



ARTÍCULO ORIGINAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.30545/academo.2021.ene-jun.7>

Los códigos de buen gobierno ¿son útiles para mitigar los pseudoliderazgos públicos?

Are good governance codes useful to mitigate public pseudo-leadership?

María Ángeles Abellán López¹

<https://orcid.org/0000-0002-6553-0227>

Universidad de Valencia. España. E-mail: maria.a.abellan@uv.es

Gonzalo Pardo-Beneyto

<http://orcid.org/0000-0001-7142-1740>

Universidad de Alicante. España. E-mail: gonparbe@gmail.com

Resumen

El liderazgo es uno de los roles principales de las instituciones y la falta de integridad de ciertos líderes afecta la lógica de decisión. La corrupción del liderazgo degenera en un pseudoliderazgo, que se beneficia del principio de jerarquía que existe en todas las organizaciones. La falta de integridad de los líderes afecta a la toma de decisiones y a la estructura de la organización. Las dinámicas corruptas suelen manifestar un comportamiento regular y organizado porque se adaptan a un guion institucionalizado y a la existencia de redes interpersonales. Los casos de corrupción han estimulado en la última década la elaboración de un repertorio legislativo de códigos de buen gobierno en las administraciones públicas. Los códigos de buen gobierno son herramientas que tienen como objetivo regular el comportamiento de los políticos. Este trabajo aborda el estudio de la eficacia preventiva de los códigos de buen gobierno frente a marcos corruptos creados en instituciones públicas y se centra en un estudio de caso.

Palabras clave: Liderazgo; corrupción política; buen gobierno.

Abstract

Leadership is one of the main roles of institutions and the lack of integrity of certain leaders affects the decision logic. The corruption of leadership degenerates into a pseudo-leadership which benefits from the principle of hierarchy that exists in all organizations. The lack of integrity of the leaders affects decision making and the structure of the organization. Corrupt dynamics often show regular and organized behavior because they adapt to an institutionalized script and to the existence of interpersonal networks. Corruption cases have stimulated in the last decade the elaboration of a legislative repertoire of codes of good governance in public administrations. Good governance codes are tools that aim to regulate the behavior of politicians. This work addresses the study of the preventive efficacy of good governance codes in the face of corrupt frames created in public institutions and focuses on a case study.

Keywords: Leadership; political corruption; good governance.

¹ Correspondencia: maria.abellann@gmail.com

Artículo recibido: 09 abr. 2020; aceptado para publicación: 14 ene. 2021.

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar.

**Este trabajo se presentó en el XIV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) en el Panel 5.12 La corrupción desde la Ciencia Política: retos y posibilidades, que tuvo lugar en Salamanca (España) los días 10, 11 y 12 de julio de 2019.*



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons.

Página web: <http://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/>

Citación Recomendada: Abellán López, M. A., y Pardo-Beneyto, G. (2021). Los códigos de buen gobierno ¿son útiles para mitigar los pseudoliderazgos públicos?. ACADEMO (Asunción), 8(1):77-87. <http://dx.doi.org/10.30545/academo.2021.ene-jun.7>

Introducción

Todas las administraciones públicas se estructuran según el principio de jerarquía, elemento imprescindible de la organización weberiana. Los organigramas ofrecen la representación gráfica de la jerarquización de la autoridad que en las organizaciones públicas suele coincidir con la del liderazgo, bien sea transaccional o transformacional (Bass, 1985).

La falta de integridad de los líderes afecta a toda la lógica decisional y genera un caldo de cultivo proclive a la mala praxis y cuando ésta se institucionaliza, degenera en tramas de corrupción. En consecuencia, ciertos líderes, sean electos o designados que ocupan cargos con poder político, devienen en pseudolíderes cuando con sus acciones y decisiones crean, apoyan, facilitan y promueven el traspaso de recursos públicos para sus fines particulares de manera ilícita.

¿Podrían evitarse los pseudoliderazgos que arraigan en las redes informales de la organización que promueven las prácticas corruptas? ¿Son los códigos de buen gobierno eficaces para disuadir la emergencia de los pseudoliderazgos? ¿O, por el contrario, se necesitan mecanismos adicionales complementarios y más comprensivos para su contención?

Reflexionar sobre tales interrogantes es la pretensión de este trabajo y para ello se fundamenta en las siguientes bases teóricas. La primera establece la contraposición entre el liderazgo transaccional y el liderazgo transformador (Burns, 1978; Bass, 1985) haciendo referencia su consistencia ética. Se trata de conocer qué tipo de liderazgo es más o menos íntegro y si puede o no derivar en pseudoliderazgo.

El segundo marco teórico se incardina en el análisis de Della Porta (1996, 2001) y cuyas categorías analíticas encajan con el estudio de caso seleccionado: la *Operación Taula*. Dado que no ha sido posible acceder al sumario judicial, se ha realizado un vaciado de información de la

hemeroteca, su posterior seguimiento y un estudio de las *website* de las empresas de la trama corrupta.

La tercera base teórica presente en este trabajo se sustenta en la clásica tipología de Lowi (1964, 1972) sobre las políticas públicas, a la que se ha introducido adaptaciones, *mutatis mutandi*, para aplicarlas a los códigos de buen gobierno.

La existencia de tramas corruptas con alto grado de sofisticación y dirigidas por pseudolíderes ha alentado en la última década la elaboración de un amplio repertorio legislativo de códigos de buen gobierno en las diferentes administraciones multinivel.

Respecto a la disposición de los contenidos de este artículo se estructura del siguiente modo. En primer lugar, se establecen las bases conceptuales del liderazgo transaccional, transformador y del pseudoliderazgo. Después, se aborda la eficacia de los códigos de buen gobierno ante las tramas corruptas como el estudio de caso que se propone. A continuación, se relaciona estas modalidades de liderazgo y el caso empírico de la *Operación Taula* como pseudoliderazgo. Finalmente, se plantea una discusión y se ofrecen unas breves conclusiones finales.

Nuestra intención a lo largo de este trabajo ha sido utilizar un lenguaje inclusivo y si hemos empleado fórmulas en masculino universal nos gustaría que se entendiera como una cuestión de economía lingüística.

Metodología

La metodología de esta investigación se basa en la búsqueda documental sistemática, la revisión de la literatura y el análisis de las experiencias relacionadas con el estudio de caso. Con esta meta, se han analizado las principales noticias de la hemeroteca (Cuadro 1) sobre el caso *Taula* con el objetivo de interpretar y reconstruir los hechos acaecidos en esta trama de corrupción.

Cuadro 1. Noticias de la hemeroteca analizadas en este trabajo.

Medio	Noticia	Fecha de publicación	Enlace
El Mundo	Las grabaciones de Alfonso Rus revelan favores políticos a un sobrino de Rita Barberá	06/05/2015	https://n9.cl/gizo4
Las Provincias	Benavent: «Estoy muerto de miedo por si me ponen un sicario»	26/05/2015	https://n9.cl/dt78
Las Provincias	Marcos Benavent: «He sido un yonqui del dinero. Voy a hacer daño a mucha gente»	27/05/2015	https://n9.cl/0acx5
Las Provincias	La trama de Imelsa organizaba comidas para repartirse las comisiones	14/09/2015	https://n9.cl/l2a86
Valencia Plaza	Marcos Benavent ante el juez: "Muchos contratos en Imelsa se hacían por puro enchufismo y fraude"	8/09/2016	https://n9.cl/r851
El Mundo	Caso Taula: El juez imputa a tres ex diputados del PSOE y PP por los contratos 'zombies'	14/09/2016	https://n9.cl/yfh40
El confidencial	La trama del PP de Alfonso Rus 'mordía' dinero hasta de las residencias de ancianos	18/09/2016	https://n9.cl/0pzxz
Eldiario.es	De Imelsa a Divalterra: las promesas de limpiar la corrupción en la Diputación de València acaban en el calabozo	27/06/2018	https://n9.cl/pcw1w
El País	La Diputación de Valencia cerrará la empresa pública Divalterra, la antigua Imelsa	09/07/2018	https://n9.cl/2umhn
Valencia Plaza	Adiós a la vieja Imelsa, la devoradora de altos cargos de todos los colores	10/07/2018	https://n9.cl/ypkvh
Público	Sergi Castillo: "Taula fue el terremoto final de una masclatá que aún reserva algún petardo"	15/11/2018	https://n9.cl/i6euy
Valencia Plaza	La mitad del caso Imelsa, prácticamente instruida tras tres años de pesquisas	26/01/2019	https://n9.cl/vdyf
Público	Costa ratifica ante el juez que Camps ordenó contratar con empresas de la trama Gürtel	28/01/2019	https://n9.cl/vyzgm
ABC	El tripartito no puede cuantificar el «pufo» en Ciegsa después de tres años de investigación	29/01/2019	https://n9.cl/u6qa1
La Vanguardia	Los documentos en poder del 'yonki del dinero' hallados en un piso de Zaplana, una "hoja de ruta" con los pasos dados	13/02/2019	https://n9.cl/jdb8
Valencia Plaza	La UCO asegura que Grau utilizó relojes adquiridos por un adjudicatario como "método de pago"	01/04/2019	https://n9.cl/ux5y
El País	La juez envía a prisión al cuñado de Rita Barberá por la trama de comisiones	04/04/2019	https://n9.cl/azyx4
Eldiario.es	Rus y otro imputado en Taula transfirieron 2,1 millones a Suiza siendo alcalde y presidente de la Diputación	12/04/2019	https://n9.cl/imhq
Europa Press	El TSJCV envía al juzgado la causa por blanqueo que sobreesayó a Domínguez tras pedirlo el fiscal	12/06/2019	https://n9.cl/9h258
Público	Ricardo Costa evitará la cárcel a cambio de trabajos comunitarios por colaborar en el 'caso Gürtel' y destapar la 'caja B' del PP	13/06/2019	https://n9.cl/vd8gy

Para llevar a cabo este estudio introductorio se va a utilizar la metodología comparada que se caracteriza por abordar el objeto de estudio a través de razonamientos lógicos. Con esta metodología se pueden testar hipótesis de investigación indiciarias para comprobar si son de interés científico. Si bien puede parecer que los estudios de caso no están dentro de las dinámicas de la comparación no hay nada más lejos de la realidad y es que el marco teórico utilizado y sus referencias sirven para que otras investigaciones vayan generando conocimiento sobre los temas de estudio elegidos (Lijphart, 1971; Sartori y Morlino, 1999; Landman, 2016).

Resultados

Una vez se han especificado los aspectos metodológicos más relevantes, es el momento de pasar a definir el marco teórico de este trabajo.

Las brechas éticas y el lado oscuro del liderazgo

Todas las organizaciones requieren un rol de liderazgo que las conduzca a la consecución de sus objetivos. Las teorías sobre liderazgo han generado numerosas definiciones sobre este fenómeno al que se han dedicado ríos de tinta.

Todo liderazgo se ejerce en un contexto caracterizado por una cultura organizacional y la gestión de las personas inmersas en la organización. No obstante, hay que reconocer que los contextos organizacionales, por sus características y su diversidad, son un caldo de cultivo para el desarrollo de numerosas modalidades de liderazgo y de líderes (García, 2010).

Dado el extenso catálogo tipológico existente sobre liderazgo, en este trabajo nos centraremos en la contraposición entre liderazgo transaccional y transformacional (Burns, 1978; Bass, 1985) puesto que esta dicotomía, además de ser fructífera, nos permite arribar en el concepto de pseudoliderazgo. De hecho, recientes investigaciones (Simola, Barling y Turner, 2010; Ciulla, 2009) se han interesado por los aspectos éticos del liderazgo y cómo el *lado oscuro* de los líderes puede degenerar en pseudoliderazgo.

El liderazgo transaccional se refiere a un proceso de intercambio de intereses entre los líderes y sus colaboradores, en el que las recompensas y/o castigos tienen un papel importante en el rendimiento y resultados del liderazgo. Este estilo se enmarca en un liderazgo basado en una suerte de transacción entre líder y miembros de la organización en el que se acepta la influencia del líder siempre que éste les proporcione recursos valiosos. Los líderes transaccionales utilizan la negociación y el intercambio para conseguir sus objetivos. Se trata, pues, de un liderazgo orientado hacia la tarea y los beneficios netamente materiales. Y, aunque es posible conceder cierto nivel de integridad, también es posible identificar riesgos ya que un líder transaccional puede llegar a asumir que, el fin justifica los medios, y derivado de esto puede llegar a ver a la persona como un medio para alcanzar sus fines (Arredondo, 2010). El líder transaccional es indiferente al ser humano con quien está interactuando y recurre a la otra persona simplemente viéndola como alguien más (Price, 2003). Por esta razón, se dice que el liderazgo transaccional manifiesta una ética de la contingencia, una ética situacional, puesto que hacer lo correcto depende de las alternativas disponibles y la maximización de beneficios (Kanungo, 2001). Si bien es cierto que el

liderazgo transaccional presenta bases de integridad también lo es que se reconocen los riesgos de ejercer un liderazgo carente de ella (Arredondo, 2010).

Por su lado, el liderazgo transformacional es considerado como más sublime y de mayor calado moral hasta el punto de establecer equivalencia con un liderazgo auténtico y dotarse de un nivel de integridad más elevado que el transaccional (Bass, 1985, 1998). Este estilo de liderazgo aglutina varios aspectos como el carisma, la provisión de un significado compartido de las acciones y actividades de la organización, de estímulo intelectual, de generación de un ambiente laboral propicio para que los colaboradores se identifiquen con las metas organizacionales. Según Bass, el liderazgo transformacional está integrado por cuatro dimensiones: el carisma o influencia idealizada (*idealized influence*) que se refiere al comportamiento carismático del líder para sus seguidores, la estimulación intelectual (*intellectual stimulation*) que incide en la valía de las aportaciones de los colaboradores, la motivación inspiradora (*inspirational motivation*) que dinamiza a los seguidores y la consideración individualizada (*individualized consideration*) que implica el apoyo a las necesidades individuales de los colaboradores.

Ambos estilos, transformacional y transaccional, tienen su propia parcela de integridad y son compatibles con un comportamiento ético aceptable. Aronson (2001) elaboró un modelo comparativo entre los atributos del liderazgo transformador y el pseudoliderazgo concluyendo que formalmente tienen elementos similares, pero difieren en los valores que sustentan. Sin embargo, para Bass, el liderazgo transformacional auténtico es en pureza íntegro y ajeno al pseudoliderazgo, por lo que un liderazgo transformacional (basado en la integridad) no puede degradarse en un liderazgo pseudo transformacional (ausencia de integridad).

El pseudoliderazgo es ejercido por individuos interesados exclusivamente en sus fines particulares, en la manipulación de la verdad y de las personas a su cargo para la obtención de sus propósitos particulares a toda costa y por encima de cualquier

consideración. Cuando estos individuos ocupan roles de autoridad y detentan puestos de máxima jerarquía, el riesgo de corruptibilidad es muy alto porque utilizan su poder en provecho propio, además de expoliar a la organización y desprestigiarla.

La relación liderazgo y ética sigue despertando interés para conocer el papel que ejercieron los líderes en sus organizaciones en el contexto de la crisis financiera y de los escándalos organizaciones de la última década. Son numerosas las conductas no éticas de muchos líderes que arrastraron y abismaron a sus organizaciones, tanto en el dominio corporativo como político, y que afectaron a la confianza de la sociedad en sus instituciones (Luthans y Avolio, 2003; Avolio, Walumbwa y Weber, 2009). Algunos ejemplos conocidos globalmente son los de *Enron*, *Volkswagen*, *Scandia* y *Siemens*. Asimismo, tenemos casos de corrupción política y financiera que fueron gestionados y alimentados por líderes políticos muy conocidos (De Lancer Julnes y Villoria, 2014; Villoria, Van Ryzin y Lavena, 2013).

Estas brechas éticas en el rol de liderazgo son las que dan carta de naturaleza a los pseudoliderazgos. Las prácticas corruptas e ilegales se institucionalizan en las redes informales de la organización siendo facilitadas por la prelación y obediencia jerárquica.

La eficacia de los códigos de buen gobierno ante las tramas de corrupción

Es incuestionable que la falta de sistemas de rendición de cuentas y de eficacia en los controles institucionales favorece la emergencia de tramas corruptas. Rosanvallon (2015) afirma que el concepto de interés general es difícil de captar en su sentido positivo y, por esta razón, se tiende a identificar con las personas que ocupan cargos institucionales, bien por elección o por designación. De ahí el profundo rechazo que produce la apropiación de los fondos públicos para el beneficio particular. En esta línea argumental, Rosanvallon sostiene la especificidad de los comportamientos delictivos cometidos por los cargos públicos que no son equiparables a los de los particulares, desde el punto de vista de las consecuencias ético políticas. Los delitos de los

políticos electos y de los altos cargos no son una transgresión sin más de ciertos artículos del Código Penal sino que traicionan la confianza pública, deslegitiman las instituciones políticas y genera un problema estructural de corrupción.

La opacidad, las regulaciones ineficaces o inexistentes y la debilidad institucional incentiva el desarrollo de redes informales corruptas en las organizaciones públicas.

Tanzi (1998) señaló ciertos elementos que influyen en las prácticas corruptas como la presencia o ausencia de principios éticos de gobierno, las leyes de financiación de campañas políticas, la eficacia de los sistemas de control y la ejemplaridad que proporcionan los líderes con sus acciones. Pettit (1999) afirmaba que las instituciones han de tener presente en todo momento la idea de corruptibilidad de los cargos públicos para evitar la sensación de impunidad en la medida en que socava la legitimidad. De esta forma, los códigos de ejemplaridad pueden contribuir a definir y regular los comportamientos públicos ante las tentaciones que se presentan cuando se está en posesión del poder político. La idea de buen gobierno apunta a la necesidad normativa de diseñar iniciativas legislativas centradas en describir los principios y códigos que han de regular las conductas de gobernantes y altos cargos (Abellán-López, 2017).

El propósito de los códigos de buen gobierno no es encarnar una mera declaración de principios o una muestra de autorregulación puesto que la evidencia empírica se ha encargado de demostrar su ineficacia, máxime cuando se trata de una adhesión voluntaria. Por consiguiente, el establecimiento de sistemas preventivos y sancionadores obligatorios y vinculantes se presenta como una necesidad política de primer nivel.

Los códigos de buen gobierno requieren la presencia de instrumentos con cierto grado de coerción sobre los individuos que forman parte de la organización pública. Si no hay una contrapartida coercitiva, un coste personal, legal y reputacional tanto para el pseudolider como a sus necesarios

colaboradores, los incentivos para el cumplimiento de los principios normativos serán inexistentes. Las políticas públicas de gestión de la integridad asistidas por instrumentos estructurales de control pueden desempeñar un papel de eficaz cortafuegos. Por esta razón, los códigos de buen gobierno pueden o no funcionar en virtud del grado y modo en que se ejerza la coerción.

La tabla 1 ofrece una tipología de políticas públicas de integridad aplicables a los códigos de buen gobierno. Esta clasificación se fundamenta en Lowi (1964, 1972) que clasificaba las políticas públicas en función de un doble criterio: 1) el modo en que se ejerce la coerción que puede ser directa o indirecta y 2) el sujeto sobre el que se ejerce la coerción que puede recaer en el individuo o en la institución. Siguiendo el marco analítico de Lowi, *mutatis mutandi*, vamos a considerar que la aplicación efectiva de los códigos de buen gobierno depende del grado y modo en que se ejerza la coerción, pero también del comportamiento activo o pasivo de los sujetos receptores de las medidas. La tabla 1 resume la combinación de tales criterios.

Tabla 1. Tipología de alternativas políticas aplicables a los códigos de buen gobierno.

	Comportamiento individual	Comportamiento institucional
Pasivo	Principios éticos/deontológicos (1)	Apertura y transparencia (3)
Activo	Disuasorias (2)	Control y rendición de cuentas (4)

Fuente: Elaboración propia a partir de Lowi.

A partir de la combinación de los criterios de la tabla 1 se van a identificar las principales alternativas con las que cuentan las políticas públicas de gestión de la integridad para su efectividad y que se materializan en cuatro combinaciones.

Las políticas basadas en los principios éticos deontológicos (1) se ejercen sobre el individuo y poseen un carácter pasivo desde el punto de vista coercitivo. Se trata de catálogos normativos, de carácter voluntario, que orientan al individuo sobre las conductas morales adecuadas en su desempeño

institucional y se fundamentan en la autorregulación y en la autolimitación.

Las políticas basadas en estrategias disuasorias (2) también recaen sobre el individuo, pero difieren de las anteriores en el papel activo del sujeto. La prescripción de conductas positivas acordes a los valores institucionales suele ir acompañada de una serie de faltas jerarquizadas en función de ciertos principios como la legalidad, la tipicidad de las faltas y sanciones, la irretroactividad, la proporcionalidad, la culpabilidad y la presunción de inocencia. Desde el punto de vista coercitivo tienen un impacto directo fundamentado en un procedimiento disciplinario garantista que castiga a los incumplidores, tanto por vía administrativa como por la vía penal.

Las políticas de apertura y transparencia (3) se ejercen sobre la institución y afecta a toda su estructura. El componente coercitivo es pasivo porque su control no es un elemento significativo en su funcionamiento, aunque sí que la condiciona, especialmente desde la percepción de la legitimidad. Las políticas públicas de apertura y de transparencia se dirigen a generar confianza en la ciudadanía y ponen a su disposición información pública lo cual mitiga la discrecionalidad y facilita que cualquier particular pueda revisar las acciones de los poderes públicos. Ahora bien, esta modalidad de política públicas ha mostrado ciertas limitaciones si no va acompañada de instrumentos de control activos y estructurales que obliguen a la institución a la recogida, difusión y publicación de los datos (Pardo-Beneyto, 2016).

Por último, las políticas de control y de rendición de cuentas (4) constituyen arreglos institucionales coercitivos activos que se aplican a toda la estructura de la institución. El punto de partida es que la moral de los individuos, debido a factores culturales, institucionales o sociales es relativa y que, en consecuencia, se necesitan herramientas que sean iguales para toda la institución y controlen las posibles conductas que desvíen recursos públicos a la esfera privada de forma ilícita.

Tras el tratamiento de los pseudoliderazgos políticos y el encuadramiento tipológico de las políticas públicas sobre los códigos de buen gobierno, a continuación, se abordará el estudio de caso propuesto. Llegados a este punto cabe preguntarse ¿los códigos de buen gobierno podrían haber evitado o minimizado el impacto de las tramas corruptas y sus repercusiones en la sociedad española? En base a estas preguntas se pueden generar las siguientes hipótesis de investigación:

H₁: Las tramas de corrupción lideradas por pseudolíderes generan una estructura paralela que les permite desviar recursos públicos a su propio partido político y sus dirigentes.

H₂: La falta de instituciones disuasorias contra la generación de redes de corrupción es una causa probable de la existencia de estas redes y de las estructuras informales de la corrupción.

Los pseudoliderazgos como sustento de las estructuras de la corrupción: el caso de la Operación Taula

Della Porta (1996, 2001) afirma que el entorno de los partidos políticos no favorece el compromiso con postulados ideológicos y morales exigentes, máxime cuando se acompaña de un sistema cartelizado (Katz y Mair, 1993, 1995, 1996). El partido político es percibido como una plataforma de colocación derivada de la profesionalización política (Abellán-López y Pardo-Beneyto, 2018).

En consecuencia, se ha privilegiado la entrada en política de personas que han percibido lo público como un ejercicio de extractivismo porque su fidelidad al partido les legitima para el puesto que se les ha asignado. Esto es así, especialmente si se trata de personas que fuera de la política tienen bajos ingresos (o, directamente, no los tienen) y carecen tanto de trayectoria profesional como de futuro laboral fuera de la política.

Visto así, parece lógico la aparición del fenómeno del patronazgo en el que los puestos son un recurso

valioso para el partido (Kopecky, Mair y Spirova, 2012). El patronazgo se caracteriza como un acuerdo para distribuir los empleos públicos entre parientes (nepotismo) y amistades. Ante este tipo de situaciones, las virtudes cívicas que se le suponen a la clase política brillan por su ausencia.

La arena política (bien en el seno de los partidos políticos como en las estructuras gubernamentales) constituye uno de los escenarios donde han aparecido casos de corrupción, con tramas perfectamente organizadas en las que se incardinaban redes clientelares, y servían para el desvío de recursos públicos de manera ilícita.

Della Porta (2001) define esta conducta como la capacidad de ilegalidad, como pacto oculto, donde existe un control de estos individuos (pseudolíderes) en puestos directivos públicos. De este modo, se va generando una praxis, una serie de reglas que son participadas y seguidas por toda la organización (corrupta) y que trascienden las reglas formales establecidas por la sociedad y la legislación (Meyer y Rowan, 1977). Las dinámicas corruptas suelen manifestar un comportamiento regular y organizado, es decir, obedecen a un guion institucionalizado que implica la existencia de redes interpersonales y de asociaciones. Como afirma Cartier-Bresson (1997), estas redes se estructuran de manera clandestina y movilizan recursos en forma de intereses financieros, obediencia a jerarquías, familia, solidaridad e incluso, la violencia.

Los fundamentos teóricos de los autores mencionados *supra* nos van a proporcionar las herramientas conceptuales para profundizar en la *Operación Taula*. Este fue el nombre que le dieron los investigadores de la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil a la investigación de una trama corrupta en la Provincia de Valencia y que derivó en una estructura de recaudación generalizada en toda la Comunitat Valenciana con distintas ramificaciones. Las investigaciones de la Guardia Civil y de los *media* sobre esta trama de corrupción han documentado la existencia de dos figuras clave: los cajeros de partido y los bosses.

Por un lado, los *cajeros del partido* son los encargados de extorsionar, de promover sobornos, (en nuestra terminología legal, cohecho) entre los empresarios y contratistas del sector público y, en caso de ser insuficiente, de presionar a los que no quieren participar de tales prácticas corruptas. Desde sus distintas ocupaciones, posiciones y grados de responsabilidad preparan y diseñan las adjudicaciones de los contratos públicos, la recaudación de los sobornos (las *mordidas*) y su posterior blanqueo a través de donaciones, creación de empresas offshore, testaferros, etc.

La segunda figura, son los *bosses* cuya función es movilizar el apoyo a través de redes clientelares ofreciendo una contrapartida (favores políticos y materiales) a cambio del apoyo (Kopecky, Mair y Spirova, 2012). Estos *bosses* son los encargados de satisfacer este cumplimiento (corrupto) e impiden la introducción de cualquier otro criterio dentro de la organización (Fernández-Dols, 1997).

Ambas figuras, *bosses* y *cajeros de partido*, encajan en la tipología de pseudolíderes puesto que lo que buscan exclusivamente es el beneficio particular y/o el de la organización que representan (financiación ilegal de los partidos políticos) a costa del expolio, vulnerando las leyes, desviando los recursos públicos y la captura de las instituciones públicas para fines privados e ilícitos.

Veamos estas figuras como aparecen en la *Operación Taula*. El desempeño de la trama corrupta de la *Operación Taula* se sustentaba en el uso de instrumentos de control como la amenaza y la supresión de las redes de seguridad creada a través de la capacidad de ilegalidad. De esta forma, combinando pseudoliderazgo, control y amenazas consiguieron mantener una malla de redes recaudatorias durante un período dilatado de tiempo que abarca desde 2003 hasta 2015. Este *modus operandi* revela características señaladas por Della Porta (2001) cuando definía la corrupción en Italia como la existencia de redes informales controladas por personas (pseudolíderes) que ejercían cargos de relevancia y responsabilidad en la organización partidista y en las redes de recaudación. Tanto la

Guardia Civil como la Fiscalía determinaron en el sumario que el Partido Popular contó con cinco cajas B de dinero negro (Maroto, 2016a, 2016b). Esta trama corrupta operaba de manera similar al de otros casos de corrupción como *Gürtel* (Romero, 2017). Una de las fuentes de captación de recursos de la trama era la recepción de comisiones ilegales procedentes de los contratos públicos que se formalizaban con el sector privado.

El *modus operandi* se secuenciaba en tres fases diferenciadas. En la primera fase, se planificaba el diseño de una adjudicación a una empresa de la trama por un precio superior al valor de mercado. En la segunda fase, ya realizada la correspondiente adjudicación/licitación, una parte de esos sobrecostes se destinaban a pagar a los miembros de la red que ocupaban cargos directivos tanto en instituciones y empresas públicas como cargos de relevancia en el partido político. La tercera y última fase se destinaba al blanqueo del dinero (sobre todo el destinado al partido político) a través de donaciones anónimas. El sistema requería la existencia de cabezas visibles que ejercían el papel de cajeros de partido, suministraban incentivos y se encargaban del desvío de los caudales públicos hacia manos privadas.

Este procedimiento funcionó en entidades públicas como CIEGSA o IMELSA que son dos de los pilares de las tramas corruptas de la *Operación Taula*. A tenor de las informaciones publicadas en los medios de comunicación y de lo que se ha conocido del sumario judicial, en estas tramas existían muchos más miembros que jugaban roles importantes en el sustento de la red. El papel de instigador era fundamental pues daba órdenes en las adjudicaciones y planificaba la centralización de los pagos a nivel autonómico (Crespo, 2016). En el nivel provincial también se produjo una dinámica similar en la que participó el expresidente y el vicepresidente de la Diputación así como todo los miembros de su gabinete. De la investigación elaborada por la UCO se desprende la existencia de una red jerarquizada integrada por una serie de recaudadores que rendían cuentas a sus superiores que, a su vez, también rendían cuentas al escalafón superior político. Los ocupantes de este escalafón superior ejercían el rol

de *bosses* y aseguraban el apoyo a la red tanto de personas, empresas, recaudadores y demás miembros del partido. El papel activo de tales pseudolíderes en los puestos directivos de las altas instituciones políticas les facilitaba tejer redes para sustentar al partido dentro de las instituciones y, de esta manera, se aseguraban el apoyo de miembros importantes del organigrama del partido a las redes de financiación ilegal creadas. Un seguimiento pormenorizado de la trama en la hemeroteca permite afirmar que se hicieron favores a empresas familiares de políticos y a agencias de comunicación (Nieto, 2015); que se colocaron *trabajadores zombies* afines al Partido Popular (Pitarch, 2016) o que se “enchufaba” a personal en las organizaciones controladas por la trama.

En resumidas cuentas, los *bosses* ejercieron su desempeño con plena dedicación y conocimiento para articular una estructura organizativa oculta en la que los pseudolíderes acumularon poder gracias a la inversión de recursos obtenidos de forma ilícita (Della Porta, 1996). El suministro de incentivos selectivos resultó clave para mantener la clientela puesto que proporcionaba solidez a la red y la desigualdad de acceso a los recursos públicos constituía una característica fundamental en el poder de intermediación y distribución tales incentivos (Máiz, 2005).

Discusión

Una vez que se han visto tanto las cuatro combinaciones de criterios ofrecidos en la tabla 1 como los aspectos organizativos del caso estudiado, parece razonable precisar que sólo las políticas activas y coercitivas, aplicables tanto al individuo como a la estructura de la institución, son las que ejercen un control efectivo para mitigar la emergencia de pseudoliderazgos y tramas corruptas. Si bien las funciones pedagógicas o de concienciación de la ética pública y de autorregulación de la voluntad han de estar presentes en los códigos de buen gobierno no son suficientes para minimizar los riesgos de aparición de pseudoliderazgos y redes corruptas.

La actividad de control es el talón de Aquiles del sistema político y siempre hay insuficiencia de controles. La realidad es que se necesita una pluralidad de sistemas de control. Esta pluralidad no debe confundirse puesto que los controles no son redundantes, ni excluyentes ni intercambiables ya que operan en diferentes niveles y ámbitos.

Por consiguiente, los códigos de buen gobierno son necesarios pero insuficientes para combatir las estructuras corruptas creadas específicamente para desviar los caudales públicos y destinarlos a fines particulares.

El establecimiento de catálogos sancionadores, la coordinación de las distintas agencias e instituciones de control (control interno, externo, agencias antifraude, etc.), la emisión periódica de evaluaciones y auditorías con publicidad activa, la creación de bancos compartidos de información y experiencias sobre el rendimiento institucional, la estandarización de protocolos y el compromiso de los partidos políticos para separar a sus cargos políticos que transgredan tales códigos desempeñan un papel decisivo en el diagnóstico y lucha contra la corrupción. Han de generarse instituciones y normas que sean disuasorias y que influyan directamente en el campo de acción de los cargos públicos.

En el epígrafe anterior se ha descrito a grandes rasgos el funcionamiento de la trama corrupta denominada *Operación Taula* y el papel desempeñado por los *bosses*, instigadores y cajeros de partido que eran altos cargos electos o designados para gestionar los recursos públicos. La aplicación de un código de buen gobierno con una exigente capacidad coercitiva y sancionadora hubiera dificultado la emergencia de pseudolíderes y de la red corrupta pero no la hubiera impedido. En resumidas cuentas, no genera suficientes incentivos para disuadir de no formar parte de la organización paralela ni para detener la actividad de los pseudolíderes.

En consecuencia, el elemento más determinante es la inequívoca voluntad política de desterrar las prácticas corruptas y sancionar tanto política como

socialmente a los que atentan contra el interés general, en el sentido atribuido por Rosanvallon. Los códigos de buen gobierno o tienen capacidad coercitiva/sancionadora y son de obligado cumplimiento o su efectividad será precaria y muy limitada.

Conclusiones

En este trabajo se ha realizado un recorrido por los estilos de liderazgo transaccional y transformacional dando cuenta de la dimensión de la integridad como uno de los ejes fundamentales que definen al líder. Se ha visto que en el liderazgo pueden aparecer brechas éticas que devienen en pseudoliderazgo, esto es, líderes que adolecen de falta de integridad y que aprovechan sus atributos carismáticos o jerárquicos para generar tramas corruptas paralelas a las instituciones. En consecuencia, se confirma la hipótesis 1. El pseudoliderazgo, como categoría conceptual, se ha aplicado a la *Operación Taula* en cuyo engranaje aparecen bosses y cajeros de partido.

Por otro lado, la eficacia de los códigos de buen gobierno ante tramas corruptas queda comprometida sino tiene cierto grado de coerción, por lo que se confirma la hipótesis 2.

Al principio de este trabajo hemos formulado unas preguntas de investigación referidas a si los pseudoliderazgos se podrían evitar y si los códigos de buen gobierno serían eficaces por sí solos o requerían elementos adicionales. Los códigos de buen gobierno coercitivos son necesarios pero insuficientes para luchar con un fenómeno tan complejo como la corrupción y requieren medidas adicionales de mayor calado siendo la más determinante la voluntad política.

Aunque los códigos de buen gobierno, en general, son de nuevo cuño se deben establecer instrumentos de medición que permitan obtener una visión comparativa y holística de su eficacia y la creación de bancos de resultados e indicadores institucionales compartidos. Esta virtualidad podría generar unas sugerentes futuras líneas de investigación comparada

sobre la eficacia de los códigos de buen gobierno y la gestión de la integridad.

Referencias Bibliográficas

- Abellán-López, M. A. (2017). Del cielo normativo a la tosca materia. La transformación discursiva del buen gobierno en gobernanza. *Foro Interno: Anuario de Teoría Política*, 17, 55-72.
- Abellán-López, M. A., y Pardo-Beneyto, G. (2018). La nueva configuración del sistema de partidos valenciano. Una aproximación institucionalista. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 77, 175-200.
- Aronson, E. (2001). Integrating leadership styles and ethical perspectives. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 18 (4), 244-256.
- Arredondo Traperó, F. (2010). La integridad en el liderazgo transaccional y transformacional, una aproximación ética al tema. *XV Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*. México.
- Avolio, B., Walumbwa, F., y Weber, T. (2009). Leadership: current theories, research and future directions. *Annual Review of Psychology*, 60, 421-449.
- Bass, B. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
- Bass, B. (1998). The ethics of transformational leadership. En J. Ciulla (ed.), *Ethics the heart of leadership* (pp.169-192). Westport: Praeger.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Ciulla, J. (2009). Leadership and the Ethics of Care. *Journal of Business Ethics*, 88 (1), 3-4.
- Crespo, R. (2016). Caso Taula: La trama de las comisiones implica al presidente del PP de Valencia, a Camps y a varios exconsellers. Recuperado de <https://ir.uv.es/07VUiz7>
- Cartier-Bresson, J. (1997). Corruption networks, transaction security and illegal social Exchange. *Political Studies*, 45 (3), 463-476.
- De Lancer Julnes, P., y Villoria, M. (2014). Understanding and addressing citizens' perceptions of corruption: The case of Spain. *International Review of Public Administration*, 19 (1), 23-43.
- Della Porta, D. (1996). Partidos políticos y corrupción: Reflexiones sobre el caso italiano. *Nueva Sociedad*, 145, 92-109.
- Della Porta, D. (2001). Los actores de la corrupción: Políticos de negocios en Italia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 21, 23-34.
- Fernández-Dols, J. M. (1997). Corrupción, lo que nunca se quiere saber pero siempre gusta preguntar. *Anuario de Psicología Jurídica*, 7, 149-164.
- García, M. (2010). *Aprender a liderar*. Barcelona: Paidós.

- Kanungo, R., y Mendonca, M. (1996). *Ethical dimensions of leadership*. SAGE Publications.
- Kanungo, R. (2001). Ethical values of transactional and transformational leadership. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 18 (4), 257-265.
- Katz, R., y Peter, M. (1993). The evolution of party organizations in Europe: The three faces of party organization. *American Review of Politics*, 14, 593-617.
- Katz, R., y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1, 5-28.
- Katz, R., y Mair, P. (1996). Cadre, catch-all or cartel?: A rejoinder. *Party Politics*, 2(4), 525-534.
- Kopecky, P., Mair, P., y Spirova, M. (2012). *Party patronage and party government in european democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Landman, T. (2016). *Issues and methods in comparative politics*. London: Routledge.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*. doi: <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lowi, T. (1964). American business and public policy case studies and political theory. *World Politics*, 16 (4), 677-715.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32 (4), 289-310.
- Luthans, F., y Avolio, B. (2003). Authentic leadership: A positive developmental approach. En K. S. Cameron, J. E. Dutton, y R. E. Quinn, *Positive organizational scholarship* (pp. 241-261). Barrett-Koehler: San Francisco.
- Máiz, R. (2005). El clientelismo de partido y la corrupción política. En J. Montabes, (coord.) *Instituciones y procesos políticos: Homenaje a José Cazorla* (pp. 363-390). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Maroto, V. (2016a). El sumario de Taula confirma que las mordidas afectaban a toda la estructura del PP en la Comunitat Valenciana. Recuperado de <https://ir.uv.es/us04izV>.
- Maroto, V. (2016b). Guía rápida para no perderse en la Operación Taula. Recuperado de <https://ir.uv.es/9qJDjsU>
- Meyer, J., y Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Nieto, J. (2015). Las grabaciones de Alfonso Rus revelan favores políticos a un sobrino de Rita Barberá. Recuperado de <https://ir.uv.es/TVegbe0>
- Pardo-Beneyto, G. (2016). ¿Administraciones de cristal o espejismos interesados?: La transparencia no quiere (o no puede) ser transparente. *Revista Española de la Transparencia*, 3, 20-22.
- Pettit, P. (1999). *Republicanism: Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós: Barcelona.
- Pitarch, S. (2017). Los dieciséis 'zombis' de la empresa de construcción de colegios: De cantera del PP a prejubilaciones para exconcejales. Recuperado de <https://ir.uv.es/YraZy7b>
- Price, T. (2003). The ethics of authentic transformational leadership. *The Leadership Quarterly*, 14, 67-81.
- Romero, V. (2017). Operación Taula: De Gürtel a Taula otra vez las vergüenzas de las constructoras con el PP valenciano. *Elconfidencial.com*
- Rosanvallon, P. (2015). *Le bon gouvernement*. Paris: Seuil.
- Sartori, G., y Morlino, L. (1999). *La comparación en las ciencias sociales. comparación y método comparativo*. Madrid: Alianza.
- Simola, S., Barling, J., y Turner, N. (2010). Transformational leadership and leader moral orientation: Contrasting an ethic of justice and ethic of care. *The Leadership Quarterly*, 21, 179-188.
- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scopes and cures. *International Monetary Fund Staff Papers*, 45:4.
- Villoria, M., Van Ryzin, G., y Lavena, C. (2013). Social and political consequences of administrative corruption: A study of public perceptions in Spain. *Public Administration Review*, 73 (1), 85-94.