto se procederá a estudiar uno de los problemas más relevantes de los servicios civiles, cual es el de la pérdida de la imparcialidad con la que deben actuar debido a la captura de sus decisiones por diversos tipos de redes externas. El texto pretende situarse en el ámbito de la gestión pública, por ello, el primer componente de nuestro texto tiene que ver con la realización de unas reflexiones previas sobre cómo opera un diseño científico para la investigación en dicho ámbito. En esencia, cómo debe concebirse un buen trabajo cuando el fin es contribuir al conocimiento científico y a educar en el campo de la gestión de asuntos públicos (Barzelay, en prensa).

Tras esta breve reflexión trataremos de aportar una breve descripción de las tres teorías que fundamentan nuestro modelo de análisis. La primera es la teoría de ontología social de Searle (2006), en concreto los conceptos de intencionalidad colectiva, asignación de funciones, funciones de status, poderes deónticos e indicadores de status. Con esta teoría se pretende dar consistencia teórica al marco interaccionista de los actores burocráticos de nivel superior.

La segunda teoría es la teoría de las redes o cluster de Granovetter; según esta teoría los seres humanos estamos conectados entre nosotros de forma fuerte y de forma débil, y de ello surgen toda una serie de consecuencias sociales que en nuestro caso son muy interesantes de analizar (Granovetter, 1985). Finalmente, utilizaremos la teoría de los mecanismos sociales y las explicaciones causales de conducta de (Hedström, 2010). La teoría de la “DBO” nos explica las acciones como causadas por los deseos (Desires), las creencias (Beliefs) y las oportunidades (Opportunities) de las personas. Nuevamente, esta teoría creemos que aporta bases para un análisis fructífero del servicio civil de nivel superior y su papel en el campo de fuerzas en el que opera.

En la segunda parte del texto nos centraremos en definir el problema de referencia, es decir, el problema que consideramos relevante y que nos permitirá generar aportaciones útiles para el mejor conocimiento de las Administraciones y para el uso de los gestores públicos mientras se enfrentan a sus problemas específicos. Para la definición del problema elaboraremos una tipología de problemas típicos de las organizaciones públicas y, a partir de él, seleccionaremos el elegido en este texto. Este problema es el de la imparcialidad en el servicio civil y, en concreto, su ausencia debido a la captura de decisiones por actores diversos, generando un servicio civil que actúa al servicio de grupos organizados de interés, en lugar de en interés de todos los afectados o, al menos, de la mayoría.

La selección del problema ya nos permite dar el salto al análisis del sistema de “poderes deónticos” de los funcionarios profesionales de nivel superior, las características de sus cluster y

¹ Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Asunción, Paraguay, 8 - 11 de noviembre de 2011. Publicado por autorización del autor

² Manuel Villoria Mendieta (manuel.villoria@urjc.es) es Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filología; fue becario Fulbright en USA, donde realizó estudios de Master en Public Affairs por la Indiana University. Actualmente ocupa una Cátedra de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España) y es Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Autor de más de cien publicaciones (libros y artículos) sobre Administración pública, corrupción y ética administrativa. Es co-fundador del capítulo español de Transparency International.

las posibles causalidades en sus conductas. El objetivo último es el de explicar cómo opera la captura de decisiones en este ámbito y cómo hacerle frente.

BREVES REFLEXIONES EPISTEMOLÓGICAS PREVIAS

No toda innovación es positiva, al igual que no toda continuidad es negativa. Los estudios de gestión pública, como disciplina científica, tratan sobre todo de encontrar qué tipo de innovaciones son positivas frente a diferentes “clases” o tipos de problemas.

En los estudios de gestión pública no se trata de resolver un problema específico en una organización, lo cual es propio de la intervención operativa o de la mejora organizativa para la prestación de un servicio. Se trata de generar conocimiento para tipos de problemas que, en el contexto concreto, posteriormente, sean útiles.

El diálogo se realiza con conocimiento experto previo. La clave es encontrar conocimiento previo sólidamente construido, que haya tratado el tipo de problema que se ha seleccionado y le haya dado soluciones basadas en una adecuada teorización y evidencia empírica. De este diálogo probablemente surja nuevo y mejor conocimiento.

A partir de esta generación de mejor conocimiento, los gestores públicos, para promover y testar soluciones ante problemas específicos de gestión, seleccionan entre puntos de referencia disponibles en la ecología del aprendizaje organizativo (“ecology of organizational learning”) (Levitt and March 1988).

Para poder generar conocimiento experto formal (Barzelay, en prensa) en este campo de la gestión pública es necesario distinguirlo del conocimiento ordinario de legos, que no es propio de expertos; y del conocimiento tácito o no formalizado de los expertos, que no es formal. Ambos pueden ser importantes y útiles, pero no es el que nosotros consideramos propio en un texto como el que tenemos entre manos.

Según Van Aken’s (2004), este conocimiento debe ser conectado a problemas específicos, testado en el terreno, heurístico y generador de reglas tecnológicas. El concepto de conocimiento tecnológico, tomado del filósofo Mario Bunge (1966), es el que tiene como objetivo establecer normas estables de conducta humana exitosa. Dicho de otra forma más llana, para nosotros sería obtener conocimiento útil ante retos tipificados de gestión.

Dicho esto, parece lógico concluir que un elemento esencial en la utilidad del conocimiento es previo a él, y consiste en elegir un tipo de problema que sea real y suficientemente importante. Posteriormente, habrá que aportar teorías que nos expliquen causalmente lo que produce el problema, superando con ello la mera descripción y cumpliendo, en suma, una función cognitiva (Noguera, 2010).

En última instancia, creemos que se puede generar conocimiento epistémicamente objetivo de elementos ontológicamente subjetivos (Searle, 2006) como son los propios de las relaciones sociales, entre las que se encuentran las que se producen en y desde la Administración.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La última afirmación del epígrafe previo nos da ya pie para explicar ciertos conceptos de Searle (2010, pp. 67-75) que creemos que pueden ser muy útiles para entender los derechos, deberes y obligaciones del servicio público y el concepto de imparcialidad. Para empezar, los seres humanos tienen la extraordinaria capacidad de participar en comportamientos cooperativos, y de compartir actitudes con los miembros de su propia especie. Esto nos lleva al concepto de intencionalidad colectiva. La intencionalidad, para los filósofos, implica una característica de la mente por virtud de la cual los estados mentales se dirigen a o versan acerca de objetos y estados de cosas en el mundo. La intencionalidad no es sólo intención en sentido estricto –por ejemplo, quiero ir al Congreso del CLAD-, sino que también incluye creencias, emociones, percepciones. La sociedad está tejida sobre una base de intenciones colectivas, la intencionalidad colectiva es la base psicológica de toda la realidad social. Un hecho social implica intencionalidad colectiva de al menos dos personas. Una subespecie de los hechos sociales son los hechos institucionales, con sus funciones de status.

Los seres humanos, además, asignamos funciones a los objetos y personas. Asignar una función contiene un componente normativo, pues la función sirve a un propósito, el cual a su vez implica una elección. Lo importante a nuestros efectos es que los seres humanos realizamos asignaciones colectivas de funciones. Lo que nos diferencia de otras especies es que la asignación de función implica una asignación de estatus y ese estatus reconocido colectivamente es el que nos permite realizar la función. La realidad institucional es un conjunto de funciones de estatus. Las funciones de estatus son los vehículos de poder en la sociedad. Lo más importante es que los seres humanos aceptamos funciones de estatus; y, al aceptarlas, aceptamos toda una serie de poderes, obligaciones y derechos. Es lo que se denominan poderes deónticos. Si tomo posesión de un puesto de subdirector general en un ministerio ello implica la asunción de unos poderes deónticos. Estos poderes son una razón para la acción, más allá incluso de mis deseos particulares.

Todo lo anterior es posible porque tenemos lenguaje, con su doble nivel de representación. Yo soy una persona, pero también soy profesor, el edificio en que me encuentro es un edificio pero también una universidad, etc.. En suma, el lenguaje permite expresar una realidad institucional. Finalmente, para que las relaciones de estatus sean reconocidas es preciso que existan indicadores de estatus. Poniendo todo junto, cuando una persona toma posesión de un puesto en la Administración, detrás de ello existe una intencionalidad colectiva, que permite una asignación de estatus a un ser humano para que realice una función que sirve a un propósito normativo (servir al interés general). Esta persona realiza su función porque tiene unos poderes deónticos y los ejerce sin rechazo porque tiene indicadores de estatus (desde el despacho a la tarjeta oficial) que lo reconocen institucionalmente como poseedor de tales derechos, deberes u obligaciones.

Pero además, este ser humano, al tomar posesión de su cargo, se encuentra de inmediato posicionado en unas redes que generan asignaciones de estatus diferentes y, por ello, poderes deónticos parcialmente diversos. Saltamos ahora a la teoría de redes. Esta teoría nos aporta descubrimientos realmente fascinantes para explicarnos la generación de elites de poder. A nuestros efectos, y más allá de las aportaciones de la física y de las matemáticas a la explicación del funcionamiento de las redes (Buchanan, 2002), podemos destacar que los seres humanos estamos conectados entre nosotros de forma fuerte y de forma débil (Granovetter, 1985); de forma fuerte en el marco de redes o cluster en las que nos incrustamos socialmente y que afectan intensamente a cómo nos comportamos; así, las personas no actuamos casi nunca como seres aislados que persiguen individualmente su interés, sino que actuamos en el marco de una serie de constricciones que surgen de la vida social, de las asignaciones colectivas de estatus; las relaciones horizontales (como las familiares o de amistad) incluyen confianza y cooperación, y las relaciones verticales (como las laborales) poder y obediencia, y tanto la confianza, como la obediencia explican una gran parte de nuestros comportamientos, especialmente los que estarían menos vinculados a deseos personales. Nuestra inserción en redes sociales afecta profundamente nuestra conducta. Pero, además, los seres humanos tenemos también vínculos débiles, es decir, conocemos ocasionalmente personas que están fuera de nuestros círculos íntimos y que nos permiten relacionarnos con miles de otras personas e, incluso, con millones mediante unas pocas intermediaciones. En todo caso, quienes dentro de un cluster tienen más relaciones externas, tienden a tener más poder e influencia dentro del mismo, conectándose, a su vez, con quienes tienen más poder e influencia en otros cluster y, formando, finalmente, a través de un proceso de selección basado en propio poder, los old boys networks o redes de poder y riqueza que, sucesivamente, son cada vez más reducidos. La llegada a ciertos puestos en la Administración abre esta posibilidad de ampliar las conexiones externas y, con ello, de insertarse en redes de poder para servir mejor el interés general o...el propio.

En suma, como ahora veremos, los altos funcionarios que ocupan puestos de relativo poder e influencia y permanecen suficiente tiempo en ellos consolidan unas relaciones hacia dentro, hacia fuera, hacia arriba y hacia debajo de su unidad que pueden ser negativas para la imparcialidad con la que deben operar, si no se desincentivan adecuadamente los comportamientos abusivos, o profesionalmente inmorales. Analizar estos peligros y buscarle prevenciones y remedios es el objetivo final de este modelo que estoy explicando.

Finalmente, como quiera que, en el ámbito de conocimiento del “management”, se está analizando la conducta de seres humanos en entornos institucionales específicos, como son los de las instituciones públicas, será esencial explicar sus acciones. Se trata de aportar “patrones de inteligibilidad” (Van Parijs, 1981). La teoría de la “DBO” (Hedström, 2010) nos explica las acciones como causadas por los deseos (Desires), las creencias (Beliefs) y las oportunidades (Opportunities) de las personas. El análisis de los mecanismos sociales es esencial para la construcción de este conocimiento. La idea central que está detrás de los mecanismos sociales es que se explica el fenómeno social haciendo referencia a una constelación de entidades y actividades, normalmente actores y sus acciones, que están vinculados entre sí de tal modo que producen regularmente el tipo de fenómeno que queremos explicar (Hedström, 2005, p.2). En nuestro caso, las creencias sobre los deberes, derechos y obligaciones (poderes deónticos) de los funcionarios es esencial para explicar su conducta, pero no podemos olvidar que existen oportunidades diversas (estructuras de red, por ejemplo) y deseos también diferentes con los que hay que contar para la explicación de la conducta.

SELECCIÓN DEL PROBLEMA DE CAMPO

Entonces, entrando ya en el contenido concreto del artículo ¿qué tipos de problemas son los que afrontan hoy las organizaciones públicas en nuestro entorno? De forma muy sintética podríamos decir que son dos, problemas de resultados y problemas de procedimiento, de “qué” y de “cómo”. Los dos están íntimamente conectados y, a su vez, los dos tienen diversos sub-

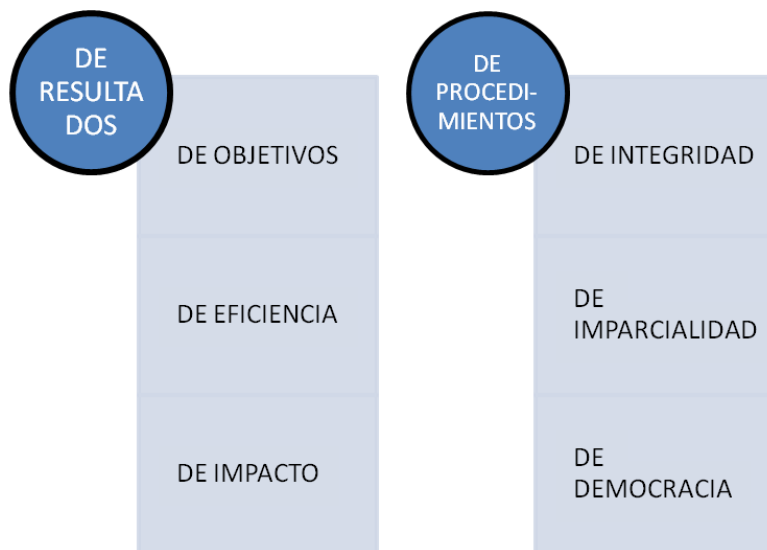


Figura 1. Problemas tipo en las Administraciones Fuente: elaboración propia

problemas dentro del tipo general (ver figura 1). Probablemente, ambos tipos de problemas se puedan subsumir en uno: legitimidad. Al menos si entendemos ésta como Beetham (1991), para quien la legitimidad exige una conformidad legal o coherencia con lo definido legalmente, una justificabilidad de las reglas o creencias compartidas sobre las mismas, una evidencia de consentimiento y unos adecuados resultados. Ciertamente, creemos que la legitimidad de las Administraciones en las democracias contemporáneas es “el” problema esencial hoy en día.

Los problemas de resultados se pueden descomponer en tres. Ciertamente también interconectados pero sustancialmente diferentes. El primer sub-problema es el de los “objetivos”. Las organizaciones públicas tienen problemas para definir, cuantificar y cumplir objetivos. Estos outputs de corto plazo que se buscan con los objetivos son clave para la motivación (Lawler, 1993), la dirección y previsibilidad de las organizaciones. Pero si uno analiza numerosas organizaciones públicas y les pregunta cuáles son sus objetivos se puede encontrar con que no se conocen por la mayoría de los actores, o son contradictorios, o no se cuantifican o miden, o se incumplen sistemáticamente. Esto genera problemas de resultados, con todo lo que conlleva de desmoralización y tensiones.

Un segundo sub-problema, muy unido al anterior, es el de la ineficiencia. Hay organizaciones que cumplen objetivos a costes descabellados. Los inputs se convierten en outputs, sí, pero con un despilfarro o con un sobre coste inasumible. Peor aún, hay organizaciones que no se preocupan de los costes de sus objetivos. En este momento, en España, por ejemplo,

este sub-problema es de una gravedad enorme. Es cierto que muchas organizaciones han avanzado mucho en la generación de planes estratégicos, sobre todo en el mundo local ha habido estrategias muy sofisticadas y sistemas de seguimiento bastante depurados, pero los costes ya no son asumibles.

Un tercer sub-problema es el de los impactos de los programas públicos. Sabemos que se pueden cumplir objetivos a un coste razonable para conseguir nada. La definición de los objetivos a largo plazo y los impactos deseables (outcomes) no es muy compleja, lo que es muy difícil es acertar con la teoría adecuada y el marco lógico coherente para llevar a cabo el proceso de transformar inputs en outputs que producen outcomes deseables, en un entorno volátil, interdependiente y extraordinariamente complejo (Kooiman, 1993). Ejemplos de errores de este tipo también los tenemos a cientos.

Todos estos sub-problemas de la categoría “rendimientos” han sido tratados por la literatura de gestión en innumerables textos. También nos han aportado estudios de casos de éxito y hasta manuales minuciosos de cómo elaborar planes estratégicos que den respuesta a los tres sub-problemas mencionados (entre otros, Bryson, 2011). Por ello, actualmente se diferencia entre un enfoque de gestión por resultados (GpR) que simplemente apoya procesos de cumplimiento de metas y ajuste fiscal, y un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar el desarrollo, o enfoque de gestión para resultados de desarrollo (GpRD) (Ospina, 2006; García López y García Moreno, 2010). Teniendo como referencia ese conocimiento experto, se pueden analizar los casos más apropiados para, con su estudio, generar conocimiento útil adecuado al contexto.

El otro tipo de problema es el de los procedimientos. En este caso, estamos hablando del otro componente sustancial de la legitimidad del Estado. Estamos hablando de la legitimidad de los inputs (o process oriented) y no sólo de los outputs, los costes o, en definitiva, los resultados (Goodin, 2003; Scharpf, 2005). Un gobierno puede obtener resultados desde la imposición, desde la opacidad y desde la distancia. El caso de China es un ejemplo. Pero tal vez esos resultados no se mantengan a medio ni largo plazo si no se afronta el otro gran reto: el de la democracia. En sociedades con personas que pagan impuestos, asumen sus derechos y tienen educación elevada el cómo es, probablemente, tan importante como el qué hace el gobierno.

Los sub-problemas que surgen de este problema de los procedimientos son también tres y los tres están profundamente interconectados. El primero es el de la carencia de integridad. Los casos de corrupción y falta de ética en las Administraciones generan una profunda desconfianza institucional, (Pharr y Putnam, 2000; Anderson y Tverdova 2003; Bowler y Karp, 2004) además de costes inasumibles, desigualdad y pobreza (Ades y Di Tella, 1997; Della Porta y Vannucci, 1997; Dreher y Herzfeld, 2005; Drury et al., 2006; Gupta, Davoodi, y Alonso-Terme, 1998; Wei, 2000; Hodgson y Jiang, 2007, entre otros). Las administraciones que operan con niveles elevados de corrupción bloquean el desarrollo del país. La corrupción impide el desarrollo porque impide gobernar eficaz y eficientemente, es por ello el mayor obstáculo al avance económico y social (World Bank, 2006). La importancia de este problema es extraordinaria en América Latina. Pero no hay que olvidar que, en España, los casos de corrupción, sobre todo en el nivel sub-nacional, han ocupado las primeras planas de los periódicos en los últimos tres años de forma insistente. Los efectos sobre los fundamentos sociales de nuestra comunidad –como la confianza intersubjetiva, la confianza en las instituciones, la cultura de la legalidad- están siendo muy negativos (Villoria y Jiménez, en prensa).

Un segundo sub-problema, íntimamente vinculado al anterior, es el de la parcialidad, que puede provenir de la no consideración equitativa de todos los intereses implicados en la decisión o de la aplicación basada en criterios personalistas de la norma. La imparcialidad es clave para el sistema de legitimación de la Administración en una sociedad democrática, entendiendo por tal una forma de actuación que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales. En suma, es tratar a la gente igual, con independencia de las relaciones especiales y de las preferencias y simpatías personales, de ahí que un buen funcionario, en la implantación, no tome en consideración del ciudadano implicado en el procedimiento nada que no esté previamente estipulado en la norma (Rothstein y Teorell, 2008, p. 170). Precisamente, para proteger este tipo de actuación surge el servicio civil de carrera, que

otorga al funcionario seleccionado meritocráticamente unas garantías de imparcialidad, de las cuales la más importante es la permanencia en el empleo, salvo causas excepcionales legalmente reconocidas y acreditadas a través de un debido procedimiento. También en este ámbito existen problemas en Iberoamérica. A pesar de los avances, la consolidación del servicio civil está siendo lenta y sometida a numerosos obstáculos (Iacovello y Strazza, 2009).

El tercer sub-problema es el de la falta de democratización de la Administración (Peters, 2001, 2006). En este caso de lo que hablamos es de la ausencia de transparencia, rendición de cuentas y participación pública en la formulación e implantación de políticas. Hablamos, como ideal contrario, de un gobierno abierto e inclusivo. Ello implica, desde la perspectiva estatal, un Gobierno que: 1. Promueve la ciudadanía, la integración y la discusión pública. 2. Fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio. 3. Determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los jugadores apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas públicos. 4. Difunde la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos (Bourgon, 2007). La opacidad con la que se gobierna en muchos países sería un primer ejemplo de lo que no se debe hacer en este ámbito. La inexistencia de una ley de acceso a la información, o su inadecuada implantación serían la expresión más ilustrativa de este problema.

En este artículo nos vamos a centrar en uno de los sub-problemas: el de la imparcialidad en los niveles superiores del servicio civil. Vamos a analizar tal problema aplicando las teorías antes expuestas y tratando de dar diversas explicaciones causales de tipo tentativo a esta realidad, siguiendo el camino de la DBO, es decir, tratando de definir deseos, creencias y oportunidades que expliquen esta situación. Obviamente, este problema está íntimamente relacionado con todos los demás, pero tiene sus peculiaridades.

UNA APLICACIÓN TENTATIVA DEL MARCO TEÓRICO AL PROBLEMA DE LA CAPTURA Y PARCIALIDAD

La Administración, nos indica el profesor Baena, da lugar a unas relaciones sociales entre las que destacan (2000, pp. 44-5): 1. Las relaciones de los políticos en el Gobierno tanto con el exterior de la Administración como con el interior de ella. 2. Las relaciones que mantienen los altos cargos distintos de los miembros del Gobierno tanto con el exterior como con el interior de la Administración. 3. Las relaciones de los altos funcionarios con las clientelas ministeriales, con los altos cargos del departamento, con los otros altos funcionarios de otros departamentos y con sus subordinados. 4. La relación de los funcionarios de ejecución entre sí y con los grupos antes citados. 5. Las relaciones de los burócratas o altos funcionarios y otros funcionarios con los proveedores.

A partir del reconocimiento de estas relaciones (ver figura 1) se puede afirmar que la Administración es una parte del centro del sistema de relaciones que mantiene la cohesión de la sociedad y que produce decisiones innovadoras. Por ello, podemos aceptar que los servicios civiles, en ese contexto, cumplen tres roles, un rol operativo, como sistema de gestión de personal, otro rol simbólico, como portador de mensajes y valores a la sociedad, y un último como institución de gobernanza (Bekke, Perry y Toonen, 1996), que es lo que acabamos de explicar. El servicio civil es una parte del sistema institucional que se caracteriza no por tomar las decisiones relevantes sobre políticas (aunque colabore en la adopción), sino por integrarlas a través de la gestión de los recursos.

De los componentes del servicio civil nos interesa ahora estudiar a los altos funcionarios, no al resto del personal de ejecución, pues en ellos concurren una serie de características que hacen que su papel en el funcionamiento del Estado sea esencial, dada su participación como nodo en múltiples redes de actores de gran influencia social. Ciertamente, el concepto de alto funcionario es difícil de concretar y, en todo caso, dependiente de la tradición administrativa de cada país y época; no obstante, siguiendo el criterio del propio profesor Baena (2000, pp. 240 y ss.) podríamos considerar, a nuestros efectos, que los burócratas o altos funcionarios son aquellos que se incorporan a cuerpos o familias profesionales de la Administración que exigen la

finalización de estudios universitarios y ocupan puestos que, aunque no son de designación política, implican alta responsabilidad y los máximos niveles jerárquicos de la carrera funcional.

Situémonos frente al problema seleccionado, el de la imparcialidad. La pregunta que nos hacemos es la de ¿qué factores favorecen o desfavorecen el comportamiento imparcial de estos actores tan relevantes en el mapa institucional de un país? Para responder a esta pregunta vamos a utilizar de forma muy sumaria el marco teórico antes expuesto. En primer lugar, estamos hablando de conductas y, por ello, creemos que se deben buscar las causas posibles siguiendo la teoría DBO antes mencionada.

Para empezar, los deseos de este tipo de actores no tienen por qué diferenciarse del resto de los seres humanos. La teoría de la selección natural (ver Wright, 1995) nos enseña que los seres humanos, como seres vivos, luchamos por la supervivencia en un entorno en el que sólo los más fuertes –los que se adaptan mejor- sobreviven. Los miles y miles de genes que influyen en nuestra conducta –genes que crearon el cerebro y gobiernan nuestros neurotransmisores y otras hormonas, es decir, nuestros órganos mentales- están aquí por una razón. Y esa razón es que facilitaron a nuestros antepasados la transmisión de sus genes a la siguiente generación. Los genes que facilitan mayormente la supervivencia y reproducción son los que se expanden mayormente entre la población. Si la teoría de la selección natural es correcta, esencialmente todo lo que tiene que ver con la mente humana se puede entender en dichos términos. Las cosas que sentimos hacia los otros, las que pensamos unos de otros, las que asumimos y nos decimos están con nosotros hoy en día en virtud de su contribución pasada a la adaptación y supervivencia genética. En suma, los deseos de supervivencia, de poder, de seguridad son parte del ser humano. Pero, por ello mismo, el ser humano también ha aprendido, probablemente por factores aleatorios, que determinadas conductas de apoyo mutuo facilitan más la supervivencia que otras egotistas, esencialmente, ha aprendido que la reciprocidad y la cooperación también nos ayudan a sobrevivir. La conclusión es bastante deprimente, los seres humanos actuamos cooperativamente por interés mutuo, como ya Hobbes anunció. ¿Dónde queda el altruismo, la piedad, la compasión, el respeto profundo al otro? Sólo en nuestra capacidad de construcción social y de rebelión contra esa fuerza ciega que nos arrastra. La teoría evolucionista nos viene a decir, al final, que la ética se construye contra los genes.

Personalmente, creo que la parte de verdad que esta teoría conlleva debe ser matizada profundamente con la idea de que la causa de la acción individual en los seres humanos es su significado en la mente del individuo (Boudon, 2010). Por ello, dados unos deseos que pudiéramos reconocer como egoístas, al final, las personas actúan en función de un marco de creencias que influyen decisivamente en sus actuaciones. De ahí la importancia de la ética y el sistema de valores existente en la mente de los individuos. Si no existiese el marco de creencias que antes hemos definido como asignación colectiva de estatus, probablemente todos los funcionarios de nivel superior serían corruptos, pues procurarían su interés, poder y seguridad sobre todo lo demás. Pero muchas de estas personas, cuando actúan, lo hacen en un marco de constricciones institucionales consistente en la suma de expectativas que los otros tienen sobre su conducta, su propia creencia en los deberes que tienen al asumir el estatus y la interdependencia funcional con otros actores en las redes en las que operan y cómo creen que los demás van a actuar.

Las creencias son fruto de la estructura social y la socialización, aunque también de la propia libertad para construir teorías, opiniones, actitudes y deberes. No obstante, si los miembros de una sociedad son socializados en la creencia de que los demás incumplen las normas, si desconfían de la honestidad ajena, el incumplimiento de sus deberes puede entenderse como racional. Es lo que Elinor Ostrom llama “second-order collective action dilemma” (1998). De acuerdo a esta teoría, los actores racionales son altamente dependientes de las expectativas compartidas sobre cómo las otras personas actuarán. Por ello, si existe la creencia de que la mayor parte de los otros actores sociales van a engañar o a jugar sucio, todos tenemos incentivos para actuar de forma corrupta o indebida, pues actuar de forma honesta llevará a pérdidas innecesarias y al reforzamiento de los actores que se valen de la buena fe de algunos para su

inmoral beneficio. De ahí que conocer el marco de creencias en el que son socializados los funcionarios superiores sea esencial para predecir su conducta.

Pero hay un último factor que no podemos descontar: la estructura de oportunidades existente. Incluso seres absolutamente egoístas e insolidarios podrían comportarse de forma honesta si hubiera un policía que monitoreara constantemente sus actos y un sistema de sanciones duro contra la corrupción. Obviamente, esto no es posible, por ello intentamos que todos los actores sociales tengan un policía interno que limite su tendencia al pillaje, lo llamamos ética. Ahora bien, este policía es demasiado perezoso como para que podamos confiar siempre en él, de ahí el sistema de normas formales, los procesos de control y las sanciones que refuerzan el cumplimiento.

Lo que la teoría de redes nos aporta, en este punto, es la idea de que la estructura de oportunidades es diversa en función de los cluster en los que operemos. Los funcionarios superiores operan en diversos cluster, probablemente interdependientes muchas veces, pero con diferentes estructuras de oportunidades y restricciones y diferentes atribuciones de estatus (ver figura 2). El diseño institucional es clave para promover ciertas conductas y desincentivar otras, pero es distinto en función de los cluster. Ciertamente, este sistema opera si, además, las creencias ayudan a que opere, es decir, existe un alineamiento entre las creencias y las instituciones que generan oportunidades y restricciones.

Dicho todo esto, pongamos en marcha el aparato conceptual previamente construido. Los empleados públicos de nivel superior (como el resto de servidores públicos) reciben colectivamente una asignación de estatus para que cumplan un propósito considerado positivo por

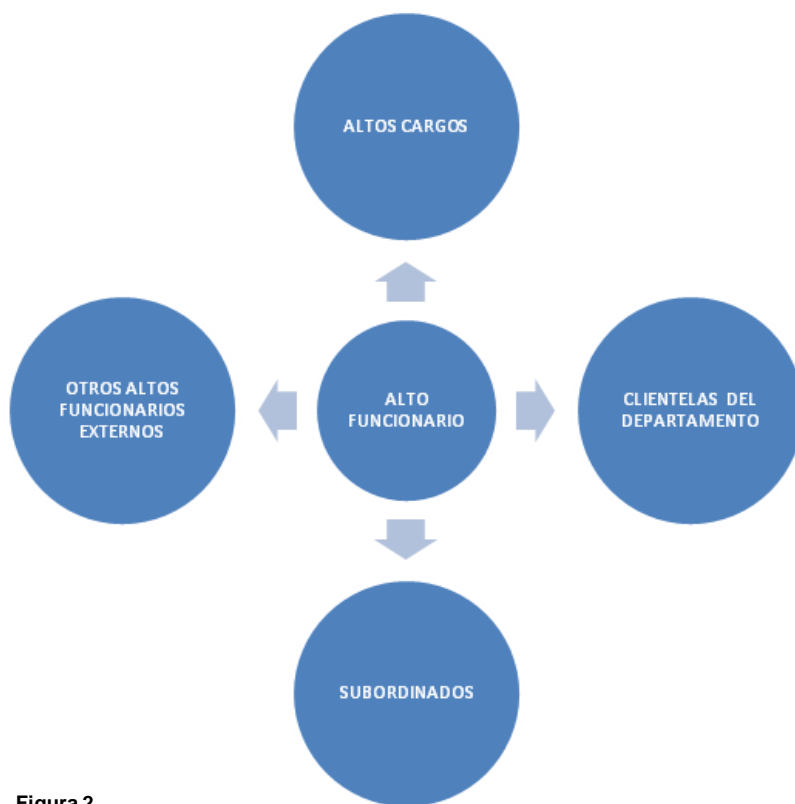


Figura 2.
Relaciones sociales de altos funcionarios con otros actores del sistema
Fuente: elaboración propia a partir de Baena (2000)

la comunidad: el servicio al bien común con imparcialidad. A partir de los elementos previamente delineados, podemos considerar que las actuaciones de los altos funcionarios son patológicas, desde una perspectiva social, cuando afectan negativamente al bienestar común y, en nuestro caso, cuando actúan con parcialidad.

Las posibilidades de que los altos funcionarios se vean implicados en casos de abuso de poder o insertos en redes de influencia que dañan la imparcialidad dependen mucho de varios tipos de oportunidades: 1. El poder que manejen en términos de monopolio en la toma de decisiones, información, discrecionalidad en los nombramientos de personal, uso de dinero o capacidad regulatoria y sancionatoria. El

poder deóntico que se les reconozca. 2. El tiempo de permanencia en el puesto y su inamovilidad. Lo que tiene que ver con la capacidad de ir tejiendo redes y de generar los old boys networks o redes de poder cada vez más reducidos. 3. El marco institucional de control, con sus instrumentos normativos, procesos y organizaciones de control. Más allá de los factores personales y de la ética individual, que es muy importante como elemento de control interno (Cooper y Wright, 1991),

cuando se dan factores como el monopolio, la discrecionalidad, la inamovilidad y la falta de control existen estructuras de oportunidades que podrían llevar a la consolidación de elitistas redes de poder (Baena, 1999) y a los posibles abusos.

En suma, como ahora veremos, los altos funcionarios que ocupan puestos de relativo poder e influencia y permanecen suficiente tiempo en ellos consolidan unas relaciones hacia dentro, hacia fuera, hacia arriba y hacia debajo de su unidad que pueden ser negativas para la sociedad si no se desincentivan adecuadamente los comportamientos abusivos, parciales y profesionalmente inmorales, si no se genera el marco de creencias adecuado y si se presumen deseos miríficos en los empleados públicos por el hecho de serlo. Analizar estos peligros y buscarle prevenciones y remedios es esencial para toda Administración que sirva a su sociedad.

DESARROLLO DEL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE RELACIONES

Para empezar, los altos funcionarios se **relacionan con los altos cargos de su departamento y también con otros altos funcionarios internos y externos**; de ello surgen dos posibles patologías incompatibles entre sí, la primera sería el clientelismo, la segunda el poder burocrático. En el **clientelismo**, cuando se consolida, al natural deseo de bienestar, poder o riqueza se suma un sistema de creencias por virtud del cual los empleados piensan que sólo la lealtad personal al poderoso puede otorgarle aquéllas, también creen que no hay posibilidad de salida del sistema pues todos los demás aceptan este tipo de intercambios, probablemente desconfíen de los llamamientos al cambio y los consideren instrumentos de manipulación para hacerlos salir de su nivel de privilegios y que otros los adquieran. Finalmente, la estructura de oportunidades fomenta conductas clientelares y desincentiva conductas imparciales de servicio al interés general, por ejemplo, con el *spoils system*.

En el sistema clientelar, los políticos y altos cargos atribuyen estatus para que el funcionario asuma la obligación de la lealtad y obediencia a los patrones políticos. Cuando, en estos supuestos, los altos funcionarios reproducen los comportamientos sectarios de los niveles políticos, la imparcialidad sufre las consecuencias. Un ejemplo típico es la utilización partidista de los sistemas de subvenciones y ayudas; como regla general un alto funcionario no debe colaborar en la ejecución de actos de manipulación política, pues atenta contra la imparcialidad, pero el hecho de que su mantenimiento en el cargo dependa de las decisiones de los cargos políticos genera incentivos para la colaboración.

Para generar incentivos en contrario una respuesta clave sería el desarrollo de un sistema de dirección pública profesionalizada (Jiménez Asensio, Villoria y Palomar, 2009), donde el nombramiento para estos puestos (y los de buena parte de los altos cargos) fuera fruto de una selección rigurosa, basada en la demostración de la posesión de las competencias necesarias para un puesto de este tipo y una permanencia garantizada si se cumplen los objetivos del puesto y se respeta la ética profesional expresada en los códigos de conducta. O, al menos, la consolidación efectiva de un sistema de carrera vertical y horizontal que protegiera de decisiones arbitrarias de cese y garantizase la continuidad en el puesto frente a las mismas (Morgan, 1994); lo cual no tiene por qué conllevar un sistema de inamovilidad absoluta.

En general, los países de mayor calidad democrática han introducido en la Administración pública mecanismos para proteger a los altos funcionarios de la presión partidista, no sólo con la estabilidad y permanencia en la carrera y el consiguiente abandono del “spoils system”, sino también con mecanismos de denuncia interna en caso de petición superior de actos ilegales o corruptos y con los necesarios instrumentos de protección al denunciante frente a las represalias por su denuncia. En Estados Unidos la primera ley en la materia es de 1912, la Lloyd-La Follette Act, que permitía denuncias de los empleados federales ante el Congreso, más tarde se aprobó la Whistleblower Protection Act de 1989, que creó la Office of Special Counsel (OSC), cuya misión es investigar las denuncias de represalia a funcionarios federales que hayan denunciado, con fundamento, casos de corrupción, fraude, abuso o despilfarro, aunque no siempre funciona (Alford, 2001). Ahora, se está debatiendo la Congressional Whistleblower Protection Act de 2009, la cual trata de mejorar la Congressional Accountability Act de 1995. En el Reino Unido existe la Public Interest Disclosure Act de 1998, con los mismos objetivos.

Pero no se debe olvidar que todo este conjunto de normas deben ir unidas a un sistema de creencias común, por virtud de las cuales la ciudadanía asigne socialmente poderes deónticos a los sistemas de control institucional con la plena convicción de la bondad de la imparcialidad del servicio público. Del mismo modo, sólo si quienes adoptan las decisiones asumen creencias de este tipo, y quienes reciben los nombramientos también, el marco institucional operará de forma consistente con su marco de valores.

La siguiente patología es, como ya anticipamos, **el poder burocrático**. En este caso, los altos funcionarios proceden, para defender su poder e influencia, a bloquear la capacidad del gobierno en la toma de decisiones, a través de mecanismos de solidaridad corporativa y patrimonialización de recursos. En ocasiones se ha denominado a tal patología “captura burocrática”. En realidad es un atentado contra la imparcialidad, pues los servidores públicos deben servir a uno u otro gobierno con eficaz indiferencia. En estos casos, lo que sucede es que la burocracia usa su veto informativo –negar información importante a los decisores políticos-, su veto decisorio –ralentizar la implantación de medidas-, su capacidad manipuladora de datos o su monopolio de recursos para evitar políticas que atenten contra sus intereses y así mantener el control de ciertas decisiones. La existencia de redes de poder burocrático es inevitable en Estados de Derecho con administración profesional, el problema existe cuando hay una ausencia de contrapesos políticos suficientes y se produce captura de decisiones que no les corresponden.

Este fenómeno del poder burocrático, ampliamente estudiado y debatido en la literatura politológica (Weber, 1984; 1986; Waldo, 1946; Simon, 1947; Lowi, 1979; Goodsell, 1983; Aberbach, Putnam y Rockman, 1981; Hecló y Wildavsky, 1981; Suleiman, 1984; Peters, 1987; Peters y Pierre, 2004; Page y Wright, 1999; Svara, 1999; Baena, 1999, 2000, entre otros), plantea graves problemas desde una perspectiva democrática. En este caso, personas que no han sido electas y que no rinden cuentas ante el electorado influyen privilegiadamente sobre políticas públicas o, si no pueden influir lo suficiente, bloquean la implantación de políticas con las que no están de acuerdo. La creencia que existe tras este tipo de actitudes es la de “la ignorancia de los políticos” y la superior capacidad de los burócratas en la definición del interés general. Pero la democracia es incompatible con este gobierno de expertos con intereses (Sartori, 1992), pues como todos sabemos es el gobierno del pueblo, o al menos es un tipo de gobierno que requiere de la respuesta a las demandas del pueblo (responsiveness) y que se somete a la sanción del pueblo –voto retrospectivo- por los resultados de las decisiones.

Frente a estas situaciones, la respuesta podría ser el establecimiento de modelos transparentes de rendición de cuentas, con indicadores claros y un sistema de evaluación del rendimiento ejercido no sólo por los titulares de los órganos políticos, sino también por la sociedad civil o los actores afectados por sus decisiones. La accountability no sólo afecta a los políticos electos, sino también a los funcionarios y máxime a los que ocupan puestos superiores. Toda rendición de cuentas incluye dos dimensiones: la de responder –answerability- mediante dos procesos, el de informar y el de justificar, y la dimensión de exigencia –enforcement- (Schedler, 2004: 16). Los burócratas tienen que explicar qué hacen y justificarlo ante sus superiores, ante los órganos de control y, de forma indirecta, ante la ciudadanía. Pero además, pueden y deben ser castigados por sus incumplimientos (Wences, 2010). Otro instrumento de reducción de riesgos de abuso en estos casos es la rotación en puestos de alta responsabilidad cada cierto tiempo, evitando la permanencia excesiva y la monopolización de información relevante (OECDa, 2009). O la generación de agencias que funcionen con contratos por resultados desarrollando actividades propias del Estado (Bresser, 1997).

Siguiendo con el repaso de sus redes, estos altos funcionarios **se relacionan con las clientelas propias del organismo** público donde trabajan y con los proveedores del mismo. Los problemas que pueden surgir de estas relaciones, cuando se distorsionan patológicamente, son, al menos, cinco. En primer lugar la consolidación de redes de influencia por amistad surgida de la interacción continuada, con los problemas de uso de información privilegiada y sacrificio de la concurrencia en igualdad de condiciones en los concursos públicos; segundo, los sobornos, cohechos, tráfico de influencias, etc.; tercero, las capturas de políticas y la influencia indebida de lobbies y grupos de interés en la formulación de políticas; cuarto, los defectos de regulación

derivados de la visión parcial forjada por las clientelas; quinto, los conflictos de interés inadecuadamente gestionados. En todos estos casos la imparcialidad es sacrificada en base a unos poderes deónticos cuya finalidad esencial es el apoyo mutuo entre el *cluster* de clientes y los altos funcionarios, sacrificando el interés general.

Es obvio que para luchar contra este tipo de prácticas es muy importante la vía penal, de ahí que el fortalecimiento de la capacidad investigadora de la policía y de la fiscalía sea muy necesario, así como la consiguiente actualización de los tipos penales y la inserción de esta política nacional contra el crimen en las políticas internacionales de lucha contra la corrupción. Así, el agravamiento de penas puede ser necesario para facilitar la extradición, o la lucha contra los paraísos fiscales y el blanqueo de dinero pueden ser esenciales para recuperar el dinero robado por estas redes. Pero no menos necesario es tener una estrategia preventiva que reduzca sustancialmente las posibilidades de corrupción. Desde esta perspectiva, es importantísimo realizar análisis de riesgo de corrupción en las diferentes unidades administrativas donde hay peligros evidentes. Los estudios nos indican que cuando existen estas evaluaciones, las posibilidades de corrupción disminuyen no sólo por las medidas de prevención que se implanten, sino también porque los funcionarios se sienten más vigilados y las empresas saben que no necesitan pagar para obtener contratos, que existe un sistema que funciona razonablemente limpio. Es importante, no obstante, evitar la generación de una especie de casta de “funcionarios sospechosos”, con los que conviene no relacionarse, pues al final nadie querrá trabajar en áreas de riesgo, de ahí la importancia de que las evaluaciones de riesgo se realicen con una estrategia *bottom-up*, desde las propias unidades, con el apoyo de los expertos de las unidades centrales (Villoria, en prensa). Una de las medidas más útiles para reducir riesgos de corrupción es la rotación en puestos de riesgo, evitando la contaminación excesiva y la consolidación de redes.

En relación a la **captura de políticas** e influencia indebida de lobbies, así como los defectos regulatorios derivados de tales influencias, es cierto que los grandes lobbies se relacionan sobre todo con las cúpulas del ejecutivo, los legisladores y las cúpulas de los partidos, y menos con altos funcionarios. De acuerdo con la definición del Banco Mundial³, la captura de las políticas consiste en una modelación interesada de la formación de las reglas básicas del juego a través de ayudas y pagos privados no transparentes a los responsables públicos. Las formas de captura son de lo más diversas, pueden consistir en: 1. El masivo apoyo mediático a los políticos que se pliegan a las reglas e intereses definidos y la amenaza y calumnia a los que no lo hacen. 2. El apoyo militar e internacional por parte de Estados extranjeros a los gobernantes que ceden la explotación de riquezas naturales a empresas de dichos Estados. 3. La financiación de las campañas de los candidatos con posibilidades de victoria a cambio de su silencio o su apoyo a la continuidad del sistema y el ataque sistemático a los que se niegan a este intercambio a través de anuncios pagados en televisión u otros medios de destrucción de imagen. 4. La captura de los reguladores o contratistas del sistema mediante regalos o empleos muy bien pagados para cuando abandonen los órganos de regulación o contratación. 5. Finalmente, la captura puede ser fruto de la estrategia de cobertura de posiciones de altos funcionarios o altos cargos por parte de lobbies o empresas. En Estados Unidos, por ejemplo, numerosas empresas han situado en sus consejos de administración a destacadas figuras de la política y, desde allí, estas figuras han conectado con los gobiernos para defender políticas que les fueran rentables a las citadas empresas, volviendo posteriormente a cargos públicos para implementar decisiones favorables a sus empresas (*revolving doors*). En otras ocasiones la estrategia de penetración en el sistema consiste en usar los mecanismos de reclutamiento existentes en los órganos clave para situar allí sus “espías”. El hecho de que los lobbies se relacionen con políticos no impide que, en ocasiones, conscientes del poder e influencia de ciertos funcionarios en órganos reguladores dirijan a ellos sus estrategias de captura.

Es un fenómeno bastante común en todas las áreas de regulación que los reguladores sean capturados por los regulados, es decir, que asuman los objetivos de las empresas que ellos regulan (Benink y Schmidt, 2004). Esto es muy serio en áreas como la banca, donde los objetivos

³ WWW.econ.worldbank.org/docs/1199.pdf

de las empresas (obtener beneficios) y los objetivos del regulador (proteger al consumidor y mantener la estabilidad del sistema) entran en conflicto y, por ello, es esencial tener reguladores plenamente independientes. Hay ya muchos datos empíricos y una generalizada conciencia de que la impresionante movilización de recursos privados a través de los lobbies proporciona ventajas injustas a los intereses de sectores bien organizados, adecuadamente insertos en el sistema político-administrativo y que defienden a los sectores económicamente más privilegiados. Estos grupos de interés pueden imponerse o pasar por encima de los deseos de la entera comunidad. Como quiera que los peligros de la captura de decisiones y políticas por los lobbies son muy elevadas, numerosos gobiernos han decidido regular el funcionamiento de estos grupos (OECD, 2009).

Otro de los ámbitos más relevantes para intentar prevenir la captura de políticas y regulaciones es la mejora en la actividad normativa. Desde hace ya algunos años los estados miembros de la UE han promovido políticas de *"better regulation"*. En un primer momento estas políticas se han centrado en la simplificación y en la mejora de la calidad de las normas, como se puede comprobar en los Informes Molitor (1995) y Unice (1995), pero también se ha intentado mejorar la información y el análisis ex-ante del impacto normativo, sobre todo a través de los "cuestionarios de impacto" de la normativa propuesta (Pelkmans, Labory, Majone 2000). Desde mediados de los años 1990 la evaluación de impacto normativo ha dado un paso más, pues ha pasado de la medición del coste a las empresas a la evaluación de los costes y beneficios a los diferentes *"stakeholders"* o actores afectados. Con ello, se pasa de considerar tan sólo los intereses de la comunidad de negocios para pasar a considerar también los intereses de la sociedad civil y de los ciudadanos en general. En última instancia, como diversos documentos de la OCDE nos indican, la mejora de la regulación implica democratización de la elaboración de normas y democracia de más calidad. De ahí que en estos momentos sea esencial considerar la consulta a todos los actores implicados, y no sólo a los más poderosos o mejor organizados (como sindicatos o asociaciones empresariales), así como la presentación de los anteproyectos a toda la ciudadanía –comunicación efectiva-, como un paso previo a toda regulación que supere los test de calidad normativa. Si a eso se añade la necesidad de realizar un análisis ex-ante del impacto de la norma sobre toda la sociedad, con el objetivo de evaluar su impacto neto, la simplificación y la mejora de su redacción, comprenderemos el potencial de las políticas de *"better regulation"* para prevenir las capturas y fomentar un gobierno más imparcial, abierto y responsable.

Finalmente, es necesario destacar la importancia de las políticas de regulación y gestión de los conflictos de interés. La definición que da la OCDE de un conflicto de interés es la siguiente: "El conflicto de intereses de los responsables públicos⁴ es un conflicto entre obligaciones públicas e interés privado que puede indebidamente influir en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades" (OCDE, 2004). Dicho esto, a pesar de las diferencias, es obvio que cualquier país que quiera luchar contra la corrupción y los actos inmorales en su Administración debe tener una legislación de conflictos de interés e incompatibilidades avanzada y rigurosa, que impidan los conflictos de interés reales, posibles e, incluso, aparentes.

Para finalizar este análisis de las posibles patologías en las relaciones de los altos funcionarios, no podemos dejar de considerar también **las relaciones de éstos con los subordinados**. Tal vez sea ésta la relación donde menos riesgos hay de dañar la imparcialidad, pero también existen patologías en este tipo de relaciones. Los altos funcionarios se relacionan hacia abajo con los sindicatos y los empleados subordinados. Los problemas que se pueden derivar de una relación inadecuada con los sindicatos son el control consentido a los sindicatos de áreas clave de las organizaciones, la dejación de su papel de servidores del interés general en las negociaciones con éstos y, entre otros más, la inacción ante las huelgas de celo. Los sindicatos tienen un papel esencial en un Estado social y, cómo no, en la defensa de los derechos de los empleados públicos, pero los sindicatos no pueden sustituir a los legítimos representantes del pueblo en la toma de decisiones, ni pueden tomar el control de servicios esenciales y mantener a

⁴ Responsable público se refiere a todo tipo de cargo público, sea electo o de nombramiento, sea en el gobierno central o en gobiernos sub-nacionales.

la sociedad rehén de sus decisiones; los altos empleados que negocian con los sindicatos deben evitar poner por delante su interés como empleado al interés general, ello exige tensiones y, en ocasiones, conflictos, pero la cesión permanente produce daños a la economía nacional, a la imagen de la Administración y al funcionamiento de los servicios públicos, además de atentar contra el principio de igualdad democrático. Ciertamente, la solución a estos problemas está más en el apoyo del nivel político a los altos funcionarios que se relacionan con sindicatos, al menos en todo lo que implique una razonable defensa del interés general, y en la adecuada regulación del derecho de huelga. Sin lugar a dudas más y mejor rendición de cuentas y transparencia reducen la posibilidad de todas estas patologías. Por otra parte, en las relaciones con los subordinados, sobre todo cuando son de la misma área de trabajo, puede existir un mal entendido compañerismo que permita los abusos, la ineficacia notoria y el despilfarro de recursos. Muchas veces los funcionarios subordinados asignan unos poderes deónticos al superior atribuyéndolo la obligación de defender sus privilegios. Los daños sobre la imparcialidad son evidentes, al tratar de forma privilegiada a quienes más contribuyen al deterioro de la imagen de las instituciones. Para reducir estas posibles patologías es importante la introducción de una equilibrada y rigurosa evaluación del desempeño –que evite “la tendencia central”–, así como una inspección de servicios que controle también los rendimientos.

CONCLUSIONES

Los estudios de gestión pública, para ser útiles, deben partir de una adecuada definición del problema administrativo que quieren analizar. En este texto hemos optado por tratar un problema de tipo procedimental -aunque tiene enormes conexiones con los rendimientos-, como es el de la ausencia de imparcialidad en el servicio civil. Para tratar este problema creemos que es esencial aceptar que las ciencias sociales pueden explicar comportamientos, partiendo de la conexión entre tres elementos, los deseos de los actores, las creencias que ellos poseen y las oportunidades con las que cuentan. También es muy útil usar la teoría de redes y distinguir los sistemas de redes en los que operan los funcionarios civiles de nivel superior. Estos sistemas de redes generan estructuras de obligaciones y poderes diversos y, por ello, oportunidades para la actuación inmoral diferentes. No se puede negar que las relaciones de los actores burocráticos de nivel superior son complejas y que poseen una gran diversidad de campos de interacción. Cada uno de esos campos tiene su propia lógica y sus propios sistemas de incentivación. Pretender que los burócratas superiores solo actúan en una dimensión es dejar fuera de análisis otro gran conjunto de actividades de gran impacto social.

Ahora bien, estas personas ocupan un puesto que tiene una asignación de funciones colectiva, de toda la sociedad, y, en función de ello, un estatus determinado, con todos los poderes y obligaciones que se derivan socialmente de él. El estatus depende de las creencias de la sociedad sobre la misión final del servicio público. Todas las sociedades a lo largo de la historia han demandado del Estado servicios, desde seguridad a bienestar, pasando por justicia (Mulgan, 2007). Hoy en día, al menos en las sociedades democráticas, tendemos a entender la justicia como imparcialidad (Barry, 1995). En consecuencia, existe una asignación colectiva de poderes deónticos a los servidores públicos para que sirvan al interés común con imparcialidad.

Lo que en este texto hemos tratado de exponer es que, debido a que los funcionarios públicos –en nuestro caso los de nivel superior- están insertos en redes específicas y diversas por virtud de ocupar su cargo, esas redes también les asignan estatus. El problema es que en esas asignaciones existe un riesgo muy importante de captura, es decir, un riesgo de que se ponga al servicio de cada red el poder atribuido a los altos funcionarios. Para ello basta con que los deseos egoístas –propios de todo ser humano- se unan a creencias que los justifiquen y oportunidades e incentivos que los amparen.

En suma, de cara a evitar estos diferentes tipos de capturas, creemos que es esencial distinguir las distintas redes donde se producen y los distintos poderes deónticos de que disfrutan los altos funcionarios para desarrollar su trabajo. También, consideramos que el sistema de creencias es clave para el funcionamiento colectivo y para la explicación de las conductas individuales. Sólo a partir de estas premisas se pueden diseñar instituciones ad hoc que incentiven

conductas honestas y desincentiven las deshonestas en cada tipo de redes. Al final, el buen gobierno depende no sólo de las buenas intenciones de los gobernantes, sino sobre todo del sistema de asignación colectiva de estatus, la configuración de las instituciones apropiadas y la capacidad de la sociedad para sancionar la traición a las asignaciones.

BIBLIOGRAFÍA

ABERBACH, J. D., R. D. PUTNAM, y B. A. ROCKMAN (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

ADES, A. y DI TELLA, R. (1997) "The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results" en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.

ALFORD, C. FRED (2001) *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*. [Cornell University Press](#). ISBN 0-8014-3841-1.

ANDERSON, CH. y TVERDOVA, Y. (2003) "Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies," *American Journal of Political Science* 47, 91–109.

BAENA, M. (2000) *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid.

BAENA, M. (1999) *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*, Tecnos, Madrid.

BARRY, B. (1995) *Justice as Impartiality*, Oxford University Press, Oxford.

BARZELAY, M. (en prensa) "The Study of Public Management: Reference Points for a Design Science Approach" en *Reforming the Public Sector: How to Make the Difference?* Ed. Giovanni Tria and Giovanni Valotti, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

BEETHAM, D. (1994) *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres.

BEETHAM, D. (1991) *The Legitimation of Power*, Basingstoke, MacMillan.

BEKKE, H.A., PERRY, J. y TOONEN, T. (1996) *Civil Service Systems*. In *Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington.

BENINK, H. y SCHMIDT, R. (2004) "Europe's single market for financial services: Views by the European Shadow Financial Regulatory Committee", *Journal of Financial Stability*, nº 1, 2004: 157-198.

BOUDON, R. (2010): "El homo sociologicus: ni idiota racional ni irracional" en Noguera, J.A. (ed.) *Teoría sociológica analítica*. CIS, Madrid.

BOWLER, S. y KARP, J.A. (2004) "Politicians, scandals, and trust in government," *Political Behavior* 26(3), 271-287.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1997) "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9: 61-102.

BRYSON, JOHN (2011) *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*, 4th ed. San Francisco: Jossey-Bass.

BUCHANAN, M. (2002) *Small World: Uncovering Nature's Hidden Networks*, Weidenfeld y Nicolson, Londres.

BUNGE, MARIO (1966) "Technology as Applied Science," *Technology and Culture* 7 (3): 329-347.

COOPER, T. L Y WRIGHT, N. D. (1992) *Exemplary public administrators: character and leadership in government*, Jossey-Bass, San Francisco.

- DAHL, R.** (1999) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid.
- DE GRAAF, G. Y HUBERTS, L.W.J.C.** (2008) "Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design", *Public Administration Review*, July-August, 2008: 640-653
- DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A.** (1997) "The 'Perverse Effects' of Political Corruption" en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- DREHER, A. y HERZFELD, T.** (2005) *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence* [online]. Available from: <http://ssrn.com/abstract=734184>.
- DRURY, C. A., KRIECKHAUS, J. y LUSZTIG, M.** (2006) 'Corruption, Democracy, and Economic Growth', *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, 27 (2), 121–36.
- ELSTER, JON** (1989) *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GARCÍA LÓPEZ, R. y GARCÍA MORENO, M.** (2010) *La gestión para resultados en el desarrollo*. BID, Washington D.C.
- GOFFMAN, ERVING** (1959) *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Anchor.
- GOODIN, R. E.** (2003) *Reflective Democracy*, New York, Oxford University Press.
- GOODSELL, Ch.** (1983) *The Case for Bureaucracy A Public Administration Polemic*, Chatham House, N.J.
- GRANOVETTER, M.** (1985) "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology* 91: 481-510.
- GUPTA, S., DAVOODI, H., y ALONSO-TERME, R.** (1998) *Does corruption affect income inequality and poverty?* IMF Working Paper, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- GUTTMANN, A. Y THOMPSON, D.** (2006) *Ethics and Politics, cases and comments*. Thomson Wadsworth, Canadá.
- HECLO, H. Y WILDAVSKY, A.** (1981) *The Private Government of Public Money*, McMillan, Londres.
- HEDSTRÖM, PETER** (2005) *Dissecting the Social: Principles of Analytic Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HODGSON, G. M., y JIANG, S.** (2007) *The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective*. *Journal of Economic Issues*, 41 (4): 1043-1061.
- HOLLINGER, R.C. Y CLARK, J.P.** (1983) "Deterrence in the Workplace: Perceived Certainty, Perceived Severity, and Employee Theft", *Work and Occupation* 62, nº 2: 97-114.
- IACOVIELLO, M. y STRAZZA, L.** (2009) "De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América latina", documento presentando en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, 27 al 30 de octubre.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA, M. Y PALOMAR, A.** (2009) *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons, Madrid.
- KOOIMAN, J. (comp.)** (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres: Sage.
- LAWLER, E. E.** (1993) *Motivation in Work Organizations*, Brooks, Monterrey.
- LEVITT, BARBARA, and JAMES G. MARCH.** (1988) "Organizational Learning," *Annual Review of Sociology* 14: 319-40.

- LOWI, T.** (1979), *The End of Liberalism*, W.W Norton and Company, Nueva York.
- MAURO, P.** (1995) "Corruption and Growth" *Quarterly Journal of Economics* CX, nº 3 (agosto), pags. 681-712.
- MORGAN, D.** (1994) G. "The Public Interest" en T.L. Cooper *Handbook of Administrative Ethics*. Nueva York, Marcel Dekker.
- MULGAN, G.** (2007), *Good and Bad Power. The ideals and Betrayals of Government*, London, Penguin.
- NOGUERA, J.A.** (ed.) *Teoría sociológica analítica*. CIS, Madrid.
- NSW PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, LEGISLATIVE ASSEMBLY** (2005), *Risk Management in the NSW Public Sector*, September.
- OECD** (2004) *Managing Conflicts of Interest in the Public Service*. OECD, Paris.
- OCDEa** (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes and Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF 1, Governance, OCDE, París.
- OCDEb** (2009) "Principles for Transparency and Integrity in Lobbying", GOV/PGC/ETH(2009)7, Governance, OECD, París.
- OSPINA, S.** (2006): "Informe de conclusiones del área temática: Planificación, presupuestación y evaluación por resultados", documento presentando en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- OSTROM, E.** (1998): "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review* 92 (1): 1-22.
- PAGE, E. y WRIGHT, V. (eds)** (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford University Press, Oxford.
- PELKMANS, J., S. LABORY, and G. MAJONE** (2000) 'Better EU Regulatory Quality: Assessing Current Initiatives and New Proposals' in G.Galli and J. Pelkmans (eds.), *Regulatory Reform And Competitiveness In Europe*, Volume 1: Horizontal Issues, Cheltenham, UK : Elgar.
- PETERS, G.** (1987) « *Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making* », en J.E. Lane (ed.) *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, London.
- PETERS, G.** (1999) *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PETERS, G.** (2001), *The Future of Governing*, Lawrence, University Press of Kansas.
- PETERS, G.** (2006), "Democracia y administración pública: la conexión emergente", en *Administración y Ciudadanía*, Vol 1 N° 1, pp. 29-46.
- PETERS, G. y PIERRE, J.**, (2004) *Politization of the Civil Service in Comparative Perspective : The Quest for Control*. Routledge, Londres.
- PHARR, S.J. y PUTNAM, R.D.** (2000) *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- ROBLES, A. (coord.)** (1996) *Política en penumbra: patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Siglo Veintiuno de España, Madrid.
- ROTHSTEIN, B. y TEORELL, J.** (2008) "What is Quality in Government? a Theory of Impartial Government Institutions", en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 21 N° 2, Abril, pp. 165-190.

- SARTORI, G. (1992)** *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid.
- SCHARPF, F. (2005)** “*Conceptos de legitimación más allá del Estado –Nación*”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 13, pp. 13-50.
- SEARLE, J. R. (2006)** “*Social Ontology: Some Basic Principles*”. *Papers*, *Revista de Sociología*, n° 80: 51-71. Reproducido en Noguera, J.A. (ed.) *Teoría sociológica analítica*. CIS, Madrid, 2010.
- SCHEDLER, A. (1999)** “*Conceptualizing Accountability*”, en Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracias*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, pp. 13-28.
- SIMON, H. (1947)** *Administrative Behavior*, The Free Press, Nueva York.
- SULEIMAN, E. (1984)** *Bureaucrats and Policy Making*. Holmes and Meyer, Nueva York.
- SVARA, J. (1999)**, « *Dichotomy and Duality : Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities* », *Public Administration Review* n° 45 : 221-232.
- VILLORIA, M.** « *Vulnerable processes and corruption risk assessment*” en 2009 OECD GLOBAL FORUM ON PUBLIC GOVERNANCE, OECD, París, en prensa.
- VILLORIA, M. Y JIMÉNEZ, F.** (en prensa): “*La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos*”, REIS, aceptada para publicación.
- WALDO, D. (1946)** *The Administrative State*, Chandler, San Francisco.
- WEBER, M. (1984)** *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WEBER, M. (1986)** *El político y el científico*, Alianza, Madrid.
- WEI, S.-J. (2000)** “*How Taxing is Corruption on International Investors?*”, en *Review of Economics and Statistics*, February 2000, 82(1): 1-11; disponible en <http://www.nber.org/~wei/data/wei2000a/wei2000a.pdf>
- WENCES, I. (2010)** “*Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social*” en Villoria, M. y Wences, I. *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Los libros de la Catarata, Madrid.
- WRIGHT, R. (1996)**: *The Moral Animal. Why we Are the Way we Are*. Vintage Books, New York.
- WORLD BANK (2006)** *Anti-corruption* [online]. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTI-CORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>.