MANUEL VILLORIA MENDIETA
AGUSTÍN IZQUIERDO SÁNCHEZ

ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

REGENERANDO LA DEMOCRACIA Y LUCHANDO CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE EL SERVICIO PÚBLICO



INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
tecnos

ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

MANUEL VILLORIA MENDIETA
AGUSTÍN IZQUIERDO SÁNCHEZ

ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

REGENERANDO LA DEMOCRACIA Y LUCHANDO CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE EL SERVICIO PÚBLICO

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

tecnos

Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro electrónico, su transmisión, su descarga, su descompilación, su tratamiento informático, su almacenamiento o introducción en cualquier sistema de repositorio y recuperación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, conocido o por inventar, sin el permiso expreso escrito de los titulares del Copyright.

www.tecnos.es

© Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez, 2015
© INAP
NIPO en papel: 635-15-011-9
NIPO en formato electrónico: 635-15-012-4
ISBN en papel: 978-84-7351-441-5
ISBN en formato electrónico: 978-84-7351-442-2
© de la edición, EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.), 2015
Juan Ignacio Luca de Tena, 15. 28027 Madrid
ISBN: 978-84-309-6849-7
Versión digital de la 1ª edición, 2015

ÍNDICE

PREFACIO ..... *Pág.* 11

CAPÍTULO 1. BASES TEÓRICAS Y JUSTIFICATIVAS DE LA ÉTICA 15
1. ¿QUÉ ES LA ÉTICA? 15
1.1. *Moral y ética* 15
1.2. *Filosofía moral* 17
1.3. *Otras normas* 20
1.4. *«Bueno» y «malo» en sentido moral* 21
1.5. *El punto de vista moral: la perspectiva común* 22
1.6. *Control interno* 25
1.7. *Normas morales* 28
1.8. *Las normas morales son objetivas y universales* 30
1.9. *Moral y sociedad. Cooperación* 33
1.10. *Moral, naturaleza y virtud* 36
2. CUESTIONES DE METAÉTICA 41
2.1. *Realismo* 42
2.2. *Posturas no cognitivistas* 44
2.3. *El problema de la objetividad de los valores morales* 47
2.4. *Relativismo* 50
2.5. *La afirmación de la moral y los límites de su universalización* .. 55
2.5.1. *La existencia de fenómenos morales* 55
2.5.2. *Universalización* 57
3. PLURALISMO Y UNIVERSALISMO 59
3.1. *Religión y moral* 60
3.2. *Locke* 62
3.3. *Spinoza* 63
3.4. *Rorty* 66
3.5. *Conclusión* 67
4. LOS INTENTOS DE SUPERAR EL SUBJETIVISMO Y EL RELATIVISMO EN LA FILOSOFÍA CONTEMPORÁNEA 69
4.1. *John Rawls: teoría de la justicia como equidad* 71
4.1.1. *Primacía de la justicia* 71
4.1.2. *El papel de los principios de justicia* 71
4.1.3. *El objeto de la justicia* 73
4.1.4. *La teoría del contrato* 73
4.1.5. *Los poderes morales: la racionalidad y la razonabilidad* 75
4.1.6. *La posición original garantiza que los principios elegidos sean equitativos* 76
4.1.7. *Equilibrio reflexivo* 77

4.1.8. *El razonamiento que lleva a la elección de los principios* ... 78
4.1.9. *La justicia como equidad* ... 79
4.1.10. *El argumento de la arbitrariedad* ... 80
4.1.11. *Mérito moral y derechos* ... 82
4.1.12. *Críticas de otras concepciones de la justicia* ... 83
4.1.13. *Primacía de lo justo sobre lo bueno* ... 87
4.1.14. *Autonomía* ... 88
4.1.15. *Objetividad y constructivismo* ... 89
4.1.16. *El problema de la estabilidad* ... 90
4.1.17. *Congruencia de lo justo y de lo bueno* ... 92
4.2. *La ética del discurso: Habermas* ... 94
4.2.1. *La afirmación de los hechos morales* ... 94
4.2.2. *Cognitivismo* ... 95
4.2.3. *El principio de universalidad* ... 96
4.2.4. *Fundamentación del principio de universalidad* ... 97
4.2.5. *Contradicción performativa* ... 98
4.2.6. *Los presupuestos pragmáticos de la argumentación práctica* ... 99
4.2.7. *El principio moral de la ética del discurso* ... 101
4.2.8. *La ética del discurso es formal* ... 101
4.2.9. *El hecho del pluralismo y la moral* ... 103
4.2.10. *Características de la ética del discurso* ... 105
4.2.11. *Tipos de razón práctica* ... 106
5. La moral y su aplicación al ámbito público ... 108
5.1. *Liberalismo político* ... 108
5.2. *El procedimiento democrático* ... 111
5.3. *Límites de estas teorías para la actuación gubernamental* ... 113
5.4. *Conclusión* ... 117

Capítulo 2. ÉTICA Y POLÍTICA ... 119
1. Introducción ... 119
2. El problema de las manos sucias ... 125
2.1. *Maquiavelo* ... 125
2.2. *Michael Walzer* ... 131
2.3. *Interpretaciones de las manos sucias* ... 132
3. Schmitt: autonomía y supremacía de la política, negación de la moral ... 138
4. La corrupción y la necesidad de control ... 144
5. Conclusiones ... 149

Capítulo 3. ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN ... 155
1. Introducción ... 155
1.1. *Ética aplicada* ... 155
1.2. *Integridad, ética aplicada y Administración pública* ... 157
2. Fundamentación de la ética del sector público ... 164
2.1. *El fin (moral) del Estado* ... 164
2.2. *El funcionario como servidor público* ... 166
3. Elementos de la ética administrativa ... 171
3.1. *Modelos de toma de decisiones éticas* ... 171
3.2. *El desarrollo moral* ... 174

3.3. *La ética administrativa como ética postconvencional* 175
4. La ética administrativa 181
4.1. *Principios, valores y virtudes* 181
4.2. *La cultura organizativa* 189
5. Las fuerzas internas y externas en la ética administrativa . 195
6. Los marcos de integridad organizacional 202
7. Los elementos esenciales de las políticas de integridad en el sector público 209
7.1. *Los códigos de conducta* 209
7.2. *Formación en ética* 214
7.3. *Asesoramiento y control* 218
7.4. *Conflictos de interés* 220
7.5. *El clima ético* 230
8. Conclusiones 235

Capítulo 4. LA CORRUPCIÓN: CONCEPTOS, VARIABLES DE ANÁLISIS, EFECTOS E INSTRUMENTOS DE LUCHA 237
1. Introducción 237
2. Conceptos 238
2.1. *Tipos de actividades corruptas* 239
2.2. *Otros conceptos* 242
3. La medición de la corrupción 247
3.1. *Medición objetiva* 249
3.2. *Medición subjetiva por expertos* 252
3.3. *Medición basada en percepción ciudadana* 256
3.4. *Las encuestas de victimización* 262
4. Las causas de la corrupción 263
4.1. *Introducción* 263
4.2. *Bajo desarrollo moral* 264
4.3. *Desigualdad y desconfianza social* 266
4.4. *Partidos corruptos* 272
4.5. *Ausencia de una Administración profesionalizada* 274
4.6. *Controles insuficientes* 275
4.7. *Baja calidad democrática y bajo desarrollo económico* 277
4.8. *Poder monopolístico y discrecionalidad. La prensa* 279
4.9. *Régimen federal* 280
4.10. *Globalización* 281
4.11. *Variables culturales* 282
5. Por qué preocuparse por la corrupción: los efectos de la corrupción 283
5.1. *Introducción* 283
5.2. *Razones políticas* 285
5.3. *Razones económicas* 289
5.4. *Razones institucionales* 296
5.5. *Razones de eficacia en la gestión* 300
5.6. *Razones sociales* 303
6. Analizando teóricamente la corrupción 304
6.1. *La teoría principal-agente* 304
6.2. *Límites de la teoría del principal-agente: la acción colectiva* 306
6.3. *Algunas conclusiones* 308
7. La lucha contra la corrupción 311

CAPÍTULO 5. EL BUEN GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS 315
I. INTRODUCCIÓN 315
2. INSTITUCIONES Y MARCOS DE INTEGRIDAD 316
2.1. *El valor de las instituciones* 316
2.2. *La buena gobernanza* 319
2.3. *Los marcos de integridad nacionales* 321
3. UNA EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS DE CARA A LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 324
3.1. *Introducción* 324
3.2. *Prevención de la corrupción y marco institucional en España* ... 325
3.3. *Breve análisis por pilares institucionales* 328
3.4. *Conclusiones y propuestas* 336
4. EL BUEN GOBIERNO EN SENTIDO ESTRICTO 343
4.1. *Introducción* 343
4.2. *¿Qué debe hacer un buen gobierno?* 345
4.3. *¿Cómo debe hacerlo? Componentes.* 346
4.3.1. *Imparcialidad* 346
4.3.2. *Efectividad* 347
4.3.3. *Transparencia* 348
4.3.4. *Rendición de cuentas* 352
4.3.5. *Responsividad y participación* 358
5. LA CULTURA DE LA LEGALIDAD 361
5.1. *Introducción* 361
5.2. *El concepto* 362
5.3. *La trampa social y sus límites* 363
5.4. *Normas sociales y normas morales* 367
5.5. *Niveles de cultura de la legalidad* 368
5.6. *La medición y los efectos* 371
5.7. *Relaciones de la cultura de la legalidad con la buena gobernanza* 371
5.8. *Conclusiones* 374

EPÍLOGO 375

BIBLIOGRAFÍA 381

ÍNDICE DE NOMBRES Y CONCEPTOS 383

PREFACIO*

La ciudadanía española ha estado sometida, sobre todo en los últimos años, a un constante goteo de escándalos políticos que han generado profunda indignación. Tras la mayoría de ellos había casos claros de corrupción y, en casi todos, ejemplos palmarios de actuación inmoral por parte de servidores públicos. Es difícil creer que estos múltiples casos sean ejemplos aislados de degradación ética en un mar de bondad y civismo colectivo. Más bien, creemos que son el crudo reflejo de un país que había aceptado implícitamente un cierto relativismo moral y un desmedido afán por el enriquecimiento fácil, sin cálculo de consecuencias.

La crisis económica, con su correspondiente rosario de despidos, cierres de empresas, recortes de derechos y desigualdad hiriente ha despertado, entre las personas que habitan este país, una creciente necesidad de ejemplaridad y un nivel de exigencia moral para los servidores públicos casi escandinava; nivel que ha sorprendido a la denominada clase política que, de forma sincera, a veces, y meramente estratégica, las más, empieza a reaccionar con propuestas de medidas que, en principio, parecen reducir las posibilidades de corrupción y fomentar la integridad en el servicio público. Ciertamente, la palabra crisis política, en el sentido más *gramsciano* del término, está bien aplicada para describir la situación existente. Un viejo mundo aún no ha muerto y el nuevo no ha acabado de nacer. En este contexto, una ciudadanía, de repente muy exigente moralmente, ha observado las tradicionales conductas de algunos políticos relevantes, antes plenamente aceptadas, y las ha clasificado como inadmisibles; mientras, políticos que tradicionalmente hacían del derroche y la corruptela su forma de vida, observan sorprendidos y confusos cómo, gentes que antes les admiraban, ahora les desprecian.

* Este libro se ha realizado gracias a la ayuda del proyecto de investigación CSO2012-32661 del Ministerio de Economía y Competitividad.

En este contexto, algunos nos preguntamos si no será un espejismo este cambio de prioridades políticas y de rigor moral; una imagen que pasará breve por nuestras retinas y que, cuando la crisis se supere, dará lugar, de nuevo, a un mundo de superficialidad y falto de compromiso cívico como aquel que floreció, durante la época del último gran crecimiento, basado en el boom del ladrillo y la especulación inmobiliaria. Como deseamos que éste no sea el caso, y confiamos en el peso y el valor de las ideas, hemos escrito este libro para asentar valores, reflejar teorías y ofrecer instrumentos que nos alejen del deterioro moral y la falta de compromiso público, al menos entre nuestros políticos y funcionarios.

El texto nace, en su capítulo primero, con una doble intención; en primer lugar, la de clarificar conceptos y exponer teorías éticas que soporten la reflexión aplicada posterior; segundo, la de intentar recuperar la fe en unas ideas que superen el relativismo y nos aporten sólidos pilares morales, sin caer en el fundamentalismo. Ciertamente, en el primer capítulo creímos que deberíamos cavar hondo en la conciencia moral y tratar de cimentar el edificio posterior con la esperanza de que algunas ideas tuvieran dimensión universal y nos aportaran la fuerza de la creencia en algo sólido. Los epígonos del constructivismo kantiano creemos que aún son válidos y que, más allá de matices y de debilidades menores, nos ofrecen el basamento desde el que debatir, después, sobre la ética y la política, la ética del servicio público o la construcción de marcos de integridad y buen gobierno. Ello no implica, como más adelante se verá, un rechazo total al utilitarismo o un olvido de la ética de la virtud, ni mucho menos.

El capítulo segundo trata de entender cómo se relaciona la política con la ética. Es este uno de los temas más controvertidos en los debates sobre toma de decisiones, especialmente cuando el poder o la seguridad nacional están en juego. Una gran parte de los errores de planteamiento tienen que ver con la falta de reflexión sobre la política, sobre su naturaleza y sus límites. De ahí la importancia de clarificar el concepto de política y de recoger las reflexiones de algunos de los pensadores que más han profundizado en la naturaleza de lo político y en sus vertiginosas profundidades. Tras un paseo de la mano de Maquiavelo o Schmitt, y de recalar en el debate interminable sobre las manos sucias, el capítulo busca en Max Weber una cierta clausura (provisional) de la reflexión y en Burke y otros el recordatorio de la importancia de las instituciones para limitar los abusos a que puede llevar la lucha por el poder o la defensa del Estado. En todo caso, entre lo impecable y

lo implacable de la política, debemos encontrar un hueco de luz y de esperanza (DEL ÁGUILA, 2000).

El capítulo tercero se centra en la ética aplicada y, en concreto, en la ética aplicable a los servidores públicos, a todos aquellos millones de personas que toman decisiones en el marco de organizaciones públicas y, muchas veces, con potestades que no tienen el común de los ciudadanos. Nuevamente, el objetivo del texto es recalcar la importancia de la reflexión sobre el bien interno de lo público y sobre los valores y virtudes que deben guiar a nuestros servidores. En este contexto se vuelve a insistir, como en escritos previos, en la ineludible consideración de la ética política como una ética de medios, pero sobre todo de fines. Una ética situada en un marco organizativo, que debe considerar los fines y misión de la organización, que se permea de la cultura corporativa existente, pero que debe subsistir frente a todo intento reductor y mecanicista que convierta al funcionario en un mero aplicador de decisiones ajenas, en «una ruedecita en el sistema». El recuerdo de la «banalidad del mal» burocrático debe despertarnos del sueño de las rutinas. En todo caso, este texto busca siempre aportar instrumentos que ayuden operativamente a consolidar la integridad pública, de ahí la importancia de los instrumentos ofertados para la toma de decisiones en casos de dilemas éticos, o la detallada explicación de cómo consolidar marcos de integridad en las organizaciones públicas.

El capítulo cuarto penetra en el estudio del fenómeno de la corrupción con una visión amplia y universalista. Se comienza por el análisis del propio concepto, se sigue explicando los métodos para medir la corrupción, se intentan sistematizar las causas de corrupción más importantes y se estructuran las consecuencias de la misma. No se abandona el estudio del fenómeno sin tratar de ofrecer las teorías más importantes para explicar su nacimiento, consolidación y crisis. En base a todo ello, se acaba ofertando, brevemente, una estrategia de prevención y combate ampliamente reconocida por quienes luchan contra esta lacra.

El último capítulo se centra ya en la buena gobernanza y el buen gobierno. Para ello, se sistematiza y contextualiza la teoría institucionalista como origen del instrumental luego expuesto. Un importante elemento del texto es el intento de clarificar conceptos de uso excesivamente difuso. Una vez realizada esta aproximación teórica y conceptual, se utiliza el modelo de los marcos de integridad nacional para tratar de entender cómo funciona el sistema español de gobernanza y se analizan de forma somera todos los pilares del sistema nacional, para ver en qué medida promocionan la integridad

y previenen la corrupción. A continuación, el capítulo entra en el concepto de buen gobierno y analiza sus valores clave y las políticas y programas que pueden surgir del mismo. El capítulo finaliza con una reflexión sobre el concepto de cultura de la legalidad y las utilidades del mismo, así como su relación con los diferentes componentes de la buena gobernanza. Buena gobernanza y cultura de la legalidad serían la culminación de un diseño institucional que prevenga y combata la corrupción y genere buen gobierno.

Raramente los libros cambian el mundo, aunque ejemplos excelsos de lo contrario existen; sabemos que este libro no va a cambiar nada, pero, modestamente, creemos que puede contribuir a asentar ideas necesarias, en un momento en el que la pluralidad de voces regeneradoras aúllan en el vacuo espacio de nuestra realidad política y lanzan sobre nuestra democracia mensajes que necesitan sistematización.

CAPÍTULO 1

BASES TEÓRICAS Y JUSTIFICATIVAS DE LA ÉTICA

1. ¿QUÉ ES LA ÉTICA?

La Ética se compone de un conjunto de juicios y de reglas que sirven para orientar nuestro comportamiento en la vida. Se comporta como una autoridad interna por la que regulamos nuestros actos y juzgamos tanto nuestra conducta como la de los demás. La brújula de la moral nos ayuda a distinguir qué tipo de vida y qué tipo de acciones debemos escoger.

Adam Smith piensa que pongamos donde pongamos el fundamento de la moral, sobre cualquier principio de la naturaleza, el sentimiento o la razón, «es indudable que tenemos las facultades morales para orientar nuestro comportamiento en esta vida» (SMITH, 2004, 292), son las instancias superiores que juzgan nuestros actos y vigilan nuestros sentidos.

1.1. MORAL Y ÉTICA

Para referirse al problema de la corrección de la acción humana se usan generalmente dos palabras: ética y moral. En general se usan indistintamente, como sinónimos, para designar el conjunto de normas que deben gobernar la conducta humana así como los juicios que la evalúan. En algunas ocasiones, sin embargo, se distingue entre moral y ética. Que haya dos palabras para englobar lo que se refiere a la conducta humana desde un punto de vista del bien y de lo justo se debe a su diverso origen lingüístico. «Ética» procede de la palabra griega *ethos*, que significa costumbre y carácter. «Moral», en cambio, se deriva la palabra latina *mores*, cuyo significado es cos-

tumbres. Desde un punto de vista etimológico, no hay por tanto un fundamento para hacer un uso diferenciado de estas dos palabras. Sin embargo, ha habido muchas propuestas para distinguirlas y darles significados, dentro del mismo campo semántico, diferentes.

Según cierta distinción relativamente extendida, la moral se referiría al conjunto de normas y creencias de primer orden relativas a la consecución de una vida buena y justa así como a la práctica que supone el seguimiento de dichas normas. La ética, en cambio, tendría como objeto de estudio la moralidad y trataría de establecer los principios en los que se basa; sería como una reflexión consciente de segundo orden sobre lo apropiado que puede resultar la moral. Sin embargo, la reflexión filosófica de la moral siempre ha afirmado su dimensión práctica. En general, no se ha teorizado sobre la moral, con el simple objeto de conocerla, sino con el fin práctico de orientar nuestra conducta, de establecer unos principios prácticos o alcanzar una forma de ser. La reflexión sobre la moral es ella misma de índole práctica, por lo que establecer la diferencia entre «ética» y «moral» en base al carácter práctico y teórico es inconsistente.

Desde muy antiguo, se ha planteado el problema de cómo deben ser los hombres y qué tipos de acciones se pueden llamar buenas y justas. Se pone así de relieve que el hombre debe buscar la forma más apropiada para actuar, y que esa manera no viene dada de una forma inmediata, sino que ha de ser investigada. Hay que averiguar unos principios que nos permitan alcanzar unas guías para la conducta. Siempre que se han buscado las guías para la acción, se ha partido de una determinada concepción del hombre. Se necesita, entonces, una forma de comprenderse a sí mismo.

No se trata solo de conocer los principios de la moral, sino que el objetivo del estudio de la moral es alcanzar una conducta recta; por esto, dice Aristóteles que la meta de la moral no es teórico sino práctico; el estudio de la moral, a diferencia de otras investigaciones, no es meramente teórico, sino que su finalidad es descubrir cómo hay que realizar las acciones: «No estamos investigando qué es la virtud para saberlo, sino para ser buenos» (ARISTÓTELES, 1985, libro II, cap. 2). Hume también señala el carácter práctico de la moral al afirmar que la meta de toda especulación moral es enseñarnos nuestro deber y engendrar los hábitos que nos lleven a aceptar la virtud y rechazar el vicio: «la meta de toda especulación moral es enseñarnos nuestro deber y mediante representaciones adecuadas de la fealdad del vicio y de la belleza de la virtud, engendrar en nosotros los hábitos correspondientes que nos lleven a rechazar el uno y abrazar la otra» (HUME, 1986, 172).

Para Kant, alcanzar el principio del conocimiento moral es apoderarse del instrumento para distinguir entre lo bueno y lo malo. Según Adam Smith, se trata también de modelar la conducta y los sentimientos de acuerdo con el juez interior (SMITH, 2004, 265). Por tanto, no basta con conocer los principios morales, es necesario también adecuar la conducta y el carácter a los principios gobernantes de la moral.

Varios autores, empero, han distinguido un uso diferente para ambos términos. Así, Paul Ricoeur expresa la distinción entre estas dos palabras asignando a la ética lo relativo a lo que se estima bueno, lo que tiende a realizar una vida y a la moral las normas que se consideran obligatorias (RICOEUR, 1990). Habermas, como se verá con más detalle, propone una distinción parecida y Bernard Williams considera la moral como una subregión de la ética (WILLIAMS, 2006). En adelante se usarán de un modo indistinto ambas palabras, salvo cuando haya referencias a un autor que sí tenga en cuenta tal diferencia, como en el caso de Habermas.

1.2. FILOSOFÍA MORAL

La teoría moral, que trata sobre la conducta considerada desde la perspectiva de la corrección o la incorrección de las acciones humanas, se puede dividir en varios campos: ética descriptiva, ética normativa, metaética y ética aplicada, aunque en muchas teorías se solapan parcialmente estos campos, pues sus límites no son ni fijos ni estables.

La teoría que adopta la perspectiva descriptiva de la moral se limita a constatar los diferentes códigos de conducta adoptados por diferentes sociedades o grupos de una determinada sociedad para determinar su conducta de la manera que ellos creen adecuada. La ética descriptiva adopta un enfoque empírico en su estudio para determinar y comparar las diversas creencias morales de los hombres. Por esto el mero estudio empírico de la moral ha sido llevado a cabo por científicos, como biólogos, psicólogos, antropólogos y sociólogos, quienes no tratan de responder a la pregunta ¿qué se debe hacer?, sino más bien a la cuestión ¿qué cree la gente que es correcto?

La ética normativa, la más común dentro de la filosofía, investiga los principios que han de regir el comportamiento de las personas desde un punto de vista moral. Trata de establecer el criterio por el que podemos determinar la moralidad de las acciones. Dentro de ese campo de reflexión se pueden distinguir tres grandes corrien-

tes la teoría de la virtud, cuyo gran inspirador es Aristóteles y cuyo pensamiento se ha revitalizado con fuerza en el pensamiento moral contemporáneo; la teoría deontológica, que establece el criterio de la corrección moral en el cumplimiento de las normas o deber y, por último, las teorías consecuencialistas, que derivan el valor moral de las acciones de sus efectos.

Metaética es el discurso sobre la propia ética, sobre los problemas de diversa índole que pueden surgir de la práctica y de los enunciados morales: de los principios, los juicios y los términos morales. Intenta responder, por ejemplo, a la pregunta ¿qué significan los términos morales? Su campo de reflexión se centra sobre el estatuto epistemológico que poseen los enunciados morales, sobre la existencia o no existencia de hechos morales, la universalidad o relatividad de las normas morales, etc. Entre las posturas metaéticas más importantes podemos destacar:

— El cognitivismo: defiende que los juicios y las normas morales son proposiciones, es decir, son enunciados susceptibles de ser verdaderos o falsos. Por el contrario, el no cognitivismo niega la posibilidad de que haya verdades morales, pues los enunciados éticos no son oraciones de las que se pueda predicar su verdad o falsedad.

— Realismo moral: esta posición sustenta que hay hechos morales con los que se pueden corresponder los enunciados morales. Hay varias clases de realismo moral: el naturalismo ético y el no naturalismo. El primer enfoque sostiene que las propiedades morales que existen fuera de nuestra mente son naturales, como el placer, tal como aparece empleado en la teoría utilitarista. La segunda posición afirma que las propiedades morales son irreducibles a las naturales, al ser específicamente morales. Una forma de no naturalismo es el intuicionismo de Moore.

— El subjetivismo moral: sostiene que los enunciados morales no se refieren a la realidad exterior al sujeto, sino solo a actitudes internas de éste. El emotivismo, por ejemplo, es una doctrina que niega la objetividad del lenguaje moral.

— En cuanto a la extensión de las normas morales se pueden distinguir dos posturas: el universalismo y el relativismo. La primera afirma que las normas morales son válidas para todos los hombres, mientras que los relativistas limitan esta validez a las sociedades y grupos que aceptan sus propias normas.

— Por último hay que hablar sobre el constructivismo, pues es una postura metaética adoptada por dos pensadores contemporáneos, Rawls y Habermas, que defendiendo el cognitivismo y el uni-

versalismo, refutan el realismo. El constructivismo está de acuerdo, por un lado, en que las oraciones morales pueden ser verdaderas o falsas y además acepta que haya hechos morales que sirven para determinar la verdad o falsedad de las oraciones morales, pero, contra el realismo, rechaza la idea de que esos hechos morales sean independientes de las actitudes del sujeto, pues la dimensión moral es «construida» de alguna manera por los hombres, por consenso o adoptando una determinada perspectiva.

La ética aplicada consiste en el análisis moral de ciertas actividades de la vida de los hombres que implican problemas de carácter ético. Este campo ha conocido un gran desarrollo en los últimos años, debido a la necesidad de aclarar y distinguir las apuestas morales implícitas en ciertas prácticas profesionales. La ética así considerada pretende aplicar los métodos de la moral para establecer cuáles son las acciones correctas en los diversos ámbitos de la praxis humana. En muchas ocasiones surge la pregunta de si la actuación de algunos profesionales es o no es moral. Estos juicios llevan a preguntarse sobre la delimitación de lo correctamente moral en la praxis de las profesiones. Para emitir un juicio moral adecuado sobre ello, estamos obligados a usar en estos campos los criterios que han descubierto las éticas normativas para distinguir lo moralmente incorrecto de lo incorrecto. Se trata, por tanto, de aplicar criterios generales a actividades particulares.

Entre los campos a los que se aplica la ética, encontramos en primer lugar cuestiones sobre las cuales los ciudadanos no suelen mostrar un consenso moral, como en el caso del aborto, la eutanasia, la ética sexual, el medio ambiente, la relación con los animales, etc.

Un segundo ámbito de aplicación es la actividad de ciertas profesiones y las consecuencias morales que se derivan de esa práctica. Entre las más estudiadas encontramos la bioética, que se centra en los problemas morales que surgen de la práctica clínica. La ética de los negocios que examina los aspectos morales de la práctica de los negocios. La ética política y de la administración trata de desvelar la dimensión ética en las actividades de los profesionales que trabajan en las instituciones públicas. De aquí que en ocasiones esta ética aplicada sea conocida como ética pública, por referirse a la actividad pública, tanto gubernamental como administrativa, contrapuesta a la actividad privada de los negocios o de otras tareas.

La ética aplicada en el campo de las profesiones se concreta a veces en la elaboración de códigos de conducta, conjunto de reglas o pautas que regulan la conducta de los miembros de una determi-

nada profesión, evidenciando la corrección e incorrección de ciertas prácticas de esa profesión.

La ética del gobierno y de la administración, después de analizar las posibles conductas que pueden adoptar los trabajadores que desarrollan su actividad en instituciones públicas y su adecuación con los criterios normativos morales, elabora un conjunto de normas reguladoras de su actividad profesional. Uno de los objetivos de estos códigos es hacer presente a los miembros de las organizaciones públicas la dimensión moral de su actividad que en muchas ocasiones queda en penumbra por lo que apenas es percibida. La ética gubernamental está dirigida a diversos grupos de profesionales, que van desde los cargos electos del gobierno y del parlamento hasta los funcionarios públicos.

1.3. Otras normas

Ahora bien, las normas o reglas que siguen los hombres no se limitan, en efecto, a aquellas que tienen un carácter moral, que señalan lo correcto o incorrecto «moralmente». Para llevar adelante nuestra vida, seguimos una multitud de normas, que sí tienen en común el hecho de que nos obligan a hacer, cada una a su modo, lo que nos prescriben, pues ese es el sentido de la norma. Sin embargo, las reglas de un juego las sentimos de un modo totalmente diferente a las normas morales. Dentro de las normas que estructuran nuestra vida social, también encontramos algunas de cierta clase que no las llamamos morales. Siempre se citan entre estas, las denominadas normas de etiqueta o usos sociales, que se consideran de menor relevancia que las morales propiamente dichas.

Las leyes se distinguen a su vez de las normas morales en que son reglas escritas y bien establecidas, cuya violación está castigada por la fuerza del Estado y cuyos jueces las interpretan. Moralidad y legalidad no coinciden de un modo necesario. Las leyes establecidas por un Estado pueden entrar en colisión a veces con las normas morales de un individuo. Un ejemplo clásico para ilustrar el conflicto entre legalidad y moralidad es la situación en que se encuentra Antígona ante la prohibición del rey Creonte de enterrar a su hermano. Antígona se siente obligada moralmente a enterrar a su hermano, pero la ley dictada por el rey se lo prohíbe. Ejemplos históricos de leyes que se consideran inmorales en la actualidad, los encontramos, por ejemplo, en las leyes que aprobaban la esclavitud. Del mismo modo, el hecho de que algo sea ilegal no implica que también sea inmoral. La

coincidencia entre legalidad y moralidad varía según el concepto que se tenga de moral y las leyes que estén en vigor.

Por otro lado, la moral tampoco se identifica con la religión. Durante un largo período de la historia de Occidente, se ha creído que el único fundamento posible para la moral era de carácter religioso. Sin embargo, ya no es posible mantener la religión como fundamento de la moral, dada la diversidad de creencias que coexisten en una sociedad, y la ausencia de fe religiosa en algunos de sus miembros. La moral, como reguladora de la conducta de todos los componentes de una sociedad, afecta a todos ellos y no puede limitarse a un grupo con un conjunto de creencias en la divinidad, sino que debe tener en cuenta el pluralismo religioso.

Aunque en algunas ocasiones coincide, la moral no se confunde entonces ni con las convenciones sociales, ni con las leyes, ni con los mandatos religiosos. Es una guía que sirve para conducirnos y que es posible encontrarla en nuestro interior, en ciertos sentimientos y, sobre todo, en un convencimiento que llega a través de un proceso racional por el que llegamos a la certeza de que ciertas reglas sobre nuestra relación con las demás personas aparecen como obligatorias tanto para nosotros mismos como para los demás. En principio, todos tenemos la capacidad de conocer las obligaciones morales y de guiarnos por ellas. Rawls resume en tres rasgos lo que distingue el pensamiento moral de la modernidad: el orden moral proviene de una fuente interna de la naturaleza humana y de las exigencias mutuas de nuestra vida en sociedad; toda persona razonable tiene la capacidad de conocer cómo debemos actuar y, por último, la moral no tiene una motivación externa, sino que estamos constituidos de tal manera que encontramos en nosotros mismos motivos suficientes para actuar moralmente (Rawls, 2007).

Muchos filósofos modernos estaban de acuerdo en el contenido de la moral, en que sus normas son universales, en el carácter interno de los motivos para cumplirlas, en la necesidad de que el sentido de la justicia es necesario para la pervivencia de la sociedad. Diferían, en cambio, en otras cuestiones, como la forma de alcanzar el conocimiento moral y la clase de motivación interna que lleva a los hombres a conducirse moralmente.

1.4. «Bueno» y «malo» en sentido moral

Teniendo en cuenta las normas morales, expresamos juicios sobre las acciones y los agentes responsables de los actos. En nume-

rosos ámbitos emitimos juicios morales. Desde el gran espacio público de la política hasta el ámbito familiar, pasando por el lugar de trabajo, asociaciones, etc. Es un hecho que la conducta de los demás se juzga desde un punto de vista moral. No tiene sentido, por tanto, discutir la existencia de la moralidad cuando observamos de hecho los numerosos juicios morales que se emiten en los más diversos ámbitos de nuestra vida. Hume sostiene que es evidente que existen las distinciones morales cuando se aprueban o censuran las acciones y los caracteres y que existen diferencias morales entre los hombres que aumentan a través «de la educación, el ejemplo y el hábito» (HUME, 1986, Sección 1).

Según Tugendhat, cuando usamos «bueno» y «malo» en sentido moral no lo hacemos de manera relativa, sino de manera absoluta, en un sentido «gramaticalmente absoluto», de forma que los juicios morales no son relativos a las personas, sino que tienen un significado objetivo, que no hace referencia a la persona que juzga.

Además, cuando valoramos desde un punto de vista moral, no examinamos una habilidad especial de los hombres, sino que, según Tugenhhat, enjuiciamos a la persona «como hombre o miembro de una comunidad» (TUGENDHAT, 2001, 54). La noción de hombre bueno es el criterio para justificar o reprobar moralmente. Se juzga una habilidad central del proceso de socialización: el ser socialmente tratable, cooperativo, lo que es determinado a través de las diversas normas morales de una sociedad. La moral hace que cada miembro de la comunidad se exija a sí mismo y a los demás comportarse con arreglo a esas normas. De la asunción de dichas reglas se deriva que las personas pertenecientes a una comunidad adquieren una identidad determinada, una determinada forma de ser.

1.5. EL PUNTO DE VISTA MORAL: LA PERSPECTIVA COMÚN

Hume considera que situarnos en una perspectiva común es lo que hace posible tanto los juicios como los actos morales. Son los sentimientos de benevolencia, de simpatía hacia el género humano lo que posibilita que prefiramos la virtud al vicio, lo útil a lo pernicioso, de modo que podamos hacer distinciones o juicios morales. Ahora bien, dichos juicios se basan en un sentimiento que es común a todos los hombres, por lo que todos, o casi todos los hombres, prefieren las acciones virtuosas y tienen una misma opinión sobre los actos morales. Este sentimiento común a la humanidad, que hace que todos juzguemos de forma parecida en cuestiones morales,

es universal también en el sentido de que su extensión comprende a todos los hombres, por lejanos que sean, pues toda acción moral es susceptible de ser juzgada, aprobada o censurada, según esté de acuerdo o no con la regla de lo justo. Cuando alguien habla el lenguaje moral deja a un lado sus circunstancias e intereses particulares para adoptar un sentimiento que espera sea común a todos los hombres. Abandonando su posición particular y adoptando el punto de vista común hace suyo un principio universal de la especie humana. El sentimiento humanitario, «al ser común a todos los hombres, puede constituirse en el fundamento de la moral o de cualquier sistema de censura o alabanza» (HUME, 1986, 165).

Según Kant, las máximas morales se comprenden «desde un punto de vista de uno mismo pero también al mismo tiempo de todo otro ser racional» (Citado por TUGENDHAT, 2001, 80). El yo está en el lugar de cualquier otro yo, lo que implica que la perspectiva moral deja de ser un punto de vista particular y se convierte en una perspectiva común. Cuando actúo moralmente no lo hago según mi posición particular tratando de obtener beneficio frente a otros o tratando de imponerme sobre ellos. Adopto una postura en la que me veo como uno más entre muchos, que tienen derechos que deben ser respetados y a su vez deben respetar. Desde esta posición moral, queremos que nuestra regla de acción se convierta en una regla que sirva para todos, que sea universal. Por lo que no pueden estar incluidas las que tratan de satisfacer nuestros intereses particulares, pues al tomar deseos e intereses como reglas de actuación entraría en colisión con las de los demás. Las reglas así entendidas nos sitúan en una perspectiva que va más allá de uno mismo, de lo particular.

Kant concibe, por tanto, la moral desde un punto de vista común. Sin embargo, para el filósofo alemán, es la razón, más que los sentimientos, la que nos permite adoptar una conducta moral. Kant pretende que la regla que determina nuestra voluntad, es decir, la norma por la cual actuamos, se pueda convertir en una ley universal; esto quiere decir que nuestras normas deben servir para todos. Tenemos que imaginar si la norma que obedecemos para regular nuestra conducta puede ser obedecida por todos los hombres. Para Kant, este experimento mental es una condición previa y necesaria antes de decidirnos a seguir una norma. Imaginar si puede servir para todos, es imaginar si esa ley sirve no solo desde el punto de vista de uno mismo sino desde una perspectiva válida para todos los hombres. Este principio por el que quedamos obligados a obrar es lo que llama Kant deber, estos es, obrar por respeto a una ley uni-

versal. Cuando nos damos normas universales para obrar que sirven para cualquier ser racional nos introducimos en el terreno de la moralidad, cuya fundamentación o explicación no puede consistir en dar razones de lo que es, sino de lo que debe ser. Por eso Kant no está de acuerdo con Hume cuando este determina el fundamento de la moral en un sentimiento que da razón de nuestra sensación de agrado o de desagrado mientras observamos los hechos desde la óptica de la moral. Para Kant no se trata de una investigación sobre los hechos, sino sobre lo que debe acontecer, no es una cuestión de psicología empírica: «Aquí se trata de leyes objetivo-prácticas, o sea, de la relación de una voluntad consigo misma, en tanto que dicha voluntad se determina simplemente por la razón», siendo la voluntad «la capacidad para que uno se determine a obrar conforme a la representación de leyes» (KANT, 2006, 113).

Ahora bien, el fundamento de la ley moral ha de encontrarse en algo que tenga valor en sí mismo, un valor absoluto, un fin en sí mismo. El hombre como ser racional es, según Kant, ese fundamento, pues existe como fin en sí mismo no como medio para ser usado discrecionalmente. Al contrario que las cosas, la persona como fin en sí mismo es un objeto de respeto y como principio práctico supremo es incondicionado y necesario, no contingente. La naturaleza racional del hombre existe como fin en sí mismo. A partir de ese principio práctico supremo han de derivarse las leyes de la voluntad. Por esto, otra formulación del imperativo categórico kantiano se puede expresar de la siguiente manera: «obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre al mismo tiempo como fin y nunca simplemente como medio» (KANT, 2006, 116). La voluntad es autónoma en el sentido de que se somete a la ley como autolegisladora, sin depender de interés alguno.

En esto consiste la dignidad del hombre y de la moralidad, que no posee un valor relativo, sino intrínseco. Lo demás tiene un precio en el mercado. La autonomía, la capacidad del ser racional de darse sí mismo la ley, es el fundamento de la dignidad del hombre. Que el ser racional legisle «comporta que siempre haya de adoptar sus máximas desde su propio punto de vista, pero al mismo tiempo haya de asumir también el punto de vista de cualesquiera otros seres racionales como legisladores» (KANT, 2006, 128).

Según Adam Smith, conducirse moralmente es adoptar una perspectiva distinta de la posición que se ocupa y de la posición de otras personas, es un punto de vista supuestamente imparcial que no tiene conexión con los intereses particulares. La conciencia moral

nos sitúa en una situación en la que somos uno más entre los demás, de modo que modera los impulsos del amor propio, sobre todo, cuando vamos a realizar actos que pueden afectar a la felicidad de los otros. La mirada del espectador imparcial corrige las posibles desviaciones del amor propio, indicando «la corrección de la liberalidad y la deformidad de la injusticia» (SMITH, 2004, III, 3). Según Smith, este sentimiento está grabado en muchas personas, por lo que en ellas existe la dimensión moral.

Para corregir los excesos del amor propio, hay algunos filósofos, según Smith, que han intentado aumentar la sensibilidad con relación a los intereses ajenos, hasta el punto de tratar de identificar lo que sentimos hacia nosotros mismos con lo que sentimos hacia los demás. Esta postura, para el pensador escocés, es exagerada, pues además de inútil es perjudicial: la conmiseración artificial, la simpatía extrema con las desgracias, solo genera angustia en quien la practica y no produce beneficio en los otros.

Otra forma propuesta de corregir el amor propio consiste en saber controlar los sentimientos en toda circunstancia, habiéndonos habituado a la mirada del juez imparcial. De este modo organizamos nuestra forma de proceder siguiendo el juez interior.

1.6. CONTROL INTERNO

Sin embargo, si la moral comprende una normatividad que nos obliga a realizar acciones de una determinada manera y evitar otras que consideramos incorrectas, tiene que tener una fuente de obligación. Aquí es donde la moral encuentra su especificidad con relación a otras normas que nos obligan.

En el caso de las normas sociales es la presión del grupo la que de alguna forma obliga a que actuemos en un sentido u otro. En el caso de las leyes, es la fuerza del Estado la que coacciona a realizar las acciones. En el caso de que alguien viole alguna ley, el Estado usa su fuerza para castigar este incumplimiento. En esta situación, a veces nos vemos obligados a actuar así para evitar castigos.

En el ámbito de la moral, sin embargo, la fuente de la obligación es interna: es el propio individuo el que se obliga o se prohíbe a hacer determinadas acciones. Siente la obligación de realizar algunos cursos de acción y evitar otros. Pues posee criterios que le permitan discriminar las acciones morales de las inmorales. Es capaz de hacer distinciones morales, juzgar la bondad o la maldad de las acciones, tanto las de los demás como las suyas propias.

Hay varias explicaciones para dar cuenta de la capacidad humana para juzgar y juzgarse a sí mismo. Adam Smith, en su *Teoría sobre los sentimientos morales*, desarrolla la idea de que juzgamos gracias a que adoptamos una postura «imparcial, la de un espectador ideal que, no estando implicado en la situación, valora si los motivos y los sentimientos del proceder en cuestión son apropiados o no» (SMITH, 2004).

Cuando nos disponemos a realizar una acción, o ya la hemos consumado, para valorarla desde un punto de vista moral tenemos que adoptar la perspectiva de un espectador imparcial y comprobar hasta qué punto estamos de acuerdo con los sentimientos y motivos que la determinaron. Para juzgar moralmente, es necesario, entonces, abandonar nuestros propios intereses en los hechos y adoptar un punto de vista supuestamente imparcial y equitativo.

La capacidad de este tipo de enjuiciamiento imparcial nace en el individuo de su contacto con la sociedad, que le proporciona un espejo donde mirar sus propias acciones; en los semblantes y actitudes de los demás puede observar la propiedad o impropiedad de sus acciones. La reacción en los demás de nuestra conducta hace que nos situemos a cierta distancia de nosotros mismos y nos podamos mirar con otros ojos. De esta manera nos desdoblamos, por decirlo así, en dos personas: la que examina y la que es examinada, el espectador y el agente.

Ahora bien, según Smith, los hombres no están constituidos de tal manera que solo deseen ser aprobados y no censurados *de hecho* por los demás. Esto conduciría solamente a una simulación de la virtud. Para alcanzar la auténtica virtud no basta desear ser aprobado, sino que es necesario también desear «ser lo que debería ser aprobado», «ser lo que él mismo aprueba en los demás» (SMITH, 2004, 230). Por esto la moral no se interesa solo por la reacción de los otros, sino que, ante todo, exige una aprobación interna por parte del sujeto que actúa. No se obra solo por la mirada de los demás, sino por la suya propia. Por esto, la obligación no proviene de aquellos de los que se está rodeado, sino de la propia persona, que quiere ser digna de ser aprobada. Como espectador imparcial de sus actos, el individuo moral aprueba o desaprueba los motivos que le llevaron a realizar dicha conducta, en base a lo que debería ser aprobado o censurado. Es el hombre interior el que juzga y el que experimenta sentimientos de vergüenza en el caso de que no esté de acuerdo con los motivos de su conducta. Estos sentimientos sobre sus acciones no dependen de la mirada de los otros ni de un ser superior. La jurisdicción del hombre interior se basa en el deseo de ser *digno* de

elogio o *digno* de ser reprobado. Puede haber hombres, sin embargo, que carecen de estos sentimientos y sean insensibles a la infamia del vicio, pero el que existan hombres amorales no es una objeción a la existencia de la dimensión moral. El juicio moral se distingue porque el que lo emite es el propio sujeto, en tanto que tiene una conciencia interior que examina lo apropiado de su conducta o la de los demás. Y lo hace no para ser elogiado de hecho, sino para ser digno de aprobación.

Esto supone un control del individuo sobre sí mismo. La moralidad significa una disposición interior por la que se vigilan nuestros sentidos, pasiones y apetitos. Existe en nosotros una instancia por la que regulamos nuestros actos y nuestra forma de ser. Según Adam Smith, la función de la facultad moral es juzgar sobre los demás principios de nuestra naturaleza.

Nuestros actos no se desencadenan de una manera fortuita ni espontánea, están sometidos a una observación interior, a reglas por las que juzgamos si debemos hacer o no determinadas acciones. Y controlamos, desde la moral, nuestras acciones con el fin de que estas sean buenas y justas.

¿Cómo adquirimos el control sobre los sentimientos? Por la disciplina que la naturaleza ha estipulado para alcanzar la virtud: «una consideración a los sentimientos del espectador real o supuesto de nuestro comportamiento» (SMITH, 2004, 263). Mediante el ejercicio sobre los sentimientos logramos una disciplina. Para Aristóteles, también, alcanzar un estado moral es conseguir, gracias a la práctica, una serie de hábitos o disposiciones para actuar de una manera adecuada.

La facultad moral gobierna la naturaleza humana, por eso, las reglas que prescriben han de considerarse leyes. Se parecen a las leyes de un soberano, «son reglas que dirigen la libre actuación de las personas: con mayor certeza son prescritas por un superior legítimo y también vienen acompañadas por premios y castigos» (SMITH, 2004, 294), vergüenza interior, autocondena, o paz de espíritu, autosatisfacción.

Tugendhat, por su parte, explica que las reglas morales han de ser cumplidas, que tienen carácter obligatorio, por lo que se necesita una forma de sanción, que también considera interna. Cada individuo reacciona con diversos sentimientos ante las acciones de los demás, dependiendo de que estas se adapten o no a las normas. Cumplir las normas morales, para Tugendhat, significa que el responsable de las acciones muestra una forma de ser de acuerdo con la identidad que se dan a sí mismos los componentes de la comuni-

dad. Esto significa que el propio individuo se regula a sí mismo, ordenándose lo que debe hacer o evitar lo que no debe hacer. Son los sentimientos internos los que le «obligan» a cumplir las leyes, que como miembro de una comunidad exige a los demás. Son los sentimientos internos de indignación y de vergüenza los que reglan su juicio y sus acciones. Ante una acción propia cometida contra las normas, el sujeto siente vergüenza; ante una mala acción ajena, siente indignación. Desde la perspectiva de Tugendhat, la conciencia moral que obliga se forma a partir de la voluntad del individuo que expresa la pertenencia a la comunidad. De modo que «se considera miembro de una totalidad de personas que, mediante una sanción interna de indignación y vergüenza, se exigen recíprocamente no violar las normas que constituyen dicha identidad» (TUGENDHAT, 2008, 58). La voluntad de pertenecer a una sociedad, de adquirir una determinada identidad se revela, en este caso, como el fundamento de la moral, pues una determinada concepción de ser bueno es la base para la aprobación o censura de las acciones, para las distinciones morales.

1.7. NORMAS MORALES

Según Adam Smith, «la avidez de la pasión raramente nos permitirá prestar atención con la sinceridad de una persona indiferente» (SMITH, 2004, 280). Las pasiones hacen que nuestros asuntos aparezcan magnificados por el amor propio. Apenas podemos vislumbrar cómo serían enfocados por otra persona, ni por supuesto llegar a la «imparcialidad de un juez ecuánime» (SMITH, 2004, 281). Cuando nos identificamos con el hombre ideal que habita «dentro del pecho» observamos nuestra conducta «con la mirada severa del espectador más imparcial». Las visiones de los hombres sobre su comportamiento suelen ser parciales, pero la naturaleza ha puesto remedio a ello.

La observación de la conducta ajena nos lleva a formarnos reglas generales de lo que es justo y apropiado hacer. Hay acciones que provocan nuestra aprobación: despiertan sentimientos de conformidad, o al contrario de pavor o aversión. (SMITH, 2004, 283). Así establecemos pautas generales para obrar de una manera; son las reglas generales de la moral.

Para luchar contra los espejismos del amor propio sirven también las reglas generales sobre lo justo y lo apropiado. Estas reglas generales, según Smith, se basan en la experiencia. Una vez que

hemos observado qué tipo de acciones son aprobadas o censuradas surge en primer lugar un sentimiento de rechazo hacia aquellas que no son aceptadas. La regla general se basa en ese sentimiento, pero una vez que se han formado, sirven de modelos para juzgar y de fundamento para nuestra conducta.

Estas normas nacen, por tanto, después de la experiencia de observar que cierta clase de acciones son aprobadas y otras reprobadas. Primero surge el sentimiento: se aborrece un crimen y luego se forma la regla general. Las guías generales se forman por la experiencia que tenemos de los sentimientos que nos provocan ciertas acciones. Una vez que se han formado, y son reconocidas universalmente y establecidas por los sentimientos de los seres humanos, recurrimos a ellas como modelos de juicios, «son citadas como el fundamento último de los que es justo e injusto en la conducta humana» (SMITH, 2004, 285), y sirven para corregir las desviaciones producidas por el amor propio en la conducta con relación a lo que es justo.

El deber o reverencia por la regla refrena el ímpetu de la pasión y contribuye a corregir los desvíos del amor propio. Aunque a veces éste es más fuerte que la reverencia a la regla y la quebranta. El sentido del deber es la «observancia de las reglas generales de conducta». Es el principio por el que la mayoría de los hombres orientan su conducta. A veces no experimentan el sentimiento sobre «cuya corrección fundamos nuestra aprobación de su conducta, sino que actúan siguiendo meramente» (SMITH, 2004, 288) las reglas de comportamiento establecidas. Cuando el temperamento natural es frío y no empuja a ser agradecido, se puede suplir con una educación de la virtud. La motivación de sus actos puede ser la reverencia hacia la norma establecida de conducta (conducirse según la ley de la gratitud). Si una mujer o un hombre no tienen el sentimiento adecuado hacia su marido o mujer, entonces la educación virtuosa, dice Smith, puede suplir esa falta de sentimiento, de modo que hará lo que haría si tuviera ese sentimiento. (SMITH, 2004, 289).

Según la teoría kantiana, los imperativos de la moral son representaciones de principios objetivos que apremian a la voluntad. Sin embargo, la fuente de estas normas no puede ser para Kant la experiencia, sino la razón, pues es el único modo de que puedan alcanzar el carácter de universales. Las normas morales obligan a realizar un determinado curso de acción no por causas subjetivas, sino objetivas, «por principios que sean válidos para cualquier ser racional en cuanto tal» (KANT, 2006, 92). Los principios de la razón son válidos para toda persona; no sucede lo mismo con lo agradable u otros fenómenos subjetivos que solo sirven para el individuo en cuestión.

Los imperativos «son fórmulas para determinar la buena acción» (KANT, 2006, 94). Si la acción es buena en sí misma nos encontramos ante el imperativo categórico, que manda sin condiciones. Si lo que manda el imperativo, en cambio, es bueno para otra cosa, entonces se trata de un imperativo hipotético. El imperativo dice en cualquier caso qué acción sería buena si la realizase.

1.8. LAS NORMAS MORALES SON OBJETIVAS Y UNIVERSALES

Según la posición de Hume, los hombres hacemos distinciones morales gracias a que poseemos una estructura común, un sentimiento que nos hace evaluar las acciones de los demás y nos guía al mismo tiempo en nuestra propia conducta. Este sistema es universal pues, salvo excepciones, todos las personas evaluamos las acciones de parecida manera, debido al sentimiento común humanitario, que nos permite alcanzar una visión que transciende nuestra posición particular en la sociedad, de modo que no juzgamos solo en la medida en que los hechos afectan a nuestros intereses particulares, sino en función de las consecuencias que puedan tener en la sociedad, si son útiles o perniciosas para lo que poseemos en común. Además de permitirnos valorar las acciones por sus efectos en el ámbito de lo común, este sentimiento hace posible también que seamos capaces de valorar acontecimientos lejanos en el tiempo o en el espacio, en los que nuestra persona no está implicada de una manera directa, de modo que censuramos o alabamos moralmente acciones ajenas a nuestros intereses. Este punto de vista común es lo que posibilita, entonces, una moral universal y objetiva. Universal porque la totalidad de la humanidad juzga de forma parecida y sobre cualquier hombre y objetiva porque lo que se evalúa no son las consecuencias particulares que pueden tener los actos sobre un sujeto, sino sobre la utilidad o el daño sobre la sociedad. Esta es una forma de justificar o de dar razones para explicar una moral universal y objetiva, o lo que se conoce en la especulación ética como la fundamentación de la moral.

Kant distingue diversos tipos de principios de la acción. Hay diversas técnicas humanas que proponen fines posibles y las reglas o imperativos de cómo alcanzar dichas metas. Kant llama a esta clase de imperativos reglas de habilidad. En ellos, lo importante no es dirimir si el fin que se desea alcanzar es «razonable o bueno» (KANT, 2006, 95), sino el medio para conseguirlo, con independencia del valor de las cosas que se pueden proponer como fines. Desde

este punto de vista los medios para sanar de un médico o los procedimientos para envenenar son valiosos en la medida en que son eficaces.

Hay otras reglas que Kant denomina consejos de prudencia; tienen que ver con los medios relativos a alcanzar la felicidad o el bienestar personal. Este tipo de reglas estaban incluidas tradicionalmente dentro de lo que se entendía por moral: las reglas y virtudes tradicionales que constituían el camino de la felicidad. Hume se refiere a ellas en sus escritos sobre moral (HUME, 1986, sección VI), y ofrece una relación extensa de las virtudes privadas: discreción, cuidado, espíritu de iniciativa, laboriosidad, etc. Todas estas cualidades son apreciadas moralmente por Hume, pues, a pesar de ser cualidades útiles en principio para uno mismo, no dejan de tener un efecto bueno sobre la sociedad. Kant, sin embargo, las deja totalmente al margen de su concepción de la moralidad. Reduce la prudencia a «la habilidad para elegir los medios relativos al mayor bienestar propio» (KANT, 2006, 96). Las reglas o imperativos de la prudencia son hipotéticos, esto es, están supeditados a una condición u objetivo, en esta caso la felicidad y cómo esta depende de circunstancias particulares de cada persona, los mandatos de este tipo no pueden ser ni universales ni objetivos.

Frente a estas reglas, las normas morales se distinguen por ser objetivas y universales: sus imperativos son categóricos, es decir, no están supeditados a ninguna condición: representan una acción como buena en sí misma y no como medio para otra cosa. Los imperativos de la moralidad o categóricos solo contienen «la universalidad de una ley en general, universalidad a la que debe ser conforme la máxima de la acción y esta conformidad es lo único que el imperativo representa propiamente como necesario» (KANT, 2006, 104). El imperativo en sí no manda ninguna acción especial, sino que prescribe la necesidad de que las reglas morales que nos obliguen sean universales. A partir de esta condición, de que las reglas prácticas que asumamos sean válidas para todos, es posible deducir el conjunto de deberes que han de regir nuestra conducta. Kant distingue entre deberes hacia uno mismo y deberes hacia otros, pero en cualquier caso ambos deberes resultantes no tienen como principio el egoísmo o la propia conveniencia y representan acciones justas.

Tugendhat también pretende que esas normas tengan una validez universal, que vayan más allá de una comunidad particular y alcancen a toda la humanidad, por lo que hay que transcender las concepciones culturales específicas. La noción de respeto universal

expresada por Kant corresponde a la conciencia moral universal. Tugendhat busca un sentido de «bueno» que pueda ser reconocido de una manera universal y la encuentra en la formulación del imperativo kantiano, aunque no está de acuerdo con la fundamentación que proporciona el filósofo alemán de su imperativo categórico. El sentido de «bueno» que puede ser universal se corresponde entonces con la moral del respeto universal que prohíbe la instrumentalización de las personas. Esta conciencia moral que comprende lo bueno en sentido universal es posible para Tugendhat a pesar de que renuncia a una fundamentación transcendental de esa conciencia. La clave reside en tomar conciencia de que pertenecemos a una comunidad y en reconocer que en esa sociedad «los demás tienen por sí mismos derecho a que nos comportemos con respecto a ellos de esa manera y, en la medida en que reconocemos dicho derecho, los respetamos, según la formulación de Kant, como fines en sí mismos» (TUGEHDHAT, 2001). Tugendhat distingue entre la forma y el contenido de la moral. La forma consistiría en las exigencias recíprocas entre las personas y cuyo cumplimiento reposa sobre una sanción interna. El contenido vendría determinado por las normas implícitas en la regla de oro, formulada, según Tugendhat en el imperativo categórico kantiano: «Obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne en ley universal». Una moral de este tipo estaría basada en las exigencias recíprocas de una comunidad moral, de modo que la voluntad o los intereses de sus miembros facilitan la idea de bien.

Esto quiere decir que las normas morales que dirijan tu conducta no solo sirvan para tu persona sino para cualquiera. Estas normas son respetadas por su valor en sí mismas, porque estamos convencidos de que hay que respetar a los demás de una manera universal y no por su valor instrumental. Lo decisivo a la hora de seguir las normas no es la utilidad que tienen, sino la convicción del respeto a los demás, por lo que el ámbito de las personas a las que debo tratar moralmente no se limita al conjunto de personas con las que quiero relacionarme cooperativamente: las reglas se refieren a todos los hombres en cuanto son dignos de respeto. De este modo, las normas morales tienen una validez universal, afectan a todos, e igualitaria, toda persona en cuanto adopta esta postura puede establecer las normas.

Tugendaht propone, por tanto, una comprensión no instrumental de la regla de oro, lo que implica que hay que entender las reglas de un modo universal e igualitario y la «prohibición de incorporar a la noción de bien las normas que excedan el imperativo categóri-

co» (TUGENDHAT, 2001, 81), como las que se refieren al modo de vivir propio, los códigos sexuales, etc.

1.9. MORAL Y SOCIEDAD. COOPERACIÓN

Dentro del concepto de la moral está contenido el hecho de que los individuos deben cumplir ciertas normas y con ello ceder parte de sus intereses, con el fin de que pueda sostenerse la sociedad en la que viven y de la que obtienen ciertos beneficios. Pero si aceptamos los contenidos esenciales de la teoría de la evolución, como la inmensa mayoría de la comunidad científica hace, tendremos que reconocer que no está inserta en la naturaleza humana una especial predisposición a actuar de forma altruista. La teoría de la selección natural (véase 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 influencian 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 la supervivencia y reproducción son los que se expanden 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. En suma, los deseos de supervivencia, de poder, de seguridad son parte inseparable 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 egoístas; esencialmente, ha aprendido que la reciprocidad y la cooperación también nos ayudan a sobrevivir. La conclusión es que los seres humanos actuamos cooperativamente no por deber, sino por interés mutuo, como ya Hobbes anunció. ¿Dónde queda la virtud, 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 y tiene como objetivo poder establecer juegos de suma no cero (WRIGHT, 1995) entre seres humanos obligados a convivir. En resumen, como diría Stuart Mill, si la naturaleza es obra de Dios, su mandato debe ser que la enmendemos y no que la imitemos.

En concreto, desde el campo de la teoría de la evolución ha habido investigaciones y reflexiones en torno al problema de si la selección natural perpetúa rasgos que favorecen a un grupo social o al individuo. D. S. Wilson y E. Wilson formulan así la pregunta: «¿puede un rasgo biológico evolucionar por el bien del grupo?» (WILSON y WILSON, 2006, 46). El buen uso de los recursos, sin embargo, beneficia no solo a los que respetan las reglas del grupo sino también a los tramposos, y como estos sacan más beneficio que los otros, pues no cooperan a favor de la totalidad del grupo, la existencia de éste, como marco que mantiene la supervivencia de sus miembros, correría el peligro de desaparecer si se multiplicaran en exceso los tramposos, pues son los aportes de los individuos normales lo que permite su continuidad. Desde cierto punto de vista evolutivo, se piensa que hay rasgos que evolucionan por el bien del grupo y que, «a pesar de tener un coste privado, surgen en la evolución por selección natural» (WILSON, 2006, 46). Lo que significa que los tramposos, a pesar de jugar con ventaja, no prevalecen sobre el grupo. Esto se puede apreciar, según Wilson, no solo en las comunidades humanas sino en especies que están en la frontera entre el individuo y el grupo, las cuales deben producir acciones que aseguren su supervivencia como grupo, pues de otro modo desparecerían. En ellas, el número de tramposos, a pesar de tener una mayor eficacia biológica, nunca llega a una proporción en la que lo «común» que les permite vivir desaparezca. Se reconoce que la selección de grupo, es decir de comunidades, ha sido un factor decisivo en el devenir tanto genético como cultural de la humanidad. Entre los hombres, la selección se centró en la selección de grupo, dejando a un lado «las diferencias de eficacia biológica dentro del grupo» (WILSON y WILSON, 2006, 57). Ahora bien, la selección del grupo se mantendrá siempre y cuando se imponga sobre la selección dentro del grupo, de tal manera que las disputas dentro de los miembros de un mismo grupo sean más débiles que el conflicto que mantiene el grupo con los otros grupos. Para esto es necesario que las reglas de cooperación, que restringen la conducta individual con relación a otros miembros, sean observadas. Las investigaciones de los sociobiólogos concluyen que la selección en la especie humana se intensificó a nivel de grupo, debilitando las diferencias de eficacia biológica dentro del grupo. De manera que lo que caracteriza los primeros grupos humanos es la censura de la conducta que solo tiende al beneficio propio y la alabanza de las acciones que fortalecen la comunidad.

Darwin sostiene también que los grupos en que los hombres han adquirido un mayor número de cualidades sociales y morales

en el curso de la evolución tienen más probabilidad de sobrevivir (DARWIN, 1871, cap. V). Estos sentimientos, como la simpatía por los demás, son los que llevan a los hombres a vivir en una comunidad. El hecho de que los grupos con mayores valores morales hayan prevalecido sobre los que han desarrollado menos estas cualidades, significa que los sentimientos morales se han difundido por el mundo y que dentro de los grupos sociales hay una mayoría de miembros que se ha dejado conducir por estos sentimientos y normas comunitarias, frente a los que han intentado aprovecharse de la situación y no seguir las reglas de cooperación, que restringen su conducta con relación sus propios intereses.

La cooperación se muestra como uno de los rasgos que han permitido sobrevivir a la especie humana. En la base de dicha relación se encuentra una serie de sentimientos y pensamientos que nos impulsan a actuar unos junto a otros: el hecho de que sintamos que tenemos obligaciones hacia los demás nos permite, según la teoría sociobiológica, satisfacer mejor nuestros intereses como especie. La moral se revela como un instrumento indispensable para el mantenimiento de las sociedades creadas por los hombres.

Para Adam Smith, sin el respeto a las normas no se podría confiar en la conducta de nadie. La persona con principios actúa según las máximas morales. La que carece de ellos procede de una forma irregular según el humor, la inclinación o el interés. Supongamos que alguien recibe la visita de un amigo y se encuentra de mal humor, solo el respeto a las leyes de urbanidad le impide comportarse de un modo grosero. El respeto a las normas impide o modera las variaciones temperamentales. «De la tolerable observancia de esos deberes depende la existencia misma de la sociedad humana», que se derrumbaría si la especie humana no tuviera grabado un respeto por las reglas de conducta (SMITH, 2004, 291). El sentimiento de respeto a las normas se amplía por la opinión natural y después por el raciocinio y la filosofía.

Entendida la moral como un conjunto de normas y juicios que regulan las relaciones intersubjetivas, se presenta como un contrapeso al egoísmo mediante el interés común, cuyo equilibrio permite una convivencia entre los hombres. Desde este punto de vista, la función de la moral «es primariamente la de contrarrestar esta limitación de las simpatías humanas» (MACKIE, 1986, 108). La noción de obligación moral muestra también un valor práctico para la humanidad. Para competir con los demás animales, no les basta a los hombres crear y desarrollar técnicas que les faciliten la habitación, el vestido y la comida. Deben poseer además un sentido de la justi-

cia que les permita vivir entre ellos en grandes grupos, obteniendo con ello protección contra los peligros de la naturaleza. Esta es la tesis formulada por Protágoras en el diálogo homónimo de Platón:

«Entonces Zeus, temiendo que nuestra especie quedase exterminada por completo, envió a Hermes para que llevase a los hombres el sentido moral y la justicia, a fin de que rigiesen las ciudades la armonía y los lazos comunes de amistad. Preguntó, entonces, Hermes a Zeus la forma de repartir la justicia y el sentido de la moral entre los hombres: «¿Las distribuyo como fueron distribuidas las demás artes? Pues éstas fueron distribuidas así: con un solo hombre que posea el arte de la medicina, basta para tratar a muchos, legos en la materia; y lo mismo ocurre con los demás profesionales. ¿Reparto así la justicia y el pudor entre los hombres, o bien las distribuyo entre todos?». «Entre todos, respondió Zeus; y que todos participen de ellas; porque si participan de ellas sólo unos pocos, como ocurre con las demás artes, jamás habrá ciudades» (PLATÓN, 1990, 321d).

1.10. MORAL, NATURALEZA Y VIRTUD

Otra cuestión es la pregunta sobre la naturaleza del hombre: si este es bueno o no. Aunque se acepte el hecho de que los grupos que han desarrollado más las habilidades sociales y morales han tenido más éxito no significa que la moral se desarrolle de un modo espontáneo entre los grupos humanos. Ya Aristóteles insiste en que las virtudes no se forman de un modo natural, sino que han de ser introducidas mediante la razón y el hábito. Kant habla de que nuestros actos no siempre coinciden con nuestras obligaciones, la absoluta coincidencia sería, según él, la santidad. Que se considere la moral como nuestra naturaleza o no, desde un punto de vista práctico hay siempre que contemplar la necesidad de desarrollar unos hábitos y una conciencia que nos permitan adaptar nuestra conducta a las necesidades del grupo en que vivimos. Si la moral fuera natural en sentido estricto, ¿qué sentido tendría preguntarse por ella, por tratar de encontrar una guía de conducta si la naturaleza nos la proporcionara sin más? El hecho de que busquemos y necesitemos una orientación en nuestra conducta para con los demás y para con nosotros mismos implica que la moral no es algo dado y bajo la cual actuemos de una manera automática. Se considere «natural» o no, actuar moralmente implica a veces renunciar a inclinaciones o deseos «naturales» y esforzarse por que la conducta sea acorde con las reglas morales.

La investigación de la moral tiene como objetivo prioritario encontrar esa orientación, pero una vez que se ha creído descubrirla no basta en general con haberla descubierto sino que se requiere, con la educación y con el hábito, hacer coincidir nuestras acciones con las normas en las que hemos reconocido el carácter de lo moral. Esta capacidad o disposición que nos hace concordar las acciones con las normas es llamada virtud. Incluso la moral que pone el acento en las reglas y no en las disposiciones internas no puede dejar a un lado la consideración de la virtud, pues esta es precisamente lo que capacita al individuo para conformar sus acciones de acuerdo con las reglas.

Así, dice Adam Smith: «es perfectamente virtuoso el hombre que actúa conforme a las reglas de la perfecta prudencia, de la justicia estricta y de la correcta benevolencia» (SMITH, 2004, 415). Y añade el pensador escocés que el perfecto conocimiento de las reglas no es suficiente para conformar las acciones a dichas normas, pues a veces las pasiones pueden desorientarle y llevarle a incumplir lo que en momentos de sobriedad y lucidez no dudaría en respetar. El cumplimiento del deber no solo necesita el conocimiento sino también la capacidad de frenar nuestros impulsos: la continencia. Es necesario, por tanto, superar las pasiones que pueden desorientar y empujar a violar dichas reglas, aunque el individuo las apruebe en los momentos serenos. El deber es posible, según Smith, con un conocimiento y una continencia perfectos.

Hay dos clases de pasiones cuya sujeción necesita una gran dosis de continencia: son el miedo y la ira. Otras, sin embargo, son fáciles de dominar en el momento, pero cuya continua demanda «llevan a grandes extravíos»: «el ansia de comodidad, el placer, el aplauso» (SMITH, 2004). El primer conjunto nos arrastra a no cumplir con el deber. El segundo nos seduce. Para controlar las primeras pasiones sirven las virtudes como la fortaleza, la valentía, el vigor espiritual, etc. Para el dominio de las segundas es, sobre todo, útil la virtud de la moderación. Gracias al dominio de las pasiones es posible actuar de acuerdo con las reglas de la prudencia, la justicia y la benevolencia.

La naturaleza de la virtud se puede resumir entonces en la disposición de ánimo que constituye el carácter excelente. Ahora bien, según Adam Smith, es posible entender la virtud al menos de tres maneras diferentes. Algunos creen que la excelencia del carácter reside en el control y dirección de nuestros afectos que podrán ser virtuosos según el objetivo que quieran alcanzar, en este caso se entiende la virtud como la corrección de la conducta. Otros, en

cambio, creen que la «virtud radica en la búsqueda juiciosa de nuestro propio interés y felicidad o en el gobierno y orientación de nuestros afectos egoístas» (SMITH, 2004, 463). Por último están los que piensan que la virtud consiste en los afectos que miran hacia la felicidad de los demás, la virtud consistiría en este caso en la benevolencia. De estas tres interpretaciones de virtud, es la primera, aquella que la hace consistir en la corrección de la conducta, la que coincide con la idea más extendida de una conducta moral. Muchos no incluyen la prudencia, así entendida, dentro del ámbito de la moral, y otros, como el propio Smith, consideran que solo se puede exigir una conducta justa, pero no la benevolente, por mucho que esta sea recomendable y apreciada por el beneficio que procura a los demás.

Kant caracteriza de este modo la virtud en su obra la *Metafísica de las costumbres*:

> La virtud es la fuerza de la máxima del hombre en el cumplimiento de su deber. Toda fuerza se reconoce sólo en los obstáculos que es capaz de superar, pero en el caso de los obstáculos, estos son las inclinaciones que puedan entrar en conflicto con el propósito moral (KANT, 2005, 248).

El filósofo alemán contrapone, como ya se ha visto, los deseos e inclinaciones nacidos de nuestra constitución personal, a los imperativos que nos damos a nosotros mismos mediante la razón. La virtud reside en la voluntad que nos permite conducirnos siguiendo las normas y venciendo las inclinaciones de otra naturaleza.

La moral no deja de ser, en ocasiones, un campo de batalla y los problemas surgen no cuando el cumplimiento de las reglas coincide con nuestros intereses, sino cuando estos entran en conflicto con aquellas, aquí es cuando es necesario no solo el conocimiento de la regla sino la fuerza para cumplirla. Por ello en la naturaleza del hombre está al mismo tiempo la moralidad y la inmoralidad. Y aunque en la naturaleza de los hombres, se encuentre ya un sentimiento o razón que posibilita la moral, no todo en la constitución de los hombres contribuye a comportarse moralmente. Si la moral surgiera como un rasgo biológico más entre los hombres, no tendría sentido presentarla siempre en forma de imperativos o mandatos, como obligaciones que nos coaccionan a actuar de una determinada manera, ya que hay otras posibilidades de actuar que no son correctas. Para Schopenhauer tres son los motivos generales a los cuales se reducen las acciones de los hombres:

— El egoísmo, o la voluntad que persigue su propio bien (no conoce límites).

— La maldad, o voluntad que persigue el mal de los demás (llega hasta la extrema crueldad).

— La piedad, o voluntad que persigue el bien de los demás [alcanza la nobleza y grandeza de alma» (SCHOPENHAUER, 1988, 566)].

Por tanto, dentro de la naturaleza humana es posible encontrar diversos motivos en sus acciones, los cuales pueden encontrarse en diversa proporción en cada individuo.

Que la moral se comprenda como un desarrollo continuo de la naturaleza, según defiende De Waal, o suponga una ruptura en el desarrollo del animal-hombre, no afecta a la concepción de la moral como una actividad consciente interior de los hombres para que su subjetividad adopte una determinada forma, que le permita un comportamiento moral. Frente al arte, que produce mediante normas objetos externos a su creador, el producto de la moral es la acción misma del sujeto, que configura su propia interioridad. El fin de la reflexión ética no es solo alcanzar un conocimiento, sino lograr una determinada forma de ser, incluso en las éticas modernas de las normas, pues poder cumplir el deber, es decir, obrar por respeto a las normas, solo es posible si se alcanza un grado suficiente de fortaleza de la voluntad para lograrlo. También Schopenhauer, que defiende la invariabilidad del carácter, admite ciertas ventajas en la educación moral (SCHOPENHAUER, 1988, 612).

El resultado de la investigación moral es la modificación de uno mismo, de la constitución dada por naturaleza, a través del ejercicio de las virtudes, como piensa Aristóteles, o del desarrollo de la capacidad de actuar conforme a las reglas de la justicia. Aristóteles sostiene «que ninguna de las virtudes se produce en nosotros por naturaleza. [...] De ahí que las virtudes no se produzcan ni por naturaleza ni contra naturaleza, sino que nuestro natural puede recibirlas y perfeccionarlas por la costumbre» (ARISTÓTELES, 1985, Libro II, cap. 1). Desde esta perspectiva, la moral no resulta ni por naturaleza ni contra naturaleza, sino que supone el ejercicio sobre nuestra propia naturaleza con el fin de modificarla y perfeccionarla con el objeto de que podamos actuar de una forma racional para alcanzar la bondad y la justicia. Por esto, la imagen de Huxley de que los hombres son jardineros que deben impedir la malas hierbas en su propio jardín tiene sentido, al menos como una imagen, que expresa la necesidad de que el hombre debe cuidar y modelar su propia interioridad para alcanzar la moralidad, aunque no se interprete necesaria-

mente como lucha contra su propia naturaleza. De Waal afirma lo siguiente sobre este problema: «La evolución ha dado lugar a una especie que sigue impulsos genuinamente cooperativos. Desconozco si en el fondo la gente es buena o mala, pero creer que todas nuestras acciones están calculadas de forma egoísta —a escondidas de los demás y a menudo de nosotros mismos— equivale a sobreestimar de forma exagerada los poderes mentales del ser humano por no hablar de otros animales» (DE WAAL, 2007, 80). Por tanto, la cuestión moral reside más bien en la voluntad de si queremos ser buenos o malos, justos o injustos y si nos determinamos a tener la fuerza para ello.

En todo caso, los filósofos han presentado un modelo de hombre gobernado en general por la razón, modificado a partir de las múltiples posibilidades ofrecidas por la naturaleza, de tal manera que pueda asumir un comportamiento moral. Platón consideraba que el alma del hombre constaba de tres partes: la racional, la irascible o voluntad y la concupiscible, que se refiere a los apetitos o deseos corporales. Para Platón, el hombre bueno y justo es aquel cuyas partes del alma están en armonía cumpliendo cada una su función. La parte racional debe gobernar el conjunto, sometiendo la parte de los deseos corporales a través de la parte irascible. El hombre que puede llevar a cabo una vida moral se distingue por estructurarse de tal manera que la razón gobierne y armonice la totalidad.

Esta racionalización se aprecia también en el hombre propuesto por Aristóteles, que define la virtud como ciertas disposiciones a obrar de acuerdo con la recta razón. Este tipo de acciones, resultantes del gobierno de nuestra razón sobre los sentimientos y emociones, son las que caracterizan al hombre bueno. La adquisición de las virtudes se consigue mediante la práctica, como resultado de la actividad. Aprendemos las virtudes, por tanto, practicándolas, «aprendemos haciéndolo». Por lo que no somos justos por el mero hecho de haber aprendido qué es la justicia, sino que «practicando la justicia nos hacemos justos» (ARISTÓTELES, 1985, Libro II, 1). Aristóteles define la prudencia como «un modo de ser racional, verdadero y práctico, respecto de lo que es bueno para el hombre» (ARISTÓTELES, 1985, VI, 6). El hombre prudente es aquel capaz de deliberar sobre lo que es bueno o malo para la vida en general. La moral es actuar racionalmente con relación a la vida del hombre en sentido general. Aunque este aspecto de la moral, como arte de vivir, queda relegado en la reflexión moderna para ser sustituido por la reflexión sobre la normas en nuestra relación con los demás.

Los epicúreos y estoicos, las últimas corrientes del pensamiento moral en la Antigüedad, también proponen la razón como medio de alcanzar la felicidad. Para los estoicos vivir según la naturaleza es hacerlo según la razón. Trasladándonos al mundo moderno, encontramos también en la razón el resorte que posibilita la vida moral. Hobbes señala que es la racionalidad de los hombres la que conduce a establecer el contrato social y la cooperación mutua. Kant piensa que la fuente a partir de la cual podemos establecer los mandatos morales reside en la razón. Concluimos entonces que, en la base de la moralidad, tanto en la acepción antigua, como arte de vivir, como en la moderna, como una teoría de la justicia, es necesario establecer un modo de ser del hombre que le posibilite llevar a cabo esa vida moral, ya sea con el fin de alcanzar la felicidad, ya sea con objeto de comportarse de un modo correcto y justo con los demás, y que ese modo de ser es concebido, en general, como la adaptación de nuestra configuración subjetiva a la razón, entendida ésta según el sentido de cada pensador.

2. CUESTIONES DE METAÉTICA

Ya se ha dicho que en la filosofía moral hay al menos dos ámbitos de investigación: la ética normativa y la metaética. En la primera tratamos de distinguir mediante juicios las acciones buenas de las malas y de establecer los principios por los que debemos regir nuestra conducta: son llamadas cuestiones de primer orden. En la segunda, en cambio, tratamos de averiguar cuál es la naturaleza de los conceptos y de los juicios éticos. De la misma manera, tenemos creencias de primer orden sobre las cosas y creencias sobre las propias creencias. Podemos pensar que solo hay vida en la tierra y examinar, por otro lado, esa opinión. Cuando nos preguntamos si ese pensamiento es verdadero, entonces estamos teniendo un pensamiento sobre un pensamiento, es decir, un pensamiento de segundo orden, pues el objeto de ese pensamiento no se refiere a la cosa misma sino a otro pensamiento. En los juicios morales de primer orden de la ética normativa tratamos de ver qué clase de acciones son buenas o no, mientras que en la metaética nos preguntamos por la naturaleza de los juicios y creencias morales; por ejemplo, si es posible decir de ellos que son verdaderos o falsos o sencillamente si son solo expresiones de los sentimientos del sujeto. En el caso de que se defienda que los juicios morales no pueden ser ni verdaderos ni falsos, porque no hay verdades morales que puedan ser conocidas, se man-

tiene una postura llamada no cognitivista, y por lo tanto no puede existir un conocimiento moral.

Una de las cuestiones metaéticas más debatidas a lo largo de la historia ha girado en torno al carácter objetivo o subjetivo de los valores morales, o de la moral en general. Se dice que algo es objetivo si se puede afirmar o negar que es verdadero sin tener en cuenta un punto de vista particular; es subjetivo, en cambio, si solo se puede predicar su verdad o realidad con relación a un sujeto. Veíamos que para Kant las máximas sobre la felicidad son subjetivas pues dependían de elementos particulares relativos a un sujeto. Las máximas morales, en cambio, son objetivas ya que proceden de la razón, no de circunstancias particulares del sujeto.

2.1. Realismo

El realismo sostiene que existen hechos morales independientemente de la mente humana. Los juicios y las normas morales se refieren, por tanto, a rasgos morales objetivos.

El problema ya se planteó en la Grecia clásica en torno a la naturaleza del conocimiento en general. Frente al subjetivismo de algunos sofistas, profesores de retórica, que defendieron el escepticismo y el relativismo del conocimiento, Platón concibió una teoría para defender el carácter objetivo y universal del conocimiento. Para Platón, hay dos ámbitos de realidad. Por un lado, el mundo sensible y material en que vivimos y percibimos a través de los sentidos y, por otro, un mundo transcendente, inteligible, al que solo tenemos acceso por la inteligencia o la razón. Las cosas sensibles de este mundo adquieren su identidad por ser copias de las formas originales. Tanto el conocimiento de la naturaleza como de la moral consiste en intuir una serie de objetos inteligibles, eternos, inmutables a los que el filósofo griego llamó formas o ideas, que existen en un mundo diferente del sensible, pero al que la razón puede acceder mediante un proceso dialéctico previo a su intuición. Las cosas particulares del mundo sensible son lo que son en la medida que imitan las formas únicas del mundo inteligible. Así, una cosa es más o menos justa si está más cerca del modelo de la forma de la justicia en sí. Los objetos del mundo sensible no son, por tanto, completamente buenos o justos, sino que lo son en tanto en cuanto se aproximan a la bondad en sí, o a la justicia en sí. Los términos morales se corresponden entonces con objetos reales que no están en el mundo sensible, sino en el inteligible. El que solo contempla el

mundo visible no puede tener conocimiento en sentido estricto, sino solo opinión. Aquel que conoce las formas del mundo inteligible sabe lo que es la justicia en sí, la bondad en sí, por lo que al tener un conocimiento verdadero de los objetos morales puede juzgar correctamente los actos imperfectos del mundo de las cosas particulares. Los que poseen el conocimiento moral, los filósofos, son los aptos para gobernar, según Platón, pues han visto la auténtica naturaleza de la justicia y de la bondad y tienen la capacidad de juzgar en consecuencia qué cosas y acciones son realmente buenas y justas. En la posición platónica, existe un conocimiento moral, pues hay una serie de objetos inteligibles y reales que se corresponden con los conceptos morales. Quien conoce esos objetos posee el criterio objetivo para juzgar en qué medida una acción es justa o buena.

Otra forma de realismo naturalista ético es el utilitarismo. Según esta doctrina, el criterio para decidir si una acción es buena o mala reside en la capacidad que tenga una acción para lograr la felicidad o evitar el dolor en los individuos afectados por dicha acción, esto es, la utilidad. Se dice que el utilitarismo es un naturalismo ético pues el valor moral se origina a partir de ciertas propiedades naturales, como el dolor y el placer. Las acciones que deben aprobarse son aquellas que son útiles, es decir que producen felicidad y evitan el dolor; esas son las acciones buenas. La bondad o corrección de una acción se refiere siempre al principio de utilidad. La corrección o bondad de una acción se reduce a la utilidad. Así una acción que promueve la felicidad es correcta, pero como la corrección de una acción consiste en que promueva la felicidad, entonces es lo mismo que decir que una acción que promueve la felicidad es una acción correcta.

El intuicionismo, representado por Moore y Ross, defiende que los valores morales se conocen mediante intuición, es decir, se tiene un conocimiento inmediato y directo de lo bueno o lo correcto. Ahora bien, esta intuición moral es de una clase especial, pues no se refiere a propiedades naturales, como el placer, sino a propiedades no naturales, como la bondad. Ésta es irreductible e inanalizable, siendo una propiedad no natural de las cosas que se conoce mediante intuición. Para Moore, tanto Platón como Bentham y Mill cometen la falacia naturalista. En el caso de Platón, se trata de una falacia metafísica al definir la bondad haciendo referencia a una realidad sobrenatural. En la moral utilitarista, haciendo referencia a una propiedad natural como el placer. La bondad no puede definirse en términos de una propiedad suprasensible ni natural.

El problema que surge con el intuicionismo ético o realismo no natural es el conocimiento de la bondad, que al depender de las intuiciones de cada individuo se convierte en algo misterioso. Mientras que Moore, en sus *Principia Ethica*, defiende un consecuencialismo intuicionista, Ross, autor de *Lo correcto y lo bueno* y *Fundamentos de ética*, sostiene un deontologismo intuicionista. Pero en cuanto a la naturaleza de la ética, este último piensa también que los términos éticos se refieren a propiedades no naturales, y distingue entre lo correcto y lo bueno, al observar que un acto puede ser correcto pero moralmente malo, porque la acción se hace por un mal motivo. Ambos autores defienden en definitiva que los valores morales son propiedades no naturales de las cosas, pero que la bondad es algo objetivo e intrínseco a las cosas que son buenas.

2.2. Posturas no cognitivistas

Los autores a los que nos hemos referido defienden que tanto las reglas como los juicios morales son objetivos y universales, es decir, se refieren a hechos o valores independientes de la particularidad del individuo y son aplicables en todo lugar y circunstancia. De aquí el carácter obligatorio que damos a las normas de la moral. Frente a la concepción de la moral como un código universal de conducta que asumen todas las personas racionales para dirigir su conducta con relación a otros hombres, hay otras posturas contrarias al universalismo y el objetivismo morales, como el subjetivismo y el emotivismo, que en sus versiones extremas implican una negación de la posibilidad de la moral.

El subjetivismo sostiene que los juicios morales de una persona no se refieren a hechos ni tampoco a la corrección o incorrección de las acciones sino a sentimientos o preferencias personales. En el caso extremo de que se afirme que un juicio moral solo expresa algo meramente subjetivo, no se puede decir que algo sea justo o injusto, pues cuando alguien habla de esa manera, no se refiere a algo que está fuera de su interior sino que solo expresa su aprobación o desaprobación. En este caso, los juicios morales pasarían a formar parte de la clase de proposiciones que designan preferencias.

Si se acepta esta posición, se suele objetar, se impide la posibilidad de que haya juicios morales erróneos, pues si alguien emite el juicio de que una acción es mala, esa evaluación no se refiere a la acción exterior, sino que sólo expresa el acuerdo o desacuerdo del que valora. Y en ese caso siempre será un juicio verdadero, pues

cuando evaluamos algo siempre aprobamos o desaprobamos según lo hagamos de un modo positivo o negativo. Estos juicios se equipararían a las proposiciones que expresan preferencias personales. Si alguien dice que le gusta el café, está expresando un gusto personal, basta con que le guste el café para que esa proposición sea verdadera, aunque a otra persona no le guste el café. Reducir los juicios morales a proposiciones de esta clase supone la imposibilidad de que un juicio sea falso.

Así, si una persona dice que está permitido aprovecharse de su puesto de trabajo para obtener beneficios personales, sería tan válida como la que afirma lo contrario, pues en ambos casos, según esta concepción, cada uno está expresando una preferencia personal, que en un caso es una aprobación y en otro una desaprobación. La validez de los juicios morales dependen entonces de la subjetividad de cada persona, por lo que es imposible el margen de error en este tipo de juicios.

Ahora hablaremos del emotivismo. Hemos visto que tanto el naturalismo ético como el intuicionismo defienden el realismo ético, es decir, que los términos éticos se refieren a propiedades reales. En el primer caso se trata de propiedades naturales, como el placer; en el segundo, de propiedades no naturales que no se pueden ni analizar ni definir. Frente a estas teorías que afirman que los enunciados morales son susceptibles de ser verdaderos o falsos, C. L. Stevenson y A. J. Ayer rechazan la idea de que dichos términos se refieran a propiedades de la realidad, sean o no naturales, y que su significado se reduce a las emociones que expresan o a la influencia que pretenden ejercer.

Los conceptos éticos, según Ayer, son pseudoconceptos: «La presencia de un símbolo ético en una proposición no añade nada a su contenido fáctico» (AYER, 2001, cap. 2). La diferencia entre «Actuaste mal robando el dinero» o «Robaste el dinero» consiste en que en la primera oración el hablante muestra su desaprobación. Por tanto, «Robar es malo» es una oración que no tiene ningún significado fáctico y que solo expresa un sentimiento; no puede ser, por tanto, ni verdadera ni falsa. Si alguien dice lo contrario, no se produce contradicción, pues solo está expresando sentimientos contrarios y no cuestiones de hecho. No tiene sentido preguntar quién tiene razón de los dos porque ninguno de los dos se está refiriendo a hechos. Además de expresar sentimientos, los términos morales «están calculados también para despertar sentimientos, y así estimular acciones» (AYER, 2001, cap. 2).

Como no tienen ningún valor objetivo, no dicen nada, es imposible encontrar el criterio para determinar la validez de los juicios

morales. De esta manera, Ayer cree evitar las objeciones que se hacían a la teoría subjetivista ortodoxa, que no niega, como el emotivismo, que las oraciones morales expresen proposiciones, es decir, oraciones susceptibles de ser verdaderas o falsas. El subjetivismo tradicional sostiene que los juicios morales expresan proposiciones *sobre* los sentimientos de quien habla. En ese caso, esas proposiciones serían verdaderas si el hablante tiene ese sentimiento en cuestión. Por lo que siempre que el hablante sea sincero, la proposición sería verdadera. Si alguien expresa su desaprobación sobre un hecho: «has hecho mal yéndote de casa», esta proposición, según el subjetivismo, se está refiriendo al sentimiento de desaprobación del que habla y siempre que sea sincero será verdadera. Pero el emotivismo no interpreta de este modo esta oración: no es la afirmación del sentimiento de quien habla, sino simplemente la expresión de un sentimiento. Una cosa es decir que estoy aburrido, en este caso afirmo que tengo un sentimiento mediante una proposición que es verdadera si realmente estoy aburrido, y otra cosa es expresar el aburrimiento, un sentimiento. Por tanto, la diferencia entre el subjetivismo común y el emotivismo es que el primero mantiene que las oraciones éticas afirman la existencia de ciertos sentimientos y el segundo que las oraciones éticas son expresiones y excitantes de sentimientos. De esta manera, el emotivismo salva la objeción de que todos los juicios éticos son verdaderos, son infalibles, si el que los dice es sincero, pues la validez del juicio, según el emotivismo, no está determinada por la naturaleza de los sentimientos del autor.

La existencia de ciertos sentimientos, en efecto, no implica la validez del juicio ético, sino que los juicios de este tipo no son en realidad juicios. La otra objeción contra el subjetivismo común, mantenida también por Moore, es que si las afirmaciones éticas solo se refirieran a los sentimientos de quien habla, no se podría argumentar sobre cuestiones de valores. Según James Rachels (RACHELS, 1993, pp. 432-441), Stevenson salva esta objeción diciendo que no solo se puede discutir sobre creencias sino también sobre deseos. Ayer, sin embargo, mantiene que la crítica de Moore es tan válida para el subjetivismo común como para el emotivismo: «Pero de hecho, negamos que ni siquiera refute la teoría subjetivista común. Porque sostenemos que realmente nunca se discute sobre cuestiones de valor» (AYER, 2001, cap. 2). Es decir, la objeción de Moore contra el subjetivismo y el emotivismo es inútil, pues, según Ayer, no existen de hecho disputas sobre cuestiones de valor, por lo que objetar que el subjetivismo y el emotivismo niegan la posibilidad de las discusiones sobre los valores no tiene ningún sentido.

2.3. El problema de la objetividad de los valores morales

Uno de los filósofos morales contemporáneos más influyentes, Mackie, niega la posibilidad de la objetividad de los valores morales. El primer capítulo de su libro *Ética, la invención de lo bueno y lo malo* está consagrado a refutar la teoría que afirma dicha objetividad. En primer lugar distingue entre el escéptico moral de primer orden y el de segundo orden. En el primer caso nos encontramos con las personas que rechazan la moral. En el segundo, se trata de una posición metaética, es decir, es la posición de alguien que afirma algo no sobre la corrección moral de las acciones, sino sobre la naturaleza de la moral: no existen los valores morales objetivos.

Para Mackie, la tradición moral europea ha adoptado en general la postura defendida por Platón de que existen los valores morales y de que es posible, por tanto, un conocimiento de dichos valores. Esta creencia, según Mackie, también está arraigada en el pensamiento común. La negación de los valores objetivos adopta la forma de una «teoría del error», que señala que los juicios morales implícitamente cometen un error al pretender señalar algo prescriptivo objetivamente. Sobre este error se ha construido el pensamiento moral. Para apoyar esta teoría del error utiliza dos clases de argumentos: el de la relatividad y el de la singularidad. Éste último consta de dos partes: una metafísica, que se refiere a la realidad, y otra epistemológica, que tiene que ver con el conocimiento. La parte metafísica se expresa así: «Si hubiera valores objetivos, habría entidades o cualidades o relaciones de una clase muy extraña, totalmente diferente de cualquier otra en el universo» (Mackie, 1986, 38). Este tipo de entidades podrían ser las formas de Platón o las propiedades no naturales de Moore. Por otra parte, habría que postular una facultad especial de conocimiento que nos permitiera acceder a ese tipo especial de entidades o propiedades. Como no existen entidades intrínsecamente prescriptivas, no existen valores objetivos, puesto que para Mackie la existencia de valores objetivos implica la existencia de un tipo de especial de entidades en el mundo.

Además, Mackie no ve clara en absoluto la conexión entre un hecho natural, como por ejemplo la crueldad, con el hecho moral de que esté mal. Plantea el problema de cómo se puede relacionar una propiedad objetiva con las propiedades no naturales en la acción. En el caso de una acción cruel, ¿cómo es posible unir los rasgos de la acción natural —una persona causa daño por placer— con la cualidad moral de la maldad? (Mackie, 1986, 41). En este caso, continúa Mackie, no solo es necesario postular una facultad espe-

cial que perciba el mal, sino también otra facultad que perciba la relación entre los elementos naturales de un acto cruel y el mal. En lugar de suponer que se percibe una relación causal entre hechos naturales y hechos morales, para Mackie es mucho más sencilla la solución subjetivista, según la cual no hay cualidades morales objetivas, sino respuestas subjetivas morales a la percepción de los elementos naturales de una acción. Así, en lugar de percibir una acción cruel y una entidad moral que se relacionan, el subjetivismo interpreta que ante la percepción de un hecho natural, surge en la persona que lo contempla una reacción subjetiva de desaprobación. Mackie explica cómo el error de suponer implícitas en los juicios morales entidades prescriptivas está tan extendido y arraigado tanto en la filosofía como en el pensamiento común mediante ciertos mecanismos.

Nagel, sin embargo, piensa que la suposición de la existencia de los valores no es ilusoria y que es razonable mientras no se demuestre lo contrario. Al igual que suponemos que existen los objetos externos, suponemos también que existen los valores y que más que dar razones a favor de ello, hay que considerar los argumentos en contra y tratar de refutarlos. El primer tipo de argumento que considera es precisamente el de Mackie, el argumento de la singularidad, según el cual tiene que haber objetos de una clase especial, singulares, si los valores son reales, pero no existen tales objetos, por lo que los valores no son reales. Asumir el realismo en cuanto a los valores implicaría la existencia de extrañas entidades, como las formas platónicas o las cualidades no naturales de Moore. Para Nagel esta asunción no es correcta: no es lo mismo decir que los valores son reales y que existen entidades ocultas de extraña naturaleza. Su preocupación no versa sobre la existencia o no de entidades extrañas en el mundo. Reivindica que los valores y las razones que las personas adoptan para actuar pueden ser verdaderos o falsos «independientemente de nuestras creencias e inclinaciones». Es decir, que existen verdades morales, pues de los juicios y principios de la moral se puede predicar la verdad o la falsedad.

Para Nagel, la objetividad es el problema central de la ética, tanto desde un punto de vista teórico como práctico. Se trata de ver la posibilidad de establecer valores objetivos y de llegar a juicios normativos emitidos desde un «punto de vista impersonal». Nagel defiende la postura que él denomina realismo normativo y que se define como la concepción de que «las proposiciones que nos dan razones para actuar pueden ser verdaderas o falsas independientemente de cómo las cosas aparecen ante nosotros» (NAGEL, 1986, cap., VIII).

Nagel rechaza que el tipo de realismo que él defiende tenga que ver con el platonismo, es decir, no sostiene que tengan que existir ciertos tipos de objetos especiales en el mundo que se correspondan con las proposiciones morales. No se trata de hacer corresponder las proposiciones morales con una realidad externa, sino de reordenar nuestros motivos para que puedan ser justificados desde un punto externo, a partir del cual podamos determinar nuestra conducta. El asunto de la ética consiste, para Nagel, precisamente en el proceso de alcanzar un punto de vista objetivo para poder determinar la voluntad objetivamente. Por tanto, el realismo normativo no consiste en afirmar una serie de objetos o de propiedades objetivas a las que se refiere la moral, sino en el proceso de alcanzar paulatinamente un nivel de objetividad desde el cual podamos juzgar y conducir nuestra conducta.

Ahora bien, Nagel se pregunta si existen razones para actuar surgidas desde un punto de vista impersonal, que corrija nuestras inclinaciones y nos desvele lo que realmente tenemos qué hacer. «El problema es descubrir la forma que las razones toman para la acción, y si puede ser descrita desde un punto de vista no particular. El método es empezar con las razones que parecen obtenerse desde mi punto de vista y desde el de otros individuos y preguntarse cuál es la mejor explicación, sin perspectiva, de estas razones» (NAGEL, 1986, cap. VIII).

Nagel admite el carácter controvertido de la existencia de valores objetivos, pues algunos afirman que cuando se transciende el punto de vista subjetivo de nuestros deseos no queda espacio para los valores. El ascenso a un punto de vista objetivo parece desvelar que solo hay apariencias y motivos subjetivos, reduciéndose todo a hechos psicológicos. Instalarse en una posición externa y objetiva puede traer como resultado el nihilismo: «nada es objetivamente correcto o incorrecto porque objetivamente nada importa, si hay tales cosas como lo correcto o lo incorrecto, ha de basarse en un fundamento subjetivo» (NAGEL, 1986, cap. VIII). Para Nagel esta conclusión es tan errónea como el fisicalismo. Para superar el subjetivismo hay que alcanzar una forma de objetividad distinta a la de la psicología naturalista, es decir, una perspectiva objetiva que deje espacio para la percepción de razones normativas y no solo para la explicación psicológica. Es un error solo ver fenómenos puramente psicológicos cuando se mira desde fuera: «lo que vemos, a no ser que estemos artificialmente ciegos, no es solo personas movidas a actuar por sus deseos, sino personas que actúan y forman intenciones y deseos por razones, buenas o malas». Sigue habiendo razones

y no solo deseos en la conducta de los hombres cuando ingresamos en la perspectiva objetiva, por lo que es posible alcanzar una objetividad en los juicios normativos sin necesidad de postular la existencia de cualidades morales, como ocurre en el platonismo. Se trata más bien de reordenar nuestros motivos de manera que puedan ser aceptados desde un punto de vista externo.

2.4. Relativismo

Al hablar del relativismo moral, se pueden distinguir al menos tres puntos de vista desde el que abordar el problema:

— Como una constatación empírica de que hay distintas creencias y valores morales en los distintos grupos humanos.
— Como una postura metaética que niega la posibilidad de que algún código moral tenga una validez universal y que la verdad o la justificación de los juicios morales no son absolutas, sino relativas a factores culturales e históricos contingentes, como tradiciones, concepciones del mundo, etc. Esta perspectiva es de naturaleza metaética, puesto que se refiere a la naturaleza de los juicios morales.
— Por último, hay una tercera concepción del relativismo moral: la normativa, que nos indica qué debemos pensar y hacer cuando nos enfrentamos a personas o grupos que mantienen diferentes valores morales que los nuestros. El relativismo moral normativo exige en general que no debemos juzgar los valores diferentes ni tratar de que se adapten a los nuestros, pues cada código moral tiene su validez en sí mismo.

Relativismo moral descriptivo. Algunos hombres, a lo largo de la historia, han constatado diversas prácticas morales en distintas sociedades y que los miembros de cada sociedad consideran sus propias costumbres las mejores. En una de sus historias, Herodoto cuenta que el rey Darío preguntó a unos griegos cuánto dinero pedirían a cambio de comer el cadáver de sus padres. Respondieron que por nada del mundo. A su vez, el rey preguntó a unos miembros de una tribu de indios cuánto dinero pedirían por quemar el cadáver de sus padres. A lo que respondieron con exclamaciones de horror pidiendo que no les dijeran cosas tan repugnantes. La variedad de las costumbres sociales y las prácticas morales entre las diversas culturas es amplia y evidente. En nuestro mundo actual, se pueden enumerar algunas prácticas de algunas sociedades que chocan contra

nuestras convicciones morales, como los castigos por blasfemias o la mutilación genital femenina.

Aunque en muchas ocasiones no es posible negar tales diferencias, una consideración más reflexiva de este hecho nos puede permitir percibir de diferente manera esta diversidad. En ciertos casos, la variedad de costumbres no es un signo de desacuerdo moral sino de expresiones de valores morales comunes. En el caso del rey Darío, uno puede fijar la atención en la diversidad del ritual con el que se despide a los muertos, pero también se puede interpretar esta diferencia como manifestaciones diversas de rituales para honrar a los muertos, que son comunes y universales también en todas las sociedades. La diversidad moral que podemos encontrar a primera vista al comparar diversos grupos culturales puede ser, en algunos casos, la aplicación en diferentes contextos de un valor general común. Así, el hecho de aceptar la necesidad de honrar a los muertos no implica una forma única de hacerlo. A veces, puede aparecer la diversidad o la unidad dependiendo del punto de vista que apliquemos a los hechos observados y de una mayor o menor reflexión. En otras ocasiones, las diferencias morales vienen motivadas por las diferentes concepciones religiosas o metafísicas que detenta una sociedad. Dependiendo de las creencias en la realidad, se establecen una prácticas sociales u otras.

Otras objeciones contra el relativismo moral descriptivo se basan en la evidencia de coincidencias morales entre diversas sociedades. Una de ellas es la asunción de la Regla de Oro, «compórtate con los demás como a ti te gustaría que ellos se comportaran contigo», que está extendida en culturas muy diferentes. También se puede observar que a lo largo de todas las culturas se formulan reglas de cooperación entre sus miembros y se expresan prohibiciones morales contra el asesinato, el robo, la mentira. A partir de estas observaciones, hay una corriente de pensamiento que defiende que, a pesar de la existencia de diferencias morales entre las sociedades, existe una moralidad mínima universal. La observación de la existencia de diversas costumbres de grupos sociales no conduce a establecer inmediatamente que existan desacuerdos morales entre ellos. A veces, bajo una aparente diversidad, se puede descubrir una unidad que no se había sospechado a primera vista. También es posible sostener que hay una parte de lo que se entiende por moralidad que se encuentra en todos los grupos humanos, por lo que se puede afirmar de hecho que es universal. A pesar de todo esto, es imposible negar la existencia genuina de diferencias de valores morales en distintas sociedades e históricamente.

Relativismo metaético. Esta posición sostiene que la verdad moral es relativa: un juicio moral no es falso o verdadero de una forma absoluta o universal, sino que solo es verdadero con relación a un grupo social y falso con relación a otro grupo social. En la Grecia clásica el debate sobre el relativismo se había establecido entre los sofistas, por un lado, y Sócrates y Platón por otro. En el diálogo platónico *Teeteto*, Platón pone en boca del sofista Protágoras la tesis de que lo justo y lo injusto no existe por naturaleza, sino que aquello que parece bien a la opinión pública se vuelve verdadero (PLATÓN, 2000, 172ab), por lo que lo justo depende de la opinión y de la costumbre reinante en un determinado momento. David Wong piensa que una cosa es que la costumbre influya en la opinión, lo que la gente piense sobre lo que es justo o injusto, y otra cosa es que determine lo que sea justo.

Hay otro argumento para defender la validez relativa de las creencias morales. En una sociedad determinada una creencia moral es necesaria para esa sociedad desde un punto de vista funcional, es decir, si cumple una función para la existencia y perpetuación de esa sociedad. Es evidente que no se puede justificar cualquier creencia moral por el hecho de que cumpla una función social. Por ejemplo, una sociedad como la europea del siglo XVI, donde estaba prohibida la libertad de culto y de pensamiento con el fin de dotar de una mayor coherencia a la sociedad y al poder político. Desde un punto de vista moral no es posible justificar una creencia que atente contra ciertos derechos por el hecho de que cumple una función. A veces, hay ideales políticos que no son justificables desde un punto de vista moral, por lo que ciertas creencias «morales», que sirven para «fortalecer» esa sociedad, aunque de hecho añadan más cohesión, no son genuinamente morales. Wong lo expresa del siguiente modo: «Incluso si las prácticas y las instituciones de una sociedad dependen de la aceptación de ciertas creencias, la justificación de esas creencias depende de la aceptabilidad moral de esas instituciones y prácticas» (WONG, 1993, 442-449). Por tanto, si las instituciones de un Estado no son moralmente aceptables, las creencias que sostienen esa sociedad, por muy bien que cumplan su función, no son moralmente aceptables. Y ejemplos de ello son muy numerosos.

A pesar de esto, como se ha visto hablando del relativismo moral descriptivo, existe una variedad notable de costumbres y de prácticas. Esta diversidad, sin embargo, no supone un apoyo suficiente para adoptar un relativismo metaético. El hecho de que haya diversas creencias morales no implica que la verdad de esas creencias sea relativa a las condiciones sociales. Se puede valorar también las dis-

tintas creencias y pensar que unas son mejores que otras porque hay un grado diferente de sabiduría. Además, como se ha visto al hablar del relativismo descriptivo, las creencias morales dependen a veces de concepciones religiosas y metafísicas, lo que en algunos casos explica esta variedad de creencias más que una diversidad de valores fundamentales.

Hay que considerar, también, que los valores tienen que llevarse a la práctica. Esto supone que según las circunstancias se encarnarán de una manera u otra. Dependiendo de los recursos naturales que posea una sociedad, podrá permitir unas condiciones de vida, por ejemplo a los mayores. Así, entre algunas tribus esquimales, se abandona a los ancianos para que mueran en soledad. ¿Significa esto que no tienen unos valores morales con relación a sus mayores? ¿Significa que no les quieren y son desagradecidos? Más bien habría que preguntarse qué posibilidades tienen de mantener a personas mayores en las condiciones en que viven, antes de lanzarles de acusación de que no respetan a sus mayores. Hume advierte de que las reglas de la justicia «dependen enteramente de la condición y estado particulares en que se encuentran los hombres» (HUME, 1986, 149).

Está claro que la mera constatación de la diversidad de creencias y prácticas morales no nos conduce de una forma mecánica al relativismo metaético, es decir, a la afirmación de que la variedad de evaluaciones morales implica que no hay verdades morales universales y que la justificación es relativa a los grupos humanos que las adoptan. El relativismo moral podría parecer la mejor forma de explicar a primera vista la diversidad de códigos morales. Así, un juicio moral determinado puede ser verdadero con relación a una sociedad y falso con relación a otra sociedad. De esta manera valores morales distintos tienen para el relativista la misma validez. Como los valores morales de diferentes sociedades entran en conflicto, estos no son universales para toda la humanidad. Esta forma extrema de relativismo lleva a una posición parecida a la del subjetivismo en el sentido de que no podemos argumentar sobre la moral. Hay diversos valores morales, algunos de los cuales se contradicen, y todos tienen la misma validez.

Relativismo normativo. De la validez de todas las posiciones morales, cuya verdad y justificación son relativas a la sociedad que las mantienen, se pasa a la forma más extrema de relativismo: el relativismo normativo, que prescribe cómo las personas deben considerar y comportarse con los que no están de acuerdo moralmente. Esta postura expresa que no se puede juzgar a otras personas que mantienen diferentes valores que los nuestros ni se puede tratar de

conformarlos a los nuestros. Hay que ser tolerantes con otras formas de moralidad y no inmiscuirse en la vida de los que tienen otros valores. Sin embargo, esta posición se condena a sí misma, pues por un lado se pide que no se juzgue a los demás, pero con ello, se está juzgando a los que violan esta norma. Por esto, algunos abrazan una posición mixta que defiende que la tolerancia es la única verdad moral objetiva y las demás son relativas. Sin embargo, esta postura que impone la tolerancia con relación a todas las posturas, incluso para los que no son tolerantes, solo puede conducir a callejones sin salida.

Desde un punto de vista histórico es posible comprender cierto relativismo, que se extiende a amplias ámbitos de la actividad humana. Algunos Estados europeos, en el siglo XIX, querían tener un mayor conocimiento de los llamados pueblos primitivos. El conocimiento de los pueblos no europeos estaba prejuzgado, sin embargo, por la idea de que esos pueblos eran inferiores y ocupaban los grados más bajos en la evolución de la humanidad. Algunos antropólogos reaccionaron contra este prejuicio de considerar a los demás pueblos inferiores, reacción que aumentó con los conflictos bélicos que sacudieron el continente europeo, dejando en evidencia la brutalidad de los considerados pueblos superiores.

Sin embargo, esa misma brutalidad mostrada por algunos regímenes europeos, tanto de carácter fascista como comunista, hizo ver que también es insostenible la postura de un relativismo normativo que no quiere juzgar moralmente otras posiciones, pues todas son validas al justificarse desde su propia perspectiva. Las atrocidades del nazismo, por ejemplo, hicieron ver la necesidad juzgar y condenar ciertas prácticas, dejando a un lado la postura de una absoluta tolerancia, prescrita por el relativismo normativo. Un relativismo normativo que se contradice, por tanto, a sí mismo, al propugnar una tolerancia que se abstenga de juzgar y condenando al mismo tiempo al supuesto intolerante que establece diferencia entre valores.

Posición mixta. La defensa del relativismo extremo no se sostiene, pues, aparte de refutarse a sí misma, niega toda posibilidad de valoración moral. Pero la moral existe en todas las sociedades. Una de las funciones de la moralidad consiste en resolver conflictos entre personas y conflictos internos derivados de la incompatibilidad de satisfacer impulsos contrapuestos. De esta manera se forman reglas de conducta y valores en las sociedades. Estos sistemas morales poseen rasgos comunes a la hora de cumplir sus funciones: «pero la complejidad de nuestra naturaleza hace posible que valoremos

una variedad de bienes y los ordenemos de diferentes maneras» (WONG, 1993, 446), lo que abre el camino a cierto relativismo, que afirma que no hay una sola moral verdadera, pero que no admite que todas las morales sean válidas y juzga que algunas son falsas al no cumplir su función de una forma adecuada. Esta posición mixta reconoce que la moral debe crear personas capaces de reconocer los intereses de los demás. De manera que, aunque se reconozca la posibilidad de la existencia de varias morales, se pone un límite a la verdad de la moral: solo aquellas capaces de promover la cooperación y algunos valores considerados universales pueden ser consideradas morales verdaderas.

2.5. La afirmación de la moral y los límites de su universalización

Dejando a un lado las teorías que niegan la posibilidad de la moral, se ha vuelto la mirada sobre ciertos hechos que contribuyen a la afirmación de su existencia. Además, se ha reflexionado también sobre el alcance de su universalización. Veamos en detalle este debate.

2.5.1. *La existencia de fenómenos morales*

Tanto el subjetivismo como el relativismo extremos niegan la posibilidad de la moral. En un caso, al reducir nuestros juicios de valor a juicios de gusto, nos impide hacer una valoración de los hechos desde un punto de vista moral. En el segundo, al basar la verdad de la moral en su relación con los grupos humanos, hace también imposible la valoración, pues toda práctica moral, desde este punto de vista, es igualmente correcta. Ambas posturas desembocan en la negación de una valoración genuina, en un caso por negar propiamente la valoración, en otro por igualar toda la valoración, con lo que esta pierde su sentido.

La postura escéptica, que niega la existencia del hecho moral, afirma que, desde un punto de vista «objetivo», solo aparecen ante la mirada objetos y acontecimientos naturales, mientras que los valores y las actitudes morales se diluyen ante la verdadera realidad, como un velo de apariencia, dejando ver el desierto moral. Desde esta perspectiva, solo encontraríamos a lo sumo en los hombres hechos psicológicos y sociológicos. Ahora bien, como seres sociales

que interactuamos, «el comportamiento humano se nos presenta como el objeto propio de todas esas reacciones, juicios y actitudes morales y personales a las que como seres sociales, nos sentimos inclinados de una manera natural» (STRAWSON, 2003, 84). Siguiendo esta inclinación, tendemos a pensar que hay hechos morales y que las acciones y los agentes tienen propiedades morales objetivas. Strawson denomina a la postura que afirma la objetividad de la moral «participativa» y la que niega la existencia de la objetividad moral «distante». Hay muchas autores que afirman la existencia de los hechos morales basándose en nuestra actitud natural a tener reacciones morales, pues estamos inmersos, por nuestra condición social, en una red de actitudes y relaciones sociales donde desarrollamos nuestra vida moral. Por esto, en la práctica, los argumentos escépticos apenas tienen un efecto apreciable: pertenecemos a una comunidad y estamos obligados a relacionarnos con los demás y, como la forma de actuar no viene dada de una forma espontánea y tenemos un capacidad de reflexión, estamos obligados a buscar una guía en nuestra conducta que nos permita evitar los conflictos y resolverlos de manera que podamos eludir el daño mutuo y las malas consecuencias de las acciones. Esa brújula de la que habla Kant es la que tantos han buscado y algunos han creído encontrar a lo largo de la historia.

El naturalismo reduccionista sostiene que objetivamente los juicios morales de los hombres no son más que ilusiones. Frente a esta postura, el no reduccionista se limita a contestar que no cabe, dentro de nuestra naturaleza, renunciar a las evaluaciones morales, por más irracionales o ilusorias que aparezcan ante el reduccionista. Así, Thomas Reid piensa que la inclinación humana a las respuestas morales está en la constitución natural y se hace patente cuando hay ocasión para ello (STRAWSON, 2003, 82).

Warnock defiende, por su parte, que lo que constituye la perspectiva moral es su contenido: la felicidad, los intereses humanos y la satisfacción de las necesidades humanas. «Bueno» o «correcto» se refieren a la satisfacción de las necesidades humanas y a su bienestar, lo que genera el criterio para determinar si un principio es moral o no: «alguien que manifiesta que hace un juicio moral debe al menos manifestar que se trata del bien o del daño, del bienestar de los seres humanos» (WARNOCK, 1967, 57). Lo que causa el bienestar o el daño es en general lo mismo para todos los hombres, es decir, lo que es bueno o malo para las personas, al menos en algunos aspectos, está poco sujeto a discusión, no son cuestiones opinables: «Que ser torturado o privado de comida, humillado o herido, no es una

opinión, es un hecho» (WARNOCK, 1967, 60). Lo que distingue la discusión sobre la moral no es el lenguaje, sino su contenido, aquello de lo que hablamos. Y cuando tratamos de estos asuntos intentamos universalizarlos, pues cuando una persona renuncia a actuar de cierta manera porque causaría sufrimiento, está universalizando una norma de acción. Según Tugendhat, el contenido de la moral coincide con la posición contractualista y su forma con la de Kant: «son las mismas reglas las que el contractualista y Kant ordenan mantener, pero aquél de forma instrumental» y para Kant, «porque es bueno hacerlo» (TUGENDHAT, 2001, 79).

2.5.2. *Universalización*

Una vez que se ha aceptado que la moral tiene un objeto y que trata de universalizar ese contenido, surge la pregunta sobre la extensión de la universalización. De igual manera que una concepción subjetivista y relativista extrema conduce a la negación de la moral, a renunciar a la búsqueda de guías que permiten mejorar las relaciones humanas, una concepción que trate de universalizar demasiados aspectos de la conducta humana lleva a posturas totalitarias y fundamentalistas.

El problema de la universalización depende de la concepción de la moral, de cuál sea el contenido que estemos dispuestos a concederle. Hay muchos aspectos de la vida social que, en efecto, no tienen por qué ser considerados morales. Tan inútil es no encontrar la moral en ninguna parte como verla por todos los lados. En cuanto a la universalización, se ha tendido a reducir la moral a aquellos aspectos de la vida que tienen un impacto en los demás, en las acciones de las que podemos predicar que son justas e injustas, de tal manera que «justo» puede servir a menudo como un sinónimo de «moral»: «la justicia no es meramente una de estas virtudes morales, sino que es central a la virtud en general, y por ello a la moralidad misma. [...] cuando alabamos a alguien por su rectitud moral podemos decir que es moral o justo» (FRICKER, GUTTENPLAN, 2009, 60). Además, se tiende a considerar que la justicia no es una virtud más entre las virtudes, sino que ocupa un lugar central con relación a las demás virtudes. Para Aristóteles, en la justicia están incluidas las demás virtudes, pues las acciones injustas se atribuyen en ocasiones a otras formas de vicio; si se comete adulterio, a la falta de moderación; si se abandona a un compañero en el campo de batalla, a la cobardía; si se golpea a otro, a la ira; en fin, el excesivo ánimo de

lucro, a la codicia en particular. Por esto, continúa Aristóteles, la justicia es la virtud social por excelencia: la justicia universal representa la suma de virtudes en las relaciones sociales.

Para Adam Smith, la moral en sentido amplio comprende las reglas de prudencia, las de la benevolencia y las de la «justicia estricta» (SMITH, 2004, 415), el hombre virtuoso es aquel cuya conducta se adecua a todas las normas derivadas de estas virtudes. Sin embargo distingue entre las reglas de la benevolencia y de la prudencia, por un lado, y las de la justicia, por otro. Sólo las normas de la justicia son obligatorias en sentido estricto, y pueden ser arrancadas por la fuerza, mientras que la observancia de las reglas de la benevolencia es libre. Podemos reprobar a la persona cuyas acciones violan las reglas de la benevolencia, como en el caso de un hombre que no agradezca o recompense a alguien que ha sido su benefactor, pero no es posible exigir que las cumpla como ocurre con las reglas de justicia. Aquí, es verdad, puede nacer un sentimiento de desaprobación que para muchos, sin duda, posee una tonalidad moral, pero en ningún caso se puede obligar en sentido estricto a respetar dichas reglas. El que no se pueda exigir el cumplimiento de las reglas de la benevolencia o de la prudencia quiere decir que no se pueden universalizar, que todos estén obligados a cumplirlas, aunque quien sí las respete vaya a tener una mayor consideración por parte de los demás. Las reglas de la justicia, en cambio, se establecen de un modo claro y preciso, son rigurosas y no admiten excepciones: «La reglas de la justicia pueden ser comparadas con las de la gramática; las reglas de las demás virtudes, con las que los críticos formulan para alcanzar una redacción sublime y elegante. Las primeras son precisas, exactas e indispensables. Las otras, flexibles, vagas e indeterminadas» (SMITH, 2004, 319). Como cada uno puede, en principio, aprender a escribir con corrección gramatical y es posible juzgar su escritura mediante las reglas gramaticales, toda persona puede también, en principio, aprender las reglas de justicia y a actuar en consecuencia de un modo justo. Por esto, si no es sensato exigir en todas las personas un comportamiento sublime en moral, sí es necesario exigirle que cumpla las reglas de justicia, que están sometidas al principio de universalización: yo me exijo a mí mismo cumplirlas, pero también exijo que cualquier otro las cumpla.

Ya hemos visto que Kant, a su manera, delimita las normas que son universalizables: las que proceden de la razón. Aquellas que tienen su origen en la constitución particular de los individuos no pueden serlo, por lo que sirven solamente para los que poseen dicha constitución peculiar. La norma que puede alcanzar el rango de

universal es la que puede convertirse en ley, es decir, que pueda ser adoptada por todos.

El significado de justicia es muy antiguo y desde siempre ha sido algo claro y preciso: se refiere a nuestra relación con los demás en la medida en que tenemos que evitar dañarlos e impedir que nos dañen. Y como se trata sobre todo de evitar consecuencias perjudiciales sobre el prójimo, es un concepto generalmente negativo: «El concepto de injusticia [...] es sinónimo de lesión en el sentido más amplio, esto es *laesio*. Esta puede afectar a la persona, a la propiedad o al honor» (SCHOPENHAUER, 2009, 756). Por esto, el hombre egipcio que, una vez muerto, pretendía ingresar en la eternidad, estaba obligado a persuadir a los jueces eternos de que él había sido justo durante su vida mediante una confesión negativa: «Yo no he hecho daño a los hombres. No he oprimido a mi prójimo. No he mentido. No he traicionado. No he sido malvado [...] No he asesinado ni he mandado matar a traición» (*Libro de los muertos*, cap. CXXV). Este texto revela que la noción de justicia es consustancial a los hombres y que su contenido ha permanecido en su núcleo prácticamente invariable. Algunas éticas deontológicas que se centran en los deberes hacia los demás expresan dichos deberes de una forma negativa también: no hagas daño, no mientas, no robes, no calumnies, etc. Que la noción de justicia en este sentido es ampliamente aceptada a través de los tiempos y las épocas es manifiesto. El filósofo de la Ilustración escocesa, Smith, también insiste en este aspecto negativo de la justicia, pues es la virtud que nos impide perjudicar a nuestro prójimo, violar su persona, su propiedad o su reputación, al tiempo que deja claro que no hay ningún motivo para dañar a nuestro prójimo (SMITH, 2004, 309). Voltaire, por su parte, opina que la noción de justicia es «natural, tan universalmente adquirida por todos los hombres que es independiente de toda ley, de todo pacto, de toda religión» (VOLTAIRE, 2008, 85). Y añade que hay ciertas normas de justicia que son comunes a cualquier pueblo, a pesar de la diversidad de usos, costumbres y creencias.

3. PLURALISMO Y UNIVERSALISMO

En la filosofía contemporánea ha habido al menos dos grandes intentos de fundamentar la universalidad de las normas de la justicia: Rawls y Habermas, que desarrollan el punto de vista moral y de la justicia. Sin embargo, antes de ellos hay una larga tradición en el pensamiento que intenta aunar la tolerancia de la diversidad de

creencias y el universalismo y obligatoriedad de ciertas normas de la moral. Aunque cada uno tenga sus ideas, creencias o preferencias, si nos vemos bajo la luz de la justicia no somos un ser frente a los demás seres, sino uno más entre muchos.

3.1. Religión y moral

En general se trata de universalizar sobre todo las reglas de justicia, es decir, se considera que ese tipo de normas obligan a uno mismo y a los demás en las mismas circunstancias y condiciones. ¿Pero se pueden universalizar muchas normas? Esto depende del concepto que se tenga de la moral. Hemos visto que una postura moderada pretende dar un carácter universal a las normas de la justicia. Sin embargo, hay concepciones de la moral que sostienen que ésta no se reduce a este tipo de reglas, sino que su ámbito se extiende a otras clases de acciones. Esto ocurre, por ejemplo, con las morales religiosas, que fundamentan la obligatoriedad de las normas en los mandatos divinos. En la moral de la filosofía moderna, sin embargo, se encuentra generalmente el fundamento de la moral en algún aspecto de la naturaleza del hombre, lo que también ocurría, aunque de otra manera, en los pensadores griegos. Algunos filósofos creyeron encontrar el fundamento en la razón, otros en el sentimiento. Unos pensaban que por la razón podemos acceder al conocimiento de los deberes morales, pues en cierto modo forman parte del orden natural. Entre los autores que mantienen que la razón nos puede proporcionar la guía de nuestra conducta se encuentran Samuel Clarke, Richard Price, Locke, Spinoza y Kant, aunque cada uno tiene su propia concepción de la razón. Otros, en cambio, sostienen que las virtudes tienen su origen en nuestros sentimientos. Los seres humanos poseemos sentimientos benevolentes y de simpatía por las que valoramos las virtudes o cualidades útiles en los demás hombres. Pero entre la ilustración griega y la que floreció en la Europa de la Edad moderna, transcurrieron muchos siglos en que se aceptaba de un modo casi unánime que la moral tenía su fundamento en Dios, concretamente, en sus mandatos o expresiones de su voluntad. Lo bueno y lo justo era, por tanto, lo que se adecuaba a esas órdenes y malo o injusto lo que iba contra ellas. Además de que el contenido de la religión es mucho más amplio que el de la moral, establecer el fundamento de ésta en los mandatos divinos no deja de plantear problemas, tal como lo expresa Platón en el llamado dilema de Eutifrón: Dios ordena algo que es bueno porque es bueno, o algo

es bueno porque Dios lo manda. Si Dios manda lo que es bueno porque es bueno, las cosas ya son buenas y es irrelevante entonces que Dios lo ordene. Si lo que Dios ordena es bueno porque lo ordena, entonces la bondad o la maldad de las cosas dependen de lo que determine la voluntad de Dios, no de que las cosas sean buenas o no. Por tanto, según la posición que plantea Platón, Dios como fundamento de la moral o es superfluo o la moral resulta arbitraria (PLATÓN, 1871-1872, *Eutifrón*, 10a)[1].

Pero, sobre todo, la religión no solo genera normas morales, sino muchas otras que tienen que ver con la relación con la divinidad y con la salvación de las almas. La religión no solo ordena que se actúe de una determinada manera, sino que se tenga una concepción del mundo y se posean ciertas creencias con relación a la divinidad. Por tanto, su sistema de obligaciones incluye tener una representación del mundo, una idea de Dios, una concepción del hombre, de las cuales se derivan unas normas de conducta tanto para uno mismo como para con los demás y para con Dios. A veces el poder civil obliga a sus súbditos a adoptar por la fuerza el conjunto de creencias contenido en una religión o en una ideología totalitaria, de manera que aunque se piense de otra manera, los miembros de ese Estado se ven obligados a expresar su acuerdo con los dogmas de una iglesia o una ideología. Toda religión, además de los dogmas especulativos, posee también otros de orden práctico que tienen una influencia en la conducta de sus fieles. Cada religión considera sus dogmas verdaderos e irrefutables y en el caso de que sean adoptados por un Estado, éste obliga a que todos sus miembros los tomen también por verdaderos. La religión o la ideología hace entonces que su punto de vista, tanto en cuestiones especulativas como prácticas, sea considerado verdadero y absoluto y que todo aquél que disienta

[1] Sócrates: Pero, mi querido Eutifrón, si lo que es amado por los dioses y lo que es santo fuesen una misma cosa, como lo santo no es amado sino porque es santo, se seguiría que los dioses amarían lo que ellos aman porque es amable. Por otra parte, como lo que es amable a los dioses no es amable sino porque ellos lo aman, sería cierto decir igualmente que lo santo no es santo sino porque es amado por ellos. Ve aquí que los dos términos amable a los dioses y santo son muy diferentes; el uno no es amado sino porque los dioses lo aman, y el otro es amado porque merece serlo por sí mismo. Así, mi querido Eutifrón, habiendo querido explicarme lo santo, no lo has hecho de su esencia, y te has contentado con explicarme una de sus cualidades, que es la de ser amado por los dioses. No me has dicho aún lo que es lo santo por su esencia. Si no lo llevas a mal, te conjuro a que no andes con misterios, y tomando la cuestión en su origen, me digas con exactitud lo que es santo, ya sea o no amado por los dioses; porque sobre esto último no puede haber disputa entre nosotros. Así, pues, dime con franqueza lo que es santo y lo que es impío. (*Obras completas de Platón,* Patricio de Azcárate, Madrid, 1871-1872, vol. 2).

de ese punto de vista no sea tolerado. Esto es lo que se conoce como fundamentalismo: el uso de la fuerza para imponer una visión sobre la realidad y unas normas sobre la conducta de los hombres. La religión obliga no solo a cumplir una serie de preceptos que regulan la conducta de los hombres entre sí, sino también otro tipo de reglas que se refieren a la vida privada de los fieles, como las que atañen la sexualidad y su propio pensamiento. Esta situación se caracteriza por la ausencia de tolerancia en todos los ámbitos y fue bastante común en Europa a lo largo de numerosos siglos y en la actualidad sigue vigente en muchos países de forma oficial. En otros, aunque no se manifiesta a nivel de Estado, el fundamentalismo intenta perpetuarse de múltiples maneras.

3.2. Locke

Esta situación cambió, aunque de un modo lento y a veces trágico, debido sobre todo a la reflexión de algunos pensadores que propugnaron la tolerancia religiosa y de pensamiento en sus escritos, aunque en ocasiones provocaron reacciones virulentas. En Europa, debido al cisma protestante, se formaron varias iglesias que defendían modos diversos de alcanzar la salvación. Esto, en principio, provocó numerosas guerras de religión. Pero como comprendió Locke, la verdadera causa de los conflictos «no es la diversidad de opiniones que no puede evitarse, sino la negativa a tolerar [...] a aquellos que son de una religión diferente» (Locke, 2000, 117). Locke defiende la libertad de encontrar el modo, a través de ritos y dogmas, de salvar el alma, aunque no hace lo mismo cuando se trata de la libertad de pensamiento o filosófica, condenando a católicos y a ateos, que no pueden ser tolerados, según el filósofo, por razones diferentes. Para fundamentar la tolerancia religiosa, Locke distingue entre el ámbito privado y el público de la vida de un ciudadano: mientras las decisiones de un individuo no repercutan sobre los demás, no hay razones para no permitirlas. Además, el fundamento para aceptar unas creencias u otras se encuentra en la conciencia de uno mismo y la sinceridad, por lo que la diversidad de estas es inevitable y la presión exterior sobre la conciencia individual es inútil y superflua. El carácter de lo verdadero que podemos atribuir a los pensamientos proviene de una decisión interna y no externa, por esto hay que tolerar las diferentes posturas y no imponer la supuesta verdad de las opiniones; al Estado le corresponde velar por la seguridad y la propiedad, pero no por la verdad de las

opiniones. Sin embargo, la tolerancia de las opiniones tiene un límite: «no deben ser toleradas las opiniones que atenten contra la moralidad que sustenta la sociedad, ni aquellas que, amparándose en la conciencia privada, se atribuyen privilegios y poderes especiales en asuntos civiles; o quienes, con el pretexto de la religión, reclaman toda forma autoridad sobre los que no están asociados con ellos» (LOCKE, 2000, 109). Esto es, la jerarquía religiosa de una iglesia no tiene ningún privilegio, ni poder sobre los que no son miembros de su iglesia.

3.3. SPINOZA

Spinoza, filósofo que meditó sobre las fundamentos de la democracia, defendió no solo la libertad de conciencia, sino también la de pensamiento o filosófica. Piensa que no hay ninguna razón para establecer una autoridad pública en materia de religión, «pues cada uno tiene por sí mismo el derecho de pensar libremente, incluso sobre la religión, cada uno tendrá también el supremo derecho y la suprema autoridad para juzgar libremente sobre la religión y, por tanto, para darse a sí mismo una explicación y una interpretación de ella» (SPINOZA, 1986, 218). El empleo de la fuerza solo es aceptable para la conservación de un derecho público, no para imponer una opinión: nunca se puede intentar en un Estado, sin condenarse a un rotundo fracaso, «que los hombres solo hablen por prescripciones de las supremas potestades, aunque tengan opiniones distintas y aun contrarias» (SPINOZA, 1986, 410). No se puede, por tanto, legislar, en materia de opinión, pues solo sirve para dar rienda suelta a los intolerantes. Naturalmente, esta libertad de juicio está limitada y excluye de ella las opiniones sediciosas.

Spinoza se centra en distinguir lo que ha de tener carácter de fuerza en un Estado democrático y lo que ha de ser tolerado. En el pensamiento democrático moderno se añade a la noción de justicia, como la obligación de no causar daño a los demás, la idea de que los hombres son iguales entre sí y libres. Partiendo de estos derechos se construye de un modo preciso la noción de justicia. No basta pensar que no se ha de hacer daño, sino que esta obligación ha de llevarse a cabo dentro de una igualdad y libertad de los miembros de una sociedad. Además, la posición de Spinoza establece claramente la posibilidad de conjugar la tolerancia con la justicia en un Estado democrático, cuya paz y seguridad están fundamentadas en la libertad de pensamiento.

Para Spinoza, la mente de los hombres es libre y no puede ser totalmente dependiente de otro: «en efecto, nadie puede transferir a otro su derecho natural o su facultad de razonar libremente y de opinar sobre cualquier cosa, ni ser forzado a ello» (SPINOZA, 1986, 408). La naturaleza hace que haya una diversidad de pensamientos entre los hombres y tratar de impedir estas diferencias supone emplear la violencia con consecuencias desastrosas para el Estado. Ahora bien del mismo modo que es contraproducente para la paz y la seguridad del Estado intentar suprimir por la fuerza las diferentes creencias y opiniones, es también peligroso conceder una libertad absoluta a los ciudadanos. De nuevo aparece el pensamiento de que la libertad solo se mantiene si es posible limitarla a sí misma. Por tanto, se impone la tarea de «investigar hasta qué punto se puede y debe conceder a cada uno esa libertad, sin atentar contra la paz del Estado» (SPINOZA, 1986, 410).

La finalidad del Estado no es, según Spinoza, dominar a los hombres mediante el temor o someterlos por la fuerza, sino que debe poner las condiciones de seguridad para que cada uno pueda conservar el derecho a existir y a actuar de modo que no se produzca un daño para sí mismo o para los demás, es decir, debe establecer las condiciones de una vida justa para que «su mente y su cuerpo desempeñen sus funciones con seguridad» (SPINOZA, 1986, 411), de modo que los ciudadanos puedan usar libremente la razón y se toleren mutuamente dentro de los términos de la justicia. Para que esto sea posible, es necesario que las opiniones se enseñen y se defiendan dentro de los límites de la razón y solo por la razón, de modo que no se use para ello «engaños, iras y odios». La conducta ideal de un ciudadano consistiría en señalar, cuando así se está convencido, que cierta ley va contra la razón ante las autoridades, quienes tienen el poder de crear y derogar leyes y, por otro lado, respetar esa ley mientras está vigente sin ánimo de volver a la gente contra el magistrado, ni intentar abrogar semejante ley contra la voluntad de quien detenta el poder legítimamente. Teniendo siempre presente que la justicia depende de la autoridad, se puede expresar el propio pensamiento sin por ello poner en peligro la paz del Estado.

El derecho a pensar libremente no significa que cada uno actúe según su parecer: si esto sucediera así, se seguiría la ruina del Estado. Por la razón misma, continúa Spinoza, hemos decidido transferir al poder soberano el derecho de vivir según nuestro propio juicio. Por eso, cuando se aprueba una decisión por mayoría, estamos obligados a aceptarla aunque nuestro voto haya sido contrario, pues es un decreto común. Las opiniones sediciosas y que no deben ser to-

leradas son «aquellas cuya existencia suprime *ipso facto*, el pacto por el que cada uno renunció al derecho a obrar según el propio criterio» (SPINOZA, 1986, 413). El pacto es el compromiso de cada uno que acepta vivir en sociedad, en una comunidad política. Ejemplos de opiniones sediciosas son: pensar que el poder soberano no es independiente en derecho, que nadie debe cumplir las promesas, etc. Otras opiniones no son sediciosas y el mejor Estado las permitirá y las tolerará, tanto las que se refieren a la filosofía como a la religión.

La obligatoriedad de las normas se limita a aquellas que tienen que ver con la paz y la seguridad del Estado. Existe, por tanto, una sujeción a las normas que aseguran la existencia de una sociedad, pero en una comunidad política de tipo democrático, el poder soberano no puede regular absolutamente todo mediante leyes, lo que provocaría aumentar los errores más que corregirlos: «lo que no puede ser prohibido es necesario permitirlo» (SPINOZA, 1986, 414) y es inútil y perjudicial quitar libertades, pues lo único que se consigue es aumentar la resistencia. Así pues, dejando a un lado las obligaciones que debemos respetar para mantener la sociedad política, no existe obligación en otros aspectos de la vida, como los que se refieren al desarrollo de nuestra capacidades mentales y corporales, que quedan bajo la decisión y la libertad de cada ciudadano. Por tanto, el Estado democrático ha de gobernar de tal manera que los ciudadanos vivan en concordia y al mismo tiempo puedan expresar abiertamente sus opiniones. Los miembros del Estado han hecho el pacto por el cual todos obran de común acuerdo, lo que no conlleva que todos piensen y juzguen de la misma manera y «como todos los hombres no pueden pensar exactamente igual, han convenido que tuviera fuerza de decreto aquello que tuviera más votos» (SPINOZA, 1986, 417). Por tanto, la libertad es compatible con la exigencia de no hacerse daño mutuamente.

Spinoza expone el esquema general en el que se desarrolla la moral moderna dentro de una sociedad democrática. Por un lado, los hombres tienen el derecho a desarrollar sus capacidades, tanto las que se refieren a la mente como al cuerpo; por otro lado, los miembros de esa comunidad han de vivir en paz y concordia. Para lo primero, los hombres son libres, pues la naturaleza ha hecho que los hombres tengan diversas constituciones, lo que provoca que cada individuo deba desarrollar sus propias cualidades según la manera que él crea más conveniente. Pero para lo segundo, para las leyes comunes, los hombres están comprometidos a acatarlas, pues rigen la convivencia común. Por tanto, para alcanzar el propio bien del

individuo es inútil legislar, pero para sostener el edificio común de la sociedad, los individuos han de aceptar una reglas comunes que son de cumplimento obligatorio. Estas normas que afectan a los demás son por tanto universalizables, frente al ámbito de la vida personal —como el pensar, impulsar nuestro propio desarrollo— que cae bajo la jurisdicción de la propia persona. Además, la forma de expresar pensamientos divergentes debería ser siempre a través de la razón: el gran principio del pluralismo reside en la prohibición de intentar adueñarse del pensamiento mediante los prejuicios o la coacción. Cuando no se puede llegar a un acuerdo, se hace necesaria una votación, de modo que el pensamiento con más apoyo sea el que alcance rango de decreto, hasta que se descubra algo mejor. De este modo, lo que obliga tiene un ámbito reducido a las cuestiones que afectan a las relaciones con los demás. La libertad, concluye Spinoza, no solo no perjudica la paz del Estado, sino que contribuye a su conservación.

Esta corriente de pensamiento, que promueve la tolerancia de ideas y de creencias, tuvo cada vez más adeptos en el Siglo de las Luces, hasta el punto que fue acogida en las constituciones de diversos Estados, cuando reconocieron algunos de ellos los derechos humanos. Lo cual significaba reconocer el pluralismo de ideas y de opiniones y aceptar el derecho a la búsqueda de la felicidad como un proyecto de vida personal. De aquí se derivaba el fundamento de que no se puede universalizar muchos aspectos de la vida de cada persona. Al mismo tiempo, para asegurar esos derechos se imponía la necesidad de universalizar ciertas normas que se refieren al trato con los demás. La culminación de esta tendencia se puede observar en la filosofía moral kantiana, que se basa en el respeto a las personas, las cuales son consideradas como fines en sí mismos. Pero la tolerancia, como se ve, solo logra su supervivencia limitándose a sí misma. Así pues, los derechos humanos requieren que muchos aspectos de la vida no puedan ser universalizables, pero necesitan para su existencia que haya normas universalizables, lo que supone que ciertas normas y actitudes no sean toleradas, como la falta de respeto y los ataques a la libertad y a la igualdad, con el fin de asegurar la tolerancia.

3.4. Rorty

Richard Rorty, en *Una ética para laicos*, contrapone el fundamentalismo de la iglesia católica al relativismo. Está claro, sin em-

bargo, que entre uno y otro existe un gran campo de pensamiento por el que se puede transitar, buscando una posición equilibrada entre ambos. El filósofo define el fundamentalismo como «la tesis [...] de que los ideales solo son válidos si están fundamentados en la realidad» y el relativismo simplemente como la negación del fundamentalismo, es decir, «no hay obligaciones morales incondicionadas fundamentadas en la estructura de la existencia humana» (RORTY, 2009, 19), rechazando la noción común del relativismo de que cualquier convicción moral es válida, pues según Rorty, hay cosas inaceptables que nunca llegarán a ser justas: «dar muerte a inocentes y negar a los individuos el derecho a ser tratados como seres humanos» (RORTY, 2009, 21). Rorty recoge en nuestro siglo la idea de los filósofos del XVII, que sin dudar de la necesidad de normas claras, precisas y universales para hacer posible la convivencia entre los hombres, propugnan también la necesidad de la búsqueda de la verdad, que no es algo dado, como pretende cierto pensamiento religioso al tratar de ofrecer una estructura de la realidad y la existencia humana ya dada y acabada. Solo a través de la discusión es posible, como observa Mill, ir logrando la verdad. Además, en todo lo que no se refiere a nuestra relación con los demás, el hombre es libre de construirse a sí mismo. En la actualidad, la falta de seguridad y de firmeza que puede transmitir una concepción liberal de la vida humana hace que nazca la necesidad en algunos del fundamentalismo, como señala Etzioni, al proporcionar respuestas a las preguntas morales y sociales (ETZIONI, 2006, 19-32). Pero aceptar una visión ya dada y firme sobre las cosas no proporciona el derecho a imponerlas, pues esas soluciones no dejan de ser «relativas» a un grupo en cuestión. La libertad de pensamiento puede ser percibida por algunos como un vacío moral, pero en ningún caso puede ser reemplazado por posturas fundamentalistas, debido a los conflictos que generan cuando se adoptan. Etzioni cree que el desafío para el defensor de una sociedad libre es «enriquecer su contenido moral», aumentando el núcleo de la moral básica que compartimos. Se trata de no volver al totalitarismo y superar el fundamentalismo.

3.5. CONCLUSIÓN

El problema radica, entonces, en lo que se entienda por moral, en el significado que se le asigne, en la delimitación de su contenido. Habermas, defensor del universalismo moral, distingue entre el término «ética», que se refiere a los problemas de nuestra identidad

personal como miembro de un grupo distintivo o comunidad. Hay bienes, valores, responsabilidades que se refieren a mí como miembro de tal grupo. El término «moral», en cambio, tiene que ver con los problemas de justicia que se refieren a *todos* los seres humanos: «Lo justo es lo universalmente exigible, lo bueno queda a la opción personal en el marco de lo justo, que viene diseñado por normas» (CORTINA, 2007, 397).

La distinción entre lo bueno y lo correcto viene prefigurada por Kant. Para alcanzar la felicidad nos damos normas, que no son en ningún caso exigibles ni universalizables, pues provienen del campo empírico, de la experiencia: «los elementos que pertenecen al concepto de felicidad son empíricos», lo que significa para Kant que no pueden ser ni universales ni necesarios. Las normas que contribuyen a nuestro bienestar no pueden adquirir un carácter objetivo y universal, tampoco adoptar la forma de mandatos incondicionales, y son considerados más bien como recomendaciones o consejos. Los proyectos de buena vida donde se establecen los bienes hacia los que deben tender nuestra existencia caen dentro del pluralismo, pues no se les puede exigir universalidad. Las normas de lo justo, en cambio, son exigibles y universales. Adela Cortina emplea las expresiones «ética de máximos» y «ética de mínimos» para expresar esta idea: «en las sociedades pluralistas las personas y los grupos sociales diseñan proyectos de felicidad, ideales de vida plena, lo que yo llamaría *éticas de máximos*» (CORTINA, 2007, 400)[2] Estas concepciones no pueden imponerse a los demás, sino que, como señala Cortina, a lo sumo, se puede invitar a participar en ellas. Las exigencias de justicia, sin embargo, son necesarias para la convivencia, sin ellas la sociedad correría peligro: son los mínimos éticos de justicia. Esos mínimos éticos se corresponderían con la ética cívica, que es común a todos. Por tanto, el concepto de lo bueno abarcaría más aspectos de la vida que lo justo, pero no podría sobrepasar el particularismo y no alcanzaría un nivel de exigencia mutua.

La reflexión sobre la moral en el pensamiento moderno está determinada por el fenómeno del pluralismo, que surgió en Europa debido a la ruptura de la unidad de la fe religiosa, y fue objeto de meditación por parte de numerosos pensadores a lo largo de estos siglos. La necesidad de unas leyes, por un lado, que asegurasen la convivencia pacífica y la conciencia de la diversidad de opiniones, y de que estas no pueden imponerse por la fuerza sino por la razón y la argumentación, hace que la reflexión sobre la conducta moral

[2] También en A. CORTINA, *Ética mínima*, Tecnos, Madrid, 2006. Cap. 7.

de los hombres se oriente a buscar un equilibrio entre estas dos necesidades. El pluralismo no conduce necesariamente al relativismo. Al contrario, la constatación y la defensa de la libertad en el hombre lleva a asumir que las leyes, tanto en su vertiente legal como moral, son más necesarias para asegurar precisamente el carácter libre de los ciudadanos. Locke ya insistió en la función de las leyes para asegurar la libertad. Sin las leyes los hombres estarían sujetos al capricho arbitrario de otros. La libertad de «disponer de su persona como mejor le parezca» solo es posible a través del cumplimiento obligatorio de las leyes, que mandan el respeto de las personas entre sí: «la ley, entendida rectamente, no constituye tanto la limitación como la dirección de las acciones de un ser libre e inteligente hacia lo que es de su interés; y no prescribe más cosas de las que son necesarias para el bien general de quienes están sujetos a dicha ley» (LOCKE, 2002, 57).

4. LOS INTENTOS DE SUPERAR EL SUBJETIVISMO Y EL RELATIVISMO EN LA FILOSOFÍA CONTEMPORÁNEA

Dentro de los intentos teóricos de justificar una moral que sea válida y objetiva más allá de las creencias religiosas, metafísicas o científicas, cabe destacar las teorías de John Rawls y de Jürgen Habermas. Ambos tratan de justificar la existencia de unas normas válidas para todas las personas aunque estas mantengan ideas distintas sobre los valores que deben orientar su vida. Se plantea el problema de la posibilidad de una perspectiva común desde la que cada uno pueda regular su conducta con relación a los demás. Situarse en la imparcialidad hace posible que el individuo pueda emitir juicios sobre las acciones, dejando a un lado la relación que esas mantienen con sus propios intereses. El punto de vista de moral se erige así en el fundamento desde el cual se justifican las normas o principios morales comunes a todos. Cuando tenemos que reflexionar sobre lo que es correcto hacer, es necesario que nos instalemos en esta perspectiva, el lugar desde el que podemos razonar moralmente. Ya hemos visto cómo los filósofos ilustrados del siglo XVIII, Hume, Smith, Kant, consideran a su modo la perspectiva moral, desde la cual los juicios emitidos en esas condiciones son considerados válidos, objetivos y universales.

Desde una postura, como la de Rawls o Habermas, que niega tanto el realismo como el escepticismo morales, el único modo de

justificar la validez de las normas se ha de llevar a cabo mediante algún tipo de constructivismo, es decir, construyendo o reconstruyendo las normas morales siguiendo unas condiciones específicas que nos aseguren su universalidad y objetividad. Esta necesidad se hace más evidente si se tiene en cuenta que, hay justificar los principios de justicia para personas que se consideran libres e iguales y que sostienen, al mismo tiempo, diferentes concepciones del mundo y del bien. Al no haber objetos morales, tal como defienden los intuicionistas, y al no existir una autoridad moral o religiosa, pues las concepciones del bien y del mundo son plurales, sobre los que edificar los principios objetivos y válidos, se impone la tarea de construir las normas según unos parámetros que garanticen su objetividad y universalidad.

El constructivismo responde, en palabras de Habermas, al desafío de la conciencia moderna, que se caracteriza por la posesión de un sentido de la justicia que ha de concernir a todos los miembros de una sociedad que, por otro lado, tienen diversas concepciones del mundo, diferentes perspectivas filosóficas y religiosas. Se trata de alcanzar, por tanto, una perspectiva común no ya sólo entre hombres con intereses particulares distintos, sino con puntos de vista diversos sobre cuestiones generales. La perspectiva de la justicia tendría que ser, así, independiente de la de las diversas concepciones del mundo que los ciudadanos hacen suyas.

En su primera formulación sobre la teoría de la justicia, John Rawls elabora una posición desde la que sea posible construir principios imparciales y equitativos, que regulen una sociedad de hombres iguales y libres y que aspiran a ser reconocidos de un modo general. Según Habermas, en las deliberaciones prácticas que se realizan desde un punto de vista común, los intereses particulares que entran en la deliberación «cambian su papel y su significado en el curso de la argumentación» (HABERMAS, RAWLS, 2000, p. 155), de manera que puedan ser aceptados por los sujetos implicados en la deliberación con buenas razones y pasen así a tener un carácter vinculante. Esta deliberación se distingue tanto de la razón instrumental como de la razón teórica. El punto de vista moral construido por Rawls es la conocida posición original, desde la cual, piensa Rawls, es posible llegar a un acuerdo sobre los principios morales que han de regir una sociedad entre los representantes de personas iguales y libres, es decir, de personas que pertenecen a una sociedad democrática. Se trata, entonces, de establecer las condiciones, que estamos dispuestos a admitir, reguladoras de nuestra conducta hacia los demás. Dichas normas deben ser válidas para todos los miembros

de una sociedad democrática, independientemente de las adscripciones filosóficas, religiosas de sus miembros. El punto de vista moral propuesto por Habermas se distingue de los pensadores de la Ilustración, en que el procedimiento por el que se construyen las normas no está limitado por el ámbito subjetivo de una persona, sino que es concebido socialmente, como el resultado de un acuerdo conseguido por varios individuos que deliberan sobre cuáles deben ser los principios de justicia. Es decir, el resultado de sus deliberaciones han de ser sometidas al juicio de los demás participantes, con lo que el espacio de la subjetividad es sustituido por el de la intersubjetividad.

4.1. John Rawls: teoría de la justicia como equidad

4.1.1. *Primacía de la justicia*

Que sean necesarias normas que regulen la conducta entre los miembros de una sociedad de modo que se respeten los derechos y sus libertades parece evidente, pues es el modo de que una comunidad sea viable. Tanto es así que para Rawls la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales. Según el filósofo americano, una sociedad, por muy eficiente y bien ordenada que esté, no está legitimada si es injusta. En una sociedad justa, cada persona posee una inviolabilidad, fundada en la justicia, que ningún argumento basado en el bienestar de la sociedad puede invalidar. No está justificada, por tanto, la pérdida de la libertad de algunos para alcanzar un mayor bien. En una sociedad justa «los derechos garantizados por la justicia no están sujetos a la negociación ni al cálculo de los intereses sociales» (Rawls, 1999, 4). Así, una injusticia solo es admisible si evita una injusticia mayor.

4.1.2. *El papel de los principios de justicia*

Una sociedad es, según Rawls, una asociación de personas que en sus relaciones reconocen ciertas reglas de conducta y actúan según ellas. Ahora bien, una sociedad presenta siempre un doble aspecto. Por un lado, tiene una dimensión cooperativa que expresa una identidad de intereses, una ventaja mutua, pues contribuye a alcanzar un bien común que mejora la vida para todos. Por otro lado, se produce también un conflicto de intereses entre los miem-

bros de una misma sociedad a la hora de plantear el reparto de los beneficios conseguidos por la colaboración de los individuos y organizaciones de esa sociedad. Según esto, los principios de justicia tienen la función de a) asignar los derechos y los deberes y b) definir la distribución apropiada de los beneficios y cargas de la cooperación.

Según Rawls, una sociedad bien ordenada se define por los siguientes rasgos:

— Persigue el bien de sus miembros
— Está regulada por una concepción pública de la justicia.

Esto supone, por un lado, que «cada uno acepta y conoce que los otros aceptan los mismos principios de justicia» (RAWLS, 1999, p. 4) y, por otro, que las instituciones básicas satisfacen estos principios. Que todos conocen y aceptan que los demás aceptan ciertas normas de justicia significa que consideran que las normas tienen una validez general dentro de la sociedad: que hay un punto de vista común desde el que se pueden justificar las acciones que afectan a las relaciones con los demás y que se pueden también censurar. Existe, por tanto, un marco común dentro del que se regulan las relaciones que mantienen entre sí los miembros de una sociedad. La justicia hace posible que los intereses particulares sean compatibles. Como los individuos tienen intereses propios que a veces entran en colisión, es necesario que compartan una concepción de la justicia que limite y armonice la persecución individual de intereses propios. La justicia hace posible, entonces, la cooperación entre individuos con intereses propios y que se ordene adecuadamente la asociación de la que forman parte. El sentido de la justicia hace que los miembros de la sociedad no se limiten a observar sus inclinaciones propias, sino que les permite también cooperar, pues no solo se consideran «únicos», sino «uno entre muchos», según la expresión de Adam Smith.

Aunque se mantengan diversas concepciones de la justicia, Rawls piensa que lo común a todas ellas, lo que distingue a esta clase de teorías es que no se pueden hacer distinciones arbitrarias entre las personas en cuanto a sus derechos y deberes y en cuanto a la distribución de beneficios. Para que una sociedad sea viable, ha de poseer eficacia, coordinación y estabilidad, pero además sus miembros han de compartir una concepción de la justicia. Y esta última, influye, según el filósofo americano, en los problemas de eficacia, coordinación y estabilidad de una sociedad. Sin un acuerdo sobre lo que es justo es más difícil coordinar individuos y alcanzar una estabilidad

en su asociación; sin un sentido compartido de justicia, se debilita la confianza mutua y crece la hostilidad y la sospecha, de manera que los lazos de la civilidad acaban por corroerse.

4.1.3. *El objeto de la justicia*

De muchos objetos predicamos lo justo y lo injusto: de leyes, instituciones, sistemas sociales, acciones, decisiones, personas, etc. Sin embargo, para Rawls, el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, es decir, su constitución política y las grandes instituciones sociales y económicas: «la protección legal de la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia, los mercados competitivos, la propiedad privada en los medios de producción y la familia monógama son ejemplos de las grandes instituciones sociales» (RAWLS, 1999, p. 6). La razón de que la estructura básica de la sociedad sea el objeto primario de la justicia, se debe a que las consecuencias que se derivan de ella tienen un gran alcance y profundidad en la sociedad y «están presentes desde el comienzo». Los principios de justicia establecen el modo en que dicha estructura distribuye los derechos fundamentales y determina el reparto de los beneficios de la mutua cooperación. Rawls limita el alcance de su investigación a la concepción de la justicia en una sociedad limitada por otras sociedades, dejando a un lado las relaciones entre sociedades, que estudiará posteriormente en *The Law of Peoples*. Además, la investigación está limitada a los principios de justicia de una sociedad bien ordenada; se trata por tanto de establecer una teoría ideal que pueda luego ser aplicada a las sociedades reales, de modo que se pueda dirimir hasta qué punto esas sociedades son justas: «Hay que considerar, entonces, una concepción de la justicia social que proporcione en primera instancia una norma por la que los aspectos distributivos de la estructura básica de una sociedad tengan que ser evaluados» (RAWLS, 1999, p. 8). Los principios de justicia son la parte más importante de esa concepción.

4.1.4. *La teoría del contrato*

Para alcanzar su concepción de la justicia, Rawls propone la idea del contrato social. Esta idea fue usada por Hobbes y Locke como un argumento para justificar la legitimidad del poder político y por Rousseau y Kant como un mecanismo por el que la autoridad

política pudiera legislar de un modo justo. Rawls generaliza y lleva a un mayor grado de abstracción esta idea. El objeto del contrato, en este caso, es establecer los principios de justicia que legitiman la estructura básica de la sociedad, es decir, las condiciones que estamos dispuestos a admitir en nuestra relación con los demás. Principios que personas racionales y libres aceptarían, para promover sus intereses, en una posición inicial de igualdad que definan las condiciones fundamentales de su asociación. Rawls propone que imaginemos que los que se comprometen en la cooperación social deben escoger juntos dichos principios. Del mismo modo que cada persona decide, mediante la reflexión racional, aquello en lo que consiste su bien, «el sistema de fines que es racional para su propósito», varias personas deben decidir, en este caso, lo que van a considerar justo e injusto.

El estado de naturaleza de las teorías clásicas del contrato se convierte, en la teoría de la justicia como equidad, en la posición original, desde la cual un grupo de personas deben decidir los principios de justicia. Los representantes que se encuentran en la posición original deben elegir el tipo de sociedad en el que han de vivir sin conocer el status que van a ocupar en ella, tratando de seleccionar la mejor opción según la reglas de elección racional. Dicha posición no hay que tomarla como algo que haya existido, sino solo como algo hipotético que sirve para producir la concepción de justicia. En la teoría clásica del contrato se describe la condición prepolítica de los hombres, o estado de naturaleza, para preguntarse posteriormente por la razones que les llevan a esas personas a organizarse en sociedad y los principios que habrían escogido para estructurar dicha sociedad, de modo que esos principios sirven para juzgar, legitimar o no, el tipo de sociedad política en el que viven. En el caso de la posición original ideada por Rawls, los principios de justicia que surgen de dicha posición sirven para evaluar en qué medida la sociedad en que vivimos es justa, hasta qué punto se ajusta o se desvía de los principios ideales de justicia.

Los rasgos esenciales en que se encuentran esas personas racionales que buscan determinar lo justo son:

— Ninguna de ellas conoce la posición que ocupan las personas representadas por ellas: clase social, sexo, raza, concepción del bien, etc. Nadie conoce tampoco su fortuna, su fuerza, su inteligencia, el sistema político de la sociedad, ni su sistema económico. A la hora de escoger los principios se encuentran detrás de lo que Rawls llama un velo de ignorancia. Esto «asegura que nadie tiene que resultar

favorecido o perjudicado en la elección de principios por las consecuencias del azar natural o de las contingencia de las circunstancias sociales» (RAWLS, 1999, 11). Así nadie puede ofrecer, desde ese punto de vista moral, principios que favorezcan una determinada posición, con lo que se asegura que los principios serán el resultado de un acuerdo equitativo e imparcial.

— Tienen un conocimiento general sobre la psicología y la sociología de los hombres. Conocen, por tanto, que los ciudadanos en la sociedad tienen diferentes doctrinas comprehensivas y que tienen intereses en los bienes primarios. También son conscientes de las circunstancias de la justicia, es decir, que en esa sociedad hay recursos para poder vivir mediante una adecuada cooperación, pero no son suficientes si cada uno toma lo que quiere.

— Esta situación inicial de igualdad se produce entre personas iguales y libres que son morales.

4.1.5. *Los poderes morales: la racionalidad y la razonabilidad*

Una persona racional «tiene un conjunto coherente de preferencias entre las opciones abiertas a él. Ordena estas opciones según el modo en que promueve sus propósitos; sigue el plan que mejor satisface sus deseos y que tiene la mayor posibilidad de ejecutarlos con éxito» (RAWLS, 1999, 124). La racionalidad, por tanto, implica conseguir los propios intereses y concierne al bien de la persona, según el plan de vida escogido. Lo razonable, sin embargo, tienen que ver con el concepto de lo justo; ser razonable implica tener un sentido de la justicia: el deseo de actuar de acuerdo con los principios que serían escogidos en la posición original. El sentido de justicia «es la capacidad de entender, de aplicar y de actuar desde la concepción pública de la justicia que caracteriza los términos equitativos de la cooperación social» (RAWLS, 2005, 19). Consiste, por tanto, en el deseo de cumplir con las obligaciones y los deberes exigidos por la justicia. Racionalidad y razonabilidad constituyen los poderes morales de una persona, aquello que hace que sea moral: por un lado, la capacidad de formar y conseguir una concepción del bien y, por otro lado, la facultad de entender y actuar según los principios de justicia. Estos dos aspectos de la moralidad no son contradictorios sino congruentes. Se puede perseguir los intereses propios y al mismo tiempo respetar las reglas de justicia, pues dentro de una cooperación social bien establecida y justa es más viable conseguir esos intereses propios.

4.1.6. *La posición original garantiza que los principios elegidos sean equitativos*

En la concepción de la justicia como equidad, Rawls pretende construir una situación en la que las partes están situadas equitativamente, de manera que los principios a los que lleguen en un acuerdo sean también equitativos. La equidad de la situación original se transfiere a los principios acordados: «la posición original es el inicial *statu quo* apropiado que asegura que los acuerdos fundamentales que se alcancen en él son equitativos» (RAWLS, 1999, 15). Por este motivo, las partes que deben llegar a un acuerdo sobre los principios objetivos de justicia, deben prescindir de todos los conocimientos de su posición en la sociedad y sobre sí mismos que sean moralmente irrelevantes para esa decisión y que puedan impedir una decisión adecuada de esos principios. Si no se escogiesen esos principios detrás del velo de ignorancia, cada uno propondría principios que fueran favorables a su situación o a sus capacidades personales. Así, como no es imposible que en la futura sociedad perteneciésemos a una minoría, evitaríamos un principio que permitiese la opresión o la discriminación de las minorías. Como tampoco sabemos cuál va ser nuestra salud, evitaríamos, a su vez, un principio que permitiese la ausencia de un servicio médico público en esa sociedad.

El estar detrás del velo de ignorancia nos impide adoptar decisiones que beneficien o perjudiquen una situación particular y hace que adoptemos una perspectiva moral común que proteja cualquier posición en esa sociedad, pues no tenemos garantizada cuál va a ser la nuestra. El velo de ignorancia representa, entonces, la equidad entre personas morales desprovistas de las contingencias de las capacidades personales y de los papeles sociales. Se trata de averiguar qué principios se adoptarían racionalmente desde la posición original y según la teoría de la elección racional. Hay que escoger los principios sometidos a una serie de restricciones. Nadie debería tener ventajas o desventajas personales debido al azar de la naturaleza, ni a las circunstancias sociales. Tampoco se deberían diseñar principios adaptados a un caso particular. Las inclinaciones particulares y las concepciones del bien de cada uno tampoco deberían influir en la elección de los principios. Hay que apartar, entonces, todo conocimiento irrelevante desde el punto de vista de la justicia.

También, dice Rawls, parece razonable, desde la perspectiva de la justicia, que las partes en la posición original sean iguales: «todos deben tener los mismos derechos en el procedimiento para elegir los principios» (RAWLS, 1999, 17). Todos pueden, en tanto que perso-

nas morales, proponer, por ejemplo, aquello que les parezca conveniente. Estas condiciones, junto con el velo de ignorancia, hacen que las personas racionales escojan los principios de justicia que aceptarían como adecuados a sus intereses.

4.1.7. *Equilibrio reflexivo*

La concepción de la justicia no puede justificarse a partir de premisas autoevidentes, sino que su justificación se debe a un apoyo mutuo de múltiples consideraciones, de forma que todo se adapte en un punto de vista coherente. En la posición original no se trata de negociar sobre las proposiciones que sugieran las diversas partes, que deben deliberar, en cambio, sobre qué concepción de la justicia elegirían sometidos a esas circunstancias. La lista de las concepciones de la justicia que presenta Rawls están tomadas de la tradición filosófica occidental: varias versiones del utilitarismo, perfeccionismo, intuicionismo, etc.

Por tanto, para asegurar que la elección de los principios de justicia sea imparcial y equitativa, las partes están sometidas a las condiciones de la posición original y a la lista de concepciones de justicia que les son ofrecidas. En este caso, si su elección es racional, tendrá que escoger los principios de justicia propuestos por Rawls frente a las otras concepciones de justicia. La teoría de la elección racional es un conjunto de reglas, fiables en mayor o menos medida, dependiendo de las circunstancias.

«Los principios de justicia tienen que gobernar la asignación de derechos y deberes y regular la distribución de las ventajas sociales y económicas. [...] Así, distinguimos entre los aspectos del sistema social que definen y aseguran las libertades básicas de igualdad y los que especifican y establecen las desigualdades sociales y económicas» (RAWLS, 1999, p. 53). Las libertades básicas son las políticas: libertad de votar, libertad de poder ser elegido para un cargo público, así como la libertad de conciencia, de pensamiento, la libertad de expresión y el derecho a mantener propiedades, etc. Estas libertades, dice Rawls, con necesarias para que los ciudadanos sean iguales entre sí. Igualdad significa aquí que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos básicos.

El segundo principio, en cambio, se refiere a la distribución de la riqueza y al establecimiento de las posiciones de autoridad y responsabilidad en la cadena de mando. El principio que concierne a la igualdad de derechos y libertades es prioritario con relación al que regula la riqueza y los cargos públicos. La estructura básica de la

sociedad distribuye los bienes primarios, es decir, los derechos y libertades, poderes y oportunidades, ingresos y riqueza, y el autorrespeto. Otros bienes primarios como la salud y la inteligencia no están directamente controlados por la estructura básica.

4.1.8. *El razonamiento que lleva a la elección de los principios*

Las partes empiezan con un principio que establece la misma libertad para todos y una distribución equitativa de los ingresos. Se pueden introducir desigualdades siempre que maximicen o contribuyan a favorecer a los grupos menos afortunados. La concepción general de la justicia prohíbe, sin embargo, que se puedan intercambiar libertades básicas y beneficios económicos o sociales, es decir, no se puede renunciar a las libertades a cambio de una mejora económica. Para establecer los principios definitivos, las partes en la posición original aplican reglas de la teoría de la elección racional, una de las cuales es la llamada «maximin» (*maximum minimorum*: el máximo de los mínimos), que consiste en elegir, en una situación de riesgo, la alternativa cuyo peor resultado sea mejor que el peor resultado de las otras alternativas. Se trata de asegurar el máximo del mínimo, es decir, de escoger el resultado cuyo mínimo sea superior a los mínimos de los otros resultados. Como la decisión de elegir los principios de justicia que han de regir la estructura de la sociedad tiene grandes consecuencias para todos los miembros de la sociedad que van a vivir en ella y que el experimento es irrepetible, es racional para las partes decidirse por la regla maximin, es decir, por aquella situación en la que los menos favorecidos tengan más recursos que en cualquier otra alternativa: el velo de ignorancia impide ver nuestra futura situación en la sociedad y existe la posibilidad de que ocupemos el segmento de los menos favorecidos. Al elegir los principios de justicia se está decidiendo las condiciones fundamentales que determinarán todas las futuras decisiones en la sociedad. La igualdad absoluta no se escogería, porque aportaría menos riqueza a la sociedad. Rawls acepta la desigualdad limitada en las riquezas, puesto que es económicamente productiva y permite aumentar los ingresos de los más desfavorecidos. Por tanto, las desigualdades solo se justifican si maximizan los ingresos de los que están en el segmento económico más débil. La segunda parte del segundo principio exige, por tanto, que las desigualdades que aumentan el producto total sean en beneficio de todos, especialmente de los menos favorecidos. Una persona racional escogería los prin-

cipios de justicia en lugar del principio de utilidad, pues dichos principios aseguran que se ocupe la posición que se ocupe en la sociedad, se tendrán los derechos y los recursos necesarios para lograr los propósitos que se tienen por valiosos, para ejercer los poderes o capacidades morales, tanto la racionalidad como la racionabilidad, y preservar el sentido de autorrespeto. El principio de utilidad, en cambio, no ofrece tal garantía, al estar todo sujeto a perder derechos y riquezas si así lo requiere la mayor suma de utilidades.

4.1.9. *La justicia como equidad*

La teoría de la justicia como equidad se formula, según todos los requisitos anteriores, a través de dos principios:

— Primer principio: Cada persona tiene un derecho igual a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales compatible con un esquema similar de libertades para todos.
— Segundo principio: Las desigualdades económicas y sociales tienen que cumplir dos condiciones. Primero, tienen que vincularse a cargos y posiciones abiertos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y segundo, deben ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad (RAWLS, 2005, p. 291).

Estos dos principios se ordenan según un orden léxico. La prioridad de la libertad implica que las libertades básicas solo pueden restringirse por la libertad.

El primer principio es conocido como el de Igual Libertad. Dentro del esquema de libertades básicas, Rawls incluye las siguientes:

— Libertad de pensamiento.
— Libertad de conciencia, que se aplica a todas las doctrinas religiosas, filosóficas y morales.
— Libertades políticas, que requieren instituciones democráticas, la libertad de expresión.
— Libertad de asociación.
— Libertades determinadas por la libertad y la integridad de la persona.
— Derechos y libertades protegidos por la ley.

Estas libertades son básicas, pues son las necesarias para poder desarrollar los dos poderes de la personalidad moral: la racionali-

dad y la razonabilidad. Así, la libertad de conciencia, es decir, la libertad de equivocarse es una de las condiciones sociales para ejercer la facultad de crear una concepción del bien, y la libertad de pensamiento necesita de la libertad de asociación (RAWLS, 2005, p. 313).

La primera parte del segundo principio es conocido como Principio de Igualdad de Oportunidades, y la segunda parte como Principio de Diferencia.

4.1.10. *El argumento de la arbitrariedad*

En cuanto a la distribución de los ingresos y de las oportunidades, Michael Sandel observa que la principal idea que subyace en la concepción de la justicia de Rawls es que dicha distribución «no debería estar basada en factores que son arbitrarios desde un punto de vista moral» (SANDEL, 2009, 153). Una de los requisitos que plantea el punto de vista conseguido a través de la posición original es anular cualquier contingencia o arbitrariedad moralmente hablando. Ya se ha hecho notar que las partes que han de escoger los principios de justicia desconocen lo relativo a su posición social, así como las habilidades y talentos personales, por ser irrelevantes desde una perspectiva moral. Del mismo modo, el principio por el que debe distribuirse la riqueza y las oportunidades debe prescindir de todos los elementos arbitrarios con relación a la moral.

El argumento de la arbitrariedad moral se justifica comparándolo con otras teorías que proponen diferentes tipos de distribución de las ventajas sociales y económicas. En principio, Rawls niega toda teoría que apruebe desigualdades que no redunden en beneficio de todos (RAWLS, 1999, 54), pues esta es una de las expresiones de injusticia. Las teorías que enfrenta a su propia concepción, a la que él llama igualdad democrática, son:

— Aristocracia natural, que establece una jerarquía rígida basada en el nacimiento.
— Liberad natural (libertaria): mercado libre con una igualdad y oportunidades formales.
— Igualdad liberal: mercado libre con igualdad y oportunidades justas.

En el primer caso, la distribución de riquezas se basa en un hecho totalmente arbitrario, como son las circunstancias del nacimiento de cada individuo, por lo que es injusto.

La concepción de la libertad natural no basa el reparto en el nacimiento: abre las carreras a los que tienen talentos adecuados y ofrece igualdad ante la ley. Es el libre mercado el que distribuye los ingresos y la riqueza, pero aunque supone un avance con relación al sistema de jerarquía por nacimiento, pues legalmente todos pueden competir por alcanzar la riqueza, en la práctica no hay una igualdad de oportunidades; se trata solo de una igualdad formal, y permite una distribución basada tanto en las contingencias sociales como naturales. Sandel asimila esta teoría a la libertaria. Por este motivo, no puede ser considerada justa una teoría que defiende semejante forma de repartir la riqueza en una sociedad. La igualdad liberal, que Sandel denomina meritocrática, «trata de corregir esto añadiendo al requisito de las carreras abiertas a los talentos la condición adicional del principio de igualdad y oportunidad equitativas» (SANDEL, 2009, p. 63). No solo deben estar abiertas las oportunidades para conseguir los puestos en la sociedad, además es necesario que todos tengan unas oportunidades equitativas. Imponiendo condiciones básicas al sistema social, se intenta debilitar las contingencias sociales y naturales en la carrera hacia los logros sociales. Así, las opciones de adquirir el conocimiento y las aptitudes dejan de depender de la clase social a la que se pertenece, de modo que la educación ofrezca para todos las mismas posibilidades, igualando en este aspecto las clases sociales. A pesar de que este sistema reduce las contingencias sociales, no logra mitigar el papel de las habilidades naturales en la determinación de la distribución de la riqueza. La distribución «se decide por el resultado de una lotería natural. Y este resultado es arbitrario desde una perspectiva moral» (SANDEL, 2009, 64). Por esto, aunque se hayan eliminado las contingencias sociales, es fácil predecir quiénes van a llegar los primeros: aquellos a los que la naturaleza ha proporcionado más habilidades y talentos. Una sociedad de libre mercado con igualdad de oportunidades en la educación no va a provocar una distribución justa de los ingresos y de la riqueza, pues no hay ninguna razón moral para decidir dicha distribución basándose en las dotes que proporciona la naturaleza. De modo que la concepción de la justicia proporcionada por el sistema de libertad natural, como por el de la igualdad liberal, tienen el mismo defecto: están basadas en factores arbitrarios desde un punto de vista moral.

La mejor opción es la interpretación democrática, pues trata a todos como personas morales en términos de igualdad, sin tener en cuenta su fortuna social o su suerte en la lotería natural a la hora distribuir los beneficios y las cargas de la cooperación social. El principio de diferencia evita la arbitrariedad moral, pues no basa la dis-

tribución de ingresos ni en las circunstancias de nacimiento, ni en las ventajas económicas y sociales, ni en las habilidades naturales. La objeción que se le podría hacer a la teoría de Rawls es que, para llevar a cabo su teoría, habría que igualar a todos en esa sociedad, de manera que sería necesario rebajar a los que tienen unos mayores talentos naturales; sería una igualdad que se obtendría nivelando a todos, haciendo menos inteligentes a los que son más inteligentes, menos fuertes a los que poseen más fuerza. Pero lo que Rawls propone no es una igualdad conseguida a través de la nivelación, lo cual parecería absurdo incluso a primera vista. El principio de diferencia corrige la desigual distribución de dotes sin necesidad de perjudicar a los que están mejor dotados, que podrán desarrollar sus capacidades, pero teniendo en cuenta que lo que consigan los más aventajados en el mercado libre pertenece a la comunidad, o al menos no pertenece solo a ellos, sin que ello signifique que el reparto sea totalmente igualitario, sino que toda ventaja que se le dé a ellos sirva también para los menos favorecidos, en la medida que mejora la situación de estos.

4.1.11. *Mérito moral y derechos*

Rawls rechaza una idea común que a veces suele ir asociada a la concepción de la justicia distributiva: la idea de que esta consista en recompensar el mérito. Su concepción de la justicia se opone a cierto sentido común que piensa que los bienes deben repartirse según el mérito. Sin embargo, el principio del mérito moral no se escogería desde la posición original, pues depende de la arbitrariedad moral: «El punto esencial es que el concepto de valor moral no proporciona un principio de justicia distributiva. Esto se debe a que solo puede introducirse después de que los principios de justicia, los deberes naturales y obligaciones hayan sido reconocidos» (RAWLS, 1999, 275). El concepto de valor moral es secundario con relación a los de corrección y justicia. Solo cuando se han establecido los principios de justicia, y las reglas de juego, se pueden crear ciertas expectativas sobre lo que nos corresponde, lo que nos da derecho a ciertos bienes según esas reglas. El conflicto entre mérito moral y derechos adquiridos (*Entitlements*) subyace en muchos de los debates actuales. Se crítica, por ejemplo, que el aumento de los impuestos despoja, a los que han ganado ese dinero, de algo que merecen moralmente, o en los casos de discriminación positiva da ventajas o desventajas a la raza o al género. Se puede defender el mérito moral como único criterio o defender que antes es necesario establecer qué reglas son más

justas y después ver qué es lo que cada uno tiene derecho a poseer según lo que haga o deje de hacer, dentro del esquema justicia ya ordenado. La justicia distributiva no es una cuestión de recompensar las virtudes, sino de satisfacer las expectativas legítimas que surgen, una vez que ya se actúa dentro de unos principios que regulan la estructura básica de la sociedad y han sido aceptados por los actores que ya conocen estas reglas. Sin unas normas previas, que determinan lo justo, no es posible hacer reclamaciones de esta índole. Una vez que se han establecido los términos de la cooperación social, los diversos miembros de la sociedad tienen derecho a recibir beneficios de acuerdo con esos términos. Las expectativas sociales están basadas en las instituciones sociales, y a lo que uno tiene derecho no está en relación directa con su valor intrínseco. Así, el que algunos tengan más riquezas estará justificado dentro del sistema de Rawls, en la medida que esto posibilite un beneficio a los menos favorecidos.

Esta posición rechaza que las situaciones de hecho determinen cómo deban ser las cosas. Desde esta postura, se considera que «la distribución natural no es ni justa ni injusta; tampoco es injusto que las personas hayan nacido dentro de la sociedad en alguna posición particular. Estos son simplemente hechos. Lo que es justo o injusto es el modo en que las instituciones tratan con ellos» (RAWLS, 1999, sección 17). La justicia, por tanto, no es algo que podamos encontrar en la naturaleza, sino que es una construcción de los hombres. Solo podemos predicar, según esta forma de pensar, lo justo y lo injusto después de haber establecido en qué consiste la justicia. No hay, por tanto, una justicia independiente de la elección de los hombres que podamos tomar como criterio para decir si algo es justo. El modo en que se construye la concepción de la justicia es a partir de la posición original, cuyo mecanismo, características de las partes y las restricciones aplicadas a la elección, asegura la equidad de los principios escogidos. Rawls reconoce, sin embargo, la existencia de deberes naturales anteriores a cualquier establecimiento de la justicia, como es el deber que tiene todo hombre de promover y apoyar las instituciones justas, que se deriva del mero hecho de ser persona. Dentro de nuestro deber de justicia se encuentra la necesidad de un procedimiento que nos asegure el significado preciso de justicia.

4.1.12. *Críticas de otras concepciones de la justicia*

Ahora conviene comparar la concepción rawlsiana con otros tipos de teoría sobre la justicia. Las partes que se encuentran tras el

velo de ignorancia tienen que escoger, no principios sueltos de justicia, sino concepciones ya elaboradas sobre la justicia. La lista de las diversas concepciones está compuesta por los propios principios propuestos por el filósofo americano —justicia como equidad—, las teorías clásicas teleológicas (principio clásico de utilidad, principio medio de utilidad, el principio de perfección); algunas concepciones mixtas, las concepciones intuicionistas y, por último, las concepciones egoístas. Esta comparación sirve a Rawls para realizar una crítica a las teorías rivales

— *Teorías egoístas:* Entre las concepciones egoístas, Rawls distingue, entre otras, la del gorrón o el aprovechado, que sostiene que todos deben actuar bien excepto él, para aprovecharse de la situación; la de la dictadura de primera persona, que pretende que todos sirvan a sus intereses para conseguir lo que quiera; y por último, el egoísmo general, en el que se permite a cada uno promover sus intereses como se desee. La primera posición no es en sentido estricto una concepción moral. En cuanto a la dictadura de primera persona rompe el requisito de la generalidad de los principios de justicia, en los que no se debe hacer referencia a ningún individuo: nadie puede ser la fuente de la ley. En lo que se refiere al egoísmo universal, viola el requisito de finalidad; la aceptación del egoísmo equivaldría al rechazo de todos los principios morales, como los derechos individuales.

— *Utilitarismo:* La teoría a la que más atención dedica Rawls es la utilitarista, debido sin duda a que era la doctrina dominante, al menos en el mundo anglosajón, cuando escribió su gran obra. Para el utilitarismo: «Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure» (BENTHAM, 2000 [1781]: 1). El ser humano busca la felicidad o el bienestar y huye del dolor. Por su parte, Mill, uno de los mayores representantes del utilitarismo, se pregunta por el criterio de lo correcto e incorrecto moralmente, por el fundamento de la moral. La respuesta del filósofo inglés es que el fundamento de la moral es la utilidad, el principio de la mayor felicidad, que «sostiene que todas las acciones son correctas en la medida que tienden a promover la felicidad, incorrectas cuando tienden a producir lo contrario de la felicidad» (MILL, 2002, 239). Por felicidad se entiende, a su vez, el placer y la ausencia de este y por infelicidad, el dolor. Así, lo único deseable como un fin es la felicidad, todas las demás cosas son solo deseables como medios para alcanzar ese fin en sí mismo (MILL, 2002, 269). Este principio individual, cuando se aplica a la sociedad, se convierte en el principio de

justicia: la mayor felicidad posible para el mayor número de personas. Una acción que tuviera esta consecuencia sería la acción más justa. El último fin sería, por tanto, una existencia sin el menor dolor posible y con el mayor número de placeres. El criterio por el que podemos evaluar una acción reside, entonces, en las consecuencias que se derivan de dicha acción. Aplicando el principio de la mayor felicidad a un grupo obtendríamos la idea de una sociedad justa. Si el principio para el individuo es procurar su bienestar cuanto sea posible, el principio para la sociedad consistiría en promover el bienestar del grupo lo más posible. Una sociedad justa, según esta perspectiva utilitarista, sería aquella que estuviera ordenada de tal manera que obtuviera el mayor balance de felicidad sumando todos los individuos que pertenecen a dicha sociedad.

Una de las críticas más frecuentes con las que se encuentra el utilitarismo es que no es capaz de garantizar los derechos individuales, al preocuparse solo por la suma de la felicidad general del grupo, lo que, en ocasiones, puede ir en detrimento de las libertades y derechos de los individuos. Los ejemplos son abundantes. Imaginemos que la expulsión de un grupo minoritario de una sociedad puede acarrear una satisfacción mayor considerada la sociedad en su conjunto. Desde el punto de vista utilitario estaría justificado, pues la suma de satisfacción general sería mayor en este caso, pero a costa de la violación o pérdida de los derechos de ese grupo minoritario. La teoría utilitarista solo considera secundariamente cómo está distribuida la suma de placeres entre los individuos, poniendo en primer plano que el resultado de la suma sea el mayor posible. Así, el que unos reciban muy pocos recursos o que algunos vean disminuidos sus derechos tiene menos peso frente a la satisfacción general, auténtico criterio de la justicia en una sociedad para el utilitarismo. Aplicado al individuo, el principio utilitarista no supone un problema para la justicia, pues una persona puede sacrificar algunos deseos en vista de alcanzar un mayor grado de satisfacción general, lo que se sacrifican son deseos al fin y al cabo de un mismo individuo; pero aplicado a un grupo de personas, son estas las que se sacrifican en virtud de alcanzar esa mayor de felicidad general, lo que puede implicar en ocasiones una disminución de las libertades o derechos individuales en aras de esa mayor felicidad. La cooperación social que propone el utilitarismo es el resultado de aplicar a la sociedad el principio de elección de un solo individuo. Por esto Rawls, una de los máximos críticos del utilitarismo, concluye su crítica diciendo: «el utilitarismo no toma en serio la distinción entre personas».

Sin embargo, Stuart Mill fue un gran defensor de las libertades y los derechos individuales, pero su defensa siempre se basó en el principio de utilidad. Pensaba que el derecho a disentir y a que las minorías fueran toleradas, aunque la mayoría considerase que su supresión fuera en beneficio del grupo como totalidad, debía prevalecer, puesto que a la larga el respeto de los derechos individuales acarrearía una mayor felicidad a la sociedad. Consideraba que los diferentes puntos de vista eran una condición necesaria para alcanzar la verdad y obtener beneficios para la sociedad. Según el utilitarismo de la regla, que es el que promovía Stuart Mill, lo que hay que considerar es si la regla que seguimos tiene o no buenas consecuencias; no debemos considerar actos aislados. El buen gobierno debe buscar la mayor felicidad para el mayor número, pero esta mayor felicidad se consigue a largo plazo siempre respetando una serie de reglas como la democracia y los derechos humanos, según esta versión del utilitarismo. Aunque existen importantes diferencias de fondo con el deontologismo, es cierto que el utilitarismo de la regla aporta una teoría extraordinariamente útil para definir los fines y límites del gobierno y no muy alejada en resultados finales prácticos a los que surgirían del deontologismo. Pero una teoría ética y de la justicia que basa su fundamento en las consecuencias de las acciones no llega a proporcionar una base adecuada, según Rawls, para defender los derechos individuales. El hecho de basar los derechos individuales en el progreso social no asegura el respeto a estos derechos, sino que los deja en manos de los avatares de dicho progreso y, como ya se ha dicho, pone en un segundo plano el daño sobre el individuo que supone la violación de un derecho ante el bienestar general.

— *Deontologismo:* Por eso, frente a una teoría consecuencialista, como el utilitarismo, que sostiene que las acciones morales han de evaluarse exclusivamente por las consecuencias a que dan lugar, es necesario adoptar una postura deontológica que proporcione una base firme a los derechos. Esto es, hay que adoptar el criterio de las normas morales: un acto es moralmente correcto si es conforme a una norma. En este caso los derechos se ven asegurados. Pues los actos se van a considerar no por sus efectos, sino en la medida en que se ajusten más o menos a la norma que expresa el derecho.

La teoría de Rawls es comprensible desde esta perspectiva deontológica, pues desde ella se juzgan las acciones en la medida que se conforman a los principios de justicia, y a las libertades y derechos que estos principios defienden. Sin embargo, no toda teoría no consecuencialista y deontológica conduce a las mismas posiciones.

Nozick, por ejemplo, apelando a los derechos y libertades de los individuos, piensa que no se puede restringir los beneficios de la cooperación social tal como propone Rawls, y esto basándose en una defensa de la libertad. Opina que imponer impuestos a los ricos para ayudar a los pobres es injusto, puesto que esto implica violar un derecho fundamental: la libertad de hacer con su dinero lo que a cada uno le plazca. Esta oposición a la redistribución de los beneficios obtenidos por la cooperación social es conocida como libertarismo, cuyo mayor representante es Robert Nozick. Esta postura se encuentra, en cierto sentido, en las antípodas del utilitarismo: en ningún caso los derechos del individuo pueden ser sacrificados en beneficio de otros. Naturalmente esta teoría, que salva en cierto modo las objeciones al utilitarismo, cae en problemas que no pueden ser justificados moralmente. Sobre todo, si se piensa en que una teoría de la justicia debe promover el sentido de justicia, es decir, el deseo de aceptar y de actuar de acuerdo con los principios de justicia. Nozick, al proponer un Estado mínimo y concebir los derechos meramente como restricciones o limitaciones laterales, se aleja de una concepción equitativa de la justicia.

4.1.13. *Primacía de lo justo sobre lo bueno*

Según Rawls, la estructura de una teoría ética está determinada en gran medida por cómo se definen y conectan estas dos nociones básicas: lo justo y lo bueno. Una teoría deontológica no especifica lo bueno independientemente de lo justo o correcto y, a su vez, no interpreta lo justo con relación a lo bueno. En una teoría deontológica, como la de la justicia como equidad, se considera que lo justo tiene una primacía sobre lo bueno, es decir, las diversas formas en que los ciudadanos tratan de satisfacer sus intereses racionales están sometidas y limitadas por los principios de la justicia, que «imponen restricciones en las concepciones razonables del bien de cada uno» (Rawls, 1999, 27). Un sistema social justo marca el espacio dentro del cual los individuos pueden desarrollar sus objetivos, ofreciendo unas coordenadas de derechos y oportunidades. Esto significa que, mientras las concepciones del bien pueden ser diversas, la concepción de la justicia ha de ser única y válida para todos los miembros de esa sociedad. Una teoría ética se estructura básicamente determinando la relación entre los dos poderes morales que configuran la personalidad moral: lo razonable y lo racional. El primero expresa el deseo de actuar según los principios de justicia y

por el segundo somos capaces de concebir nuestro bien, que ordena nuestro plan racional de vida de acuerdo con los valores que más estimamos, es la capacidad de organizar la propia vida según las preferencias personales o de un determinado grupo. Pero este ordenamiento racional de la vida está sujeto a los límites que marcan los principios de justicia, de tal manera que «la concepción de cada uno de lo bueno como dada por su plan racional es un subplan de un plan más abarcador que regula la comunidad como una unión social de uniones sociales» (RAWLS, 1999, 493). Por esto nuestra concepción del bien no nace en un espacio vacío, sino en un ámbito bien configurado, donde nuestros derechos y libertades están bien delimitados, acotando nuestras posibles elecciones racionales sobre el bien. Solo es posible idear una vida buena dentro del marco de la justicia.

4.1.14. *Autonomía*

Ahora bien si lo justo es lo que determina la cooperación social, hasta el punto de condicionar y limitar los planes de vida, debe tener una validez objetiva, pues es algo que es exigible a todos independiente de su perspectiva sobre lo bueno. Hay una interpretación kantiana de la justicia como equidad basada en la noción de autonomía. Los principios morales han de ser aceptables para todos y además han de ser públicos. La posición original es un intento de interpretación de la perspectiva en la que las reglas morales han de ser aceptadas por todos los hombres en tanto que seres racionales, iguales y libres. Para Kant, «una persona actúa autónomamente cuando escoge los principios de su acción como la expresión más adecuada posible de su naturaleza como un ser racional, libre e igual» (RAWLS, 1999, 222). Si los principios de su acción fueran adoptados en virtud de las contingencias sociales o naturales o desde una perspectiva de una sociedad particular, entonces actuaría heterónomamente, es decir, se daría principios para su conducta cuyo origen no es su propia persona en tanto que ser racional. El velo de ignorancia, al ocultar el conocimiento de los datos arbitrariamente morales, impide que se escojan principios heterónomos. En la vida corriente, si actuamos según los principios de justicia, asumimos las restricciones impuestas por la posición original y actuamos así de un modo autónomo. Por otro lado, actuar según los principios de justicia es hacerlo según el imperativo categórico, pues la acción no está condicionada a ninguna contingencia. De acuerdo

con la interpretación kantiana de la justicia como equidad, actuar según estos principios es hacerlo autónomamente, es decir, es obrar «a partir de los principios que hubieran sido reconocidos por los individuos en condiciones que mejor expresan su naturaleza como seres racionales libres e iguales» (RAWLS, 1999, 452). La educación moral sería, en este caso, una educación para la autonomía. Sería reconocer que estos principios no se apoyan ni en la tradición ni en la autoridad, sino que se derivan de su condición de ser racional.

4.1.15. *Objetividad y constructivismo*

Además de la autonomía, la posición original también explica que los principios sean objetivos, pues estos serían los que todos quisiéramos adoptar si nos situáramos en el punto de vista común que proporciona la posición original. Esta define la perspectiva común que considera no una determinada posición en la sociedad sino la de cualquiera, pues al desconocer nuestra situación podríamos estar dentro de la piel de cualquiera; esto es lo que nos proporciona un punto de vista común. Las restricciones sobre los argumentos en la posición original nos lleva necesariamente a elegir los principios al margen de nuestras singularidades y circunstancias: «No miramos el orden social desde nuestra situación, sino que adoptamos un punto de vista que todos pueden adoptar en pie de igualdad» (RAWLS, 1999, 453). Esta perspectiva nos posibilita considerar la sociedad y nuestro lugar en ella objetivamente y juzgar sin un sesgo personal, al adoptar un punto de vista compartido. Evidentemente, el simple hecho de adoptar el punto de vista de la posición original no hará desaparecer todas las controversias morales en la vida social, pero facilitaría alcanzar entendimientos esenciales y nos proporcionaría un criterio para determinar qué situaciones o condiciones serían justas o no en la medida que se adapten a estos principios; los cuales, al ser unánimemente acordados por las partes de la posición original, serían universales, y las personas, en tanto que agentes racionales, los aceptarían, reforzando los vínculos de la ciudadanía.

Esta objetividad de los principios no implica que haya una realidad independiente del sujeto, de modo que los enunciados que se correspondan con esa realidad sean verdaderos y por tanto objetivos. De la misma manera que, para Rawls, no tiene sentido hablar de una justicia en la naturaleza, donde solo hay «hechos» —la justicia está en el modo en que las instituciones tratan esos hechos independientes—, también carece de significado hablar de entidades

morales; por lo que la objetividad de la que habla Rawls es distinta de la que consiste en la correspondencia de los juicios morales con supuestas realidades morales. Rawls nunca habla de que esos principios sean verdaderos o falsos, lo cual carece de significado, sino de que son correctos y razonables.

Hay varios modos de entender, por tanto, la objetividad. Así, el intuicionismo moral afirma que «un juicio moral, o principio, correcto es aquel que es verdadero respecto de un orden anterior e independiente de valores morales» (RAWLS, 2007, 305). Además, el intuicionismo entiende la verdad desde una posición epistemológica «realista», los juicios son verdaderos cuando se corresponden con un orden real, independiente y externo al sujeto. El realismo identifica la corrección de los juicios morales con su verdad o correspondencia con un orden moral, anterior a los principios y a la razón práctica que elabora esos principios. La doctrina kantiana, en cambio, y por tanto la interpretación kantiana de la justicia como equidad, sostiene que «un juicio moral correcto es aquel que satisface todos los criterios relevantes de razonabilidad y racionalidad» (RAWLS, 2007, 305). La objetividad de los principios, desde esta perspectiva, consiste en la aprobación de todas las personas racionales y razonables, es decir, en las razones para que todas las personas razonables puedan afirmar que dichos principios son válidos o correctos.

Los principios de la justicia no desvelan un estado de hecho anterior a ellos mismos, sino que son construidos o elaborados a partir de ciertas condiciones que deben cumplir los sujetos y ciertas restricciones que han de aplicar a sus argumentos. Es la idea del constructivismo, que invierte la relación entre objetividad y verdad mantenida por el realismo. La validez de los principios no resulta entonces de que lo que describan se ajusten a un orden moral «objetivo, que por otro lado no existe en la naturaleza, sino del modo en que han sido elaborados o construidos. La validez de los principios deriva del procedimiento por el que son elegidos (PAUL GRAHAM, 2007, 26). Esto significa que el procedimiento valida el resultado, por lo que el modo de elegir los principios de justicia da cuenta de que estamos moralmente obligados a una serie de principios.

4.1.16. *El problema de la estabilidad*

La obligación moral con relación a los principios de justicia conecta con el problema de la estabilidad. Rawls dice que la exposición de la justicia como equidad consta de dos etapas. En la primera se

elabora la teoría, se establecen los principios de justicia en las circunstancias y condiciones que hemos observado. Una vez establecido el contenido, «nos planteamos, en la segunda etapa, el problema de si la justicia como equidad es suficientemente estable» (RAWLS, 2005, 141). Solo si una teoría de la justicia se muestra suficientemente estable en las condiciones de nuestra vida, tal como la conocemos, se puede aceptar; en caso contrario necesitaría una revisión para pasar de nuevo la prueba de la estabilidad. Una concepción de justicia es más estable en la medida en que el sentido de la justicia que tiende a formar es más fuerte. «La estabilidad de una concepción depende de un balance de motivos: el sentido de la justicia que cultiva y los objetivos que anima deben normalmente triunfar sobre las inclinaciones hacia las injusticias» (RAWLS, 1999, 398). Hay dos tipos de inclinaciones que llevan a la injusticia. La primera proviene de una perspectiva que pone en un primer plano el amor propio, impidiendo que aportemos al bien común lo que nos corresponde. La segunda inclinación que impide que los hombres contribuyan a la cooperación consiste en una falta de confianza en los demás, en creer que los demás no cumplen con sus deberes y obligaciones de justicia. Cuando la convicción en la justicia se debilita, es necesario entonces que los poderes coercitivos del Estado actúen para alcanzar la estabilidad. El sentido de la justicia promueve la confianza entre los miembros de una sociedad y hace que los esquemas de cooperación tengan un mayor alcance, así como el mutuo beneficio. Una concepción de la justicia que promueve el deseo de lo justo en sus miembros hace más estable la sociedad y más fructífera la cooperación entre ellos, sin tener que recurrir constantemente a la fuerza coercitiva. El sentido de justicia promueve el bien común y mejora las condiciones en que cada uno puede alcanzar sus bienes y, por tanto, satisfacer de mejor manera sus propios intereses. Pero esto no de manera que cada uno piense en su interés propio, sino que cada uno valora y acepta los principios de justicia, pues estos serían los principios que hubiera elegido como persona moral, libre e igual. Sin embargo, al adoptar esta perspectiva común y moral está poniendo al mismo tiempo las condiciones para alcanzar su propio interés.

Es el poder moral el que sostiene la estabilidad, no solo el poder político. Hobbes pensaba, sin embargo, que la estabilidad era una cuestión, sobre todo, de obligación política: el sistema de cooperación solo sería posible gracias al soberano. La confianza mutua consiste en saber que existe un deseo de hacer lo justo en los demás, de que nadie desea anteponer sus intereses perjudicando a los demás. Así se evita la inestabilidad de la primera clase que proviene

de un exceso de amor propio. Y admitiendo que esos sentimientos de justicia prevalecen y son efectivos, «no hay razón para que nadie piense que debe violar las reglas para proteger sus legítimos intereses» (RAWLS, 1999, 435), evitando la segunda clase de inestabilidad, cuyo origen es la desconfianza en los demás. Esta estabilidad moral, la que proviene de la conciencia de los propios individuos, es una inherente frente a la proporcionada por la coerción de la fuerza. Naturalmente, es una estabilidad ideal, y una teoría de la justicia es más aceptable en la medida que proporciona este tipo de estabilidad. Hacer depender la estabilidad solo de la fuerza coercitiva exterior es sumirse en la destrucción de la sociedad. De aquí que la moral, el deseo de cumplir las reglas de justicia, sea la fuerza que da más coherencia a una sociedad. Y por ello, la utilidad de no perseguir, por encima de las leyes, el interés propio. Las desviaciones de la justicia pueden, en última instancia, ser corregidas por la coerción, pero el sentido de la justicia es una fuerza que cumple un papel fundamental en el mantenimiento de los términos de una cooperación social equitativa; por este motivo los sentimientos morales son necesarios para sostener la estabilidad social. Son indispensables, entonces, tanto la capacidad de situarse en una perspectiva común, como el sentimiento moral que nos hace mantenernos dentro de ese punto de vista a la hora de juzgar y de actuar. Dichos sentimientos van desde la moralidad de la autoridad y la asociación hasta la moralidad de los principios. En el primer caso se trata de la típica moral inmadura que sigue unos preceptos sin llegar a comprender el concepto de justicia desde el cual se derivan dichos preceptos. La moralidad de la asociación, en cambio, «comprende un gran número de ideales, cada uno definido de forma adecuada al *status* o rol» (RAWLS, 1999, 410) desempeñado. En este caso, aunque se comprende el contenido de los preceptos, el motivo para cumplirlos reside en los lazos que se mantiene con las personas y los afectos que se dan en la propia sociedad. En la moralidad de los principios, las actitudes morales no dependen de la aprobación de los demás, sino que «están determinadas por la concepción de lo justo, escogida independientemente de estas contingencias» (RAWLS, 1999, 416).

4.1.17. *Congruencia de lo justo y de lo bueno*

El problema de la estabilidad, de si es viable la justicia como equidad en una sociedad dada, se completa con el argumento de la congruencia entre lo justo y el bien: «Para determinar la estabilidad

de una sociedad, las perspectivas de lo bueno y de lo justo, de lo racional y de lo razonable deben ser congruentes» (RAWLS, 1999, 86). Que el sentido de la justicia y la concepción del bien sean complementarios es crucial para la estabilidad. La congruencia entre lo justo y lo bueno consiste en que es racional, «para los que viven en una sociedad bien ordenada, afirmar su sentido de justicia para regular su plan de vida» (RAWLS, 1999, 497). Orientarse y dejarse guiar desde el punto de vista de la justicia es compatible con el bien individual, por lo que el deseo de ser justo es racional, y si es racional lo es para todos. No se trata de justificar que a un egoísta le conviene adoptar la perspectiva de la justicia para satisfacer sus propios intereses. Un egoísta se sitúa siempre en el punto de vista de su propio interés y si coincide con la acción justificada desde la perspectiva común es por accidente, no porque adopte el punto de vista común que puede regular de una manera aceptable su propio plan de vida.

Rawls asume que los miembros de una sociedad bien ordenada tienen ese deseo de actuar conforme a los principios y reglas de justicia y concluye que ese deseo es consistente con el bien de cada persona. Por lo tanto, la voluntad de adoptar el punto de vista de la justicia es buena, no solo justa. Si una persona decide actuar desde la perspectiva de la justicia después de una deliberación racional, esa forma de obrar es racional para él. Así, la cuestión no es trivial: «siendo la clase de personas que son, los miembros de una sociedad bien ordenada desean más que nada actuar justamente y cumplir este deseo es parte de su bien» (RAWLS, 1999, 498). Participar en una sociedad bien ordenada es un gran bien. Las personas que no ven que el sentido de justicia contribuye a su bien hacen que la estabilidad de una sociedad se debilite, entonces es cuando los mecanismos penales se ponen en marcha, para que no se vea perjudicada la estabilidad de la sociedad. La teoría de la justicia como equidad es una concepción estable, pues la correspondencia ente lo justo y lo bueno elimina los riesgos del dilema del prisionero. Esta correspondencia hace que tener un sentido de la justicia sea un bien para esas personas y que, desde el punto de vista individual, querer regular el propio plan de vida desde la concepción pública de la justicia esté de acuerdo con los principios de la elección racional: «estas conclusiones apoyan los valores de la comunidad». De este modo, concluye Rawls su teoría de la justicia entendida como una teoría sobre los sentimientos morales, sobre los principios que gobiernan nuestros poderes o facultades morales, cuyo ideal es que todas las perspectivas individuales confluyan en un mismo esquema y que todos «lleguen juntos a principios regulativos que cada uno pueda afirmar

por vivir de acuerdo con ellos, cada uno desde su propio punto de vista» (RAWLS, 2005, 514).

4.2. LA ÉTICA DEL DISCURSO: HABERMAS

Habermas, por su parte, pretende también una justificación de las normas morales en tanto que objetivas y universales. Sin embargo, al contrario que Rawls o que Kant, piensa que las argumentaciones morales deben salir del ámbito de la subjetividad y de la individualidad para instalarse en un espacio intersubjetivo desde el cual poder abordar la tarea de la justificación de la universalidad y de la objetividad de la moral. No basta, según Habermas, con idear un punto de vista moral que asegure la imparcialidad y que las personas acepten adoptarlo en tanto que libres e iguales, como seres racionales. Rawls, como hemos visto, construye una posición original ficticia desde la cual, en tanto que personas racionales, todos aceptarían los mismos principios de justicia. Pero este intento de justificar las normas de justicia lo lleva a cabo cada individuo. Las argumentaciones morales, según Habermas, solo es posible resolverlas, sin embargo, a través del diálogo, como resultado de la cooperación. Habermas piensa que el hecho del pluralismo cultural, el que exista una multiplicidad de perspectivas interpretativas, «es la razón por la cual el significado del principio de universalización no queda suficientemente agotado por ninguna reflexión monológica» (HABERMAS, 2009, 23). Para universalizar las normas de un modo adecuado no basta con una reflexión personal, en la que intentemos imaginar un punto de vista que todos compartiríamos.

4.2.1. *La afirmación de los hechos morales*

Habermas ensaya fundamentar la ética a través de la lógica de la argumentación moral. Ahora bien, la fundamentación de la ética solo es posible si podemos observar, previamente, que se producen de hecho argumentaciones morales en lo que él llama el mundo de la vida, es decir, en la vida corriente. Por esto, antes de iniciar la fundamentación, el filósofo procede a constatar que los fenómenos morales se producen en la vida de los hombres, que en sus acciones comunicativas manifiestan pretensiones de validez de normas morales. En ocasiones, cuando alguien ha sido herido en su integridad, siente indignación o resentimiento. Esta indignación debe su carác-

ter moral no al mero hecho de que se haya alterado una interacción entre dos personas, sino a que el ataque contra la integridad lo es también «contra una *esperanza normativa* subyacente, que tiene validez no solo para *ego y alter*, [...], sino para todos los sujetos responsables en general, en el caso de normas morales» (HABERMAS, 2008, 58). El sentimiento de culpabilidad se genera también porque el que ha cometido una injusticia siente que ha roto una esperanza suprapersonal válida para ambas partes. El carácter moral de estas reacciones afectivas se debe a que se originan cuando se quiebran normas impersonales, esperanzas de comportamiento generalizadas: «únicamente la pretensión de alcanzar la validez *general* concede la autoridad moral a un interés, una manifestación volitiva o una norma» (HABERMAS, 2008, 59). La ética filosófica se concibe así como la explicación de un cierto tipo de fenómenos: la validez de las normas y las pretensiones de validez que realizamos cuando hablamos sobre normas.

4.2.2. *Cognitivismo*

Cuando tratamos de explicar la validez de las normas, creemos que la moral es objetiva y esto es creer que los enunciados pueden ser verdades, aceptamos entonces que la moral tiene una dimensión cognitiva. Sin embargo, es un error tratar de explicar la verdad de los enunciados morales del mismo modo en que se justifican los enunciados descriptivos, tal como pretenden algunas teorías morales, que afirman la existencia de ciertas propiedades morales; se trataría, según estas teorías morales, de averiguar si los enunciados morales se corresponden con una realidad moral cuya existencia es independiente de nuestra mente. Las acciones comunicativas, en las que se formulan pretensiones de validez, son diversas en función de la validez que se desea conseguir. Así, mediante las acciones de habla, se pretende lograr la verdad, la rectitud o la veracidad, según se refieran a la realidad objetiva, al mundo social o al mundo subjetivo. La acción comunicativa, cuya finalidad consiste en alcanzar consensos, se distingue, a su vez, de la acción estratégica, en la que los participantes intentan determinar la voluntad de los otros mediante la coacción o la promesa de recompensas.

Dentro de la acción comunicativa, los enunciados aseverativos intentan alcanzar un acuerdo con relación a los hechos, se trata de decir cómo son los hechos. La verdad, en este caso, reside en determinar qué enunciado describe mejor los fenómenos que aparecen

ante nosotros. Los enunciados normativos, en cambio, tratan de establecer las normas válidas que deben regular de un modo legítimo las relaciones entre los individuos. Se puede alcanzar un consenso en la verdad de los enunciados que describen la realidad, cuando los participantes conceden que un enunciado se corresponde con algo real; pero «la rectitud de las acciones supone el cumplimiento de las normas» (HABERMAS, 2008, 70). Cuando un enunciado aseverativo afirma un estado de cosas, y ese estado de cosas se da efectivamente, entonces decimos que es verdadero. No ocurre lo mismo con las normas: el hecho de que estas existan y tengan vigencia social no determina su validez, puesto que puede haber motivos para considerar dicha norma injusta; a pesar de su aceptación social, ésta no solo se puede obtener a partir de la convicción, sino también a través de la coacción. Las condiciones por las que una norma alcanza la validez hacen que la argumentación del discurso práctico sea diferente de la que se emplea en verificar la validez de un enunciado empírico. El discurso práctico tiene una lógica, por tanto, diferente de la verificación empírica y de la deducción matemática o lógica. Se impone, entonces, averiguar las características de la argumentación moral por la que una norma en disputa alcanza la validez, es decir, cómo llegamos a considerar que pueda regular legítimamente las relaciones entre las personas.

4.2.3. *El principio de universalidad*

La argumentación práctica necesita un principio moral que, como norma de argumentación, nos indique el modo en que es posible alcanzar la validez de la norma. Habermas observa que en los diversos intentos de fundamentación de las normas siempre subyace la misma intuición. Esta idea, que subyace tras el principio moral que trata de justificar las normas, consiste en una explicación del carácter impersonal o universal de los imperativos morales: «El principio moral se concibe de tal modo que excluye como inválidas aquellas normas que no consiguen la aprobación cualificada de todos los posibles destinatarios» (HABERMAS, 2008, 74). El principio que hace posible el consenso en la argumentación moral garantiza que las normas válidas solo sean aquellas que sean el fruto de la voluntad general. La exigencia de la universalidad de lo enunciado es una condición necesaria pero no suficiente de los imperativos morales, pues la forma de la universalidad también puede ser adoptada por mandatos inmorales. Las normas también deben garanti-

zar un tratamiento igual, deben ser imparciales. Por tanto, la idea que subyace tras la capacidad de universalización de las mandatos morales también contiene el carácter de imparcialidad, que todos los afectados reconozcan esa normas. Solo se pueden universalizar aquellas normas que sean imparciales, de modo que cada individuo adopte las perspectiva de los demás a la hora de evaluar los intereses de todos. Por tanto, la regla de argumentación que posibilita alcanzar la validez de las normas morales tendría que satisfacer las condiciones de universalidad y de imparcialidad y se formularía de la siguiente forma:

Las consecuencias y efectos secundarios que se siguen del acatamiento *general* de la norma para la satisfacción de los intereses de *cada* persona (presumiblemente) puedan resultar aceptados por *todos* los afectados (así como preferidos a los efectos de la posibilidades sustitutivas de regulación) (HABERMAS, 2008, 76).

Esta norma de argumentación es llamada postulado de universalidad y es la que hace posible alcanzar el consenso en los discursos prácticos. La forma de este postulado impide que se aplique de un modo monológico, es decir, que lo emplee una sola persona a través de su reflexión, pues no es un medio regulativo de la mente lo que hace posible alcanzar la validez de la normas. Lo que regula es una acción comunicativa entre varias personas, reglamenta las argumentaciones entre varios participantes. El procedimiento para alcanzar la validez de la normas no consiste en un proceso o experimento mental en que el individuo se pone en ciertas circunstancias y se da ciertas reglas de argumentación, el procedimiento es un diálogo entre varios afectados que deben asumir este postulado de universalidad.

4.2.4. *Fundamentación del principio de universalidad*

El procedimiento dialógico de Habermas imagina una situación en que dialogan el cognitivista y el escéptico. En un primer momento, el que defiende la objetividad de las normas morales muestra al escéptico la existencia de fenómenos morales en el mundo de la vida. Lo hombres discuten entre ellos tratando de mostrar que algunas reglas que proponen deberían ser válidas para todos, es decir, que tendrían un carácter impersonal. A pesar de que el subjetivista pueda conceder esta realidad, le cabe objetar que, de hecho, las personas apenas alcanzan consensos en materia de moral, sobre todo si se tiene en cuenta el hecho del pluralismo de valores existente en las

sociedades actuales. El defensor de las normas morales objetivas propone al subjetivista el principio de universalidad, el principio puente que hace posible que se llegue al consenso. Ante esto, el que niega la validez objetiva de las norma morales lanza la objeción de que ese principio de argumentación no es más la expresión de las ideas morales de una determinada civilización, como la occidental. Entonces el objetivista se verá obligado a fundamentar el principio de universalidad de una forma pragmático transcendental. Esta justificación significa que se puede deducir el postulado de universalidad U de los presupuestos pragmáticos, sobre los que descansa toda argumentación en cualquier contexto.

Las normas de acción que contienen intereses susceptibles de alcanzar la universalidad forman la idea que tenemos de justicia. El problema radica, por tanto, en dilucidar si la concepción de la justicia es una expresión más de cierta cultura particular, como es la occidental, o si se trata más bien de una idea que afecta a todos los hombres en cuanto hombres. El punto de vista moral consiste en la idea de justicia: una perspectiva desde la cual se pueda considerar que ciertas normas que regulan la acción puedan adquirir un carácter universal e imparcial. La cuestión final se reduce a si esta perspectiva es producto de unas circunstancias sociales particulares o más bien es una perspectiva en la que se puede situar todo hombre, en cuanto hombre, a la hora de regular las acciones interpersonales.

4.2.5. *Contradicción performativa*

La fundamentación pragmático transcendental del principio de universalidad se realiza a través de lo que Apel llama la contradicción performativa, que se produce cuando al negar el principio de universalidad se niega lo que enuncian los presupuestos necesarios, que subyacen en las acciones de habla cuya finalidad es alcanzar un acuerdo. Por el hecho de entablar una argumentación dialógica presuponemos inevitablemente ciertas normas que han de regir esa argumentación, aceptamos ciertos presupuestos. Apel los denomina pragmático transcendentales, pues son las condiciones necesarias para que se produzcan ciertas acciones de habla; en este caso, las acciones de habla cuyo objetivo es alcanzar acuerdos entre los participantes en una argumentación. Si la argumentación, en tanto que juego de habla, es una argumentación, necesita que se cumplan ciertas condiciones o presupuestos, de otra manera dejaría de serlo. Por

eso, estas condiciones o presupuestos son transcendentales: son los que hacen posible que una argumentación sea una argumentación, y si no se cumplen en los diferentes actos de habla que conforman una supuesta argumentación, esta perdería su condición.

Por este motivo, Habermas dice que esta estrategia alcanzaría al escéptico que se ha embarcado en el juego de la argumentación, pues con ello acepta de un modo implícito los presupuestos que hacen posible este juego. Si se consigue que el principio de universalidad se derive de estos presupuestos, el escéptico que lo niegue cae en contradicción, pues, por un lado, lo niega de un modo explícito, pero, por otro, lo afirma implícitamente, al entrar en el juego de la argumentación. Participar en la argumentación implica aceptar los presupuestos que la hacen posible. Por tanto, si se consigue mostrar que el principio de universalidad se encuentra implícito en los presupuestos de cualquier argumentación, entonces el participante en una argumentación, en la que se pretende mostrar la validez de una norma y conoce el significado de lo que significa justificarla, acepta la validez del principio de universalidad U.

4.2.6. *Los presupuestos pragmáticos de la argumentación práctica*

El análisis de los presupuestos de la argumentación revela al menos tres tipos de ellos. En primer lugar se distinguen las reglas que pertenecen a la esfera lógico-semántica. Ejemplos de estas reglas son los siguientes:

1.1. Ningún hablante debe contradecirse.
1.2. Todo hablante que aplica un determinado predicado a un objeto, debe aplicar dicho predicado a todo objeto parecido en los aspectos esenciales.
1.3. Diversos hablantes no pueden emplear la misma expresión con significados diferentes. (HABERMAS, 2008, 98).

Hay otras reglas que se refieren a la honestidad y a la responsabilidad de los participantes cuando se encuentran buscando cooperativamente la validez de normas que, por cualquier motivo, han adquirido un carácter polémico. Las reglas que expresan ese tipo de presupuestos pragmáticos son:

2.1. Cada hablante solo puede afirmar aquello en lo que verdaderamente cree.

2.2. Quien introduce un enunciado o norma que no es objeto de la discusión debe dar una razón de ello.

Por último, este diálogo ideal, en el que se trata de dilucidar la validez de alguna norma cuya validez no se manifiesta con una evidencia suficiente a todos los participantes, se halla libre de toda represión y desigualdad. Esa situación ideal de habla debe satisfacer las condiciones de simetría entre los diversos participantes: la estructura de comunicación de esta situación ideal de habla excluye toda coacción sobre el proceso, de modo que se deben aceptar las mejores razones. Ha de prevalecer la razón sobre cualquier otra consideración. Esta condicion, si no es la más importante, puesto que todas resultan igualmente necesarias, es la que mejor caracteriza la ética del diálogo o del discurso: se trata de la fuerza no forzada de la razón. Las reglas que expresan esta intuición se pueden expresar así:

3.1. Todo sujeto capaz de hablar y actuar puede participar en la discusión.
3.2. *a*) Todos pueden cuestionar cualquier afirmación.
b) Todos pueden introducir cualquier afirmación en el discurso.
c) Todos pueden manifestar sus posiciones, deseos y necesidades.
3.3. A ningún hablante puede impedírsele el uso de sus derechos reconocidos en (3.1) y (3.2) por medios coactivos originados en el exterior o en el interior del discurso

Estas reglas expresan que no se puede excluir a ningún participante, que todos tienen las mismas oportunidades a la de hora de participar y que no se puede producir ningún tipo de represión en el diálogo de cualquier tipo que sea. Estos presupuestos no son acuerdos o convenciones que establecemos para participar en la argumentación, sino que son ineludibles si queremos que nuestras acciones de habla constituyan una auténtica argumentación. Así, durante el diálogo que mantenemos, podemos incurrir en contradicciones, cuando expresamos contenidos contrarios a los presupuestos mismos que hacen que esos actos de habla sean una argumentación. En ese caso, hacemos que el juego que hemos iniciado se desnaturalice y deje de ser lo que en un principio habíamos aceptado que fuese. Esas reglas del diálogo o del discurso son «una forma de representación de presupuestos pragmáticos de una praxis del dis-

curso concreta, que se aceptan tácitamente y se conocen de un modo intuitivo» (HABERMAS, 2008, 101). Así, no podemos decir realmente que hemos convencido a alguien de creer en una determinada afirmación mediante una mentira, pues en ese caso estamos contraviniendo la regla 2.1, y, por tanto, nos hemos salido del juego de la argumentación y no podemos decir en sentido estricto que le hemos convencido argumentando, en todo caso le hemos hecho creer en algo mediante algo distinto de una verdadera argumentación.

4.2.7. *El principio moral de la ética del discurso*

Si aceptamos estas reglas que expresan los presupuestos de un dialogo argumentativo, Habermas piensa que existe la posibilidad de demostrar o justificar el principio de universalidad U. En este caso, todo el que se proponga comprobar las pretensiones de validez de una norma está obligado a aceptar las reglas del discurso, que implican un reconocimiento de U. Por tanto, una norma cuya validez está en discusión solo podrá ser aceptada en el caso de que los participantes asuman la validez del principio U:

Cuando todos pueden aceptar *libremente* las consecuencias y efectos colaterales que se producirán, previsiblemente, del cumplimiento general de una norma polémica para la satisfacción de los intereses de *cada uno*. (HABERMAS, 2008, 103).

Si se ha podido fundamentar el principio de universalidad entonces también es igualmente posible justificar a partir de los presupuestos de argumentación el principio moral de la ética del discurso *D*:

Únicamente pueden aspirar a la validez aquellas normas que consigan (o puedan conseguir) la aprobación de todos los participantes en cuanto participantes de un discurso práctico» (HABERMAS, 2008).

4.2.8. *La ética del discurso es formal*

El principio de la ética del discurso, que es una reducción del principio de universalidad, hay que distinguirlo de este último. El principio de la ética del discurso no se debe confundir, tampoco, con las reglas de argumentación, ni con las normas substantivas o de contenido, que constituyen la moral. El trabajo propio del filó-

sofo moral, según Habermas, es formular y justificar el principio moral D. Esta fundamentación consiste en una justificación pragmática transcendental de una regla de argumentación de carácter normativo. Por tanto, la regla es puramente formal e indica el modo en que pueden alcanzar las normas morales que están en discusión. Ahora bien, determinar la validez de las diferentes normas morales en cuestión, no es la labor propia del filósofo moral, que en cuanto tal debe ceñirse a tratar sobre la validez del deber ser de las normas y las pretensiones de validez que se realizan en los discursos o diálogos morales. Pero en la discusión sobre qué normas son válidas, el filósofo moral solo puede participar como uno más. Por sí mismo no puede establecer qué normas son válidas, pues este proceso requiere la forma dialógica. Por tanto, la teoría del discurso moral no responde a la pregunta «¿qué debo hacer?», sino que trata de descubrir las condiciones y presupuestos con los cuales se puede responder con garantías a esta pregunta. Establecer lo que debemos hacer es una tarea que incumbe a todos a través del diálogo; el procedimiento, en cambio, de cómo llevar a establecer las normas morales es la función propia del teórico moral, que sí dilucida qué significa justificar una pretensión de validez moral: «Los contenidos que se someten a examen a la luz de un principio moral no vienen generados por filósofos, sino por la vida» (HABERMAS, 2000: «¿Afectan las objeciones de Hegel a Kant también a la ética del discurso? Sobre el formalismo del principio moral»). La filosofía moral estudia, por tanto, los principios de la moral y el procedimiento para establecer esas normas morales, así como descubrir la función social de esas normas, como instrumentos para resolver conflictos entre agentes morales.

La ética del discurso analiza el procedimiento por el cual las normas en cuestión pueden alcanzar la universalidad, pero no nos dice qué normas son válidas, sino que señala el procedimiento por el cual se puede alcanzar la validez universal de una norma. La teoría moral explica y fundamenta el punto de vista moral, es decir, el procedimiento por el cual podemos llegar a construir juicios universales y equitativos que afectan a nuestras relaciones interpersonales. Explica y justifica el carácter universal e imparcial de las normas morales, pero no ofrece ningún elemento substantivo, es decir, no dice qué debemos hacer. En este sentido se puede afirmar que la ética del discurso es formal. Los contenidos normativos de los presupuestos del discurso no son normas morales substantivas, sino procedimientos formales que garantizan la universalidad de las normas. Estas condiciones pragmáticas son necesarias, pues todo el que

participa en un discurso o diálogo sobre pretensiones de validez está obligado a aceptar esos presupuestos, si quiere que ese diálogo no pierda su naturaleza: los presupuestos de la racionalidad no imponen obligaciones a actuar racionalmente; hacen posible la práctica de lo que los participantes entienden por argumentación. Al argumentar, los participantes en un diálogo se ven obligados a aceptar ciertas presuposiciones de la comunicación.

El principio básico de la ética del discurso ofrece, pues, un procedimiento que sirve para comprobar discursivamente las pretensiones normativas de validez. La ética del discurso «es un procedimiento no para la producción de normas justificadas, sino para la comprobación de la validez de normas propuestas y establecidas con carácter hipotético» (HABERMAS, 2008, 113). El principio de universalidad, junto con las reglas procedimentales del discurso, constituyen los criterios para decidir la validez de las normas en discusión. El juicio que no se ajusta a U en virtud de uno o más presupuestos epistémicos pierde toda pretensión legítima a la corrección moral.

4.2.9. *El hecho del pluralismo y la moral*

Además de ser un criterio para distinguir de qué modo se puede alcanzar la universalidad de las normas morales, la teoría del discurso es una interpretación del punto de vista moral. Según la teoría del discurso, esta perspectiva solo es posible alcanzarla a través de la comunicación y no solo por el análisis de las razones que cada uno pueda llevar a cabo. Se trata de adoptar la perspectiva de todos los demás para examinar «si una norma puede ser querida por todos desde la perspectiva de cada persona». (HABERMAS, 1998, 33). En realidad, se trata de una interpretación intersubjetivista de imperativo categórico kantiano, la cual viene motivada por el hecho del pluralismo en las sociedades modernas. Que no se pueda fundamentar las normas morales en una autoridad divina implica que no se puede considerar la validez de las normas en términos realistas.

La moralidad del igual respeto y la responsabilidad solidaria para todos no se puede justificar sobre fundamento religioso, sino solo a través de una reconstrucción racional (HABERMAS, IX, 1998, *The inclusion of the other*, cap. 1, parte IX). En las sociedades pluralistas se ha perdido el consenso sobre el fundamento de la moral y, sin embargo, las personas de esas sociedades siguen argumentando sobre los juicios y creencias morales. Siguen buscando

normas morales que puedan servir para resolver los conflictos. Por lo tanto, es necesario buscar un tipo de justificación distinta al de las sociedades en que había un consenso sobre la concepción del bien, como ocurría antes de que se comenzase a admitir el hecho del pluralismo ideológico y religioso. Además de la pérdida del fundamento religioso, se acepta que para alcanzar un acuerdo sobre las normas que puedan regular las acciones entre los hombres de una sociedad pluralista no hay que recurrir a la violencia. Se impone entonces el camino de la comunicación, por lo que hay que deliberar y lograr un autoentendimiento moral sobre una base secular.

En el camino del acuerdo hay que dejar a un lado las diversas concepciones del bien, pues partiendo de lo que nos diferencia no seríamos capaces de resolver los conflictos. Tampoco es posible partir de normas o criterios que sean ellos mismos substantivos moralmente, ya que supondría una petición de principio. Nuestras normas y juicios de primer orden contienen afirmaciones sobre lo moralmente correcto, la justificación de la universalidad de esas normas no pueden contener principios de esa clase. Se impone derivar la universalidad de las normas con contenidos morales a partir de condiciones que no contengan contenidos morales. Así se evita la acusación de que esa justificación pertenece a una moral determinada y por tanto no puede considerarse universal. La acción comunicativa no está limitada a una cultura determinada. De este modo, «los miembros de una particular comunidad histórica deben transcender sus orientaciones de valor particulares y hacer la transición a las relaciones totalmente simétricas e inclusivas de un universalismo igualitario [...], el universalismo moral sensible a la diferencia toma así la forma de una *inclusión no niveladora* y *no apropiadora* del otro en su *alteridad*» (HABERMAS, 1998, *The inclusión of the other*, cap. I, parte IX). La argumentación va más allá de las formas particulares de vida y la práctica de la deliberación se extiende a una comunidad inclusiva que no excluye a nadie con capacidad de argumentar. De este modo, los miembros de una sociedad pluralista, al no poder recurrir a un consenso religioso perdido, están obligados a derivar sus orientaciones normativas a partir de sí mismos, en concreto de los rasgos de una práctica que todos comparten: las acciones de habla que buscan una validez de las normas. En los rasgos formales de la deliberación, encuentra Habermas el punto de partida para la justificación de las normas, de un contenido neutral que todos compartimos: «el bien transcendente» perdido puede sustituirse por una manera «inmanente»,

apelando a la constitución intrínseca de la práctica de la deliberación.

4.2.10. *Características de la ética del discurso*

La ética del discurso que propone Habermas es una continuación de toda la línea de pensamiento moral occidental que ha buscado con denuedo la existencia de un punto de vista moral, desde el que los hombres podamos hacer juicios morales con imparcialidad. Para evitar la falacia etnocéntrica, es decir, que el principio moral propuesto no sea más que la expresión de los prejuicios morales de una cultura, en este caso la europea, Habermas propone que el principio moral al que deben someterse las normas se deduzca de los presupuestos de la argumentación al que todo aquel que quiera participar en un diálogo argumentativo debe someterse. Por tanto, ese principio moral tiene una validez general, posibilitando la vigencia universal de las normas. Lo que posibilita este principio de la argumentación es el lugar desde el que los hombres puedan emitir juicios con imparcialidad. Y cada ética formal indica la regla según la cual «puede considerarse algo desde un punto de vista moral» (HABERMAS, 2000, *Aclaraciones*, 17). Rawls propone la posición original, Habermas, el procedimiento del discurso práctico. La finalidad de ambos mecanismos es garantizar la rectitud o corrección moral de los principios alcanzados siguiendo las condiciones y circunstancias propuestas para ello. El formalismo de la ética del discurso consiste en que proporciona un procedimiento por el que se selecciona y distingue como válidas aquellas normas que pueden ser universalizables. Además de su carácter formal, la ética del discurso es cognitivista en el sentido de que la pretensión de validez de la moral es análoga a la de verdad. La función de la ética del discurso es aclarar y fundamentar el punto de vista moral, iluminar el núcleo universalista de nuestras intuiciones morales.

Por último, es una ética deontológica, en el sentido de que se centra en los problemas relativos a la acción justa o correcta. Pone su atención en la posible solución de los conflictos de acciones basándose en acuerdos racionalmente motivados. De este modo, los juicios sirven para justificar acciones según normas válidas, pues el fenómeno básico que la teoría moral ha de abordar y explicar es la validez deóntica, el deber ser, de mandatos y éticas de acción. Esto nos lleva a la distinción entre lo justo y lo bueno, que constituye una de las aclaraciones a la ética del discurso: «El postulado de univer-

salidad funciona como un cuchillo que hace un corte entre lo bueno y lo justo, entre enunciado evaluativo y enunciados normativos rigurosos» (HABERMAS, 2008, 129). Sólo aquellas normas que se refieren a lo justo son susceptibles de ser universalizadas. Cuando las acciones de un individuo afectan a los intereses de otros y pueden conducir a conflictos surge la necesidad de regularlos de un modo imparcial, esto es, desde un punto de vista moral. La ética del discurso se centra en un concepto restringido de moral, en las cuestiones que atañen a la justicia. Sin embargo, según Habermas, tampoco deja a un lado las otras cuestiones prácticas que se refieren a la vida buena. Por tanto, hay que distinguir entre cuestiones morales, éticas y pragmáticas, que corresponden respectivamente a lo justo, lo bueno y lo útil.

4.2.11. *Tipos de razón práctica*

En todas las cuestiones prácticas, tenemos que decir qué cursos de acción tomar, nos preguntamos qué debemos hacer. Dependiendo de los usos de la razón práctica la respuesta a esa pregunta será diferente. Los tipos de razón práctica dependen de las diversas clases de deber, según se refiera éste a lo que conviene desde un punto de vista pragmático, o lo que considera prudente (lo que es bueno para un individuo o para un grupo determinado) dentro del campo de la ética, o lo que tomamos como justo, desde el punto de vista equitativo e imparcial de la moral. Son tres, pues, los tipos de razonamiento práctico: el pragmático, que trata sobre lo que nos conviene; el ético que trata sobre la prudencia, y el moral, cuyo objeto es la justicia.

En el ámbito de la pragmática, tenemos que decidir racionalmente sobre los medios que debemos emplear para alcanzar un fin determinado. Así, si queremos curarnos de una enfermedad o queremos obtener dinero, tendremos que plantear una estrategia para conseguirlo, pero se decide desde un punto de vista personal y en función de los propios intereses. Se trata de elegir aquello que nos resulta más conveniente en cada caso. En el ámbito de lo pragmático hacemos cálculos racionales para alcanzar los objetivos que a lo largo de la vida pueden ir surgiendo.

Las cuestiones éticas, en cambio, tienen como fin obtener algo más general, como es lo bueno o la felicidad, el fin supremo que consideramos más elevado en nuestra vida, qué clase de vida queremos llevar, etc. En este caso, la razón práctica delibera sobre qué clase de personas y qué tipo de vida en consecuencia se adapta mejor

a nuestra personalidad. El bien de la ética se refiere a la vida individual de la persona o de la comunidad. La prudencia se revela así como el procedimiento por el que organizamos la satisfacción de nuestros deseos y fines para alcanzar la felicidad, y se centra en los valores vinculados a personas y grupos que no pueden ser universalizados, pero que conforman las identidades individuales y colectivas. Las cuestiones éticas, sin embargo, no se refieren al problema de la regulación de los conflictos interpersonales que pueden surgir al colisionar intereses contrarios y no suponen una ruptura total con la perspectiva egocéntrica.

La obligatoriedad de las normas prácticas solo aparece en el ámbito de la moral cuando es necesario abandonar la postura egocéntrica y adoptar el punto de vista moral desde el cual se puede decidir sobre las cuestiones sobre lo justo de un modo imparcial. Para resumir la distinción entre ética y moral, se pueden citar las propias palabras de Habermas: «las cuestiones de justicia [de moral] se pueden decidir fundadamente [...] porque se refieren [...] a lo que es de interés por igual para todos. Por el contrario, las cuestiones "éticas" en sentido estricto no admiten semejante juicio vinculante para todas las personas morales porque se refieren, desde la perspectiva de la primera persona, de lo que es bueno para mí o para nosotros, [...] aun cuando no sea igualmente bueno para todos» (HABERMAS, 2000, *Aclaración a la ética del discurso*, «Reconciliación y uso público de la razón», 63).

Habermas también defiende, como Rawls, la prioridad de la moral sobre la ética, esto es, de lo justo sobre lo bueno. En la modernidad, se han ido separando cada vez más las cuestiones de justicia de las de la vida buena, debido a la pluralidad de concepciones divergentes sobre el bien que han emergido de una tradición relativamente homogénea. Esta prioridad se puede apreciar en que, para Habermas, las cuestiones de valores no pueden ser sometidas a un proceso de justificación de validez universal. De otra manera los conflictos que emergen de las relaciones intersubjetivas serían insolubles. En segundo lugar, como el principio del discurso está fundado en la estructura comunicativa, la corrección normativa no es un valor que dependa de una cultura. La validez de las normas morales, que implican el mismo respeto para todos y solidaridad universal es transcultural, por lo que son necesarias para vivir en una sociedad con una pluralidad de concepciones del bien. Por último, la moralidad pone límites a la ética, de modo que nuestras decisiones derivadas de la prudencia y los valores culturales han de enmarcarse dentro del ámbito de la moral.

5. LA MORAL Y SU APLICACIÓN AL ÁMBITO PÚBLICO

Las teorías de Habermas y Rawls representan los dos mayores intentos por superar el relativismo y defender una postura en la que se afirme la posibilidad de la justicia en una sociedad pluralista, una sociedad en la que sus miembros no evalúan de la misma manera los valores y que no se entienden a sí mismos de la misma manera. En definitiva, una sociedad en la que existen diversas concepciones sobre el mundo, sobre el hombre y sobre la religión y, sin embargo, en la que todas las personas han de estar bajo leyes comunes y compartir de alguna manera cierto sentido de la justicia para convivir.

5.1. Liberalismo político

John Rawls escribió *Liberalismo político* debido a que no le pareció convincente su propia propuesta sobre la estabilidad, propuesta que realizaba en la tercera parte de su *Teoría de la justicia*, pues la consideraba inconsistente e irrealista, al no haber tenido en cuenta el hecho del pluralismo en nuestras sociedades. La pregunta a la que quiere dar respuesta Rawls es: «¿Cómo es posible que perdure una sociedad justa y estable de ciudadanos libres e iguales, que permanecen profundamente divididos por doctrinas religiosas, filosóficas y morales razonables?» (Rawls, 2005, 4). En lugar de ofrecer una teoría comprehensiva de la justicia, Rawls propone ahora una concepción política de la justicia. Como no todos los ciudadanos comparten la misma teoría comprehensiva, para que puedan convivir de una manera pacífica y estable, es necesario que haya alguna especie de consenso. Para ello, Rawls propone su concepción política de la justicia, que puede atraer un consenso aceptado por la pluralidad de doctrinas comprehensivas. De este modo, coexistirían diversas doctrinas comprehensivas, con sus correspondientes ideas sobre el bien y una concepción política de la justicia que sería compartida mediante un consenso solapado de las diversas doctrinas comprehensivas.

Una doctrina es comprehensiva «cuando incluye concepciones de lo que es valioso en la vida humana, ideales del carácter de la persona, así como ideales de amistad y de relaciones familiares y asociativas y muchas otras que informan nuestra conducta y, en el límite, nuestra vida como globalidad» (Rawls, 2005, 13). Una doctrina comprehensiva puede dar respuestas a las cuestiones sobre la naturaleza del mundo, sobre la felicidad, la salvación, etc. Una con-

cepción política de la justicia, en cambio, además de estar diseñada para la estructura básica de la sociedad, es independiente de toda doctrina comprehensiva, al no derivarse de ellas, sino de una red de conceptos de la cultura política pública a partir de la cual esta concepción puede ser justificada. «El tercer rasgo de una concepción política de la justicia es que su contenido se expresa en términos de ciertas ideas fundamentales, vistas como implícitas en la cultura política pública de una sociedad democrática» (RAWLS, 2005, 13). En la justicia como equidad propone Rawls la idea de la sociedad como un sistema equitativo de cooperación, que a su vez incluye la de ciudadanos libres e iguales y la de una sociedad bien ordenada. En una sociedad bien ordenada «todo el mundo acepta y sabe que todo el mundo acepta exactamente los mismos principios de justicia» (RAWLS, 2005, 35); en segundo lugar, su estructura básica satisface esos principios y, por último, sus ciudadanos tienen un sentido de justicia efectivo.

Lo que distingue al pluralismo razonable del pluralismo en general es que, los miembros de una sociedad de la primera clase «pensarán que no es razonable el uso del poder político, aunque lo posean, para reprimir opiniones comprehensivas que no son irrazonables, por diferentes que sean de las propias» (RAWLS, 2005, 60). Se ven obligados, entonces, a reconocer las cargas de juicio, aceptando los límites de lo que se puede justificar a los demás y aprobando con ese reconocimiento la libertad de conciencia y de pensamiento. Esto es lo que significa constatar como un producto del uso libre de la razón el pluralismo de ideas. McCarthy describe lo razonable como la tensión que se produce entre dos puntos de vista: el del participante y el del observador. Como participantes «queremos justificar nuestras acciones a otros sobre razones que todos podríamos aceptar racionalmente. Como observadores, sin embargo, advertimos el hecho del pluralismo razonable y anticipamos que algunas de las razones aceptables para nosotros serán inaceptables para otros» (MCCARTHY, 1994, 58).

La solución de Rawls, según McCarthy, es dejar a un lado el pluralismo, restringiendo el uso público de la razón al ámbito del consenso solapado. Tenemos que prescindir de nuestras opiniones comprehensivas y buscar aquello que sea común a todos, partiendo de las ideas implícitas en la cultura política pública. A partir de ese conjunto de ideas fundamentales, es posible desarrollar una concepción política que sea estable, debido al «apoyo de un consenso solapado de las doctrinas comprehensivas razonables» (RAWLS, 2005, 101). Así se alcanza una base pública de justificación para un régimen constitucional. De nuestras opiniones comprehensivas pensa-

mos que son verdaderas y falsas las de los demás, por eso aceptamos las nuestras y rechazamos las otras. Sin embargo, de la concepción política de la justicia no decimos que sea verdadera o falsa, simplemente la aprobamos como ciudadanos razonables y racionales, alcanzando así un acuerdo sobre las «cuestiones de esencias constitucionales y las cuestiones básicas de justicia» (RAWLS, 2005, 128).

Una vez que se ha alcanzado ese conjunto de ideas sobre la justicia, cada uno puede, desde la perspectiva de su doctrina comprehensiva, aprobar esa concepción de la justicia que se ha formado a partir de las ideas comunes de la cultura política que todos compartimos. Apoyando la concepción de la justicia, desde la perspectiva particular de cada doctrina comprehensiva, se logra el consenso solapado, lo que da estabilidad a la sociedad democrática. El consenso solapado difiere del *modus vivendi* en que el objeto del consenso, la concepción política de la justicia, es él mismo una concepción moral y en que se afirma sobre fundamentos morales. De este modo, la concepción razonable es única y aceptada por todos los miembros de una sociedad. Para cada individuo de la sociedad, sin embargo, solo su doctrina comprehensiva será verdadera y racional y las demás solo razonables, en la medida en que aceptan la concepción de la justicia. El objetivo práctico de la justicia como equidad es, por tanto, «descubrir las condiciones de posibilidad de una base pública razonable de justificación de las cuestiones políticas fundamentales» (RAWLS, 2005, cap. XIX). Para establecer el contenido de tal concepción política y señalar las razones de su aceptabilidad, hay que distinguir el uso público de los numerosos usos no públicos, que no privados, de la razón y establecer un punto imparcial entre las diversas doctrinas comprehensivas.

Las razones de las asociaciones civiles en general no son públicas. El uso público de la razón, en cambio, rige para los legisladores (en los debates parlamentarios), el poder ejecutivo, el poder judicial, para las campañas políticas, los partidos políticos, etc. Cuando los ciudadanos ejercen algunas de esas actividades políticas, deben hacer un uso público de la razón: «Los ciudadanos que participan en ciertas actividades políticas tienen un deber de civilidad, han de ser capaces de justificar sus decisiones sobre los problemas políticos fundamentales haciendo referencia solo a valores públicos y a principios públicos» (LEIF WENAR, 2008). El contenido de la razón pública está compuesto por la concepción pública de la justicia, es decir, los valores públicos, como los derechos, libertades y oportunidades básicos. Pero, además de por el contenido, la razón pública está determinada por principios y reglas de razonamiento. La razón pública exige que

las discusiones de los ciudadanos en materias fundamentales tienen que hacerse dentro de la concepción política de la justicia y de acuerdo con principios y reglas basados en la razón. El debate regido por la razón pública queda limitado, por tanto, a la concepción política de la justicia y «a los valores políticos que se encuentran en el consenso solapado de una sociedad bien ordenada» (McCarthy, 1994, p. 50). Lo que quiere decir que las razones aducidas por las partes en este tipo de debate han de ser las que pueden ser aprobadas desde la perspectiva de la concepción política de la justicia, y nunca razones que sean exclusivas de una concepción comprehensiva. Con el objeto de garantizar la base pública de justificación, los límites que impone la razón pública en los debates han de ser interiorizados por los ciudadanos, éste es el deber de civilidad.

En *Liberalismo político*, Rawls, además de tratar el problema de la estabilidad en una sociedad democrática, también se impone la tarea de dilucidar cómo se legitima el poder coercitivo político en una sociedad de ese tipo, en estrecha relación con la razón pública. El criterio para dicha legitimidad consiste en el principio liberal:

> Nuestro ejercicio del poder político es plenamente adecuado, solo cuando se ejerce de acuerdo con una constitución cuyos elementos esenciales cabe esperar razonablemente que sean aceptados por todos los ciudadanos, en tanto que libres e iguales, a la luz de los principios e ideales aceptables por su común razón humana (Rawls, 2005, 137).

El poder político solo es legítimo cuando se ejerce de tal manera que se pueda esperar razonablemente que todos los ciudadanos lo puedan aprobar. Y ya hemos visto cómo soluciona Rawls este problema en una sociedad plural, a través de su concepto de lo razonable.

5.2. El procedimiento democrático

Habermas, por su parte, también trata del problema de la legitimidad que, a su vez, pone en conexión con el uso público de la razón. Pero el papel de la filosofía en cuanto a la teoría política es distinto en ambos autores. Por un lado, la teoría del filósofo alemán es más y menos modesta al mismo tiempo. Más modesta porque Habermas no pretende que sea la filosofía la que desarrolle la idea de una sociedad justa que sirva como criterio para evaluar las instituciones. La filosofía, según Habermas, se limita «a la clarificación

del punto de vista moral y del procedimiento democrático». Lo que significa que las normas sustantivas no se construyen, sino que se reconstruyen, adquiriendo validez así desde el punto de vista moral y del procedimiento democrático. Esto recuerda al método cartesiano, que sirve para establecer la verdad de las proposiciones. En el caso de Habermas, se trata de reconstruir la validez de las normas. Estas vienen dadas por todos los ciudadanos que quieran participar en el debate, se trata en este caso de que cumplan los criterios de los procedimientos discursivos democráticos para que sean aceptadas como válidas. La base para legitimar una sociedad se encuentra en el principio del discurso. Ahora bien, «la única forma viable de trasladar su principio de legitimidad apoyado en el principio del discurso a la sociedad como un todo es mediante la legalidad, a través del derecho» (VALLESPÍN, 1998, 31). En este caso, se trata de buscar un criterio por el cual unas normas pueden ser justificadas en una sociedad democrática. Al igual que en la ética del discurso, podemos decidir sobre la legitimidad de las normas aprobadas en una sociedad apelando a los procedimientos, en este caso, de la democracia deliberativa, donde se han trasladado los procedimientos de los discursos morales. Se justifica una norma en una sociedad democrática cuando se puede basar en razones generalmente aceptadas. Con esto nos hemos trasladado al uso público de la razón en el dominio político legal.

Habermas «une la legitimidad de las normas legales con lo que todos podrían aceptar en una deliberación pública racional que toma en consideración equitativamente las necesidades e intereses de cada uno» (MCCARTHY, 1994, 55). Esta deliberación comprendería los tres tipos de discursos, ya comentados, de la razón práctica: el moral, el ético y el pragmático. En la discusión política o pública se mezclan todos los aspectos de la razón práctica. La concepción normativa de la deliberación democrática introduce el discurso sobre la validez de normas en el dominio político e incluye diálogos sobre cómo alcanzar los objetivos pragmáticos, los valores e identidades de la ética y lo justo «bajo condiciones que garantizan una presunción de que los resultados correctos procedimentalmente serán aquellos con los que podrían estar de acuerdo razonablemente ciudadanos libres e iguales» (MCCARTHY, 2004, 49). La cuestión de la legitimidad política pasa entonces por ver cómo se pueden poner en la práctica de las discusiones políticas las condiciones de la deliberación racional.

Habermas, al contrario que Rawls, piensa que se pueden llevar a cabo deliberaciones sobre cuestiones políticas y legales haciendo

uso de la razón pública en ámbitos no gubernamentales. Además, cree que ese uso público de la razón constituye una base para la toma de decisiones legales que toman las instituciones. Esa opinión pública, resultado de la deliberación racional en los foros no gubernamentales, puede determinar las discusiones institucionales en un determinado sentido. Este uso de la razón muestra su utilidad como base del autogobierno democrático y la autonomía política. La teoría de la democracia deliberativa, como la ética del discurso, se centra en los procedimientos del uso público de la razón, derivando el sistema de derechos a partir de su institucionalización.

Ahora bien, si tenemos en cuenta el hecho del pluralismo ¿cómo es posible alcanzar un consenso sobre el bien común? Nada asegura que el discurso racional ideal llegue a un acuerdo en estas condiciones. Según McCarthy, ante este problema, Habermas opta por dos vías para su resolución. En primer lugar, cuando los conflictos de valores son irresolubles, es necesario dejar paso a los procesos de negociación justa. Pero este procedimiento no garantiza una base racional para la deliberación democrática. Por ejemplo, en los acuerdos que se producen en nuestras sociedades sobre el aborto, eutanasia, etc., donde no es posible llegar a un acuerdo de valores habría que recurrir a la votación y aplicar la ley de la mayoría.

El segundo camino propuesto por Habermas iría en sentido opuesto, «hacia una mayor abstracción» (McCarthy, 2004, 56). En lugar de insistir en los valores que separan y que no se pueden compartir, se puede alcanzar acuerdos dirigiendo el debate hacia un mayor grado de abstracción: «de las diversas preferencias a la libertad de elección, de las creencias opuestas a la libertad de conciencia, de los valores en conflicto a los derechos de privacidad» (McCarthy, 2004, 56). En este caso, el procedimiento se aproximaría a la concepción política de Rawls. Ante la diversidad de perspectivas de las distintas tradiciones y las instituciones políticas que se consideran justas, los ciudadanos deberían tomar las decisiones colectivas de acuerdo con esas instituciones, aunque entre ellos muestren desacuerdos.

5.3. Límites de estas teorías para la actuación gubernamental

Dicho todo esto, procederemos ahora a una breve crítica a esta opción en función de nuestra intención de aportar criterios a la acción gubernamental. En primer lugar, creemos que es imposible que

un gobierno hoy actúe sin considerar las consecuencias de sus decisiones, máxime en un mundo globalizado y de economía interdependiente, donde los efectos pueden ser tan extensos. Si un gobierno, por seguir principios que considera universalmente válidos, genera un daño intenso a la comunidad, su actuación no parece defendible éticamente, considerando su rol (COADY, 2009, p. 10). En suma, podríamos ser más indiferentes a las consecuencias cuando los efectos negativos recaen exclusivamente sobre nosotros, pero debemos mostrarnos más sensibles cuando recaen total o parcialmente sobre los demás (TENA, 2010). En segundo lugar, las máximas universalizables pueden ayudar poco a un gobierno a la hora de tomar decisiones cuando se lidia con máximas igualmente universalizables pero incompatibles (PETTIT, 1997). Por ejemplo, la defensa del orden y la defensa de la justicia; en este caso Kant, como Goethe, prefiere la injusticia al desorden, al rechazar toda revolución frente al soberano injusto, pues destruye el orden jurídico (SPRUTE, 2008). Pero ello es incoherente con su propia defensa de la dignidad humana. Tercero, con relación a Rawls, como ya dijimos, los programas que operativizan el principio de diferencia se asientan en inferencias complicadas y en juicios intuitivos que exigen evaluar información compleja sobre asuntos sociales y económicos escasamente comprendidos (2005), además de que, como dice Cohen (1997), una sociedad justa requiere de un cierto *ethos*, requiere que sean justas también las elecciones personales de los individuos que la componen, lo cual exige un camino previo de educación moral del que estamos bastante alejados.

Con relación a la opción deliberativa las críticas son también numerosas (ARIAS MALDONADO, 2007, pp. 46 ss.; DIAS, 2004; JORBA, 2006). En primer lugar, no siempre la deliberación genera consenso, en ocasiones podría incluso exacerbar el conflicto, todo depende de factores contextuales. Segundo, los mejores argumentos ajenos no siempre transforman las preferencias propias, pues la deliberación incluye, como el propio Habermas reconoce, aspectos morales, éticos y pragmáticos, sobre estos últimos es posible el acuerdo, pero sobre valores y creencias es muy difícil que existan cambios. Tercero, la deliberación incorpora una visión idealizada de la capacidad de racionalidad del ser humano; las personas no siempre reconocemos el mejor argumento, tenemos permanentemente emociones y marcos cognitivos que nos condicionan; además, las personas tienen diferentes capacidades para argumentar, aunque tengan oportunidades iguales para expresarse, por lo que los más dotados para la retórica tienen mayores posibilidades de triunfar

argumentativamente. Cuarto, hay seres humanos que por su edad, o por sus enfermedades no puede participar en procesos deliberativos, en esos casos ¿quién defiende sus intereses? ¿Y los posibles defensores de los menores, los discapacitados mentales o las generaciones futuras expresan realmente lo que estos seres humanos desearían? Quinto, todo gobierno tiene que tomar decisiones en las que el tiempo para la consideración de alternativas es muy reducido y, en esos casos, la deliberación es inviable. Sexto, la lucha por el poder, ineludiblemente inserta en la dimensión gubernamental de la política, es obviada, con lo que conflictos morales esenciales no son considerados. Séptimo, una cooperación profunda entre ciudadanía y gobierno en la toma de decisiones impide la *accountability* del gobierno y la exigencia de responsabilidades por sus errores. Aunque la doble vía de Habermas entre la deliberación en la esfera pública y la toma de decisiones en el gobierno es atractiva teóricamente, en la práctica no existen puentes reales que conecten una y otra, de forma tal que puede existir deliberación sin que existan tomas de decisiones coherentes con ella (SQUIRES, 2002, pp. 22-23). Octavo, la sociedad del *infotainment* y la tendencia a la manipulación mediática hacen difícil generar el clima de imparcialidad necesario para la deliberación. Noveno, hay decisiones muy técnicas en las que la ciudadanía no puede deliberar sin una ayuda gubernamental y de expertos en la traducción de los términos y valores en juego (pero la traducción puede implicar traición). Décimo, hoy en día hay muchas decisiones que se toman en el marco de las relaciones internacionales e intergubernamentales y que marcan el campo de juego de la deliberación, achicándolo en ocasiones demasiado.

No obstante lo acertado de estas críticas, no deben llevar a pensar que deliberar sea algo inútil y que por ello esté justificada la mera imposición como forma de gobierno, sino que más bien tiene que llevar a admitir las limitaciones de la deliberación y a considerar que no siempre es posible abrir semejante procedimiento. La deliberación sirve, más que como un instrumento para la toma de decisiones, como un elemento informador de las mismas, un método que ayuda en la formulación de políticas y en su evaluación y, sobre todo, en la definición de los principios constitucionales (HARDIN, 1999). La perspectiva deliberativa expresa un ideal normativo y regulativo que exige un cambio cultural para operar realmente, para ello es preciso que la sociedad civil, en el nivel micro, amplíe sus espacios comunicativos y que el gobierno, en el nivel macro, aporte dirección y fomente cambios institucionales que incentiven la deliberación (JORBA, 2006) y las condiciones sociales y económi-

cas que permitan que sea entre seres libres e iguales. Mas, mientras las condiciones ideales deliberativas no se den y las bases culturales de la virtud cívica no estén sólidamente ancladas, el gobierno —además de construir a largo plazo esa sociedad bien ordenada y justa— tiene que tomar decisiones en nombre de la comunidad y la clave ética es que tome aquellas que, respetando los principios de libertad y autonomía, produzcan las mejores consecuencias y eviten los mayores males: siguiendo la lógica del imperativo categórico deben actuar siempre de manera que su acción contribuya al máximo bien de la especie, empezando por su propia comunidad. Pero la concreción de ese máximo bien no puede estar sesgada. Esto nos lleva a que la clave de la toma de decisiones gubernamental, desde la moralidad, es la imparcialidad y para ello la deliberación con los afectados es clave.

Precisamente esa preocupación por la imparcialidad en la determinación del interés común llevó a Kant a rechazar la democracia directa; Kant cree que sólo el representante puede actuar en nombre de todos y considerar la voluntad general, pues la asamblea expresa los fines empíricos, la suma de intereses parciales, no la voluntad común. La mayoría expresa el interés de la mayoría, el general sólo lo puede expresar el monarca. El representante, a la hora de decidir en nombre del pueblo, debe atender a cómo deberían decidir los ciudadanos, no a cómo deciden. El mandato para el representante es según Kant: «Legisla de tal manera que tus leyes podrían haber emanado de la voluntad unida del pueblo». El Estado republicano es, en consecuencia, administrado según leyes análogas a las que el pueblo se hubiera dado a sí mismo conforme a principios jurídicos universales (KANT, 1987, p. 91).

Obviamente, esta pretensión kantiana hoy en día sería difícilmente aceptable, dado que implica un rechazo a elementos básicos del régimen constitucional democrático, pero sí plantea la esencia del problema: nuestros gobernantes deben buscar el bien común desde la imparcialidad. Con una matización muy bien expresada por Barry (1997): no se puede ser imparcial con lo injusto. Su fundamento es la teoría de Scanlon que, desde el contractualismo, establece que los juicios acerca de lo correcto o incorrecto son juicios acerca de lo que estaría o no permitido por unos principios que no podrían ser rechazados razonablemente por personas a quienes moviese el objetivo de encontrar unos principios de regulación general de la conducta. Un acto gubernamental es incorrecto si, y sólo si, cualquier principio que lo permitiera fuera susceptible de ser rechazado razonablemente por personas con la motivación descrita

(Scanlon, 2003). Lo esencial, así pues, no es determinar lo bueno, que es siempre abierto y contingente. Lo fundamental es definir lo claramente injusto (SEN, 2009) —definición que es posible incluso con carácter universal— y prohibirlo (por ejemplo, la discriminación racial); así como combatir poco a poco las condiciones que impiden la imparcialidad (desigualdad de oportunidades, dominación arbitraria). La imparcialidad, por su parte, implica dar a todos iguales posibilidades de defensa de su concepción del bien, no tomar posición previa, una neutralidad que es fruto de un moderado escepticismo combinado con un compromiso de encontrar términos razonables (BARRY, 1997, p. 238).

En consecuencia, una constitución justa se debe establecer de tal modo que todas las decisiones importantes se tomen con métodos que hagan presentes las condiciones de imparcialidad. Y estas condiciones implican que los procesos de toma de decisiones son equitativos en la medida en que todos los implicados están bien informados y han expresado sus intereses y perspectivas con igual fuerza y eficacia. Son equitativos en la medida en que lo que se considera un buen argumento no depende de la identidad social de la persona que lo presenta. Y son equitativos en la medida en que aspiran al consenso donde sea posible y, donde no lo es, trata a todo el mundo igual —por ejemplo dando a cada uno un voto— (BARRY, 1997, p. 162). Esta teoría de Barry añade un elemento importante a la concepción del buen gobierno, y es la inexistencia de discriminación y la generación de vías participativas equitativas para la definición de las políticas públicas. Pero, finalmente, tampoco nos resuelve el problema de qué debe hacer el gobierno cuando no puede consultar. En ese caso, guiarse solamente por el voto introduce un elemento de faccionalismo difícilmente compatible con la deontología y, en todo caso, difícilmente operativizable (no se puede votar cada vez que hay un conflicto de intereses). Por todo ello, creemos que puede ser útil, como criterio «second best», buscar unos valores de referencia que sean imparciales para los afectados y que guíen a los gobernantes en su toma de decisiones. Estos valores deberían surgir de la investigación sobre la naturaleza humana y lo que la gente valora generalizadamente (PETTIT, 1997).

5.4. CONCLUSIÓN

Tanto Habermas como Rawls pretenden encontrar un modo en que se pueda decidir sobre las normas justas, que afectan al bien de

todos. Más que en las diferencias que resultan de sus soluciones concretas, hay que fijar la atención en los rasgos comunes de su empeño. Una empresa que, sin embargo, de una manera u otra, nos concierne a todos los que vivimos en sociedad, tanto desde el punto individual como colectivo. Como personas, debemos tener presente que nuestras acciones tienen un aspecto moral, en el sentido de Habermas, que pueden tener consecuencias que afectan a los demás y que en los casos de conflicto necesitamos unas reglas que, nacidas desde el punto de vista moral, pueden resolverse de una forma equitativa. Por otro lado, la sociedad en que vivimos necesita unas ciertas condiciones para garantizar el sistema, en su conjunto, como algo justo, y la forma de acercarse a este ideal es, sin duda, un sistema democrático en el que se realice la autonomía de los ciudadanos, lo cual consiste en que cada uno acepte la normas como si nos la diéramos a nosotros mismos. Por eso es tan importante descubrir los mecanismos por los que se pueden llegar a acuerdos en la sociedad, lo que significa que cada uno puede ver los contenidos de esos acuerdos como algo que él mismo propondría como lo más justo y equitativo. Aunque las teorías, a veces, dan la impresión de que ofrecen mecanismos muy diferentes para alcanzar la legitimidad del Estado, es importante advertir que, en la práctica, estos diferentes mecanismos contribuyen a su modo al logro de la legitimidad. Está claro que una enseñanza de Habermas muy valiosa, para intentar alcanzar acuerdos, es el respeto por la libertad de cada participante en la discusión para afirmar o negar las razones que se le pueden ofrecer para justificar el bien común. Sin esta libertad, sin esta ausencia de violencia, cualquier acuerdo no puede pretender el asentimiento de los ciudadanos. Por otro lado, aunque parece un poco rígida la distinción entre uso público y uso no público de la razón en Rawls, parece evidente que, si a la hora de determinar las leyes que han de regir una sociedad, cada uno intentara proponer aquello que es más exclusivo de su forma de pensar, en lugar de recurrir a las ideas de una cultura común, el ideal de democracia y de autonomía política quedaría más lejos y más difícil de alcanzar. En suma, que con todas sus limitaciones, entendemos que estas teorías nos ofrecen el marco esencial desde donde configurar instituciones que hagan frente al relativismo y nos ayuden a construir convivencia, sin caer en el fundamentalismo.

CAPÍTULO 2

ÉTICA Y POLÍTICA

1. INTRODUCCIÓN

Hemos visto que una de las funciones de la moral es orientar la conducta de los hombres de modo que su vida en común sea posible, evitando el daño a los demás y a uno mismo. La política, por su lado, consiste en acciones e interacciones para alcanzar, mantener y expandir el poder político, con la función de resolver conflictos sociales, incluso a través de decisiones que pueden imponerse de forma coactiva. Pero generalmente la existencia de comunidades políticas no solo se atribuye al poder de organizar y controlar la sociedad, sino también a la moral, como una fuerza interior en los miembros de un grupo que les lleva a colaborar unos con otros, a respetar las reglas comunes, a ir más allá de sí mismos y no basar toda su conducta en motivos meramente egoístas. Sin esa disposición interior a la cooperación, aunque tuviera origen en el egoísmo bien entendido, la existencia de comunidades humanas dependería de la mera violencia que ejercerían los poderosos contra los más débiles. La política se reduciría a una lucha agonística por el poder y a la imposición violenta de decisiones, sin que el diálogo o la negociación tuvieran espacio. Por ello, Kant observa que en los hombres existen dos fuerzas antagónicas, una que tiende hacia la cooperación y otra hacia el egoísmo:

> Entiendo aquí por antagonismo la insociable sociabilidad de los hombres, esto es, el que su inclinación a vivir en sociedad sea inseparable de una hostilidad que amenaza constantemente con disolver esa sociedad. Que tal disposición subyace en la naturaleza humana es algo bastante obvio. El hombre tiene una tendencia a socializarse, porque en tal estado siente más su condición de hombre al experimentar el desarrollo de sus disposiciones naturales. Pero también tiene una fuerte in-

> clinación a individualizarse (aislarse), porque encuentra simultáneamente en sí mismo la insociable cualidad de doblegar todo a su mero capricho (KANT, 1987, pp. 8-9).

El hombre no posee una sola dimensión, sino que en su interior se mueven diversas fuerzas que de alguna manera hacen posible la convivencia, pero también la ponen en peligro. Por este motivo, es difícil hablar de una maldad natural o una bondad natural, sino más bien de diversas tendencias que hay que armonizar para lograr que una sociedad política funcione de una manera aceptable para aquellos que viven en ella. Siguiendo a Philp (1997), la política se distingue de las relaciones comunales, las cuales están basadas en relaciones familiares y grupales y son generadoras de solidaridad espontánea; en estas relaciones la pertenencia es fruto de circunstancias «naturales», no de actuaciones voluntarias, y las relaciones de intercambio están regidas por pautas simbólicas, tradiciones y reglas de estatus, estima y confianza. La conformidad, la estabilidad, el respeto y la jerarquía son bienes esenciales en estas relaciones. Si alguien viola estas reglas, la sanción es el aislamiento y la propia vergüenza social. También se distingue del mercado, dado que éste se caracteriza teóricamente por la existencia de agentes autónomos e iguales que, buscando maximizar sus beneficios, entran en relaciones de intercambio económico. En él no hay liderazgo, no hay acción colectiva, las relaciones son instrumentales y no hay solidaridad, ni lazos afectivos. Pero debe haber igualdad entre los agentes e información distribuida homogéneamente. Si se quiebra la igualdad, se falsean las cuentas o existe información privilegiada, el mercado resulta dañado y sus agentes pierden confianza en el mismo. Y, finalmente, la política se diferencia de las relaciones entre patrón y cliente. El patronazgo es asimétrico, basado en la desigualdad de poder; tiende a ser permanente y a extenderse en red; se sitúa fuera de los cauces de la moralidad proclamada oficialmente en la sociedad en la que se desarrolla, aunque puede no actuar ilegalmente (CACIAGLI, 1996). Cuando el Estado falla, o cuando la descentralización es defectuosa y el poder central no llega a determinadas partes del territorio, entonces surgen los patrones, los cuales aseguran a sus clientes un acceso a determinados servicios que aquéllos, por sí mismos, no podrían alcanzar; en contraprestación, estas personas sirven al patrón y le apoyan políticamente. El bien esencial aquí es la fidelidad y la estabilidad jerárquica.

Pero la política es diferente a todas estas formas de relación social. Siguiendo a Vallés (2000), la política consiste en acciones o prác-

ticas que realizan las personas para regular los conflictos sociales y cuyo resultado son decisiones obligatorias incluso por la fuerza para la comunidad. Si imaginamos una comunidad mínimamente compleja sin política nos daremos rápidamente cuenta de la razón de ser de la política. En esa comunidad surgen intereses diversos, visiones diferentes del interés común, necesidades distintas y, como consecuencia de ello, conflictos. Sin política, esos conflictos llevan inevitablemente a una guerra de todos contra todos, a la destrucción mutua y a la provisional ley del más fuerte. De ahí la necesidad de un orden comúnmente aceptado y unas instituciones y, por ello, la inevitabilidad de un Estado para asegurar tal orden (salvo en supuestos excepcionales de autogestión de bienes comunales, véase OSTROM, 1990). Es decir, que la política implica como resultado la elaboración de normas de obligado cumplimiento, pero estas normas, en las sociedades modernas, no provienen de una tradición intocable, sino de una voluntad activa de los miembros de la comunidad —que se ejecuta fundamentalmente a través de sus representantes— de evitar la guerra civil permanente y encontrar principios de convivencia. Además, frente al mercado, es preciso destacar que en política hay conflicto e intereses diversos que no pueden resolverse mediante el intercambio económico y que, por ello, exigen, cuando no hay acuerdo, de una autoridad, de un poder que decida obligatoriamente y, en todo caso, de un poder que garantice los acuerdos. Los miembros de la comunidad política no se relacionan transacción a transacción, negocio a negocio, sino que mantienen una permanente relación de comunidad, pero, a su vez, esta relación no se fundamenta en relaciones familiares o solidarias, sino de ciudadanía. Tampoco se fundamenta la relación en intercambios particularistas, privilegiados, con el patrón, sino en la asunción y el cumplimiento de unas reglas universales y comunes, obligatorias para todos.

Sería erróneo creer que la política se puede ejercer sin poder. «Politics is who gets what, when, how» nos indicaba Lasswell (1936). La política implica acciones e interacciones para alcanzar, mantener y expandir el poder, esencialmente el poder político (THOMPSON, 2001), que permite el control de las instituciones políticas, desde donde se decide con autoridad e, incluso, con violencia legítima. Pero, además, la política tiene una dimensión funcional, sirve para algo: para resolver conflictos sociales. Y, más aún, se guía por un principio implícito: la superación de los juegos de suma cero y, con ello, la búsqueda de un interés común para una colectividad compleja. Si quien toma decisiones políticas lo hace tan solo pensando en el poder, construirá relaciones clientelares y usará patrimonial-

mente las instituciones estatales, pero no hará verdadera política. Si quien tiene el poder político toma decisiones buscando únicamente su enriquecimiento introducirá el interés egoísta propio en la política y sacrificará el interés común. Si el sistema político permite que quienes tienen el poder económico también tengan el poder político y lo usen en su beneficio para seguir enriqueciéndose, la política perderá su razón de ser como espacio de deliberación y negociación compleja, y no de mero intercambio de bienes. Si las relaciones familiares o las lealtades personales dominan las decisiones políticas entonces la política dejará de poder resolver conflictos sociales, cuya superación exige imparcialidad y justicia. Todos estos son ejemplos de corrupción política, ejemplos de cómo, más allá de las leyes y de las fronteras, la política se corrompe y deja de cumplir el papel que funcionalmente debe ocupar, perdiendo su bien interno (McIntyre, 1984) y la razón de ser de su existencia legítima.

En suma, que, normativamente, la política se refiere a acciones e interacciones que producen decisiones que tratan de evitar la suma cero en la solución de los conflictos sociales y que se dan entre seres autónomos y libres de dominación arbitraria (Pettit, 1997). Los dos componentes unidos, la búsqueda de un interés general para la comunidad y la presencia de seres libres que persiguen sus ideas e intereses, la diferencian de la economía y de las relaciones comunales y clientelares.

Históricamente, se han considerado las relaciones entre ética y política de muy diversas maneras. Para los filósofos griegos la relación es de plena adecuación: una sociedad bien organizada políticamente es también una sociedad moral. Platón, en su libro *La República*, imagina su sociedad ideal estamentada en varias clases, cada una de las cuales tiene una función propia y al cumplirla se produce un equilibrio y una armonía en la sociedad: la justicia (Platón, 2003). La sociedad debe ordenar todos los individuos de manera que cada cual cumpla su cometido. Una de las funciones, por tanto, en esa sociedad es ordenar y gobernar, y está encomendada a la clase de los gobernantes, los cuales deben ayudarse de otra clase, los guardianes que detentan la fuerza, para asegurase que ese ordenamiento se haga efectivo. Por último, una tercera clase estaría dedicada a satisfacer las necesidades de sus miembros. Esta organización es similar a la del hombre moral, que consiste en una determinada configuración de sus elementos. El hombre moral, como la sociedad justa, debe ordenar, gracias a la razón y con la ayuda efectiva de la voluntad, los diversos impulsos de su naturaleza. Así, el hombre moral puede alcanzar un equilibrio interno, lo que es la justicia in-

dividual. Una sociedad bien organizada está compuesta, en general, por hombres con una constitución moral adecuada. La excelencia política se encuentra en una disposición de la sociedad que le confiere equilibrio y armonía.

Para Aristóteles, la ética forma parte de la política. Además, esta es la ciencia más importante, pues al ser la ciencia organizadora «utiliza las demás ciencias prácticas», legislando «qué se debe hacer y qué se debe evitar» (ARISTÓTELES, 1985, libro I, cap. 2). Tanto la moral como la política necesitan conocer el bien del hombre, lo que es justo y honesto, para determinar lo que es conveniente hacer. Pero el bien del Estado es más importante que el bien del individuo aunque en general «el bien del individuo se identifica con el bien del Estado» (ARISTÓTELES, 1985, libro I, cap. 2). Hay, por tanto, una armonía entre la ética y la política, pues ambas buscan el bien del hombre, en el primer caso a través de decisiones individuales y en el segundo a través de decisiones públicas que afectan a la colectividad. Además, la organización política de la sociedad es la condición para desarrollar la actividad moral del hombre, pues solo perteneciendo a una sociedad política bien organizada tienen los hombres la oportunidad de desarrollar sus facultades y lograr una vida buena. Ahora bien, para que una organización política logre un grado de estabilidad, es necesario que la organización disfrute de una igualdad relativa entre sus miembros y de justicia social, que la proteja de las revoluciones y oriente las decisiones del gobierno hacia el bien común y no hacia los propios intereses de los gobernantes. La política y la moral son las ciencias prácticas que se complementan para alcanzar el bien del hombre. La moral indica lo que es conveniente hacer para el hombre en su persecución del bien, ordenando sus inclinaciones y las acciones a través de la razón y la política rige la sociedad para alcanzar el bien común, legislando lo que se debe hacer y evitando lo que no conviene. A pesar de que ambos pensadores tienen muy presente la necesidad del uso de la fuerza y de la violencia, tanto para mantener el orden interno como para protegerse de las amenazas y agresiones exteriores, no observan ningún conflicto entre la ética y la política, salvo cuando ésta no se ordena hacia el bien común, sino hacia el interés propio de los gobernantes, lo que supone una corrupción del sistema.

Fue Maquiavelo el que observó que la conducta del político, a veces, no se pliega a los dictados de la moral y no porque se desvíe del bien común, sino que, debido a la lucha con los enemigos para adquirir el poder o para conservarlo, debe realizar acciones contrarias a los principios de la moral. Aranguren (1968), en su libro *Ética*

y política, analiza algunas de las relaciones problemáticas entre ambos ámbitos. Entre ellas, señala las posiciones que consideran que ambas esferas son incompatibles. En un caso por la preeminencia de la política sobre la moral y en otro por la supremacía de la moral sobre la política. El primer caso sería el llamado realismo político, que considera que la política es una esfera autónoma de acción, con su propia lógica interna de lucha por el poder, donde las consideraciones morales son ajenas a las técnicas de búsqueda y consolidación del poder. En el segundo, nos encontraríamos con una posición en la que se rechaza la política, reduciendo el Estado a un mínimo, por considerar la política algo intrínsecamente inmoral; por ello, al ser la política incompatible con la moral, las personas que quieran seguir el camino recto deben evitar implicarse en política, produciéndose, con ello, la consecuencia perversa del abandono de la política en manos de personas de moralidad dudosa. Ejemplos de esta repulsa de la política se encuentran en ciertas visiones deontológicas de fuerte contenido kantiano .

Otro modo problemático de relación entre ambos ámbitos ocurre cuando se siente la necesidad conjunta de la moralidad y de la política y se es consciente de que eligiendo una esfera necesariamente hay que renunciar a la otra y viceversa. El problema surge cuando se considera la violencia que conlleva el ejercicio de la política en el ámbito gubernamental. Así, la concepción luterana separa de una forma radical la moral privada de la moral pública y piensa que el cristiano, «en su vida personal, debe esforzarse por evitar la violencia [...pero] el cristiano, en su vida pública, como magistrado, está estrictamente obligado a ejercer su autoridad, a hacer uso del poder» (ARANGUREN, 1986, 96), y la violencia que éste, en ocasiones, conlleva. Una situación conflictiva se produce también cuando consideramos la legalidad y la legitimidad. En más de una ocasión, se plantea el problema de que el ordenamiento político no satisface las condiciones mínimas, algunas de ellas morales, para que ese ordenamiento pueda ser aceptado. Así, es posible que alguien se revuelva contra la legalidad vigente por considerarla ilegítima e inmoral. Este caso es considerado, por ejemplo, por Locke, que defiende el derecho a la resistencia cuando el poder no cumple las funciones que le han sido asignadas por la sociedad.

Como ejemplos de armonía entre ética y política hemos considerado la filosofía de Platón y Aristóteles. Maquiavelo, sin embargo, plantea cómo a veces, incluso para lograr el bien de la comunidad, la política contradice la ética. Es el primer planteamiento de las manos sucias, que Michel Walzer desarrolla de una forma específica

en su célebre artículo «Political Action: The Problem of Dirty Hands» dándole una forma paradójica. A lo largo del texto se considerará también las posibles soluciones a este planteamiento que tienden a ver en él solo una apariencia de paradoja. Carl Schmitt expone, por último, una concepción de la política autónoma y dominante sobre las otras ciencias prácticas, que puede ser considerada una forma de realismo político.

2. EL PROBLEMA DE LAS MANOS SUCIAS

2.1. MAQUIAVELO

Maquiavelo declara que el gobernante tiene que aprender a no ser bueno, y tiene que hacerlo así en función de su oficio. Para comprender adecuadamente esta afirmación, hay que preguntarse en qué reside la bondad y en qué consiste la profesión de gobernar. En la época renacentista, la bondad residía en la posesión de un carácter excelente constituido por una serie de virtudes. Se describe el hombre moralmente ideal con un conjunto de formas de comportarse o virtudes que lo hacen ser excelente. El hombre moral es liberal, clemente, religioso, mantiene su palabra, etc. De la postura de Maquiavelo se desprende, sin embargo, que el gobernante, a veces, tiene que no ser liberal, no ser clemente, etc.

Por otro lado, la función del príncipe, para poder gobernar, es ganar el poder, mantenerlo, y si es posible aumentarlo. El fin último de la política es mantener la comunidad política. Pero alcanzar el poder supone una lucha, pues solo lo logra el que tiene más fuerza y astucia. Hay otros contrincantes que pretenden alcanzarlo también, por lo que la batalla política se convierte en un juego de fuerzas contrarias.

Desde esta perspectiva, se subordina todo a la política: la moral, la religión, la economía, etc. Lo que puede dar lugar a pensar que todo se reduce al poder por el poder. Pero aunque la política sea considerada autónoma en esta situación y se haga subordinar a ella las otras esferas de la cultura humana, el poder no se justifica en sí mismo. Pues no todo poder es bueno. Y aquí aparece de nuevo la moral, cuando parecía que había sido apartada de la política. Según Maquiavelo ese poder que ha vencido sobre los demás no se justifica por el mero hecho de haber triunfado, sino que, como la mayoría de los pensadores políticos, opina que ha de garantizar unas condiciones de existencia para los integrantes de la comunidad. Maquiavelo

piensa que los dos grandes objetivos de un ordenamiento político es asegurar la vida y la libertad de los ciudadanos: «Vivere sicuro, vivere libero». Si el poder no cumple estas funciones, es una política que no merece la pena. De esta manera, aunque puedan entrar en conflicto la política y la ética, no se deja de juzgar moralmente la actuación de los políticos.

Para Maquiavelo el doble aspecto de la política muestra el carácter también dual del hombre: mitad humano, mitad animal. La lucha expresa su animalidad. La convivencia su humanidad. Para alcanzar una estructura para la convivencia, es necesario crear un poder central, el que tiene la fuerza de ejercer la violencia. Solo con el fin de crear y mantener una comunidad política donde los hombres vivan seguros y en libertad tiene sentido el uso de la violencia que conllevan las luchas por el poder. Por tanto, para que funcione una sociedad política es necesaria la fuerza, unas instituciones —fruto del ordenamiento jurídico—, pero también una determinada configuración interna de los ciudadanos: este es el aspecto más propiamente moral de la convivencia política. Según Maquiavelo esta actitud o disposición interna que permite el funcionamiento político adecuado es la *virtù*: la capacidad de cooperación, que tiende a anteponer, cuando la situación así lo requiere, el interés general al propio. Los ciudadanos han de participar en la construcción de la colectividad y para ello necesitan una disposición y una fuerza para hacerlo, esta es la virtud del ciudadano. Para los humanistas, cuando falla esta disposición, nos encontramos con la corrupción. Por esto, la moral es totalmente necesaria para el logro de la vida política en libertad, donde la fuerza y el ordenamiento del Estado, a pesar de ser necesarios, no son suficientes. Como se puede observar con cierta frecuencia, en un Estado bien ordenado puede sobrevenir la corrupción y ello debido a que el interés propio predomina sobre el interés general, entonces aunque formalmente está el Estado rectamente ordenado hacia lo común, en la práctica los gobernantes desvían su actividad hacia el interés propio. Por otro lado, la facultad moral, como observa Adam Smith (2004), es la capacidad crítica que tenemos los hombres para evaluar las otras facultades y nuestra propia actividad. Según esto, parece natural entonces que el juicio moral se extienda al campo de la política y que las acciones que se desarrollan en el ámbito público caigan también bajo la consideración moral.

En la tradición del género de la literatura de «espejo para príncipes», se intenta establecer cómo ha de ser el comportamiento de un gobernante para que éste alcance «el honor, la gloria y la fama»; lo

cual supone adquirir el poder, en el caso de que no lo tenga, saber conservarlo, ya lo haya heredado o adquirido, y en su caso aumentarlo. Adquirir y ejercer el poder es un aspecto esencial de la actividad política, pero aunque necesario no es la única dimensión a la que se puede reducir toda la política, como ya hemos visto.

Muchos escritores que compusieron libros para aconsejar a los gobernantes y así ayudarles en su tarea propia, observaron que el príncipe debía poseer ante todo la *virtù*, o la capacidad para crear y mantener Estados combatiendo los avatares negativos de la fortuna. Sin embargo, a la hora de explicar en qué consistía esa virtud del estadista se explayaban en la descripción de las diversas virtudes morales tradicionales y las específicamente cristianas. Entre las virtudes morales se encuentran las que ya había establecido Platón en *La República*: la prudencia o sabiduría, la fortaleza o valentía, la templanza o moderación y la justicia, que engloba a todas las anteriores. Entre las cristianas se mencionaban la piedad, la religión y la fe. Por último, se trataban aquellas virtudes que se consideraban propias de los gobernantes, como la liberalidad, la magnificencia, la clemencia, mantener la palabra. Como resultado de todas estas cualidades el príncipe solo podía ser amado y obedecido por sus súbditos. El espejo en el que debía contemplarse el príncipe era un dechado de virtudes, de manera que todo el que le admirase no podría sino amarle y obedecerle[1].

Maquiavelo, en su particular espejo para príncipes, juzga moralmente la política. Así, en el análisis de las formas de adquirir el poder distingue entre los medios que son moralmente legítimos e ilegítimos para ello. El príncipe puede lograr un dominio o ampliarlo «con las armas ajenas o con las propias, o por fortuna o por virtud». De esta manera se puede alcanzar el poder y la gloria, pero cuando se adquiere el dominio por medios criminales, ni por fortuna ni por virtud, solo se logrará el poder, pero no la gloria, es decir, llegará a ser gobernante, pero no un buen gobernante. El que alcanza el poder mediante crímenes no lo hace mediante la virtud, pues esa no consiste en «asesinar a sus ciudadanos, traicionar a los amigos, no tener palabra, ni piedad, ni religión; estos medios harán ganar el poder pero no la gloria» (MAQUIAVELO, 1985, cap. VIII).

La *virtù*, que es la noción clave en la adquisición y conservación del poder, aparece en Maquiavelo como la capacidad de dominar el

[1] Sobre el pensamiento político renacentista se puede consultar: Q. SKINNER, *Los fundamentos del pensamiento político moderno. I. El renacimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

destino y las circunstancias exteriores que rodean la acción del hombre, en este caso del príncipe. El destino no se puede modificar, pero sí se puede alterar los efectos que tienen los hechos sobre los hombres y sobre los Estados. Si un país se prepara para posibles desastres de cualquier índole atenuará sus efectos; las consecuencias de una fortuna negativa serán siempre menores cuando hay una virtud preparada para ofrecer resistencia. La fortuna «dirige sus ímpetus hacia donde sabe que no se han hecho ni márgenes ni diques que puedan contenerla» (MAQUIAVELO, 1985, cap. XXV). Otro aspecto de la virtud, entendida en sentido político, es la capacidad del gobernante para adaptarse a las cambiantes circunstancias, pues no puede dejarlo todo en manos de la fortuna, que en cuanto cambie de signo hará provocar su ruina. Hay situaciones en que es necesario un modo de proceder para salir airosos, mientras que en otras se requiere una actitud diferente, debido al cambio de circunstancias. Así, un modo de proceder será adecuado en tiempos de bonanza económica, pero se necesitará otro modo de actuar si la economía entra en crisis. Lo mismo vale decir para los tiempos de paz o de guerra. Maquiavelo reconoce la dificultad de adaptarse a la movilidad de lo que nos rodea: «no existe hombre tan prudente que sepa adaptarse a esta norma».

Sin embargo, Maquiavelo es recordado por encima de todo por el problema que plantea entre ética y política. El escritor florentino sostiene que el gobernante, en general, debe someter su comportamiento al dictado de la moral: «Y yo sé que todos admitirán que sería muy encomiable que se reunieran, de todas las cualidades mencionadas, aquellas que se consideran buenas» (MAQUIAVELO, 1985, cap. XV). Pero como ha de saber moverse según la cambiante fortuna y en función de lo que las circunstancias determinen, debe «no alejarse del bien, si es posible, pero sabiendo entrar en el mal si es necesario» (MAQUIAVELO, 1985, cap. XVIII).

Por tanto, una de las artes que debe aprender el político es saber hacer el mal y eso debido a su oficio. Lo cual *prima facie* suena al menos desconcertante. El escritor florentino basa esta afirmación en el carácter de su escrito; como quiere ofrecer cosas útiles para el arte de gobernar, brinda consejos para un mundo real, no para un mundo imaginario: «porque hay tanta diferencia de cómo se vive a cómo se debe vivir, que quien deja lo que se hace por lo que se debería hacer, aprende más bien su ruina que su salvación» (MAQUIAVELO, 1985, cap. XV). La prudencia del hombre de Estado se resume, dentro de la lucha, en la adquisición y en la conservación del poder. Y para ello debe evitar, en efecto, todos los vicios, ya sean aquellos

que le puedan arrebatar el poder como los que no. Pero en cualquier caso, está obligado a incurrir en los vicios sin los cuales no podría salvar el Estado. A veces, los vicios y las virtudes morales desde el punto de vista de la actividad política son solo aparentes, pues las virtudes pueden conducir al fracaso en política y los vicios, en cambio, a la salvación del Estado. La prudencia política no se identifica completamente con la moral. La sabiduría práctica moral contribuye a formar un carácter excelente, que suscita la aprobación moral, pero la prudencia política posee una finalidad diferente que se resume en ganar y mantener el poder, eso es lo que realmente importa.

Maquiavelo expone diferentes razones para defender esta postura. En primer lugar, aduce que el político que debe conseguir el poder en un mundo donde abundan los competidores que no son buenos, si quiere ser «siempre» bueno, a buen seguro que fracasará. Además del carácter de sus competidores, Maquiavelo piensa que es justo el uso de la violencia no cuando se trata de destruir, sino cuando la intención es recomponer el Estado, pues el que ordena rectamente un Estado mediante el establecimiento de leyes tiene la intención de servir al bien común y no a sí mismo. Por último, como los valores supremos de la vida política son la seguridad y la libertad, si estos se hallan en peligro, para salvarlos hay que entrar en la senda del mal, que se justifica para preservar el mayor bien: «Cuando la seguridad de nuestro país dependa por completo de la decisión que vaya a adoptarse, no debe prestarse la menor atención a la justicia o a la injusticia, a la bondad o la crueldad, al hecho de que sea loable o ignominiosa. Al contrario, dejando a un lado cualquier otra consideración, debe adoptarse de lleno tal alternativa que salve la vida y conserve la libertad de nuestro país».

Maquiavelo ofrece, por tanto, al menos tres razones por las que se puede dejar a un lado, en la actividad política, las normas morales a las que estamos obligados en circunstancias normales. Pero de ninguna manera la violación de las normas morales queda justificada en sí misma, no se trata de no cumplir las normas porque «esté permitido». El ir más allá de lo que nos propone una conducta moral está en conexión con la consecución de logros políticos, que de alguna forma sí son evaluados por la moral. Solo si el político ha conseguido un Estado fuerte que proporciona una estabilidad en la que sus miembros puedan desarrollar valores morales como el bien común, la libertad, en el caso de la República, estaría justificado «no ser bueno» desde la perspectiva de la moral. También estaría justificado incumplir las normas morales cuando está juego la propia existencia del Estado.

Maquiavelo ha sido interpretado de numerosas maneras. Isaiah Berlin enumera unas cuantas[2], entre las cuales se encuentra la interpretación de que el pensador florentino es un técnico de la política y de que habla exclusivamente sobre las técnicas del poder. Es cierto que Maquiavelo escribe sobre la razón de Estado, pero no se limita solo a ello. El buen político sí debe conseguir el poder y mantenerlo, y para ello debe comportarse de forma que lo pueda obtener, pero todo eso es insuficiente si no logra también que sus súbditos o ciudadanos vivan en seguridad y libertad. El poder es un aspecto central en la actividad política, pero esta no se agota en él. Si solo consideramos esa dimensión de la política, la evaluación de los políticos se reduciría a constatar el grado y la duración del poder, lo que sin duda nos conduciría a juicios aberrantes. Lo cual no quiere decir que haya que minusvalorar las técnicas propias del poder.

Berlin ofrece también su propia interpretación, en la que habla de una doble esfera de valores inconmensurables: la esfera de la iglesia y la de los valores republicanos. Es cierto que Maquiavelo, como algunos republicanos renacentistas, se posicionaba contra la iglesia, pero no solo por motivos morales, sino también políticos: la iglesia era un estado temporal más entre los diversos centros de poder que coexistían durante el renacimiento italiano y militarmente estaba enfrentada a otras repúblicas y principados italianos. También es cierto que los tratadistas políticos de la época distinguían entre las virtudes morales tradicionales de la filosofía griega, las virtudes cristianas y aquellas que se consideraban propias del gobernante. Pero Maquiavelo no parece querer decir que el político debe guiarse por una escala de valores diferente de la de los demás, es decir, que se mueve por una moral distinta. Más bien quiere decir que el gobernante debe ser en general un hombre que debe adecuar su comportamiento a la moral, solo que, en ocasiones, debe no seguir las normas si quiere conservar su Estado.

Es cierto que hay que distinguir ciertas esferas de moral con sus correspondientes obligaciones. El político debe interpretar las cualidades morales a su manera de modo que su comportamiento le permita perseverar en el poder. Así, será más o menos liberal, más o menos clemente, más o menos fiel, más o menos religioso, adoptando estas cualidades a las circunstancias que le permitan seguir gobernando. Pero Maquiavelo es consciente, además, que debe aprender a no ser bueno a veces para lograr el bien en la comunidad,

[2] I. BERLIN, «The Question of Machiavelli», en *The New York Review of Books*, vol. 17, n.º 17, noviembre 4, 1971.

como cuando Rómulo se ve obligado a matar a su hermano para ordenar su Estado. No está diciendo en este caso que ha de ser bueno en una esfera moral y ha de ser malo en otra esfera, que son inconmensurables, como afirma Berlin. Él es consciente de que matar es malo y que cometer esa maldad es necesario a veces en política para ordenar bien un Estado, para conseguir el bien común, o para evitar la propia muerte del Estado.

2.2. Michael Walzer

Esta consciencia de actuar con maldad para lograr el bien es conocida como el problema de las manos sucias en la actualidad. M. Walzer resume así la situación del político que se ensucia las manos: «si no fuera más que un hombre moral, sus manos no estarían sucias; si no fuera más que un hombre político, pretendería que sus manos están limpias» (Walzer, 1973, 168). Según la descripción de Walzer, parece que hay dos dimensiones antagónicas en el hombre, que generan una tensión cuando se encuentran unidas en una misma persona: la moral y la política. Un hombre que determina su voluntad solo por los aspectos morales no va a cometer acciones inmorales; en principio, sus acciones no deberían violar las normas morales y sus manos no se ensuciarían. Pero un hombre que se determina a actuar en función de objetivos políticos parece que está condenado a ser inmoral, a franquear las barreras morales que los hombres levantamos para encauzar una conducta que permita la convivencia. Por tanto, el hombre, en tanto que político, se ve obligado a tomar decisiones contrarias a la moral. No se trata, pues, de la dificultad que los hombres encuentran en ser morales, bien por el desconocimiento de cuál es la acción moral adecuada, bien por la falta de voluntad de hacer lo que ven con claridad que se debe hacer. En este caso una fuerza le determina a hacer algo incorrecto moralmente, pero la fuerza de la moralidad no sustrae a su conciencia el carácter incorrecto de su acción. Walzer pone dos casos imaginarios de manos sucias. El primero trata sobre la adquisición del poder. Un candidato para ganar unas elecciones debe pactar con un donante de la campaña que quiere construir un edificio público. El segundo caso gira en torno a una de las principales funciones que debe cumplir todo gobierno: mantener la seguridad y la vida de sus ciudadanos. El gobernante debe decidir, en este caso, si autoriza la tortura para obtener información sobre un grupo terrorista que planea una masacre de gente inocente.

Walzer asegura que el problema de las manos sucias no se limita solo al campo de la política, pero es aquí donde se manifiesta de una forma más nítida y donde se da más abundancia de casos, hasta el punto de pensar que es un rasgo central de la vida política. En cualquier caso, el político es una figura que se diferencia de otros actores sociales por varias razones. En primer lugar, el político actúa en nuestro nombre y en beneficio de todos aunque para ello tenga que actuar para sí mismo. En segundo lugar, los políticos son los responsables de nuestras reglas y normas y, por último, el político usa la violencia y la amenaza de violencia «no solo contra las naciones extranjeras en nuestra defensa, sino también contra nosotros» (WALZER, 1973, 163). La posición de Walzer con relación al problema de las manos sucias se resume en la idea de que hay una paradoja en el político, pues este actúa bien actuando mal. Para evitar consecuencias desastrosas o alcanzar grandes bienes, el político debe sobrepasar en ocasiones las barreras que nos levanta la moral.

2.3. INTERPRETACIONES DE LAS MANOS SUCIAS

Por su parte, Coady[3] analiza este problema y trata de ofrecer varias interpretaciones para salir de la paradoja o contradicción aparente que implica la conclusión de Walzer: que en ocasiones es correcto hacer algo incorrecto, lo que conlleva que «alguna acción es correcta e incorrecta al mismo tiempo».

Se puede hacer desaparecer la paradoja adoptando una posición absolutista dentro del deontologismo; asumiendo esta postura también desaparece el conflicto, pues la moralidad, en el caso del deontologismo kantiano, depende del principio del querer por el que se realiza la acción. Solo admitiendo este criterio para valorar moralmente la acción, es posible posteriormente evaluar las consecuencias de la acción. Según esta perspectiva, ante un posible caso de manos sucias, es necesario actuar moralmente y no mancharse las manos; así, no se puede matar en ningún caso gente inocente. Al menos para Kant, no se puede producir una situación de conflicto, pues siempre es necesario cumplir con el deber moral, pase lo que pase, como ocurre en su célebre ejemplo del asesino en la puerta que pregunta por su víctima. En esta situación, se produce una colisión entre proteger a la víctima y mentir, o decir la verdad y delatar al

[3] COADY, «The Problem of Dirty Hands», en *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, publicado por primera vez el 29 de abril de 2009.

perseguido por el asesino. Hay dos fuentes de obligación en este caso, pero para Kant no hay un dilema auténtico, pues debe prevalecer el cumplimiento del deber más fuerte: la obligación absoluta de decir la verdad. Aparte de que el absolutismo moral tomado en sentido estricto resulta poco realista en general y en política, «negar que alguien se ensucie las manos sobre la base de un principio absoluto es abandonar el lugar central que la noción de responsabilidad hacia los demás debe mantener siempre en el corazón de nuestras concepciones morales» (PARRISH, 2007, 8).

El conflicto contenido en las manos sucias puede interpretarse también dentro de la moral. Se puede pensar que la colisión se produce entre una moral de derechos y una moral de las consecuencias o utilitarista. En situaciones extraordinarias, una perspectiva consecuencialista puede invalidar una moral de derechos. Es el ejemplo que imagina Walzer, el de un político que se ve obligado a torturar a un terrorista pues de esa manera piensa que puede evitar una matanza de gente inocente. Desde esta perspectiva, el derecho a no ser torturado cedería ante las trágicas consecuencias que se derivarían de respetar en este caso ese derecho. Aunque también se podría interpretar como un conflicto de derechos: el derecho a no ser torturado frente el derecho a la vida de las posibles víctimas del atentado.

Desde un punto de vista utilitarista, se puede negar la existencia de un dilema en estos casos. Como se sabe, la moralidad de una acción, desde la perspectiva utilitarista, reside en sus consecuencias, en la felicidad de los hombres que se deriva de esa acción. Para lograr el máximo bienestar social se producen a veces algunos males aparentes, pero no es cierto que en un caso de manos sucias «tal decisión constituya realmente un dilema moral genuino» (PARRISH, 2007, 5). En ciertos casos, a la hora de tomar decisiones, puede que entren en conflicto el criterio de la utilidad con la incorrección o la injusticia moral desde otra perspectiva. Pero este conflicto es solo aparente, pues en último término, el criterio válido para determinar la moralidad de las acciones es único: su utilidad, por la que el dilema de las manos sucias es solo aparente y no real. Por tanto, si nos situamos en la perspectiva «auténtica» de la utilidad el conflicto se disuelve. Y si a veces varios cursos de acción entran en conflicto, aplicando el criterio de utilidad tal conflicto desaparece.

Coady propone también explicar la aparente paradoja de las manos sucias recurriendo a la moralidad de rol. Además de los principios generales de la moralidad, se pueden encontrar obligaciones morales especiales derivadas de los roles sociales, como es el caso de los abogados, médicos, etc. De esta manera se puede explicar que

de las funciones desempeñadas por el político se deriven obligaciones y derechos especiales que dejen sin efecto los de la moral general, como en los casos en que se produce una emergencia, que justificaría «ensuciarse las manos». Pero en general, señala Coady, es la moral general la que sustenta las morales particulares de las profesiones. Así, la moral general no puede justificar las obligaciones derivadas de un rol, como el de la mafia, y en ocasiones los deberes específicos de ciertas profesiones quedan invalidados por las obligaciones morales generales, por ejemplo, la confidencialidad que un abogado debe a su cliente puede ceder en ocasiones a deberes morales generales.

En el caso de la política, se produce una inversión, pues las situaciones de emergencia en política «requieren que la moralidad de rol triunfe sobre la perspectiva moral más profunda que da sentido a la moralidad misma del rol» (Coady, 2009, 10). Lo que supone admitir la excepcionalidad de la política. El problema de las manos sucias es posible explicarlo también acudiendo al concepto de dilema moral, pues ambos comparten muchos rasgos en común. Se disuelve la contradicción pensando que en la situación de manos sucias el agente se enfrenta a dos males y que debe escoger el mal menor, por lo que el agente no debe sentirse culpable.

La paradoja de las manos sucias tal vez se pueda disipar si tenemos en cuenta otro aspecto de la relación plural que mantienen la ética y la política. Es cierto que desde el punto de vista de la política como lucha, tanto para mantener el poder como para conservarlo, se dan situaciones en las que no se pueden soslayar los dilemas morales o los conflictos irresolubles entre política y moral. Pero también es cierto que la política no solo posee el aspecto de confrontación y de lucha, sino que además la política ofrece otro aspecto totalmente diferente al conflicto: la posibilidad de crear y ordenar una sociedad en la que se realice de alguna medida la justicia y se logre en mayor o menor grado el bien común. Desde Platón, la filosofía ha evaluado desde un punto de vista ético las diversas formas de gobierno según que estas sean más o menos justas. Incluso el pensamiento platónico es una reacción a los problemas de corrupción política que sufría, según el filósofo, la ciudad de Atenas. Al observar la injusticia de la política ateniense, Platón se vuelve hacia la reflexión para encontrar la forma de una sociedad auténticamente justa. El filósofo ateniense llega a un modelo ideal de Estado a partir del cual juzga los Estados existentes. El modelo ideal muestra que la justicia tiene un efecto de equilibrio y estabilidad en la sociedad. Por tanto, desde esa perspectiva la política aparece incluida y dependiente de

la moral. La actividad de la política se justifica en la medida en que se logra una sociedad justa. Esto no quiere decir, como se ha visto, que la actividad política se reduzca a la consecución de un orden justo, pues no hay que soslayar que la actividad política consiste también en la adquisición y el mantenimiento del poder, sin el cual toda ejercicio de la política resulta imposible. Se puede escapar, por tanto, de la contradicción admitiendo que además de la moralidad hay otra necesidad que a veces puede superarla, por ejemplo, la razón de Estado.

Pero la razón de Estado no implica de un modo directo una negación de la moralidad en política. Bobbio plantea el problema como un conflicto entre efectividad política y legitimidad. Que el poder político detente el uso exclusivo de la fuerza no implica que esté con ello justificado: «un poder basado únicamente en la fuerza de hecho puede ser efectivo pero no puede ser considerado legítimo» (BOBBIO, 1989, 117). Aristóteles, en su *Política*, insiste en que toda asociación y, por tanto, todo Estado, se constituye para alcanzar un bien, con lo que solo se justifica en la medida en que logra ese bien para el que ha sido creado. Además, solo un Estado justo puede crear las condiciones para alcanzar el bien de la sociedad política: «La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho» (ARISTÓTELES, 1999, lib. I, cap. 1). Para Agustín de Hipona es la justicia también la que separa y distingue los Estados legítimos de las asociaciones de malhechores: «Si de los gobiernos quitamos la justicia, ¿en qué se convierten sino en bandas de ladrones a gran escala? Y estas bandas, ¿qué son sino reinos en pequeño?» Y un poco más abajo recoge la famosa anécdota de Alejandro, ya referida entre otros por Cicerón:

> Con toda finura y profundidad le respondió al célebre Alejandro Magno un pirata caído prisionero. El rey en persona le preguntó: «¿Qué te parece tener el mar sometido al pillaje?» «Lo mismo que a ti —respondió— el tener el mundo entero. Sólo que a mí, como trabajo con una ruin galera, me llaman bandido, y a ti, por hacerlo con toda una flota, te llaman emperador (SAN AGUSTÍN, 1988, lib. IV, cap. 4).

Por esto, un teórico tan «realista» y técnico del poder político, como Maquiavelo, no descuida el hecho de que el Estado ha de cumplir, para ser legitimado, unas condiciones éticas. No se logra y se mantiene el poder por el poder, el teórico florentino solo apoya un poder fuerte y estable porque tiene mayor capacidad de estable-

cer relaciones armoniosas en una sociedad, donde los hombres particulares tienen la posibilidad de desarrollar sus facultades. Por esto, la virtud de los fundadores de ciudades se reconoce en «la ordenación de las leyes» (MAQUIAVELO, 2009, p. 423), no solo en su capacidad para llegar a una posición de fuerza en la que puedan ordenar jurídicamente una sociedad. Además, como ya había observado Aristóteles, entre otros, las distintas formas de gobierno se pueden volver ilegítimas: principado, aristocracia, democracia, son buenas pero pueden corromperse en tiranía, oligarquía, anarquía, al no posponer la ventaja personal ante el bien común (MAQUIAVELO, 2009, lib. I, cap. 1). Con lo que la idea de que los Estados tienen sentido si contribuyen al bien de la comunidad permanece en los pensadores antiguos y modernos.

Maquiavelo distingue el uso moral e inmoral de la autoridad; según que el gobernante sea prudente y virtuoso aquella se puede usar virtuosamente o no (2009, p. 455), de manera que sea conforme a «un modo de vida civil y libre» o a un «Estado absoluto y tiránico» (MAQUIAVELO, 2009, lib. I, cap. 9). Por esto, merecen alabanza «los emperadores que vivieron respetando las leyes y como buenos príncipes» (MAQUIAVELO, 2009, lib. I cap. 10) y reprobación los que vivieron de manera contraria. Por tanto, reconocer el problema de las manos sucias en política no lleva de forma directa a la opinión de que ética y política son contradictorias o independientes, más bien conduce al pensamiento de que sus relaciones son múltiples, aunque en ocasiones tortuosas, y contempladas, desde cierta perspectiva, contradictorias, como cuando el ordenador de un Estado se ve obligado a servirse de «alguna acción extraordinaria» para introducir un orden justo en la sociedad (MAQUIAVELO, 2009, lib. I, cap. 9).

Pero además de un ordenamiento justo de la sociedad parece necesario también, según la opinión de muchos pensadores, que los hombres que componen esa sociedad tengan una disposición favorable a actuar de una manera justa o moral, es lo que Rawls (1999) denomina «sentido de la justicia». Esta expresión, sin embargo, manifiesta un sentimiento muy antiguo en el pensamiento político. Ya se ha visto que para Platón la justicia tiene una doble dimensión que se refiere tanto al individuo como a la colectividad. Llamamos hombre justo al que posee una determinada configuración interior y justa a la sociedad ordenada según un criterio determinado. Aristóteles no olvida esta dimensión moral del individuo, que si posee la virtud y la justicia «es el primero de los animales», pero sin esa disposición interior que le permite mostrar una conducta justa «es el

ser más perverso y más feroz, porque sólo tiene los arrebatos brutales del amor y del hambre» (ARISTÓTELES, 1999, lib. I, cap. 1).

Por su parte, Maquiavelo expresa de un modo conciso esta dialéctica entre la justicia del ordenamiento de la sociedad y de las personas que componen esa sociedad: «las buenas costumbres necesitan de las leyes para mantenerse, las leyes para observarse necesitan también de las buenas costumbres» (MAQUIAVELO, 2009, lib. I, cap. 18). Es decir, la moral no se sostiene por sí misma, sino que necesita del apoyo del derecho, pues solo una sociedad con unas leyes justas puede mantener el «sentido de la justicia» en los individuos. Así, la moral, en tanto que disposición interior, solo perdura si la sociedad esta ordenada de una forma mínimamente justa, de otra manera los individuos acaban por perder esa fuerza interior que les empuja a actuar correctamente con los demás. Pero, por otro lado, un ordenamiento legal, por muy perfecto que este se muestre, tampoco tiene la capacidad de lograr una sociedad justa si los individuos carecen de la disposición para actuar correctamente desde un punto moral: «en una ciudad corrompida no hay leyes ni órdenes capaces de detener la corrupción general» (MAQUIAVELO, 2009, lib. I, cap. 18).

Por tanto, el ejercicio del gobierno requiere, por un lado, acciones que pueden entrar en conflicto con las normas morales cuando esta actividad supone una lucha con los otros políticos del país o con otros poderes estatales, a veces para lograr el poder, aunque «convertirse por violencia en príncipe de una república presupone un hombre malo»; lo mismo ocurre cuando se intenta defender los intereses nacionales frente a otros Estados. Este sería el fenómeno de las manos sucias, que, como se ha visto, está sujeto a diversas interpretaciones, algunas de las cuales no ven como un hombre necesariamente malo al que ejerce la violencia. Por otro lado, la actividad política, en su sentido recto, además de alcanzar el poder, implica procurar un orden justo a la sociedad legislando adecuadamente. Este aspecto de la política no presupone un hombre malo, sino al contrario un hombre bueno capaz de establecer un orden justo que tenga el poder de motivar a los ciudadanos para que se internen en las senda de una conducta recta y no corrupta. Este aspecto del político se ha asociado con frecuencia y de forma inequívoca a la moralidad del gobernante y ha sido motivo de las mayores alabanzas. Ya Aristóteles escribía así sobre esta función del político: «El primero que instituyó la asociación política hizo un inmenso servicio» (ARISTÓTELES, 1999, lib. I, cap. 1). Por tanto, si se ponen las dos realidades juntas, admitir el problema de las manos sucias no implica enfrentar las esferas de la ética y de la política, sino sola-

mente reconocer puntos de fricción entre ellas, sobre todo cuando se trata del problema de la violencia en el ejercicio del poder. Por último, para que una sociedad política alcance un grado suficiente de estabilidad, además de un poder fuerte y de un ordenamiento justo de la sociedad, es necesario que sus miembros posean lo que Rawls denomina el sentido de justicia, es decir, esa disposición a actuar de un modo justo.

3. SCHMITT: AUTONOMÍA Y SUPREMACÍA DE LA POLÍTICA, NEGACIÓN DE LA MORAL

Hay una postura, sin embargo, que pretende considerar la actividad política un ámbito autónomo y superior a las otras prácticas humanas. Un ejemplo de ella es el pensamiento de Carl Schmitt, que busca la esencia de lo político para diferenciarlo y contraponerlo al resto del conjunto de la praxis humana. Una vez que encuentra «la esencia de la política», la usa como el criterio para distinguir la política de cualquier otra actividad. Entonces las acciones serán más o menos políticas en función de su mayor o menor cercanía a esa esencia descubierta. El pensador alemán encuentra la esencia en la que reside la política en la contraposición «amigo-enemigo», las categorías específicamente políticas.

El enemigo político no se confunde con las otras categorías que definen otras disciplinas. Así, el enemigo, lo específicamente político, no tiene por qué ser ni feo (estética), ni malo (moral), ni competidor económico. «Es simplemente el otro, el extraño» (SCHMITT, 2010, 14). Además, los conflictos entre el amigo y el enemigo no se resuelven por normas establecidas de antemano, ni por la mediación de un tercero, solo los pueden resolver los propios participantes. Cada uno decide la forma de ser diferente, el conflicto representa «la negación de la forma existencial propia» de ambos contendientes, por lo que cada uno ha de rechazar o combatir la forma existencial del contrario para preservar la de uno mismo. El enemigo en política es el enemigo público: «el *hostis*, no el *inimicus* en un sentido amplio» (SCHMITT, 2010, 15) esto es, el enemigo del Estado y no el competidor o el contrincante privado. La contraposición política es la más intensa. Por tanto, el sujeto primordial de la lucha política es el Estado, la unidad política organizada que le corresponde decidir quiénes son los amigos y los enemigos. Después, se generan conceptos secundarios de lo político que dan lugar a la política religiosa, económica, educativa. A su vez, también se pueden generar

antagonismos dentro del Estado. Como prueba de que lo político reside en esa distinción entre amigo y enemigo, Schmitt observa que las ideas y palabras políticas «poseen un sentido polémico» y que en la lucha política intraestatal se emplea el término político «como sinónimo de político partidario» (SCHMITT, 2010, 17).

Desde esta perspectiva la guerra ocupa un lugar central en la política, considerada tanto como el combate armado entre unidades políticas organizadas como el combate en el interior de una unidad organizada, o guerra civil. La guerra es fundamentalmente enemistad, «negación esencial del otro ser». Pero la política no es solo combate militar, ni su objetivo es la guerra, sino más bien su presupuesto; la política solo se puede entender a partir de esta contraposición: amigo-enemigo, más allá de los otros tipos de juicio de valor. Las otras esferas de la actividad humana están subordinadas, según Schmitt, a la política, por lo que las otras contraposiciones (morales, jurídicas, religiosas, etc.) adquieren el carácter de lo político cuando se intensifican y llegan a generar la contraposición amigo-enemigo. Pero cuando la moral y la religión adquieren esta contraposición ya se han transmutado en política, que no consiste en la guerra misma, sino que es un comportamiento determinado por la posibilidad de la guerra. En economía, por ejemplo, la clase deja de ser un concepto económico cuando se convierte en lucha. La lucha ya no es solo económica, sino política.

Lo decisivo en la práctica política reside en determinar quién establece los que han de ser amigos y enemigos, es decir en determinar la oposición amigo-enemigo público; en la medida en que una persona o una institución logra recabar para sí este poder, se convierte en un elemento político: «La unidad política es simplemente, por su esencia, la unidad determinante, y es indiferente de qué fuerzas alimente sus últimas motivaciones psíquicas. Cuando existe, es la unidad suprema; es decir, la unidad que decide los casos de gravedad determinante» (SCHMITT, 2010, 24). Por ello, al Estado le corresponde el *ius belli*, esto es, decidir cuándo combatir y contra quién. Pero al Estado también le corresponde la tarea de pacificar su territorio; «construir la tranquilidad, la seguridad y el orden» para que las normas jurídicas puedan funcionar. Para pacificar dentro del Estado, a veces se debe determinar el enemigo interno, mediante el ostracismo, la exclusión, situar a alguien fuera de la ley. Pero con normas éticas o jurídicas no se puede justificar una guerra. El enemigo solo existe en sentido político: «Las construcciones intelectuales que exigen una guerra justa sirven a un objetivo político» (SCHMITT, 2010, 34). Schmitt sostiene que existe una relación entre

la antropología política y la concepción del Estado de naturaleza. Hay teorías que defienden que el hombre tiene una irresistible inclinación a deslizarse por la pendiente de la maldad si no encuentra algo que se le oponga: animalidad, impulsos, afectos son el núcleo de la naturaleza humana. En cambio, las teorías que presuponen que el hombre es bueno son liberales, están orientadas contra el Estado, al que hay que mantener dentro de unos límites. El liberalismo trata de limitar lo político desde la ética y someterlo a lo económico. La esfera de lo político está determinada en última instancia por la posibilidad real del enemigo, por eso las concepciones auténticamente «políticas» no tienden a aceptar el optimismo antropológico. El pesimismo reconoce la existencia real o la posibilidad de una diferenciación entre amigos y enemigos. Además, «las peores enemistades se producen justamente cuando en ambos existe la convicción de la verdad, la bondad y la justicia» (SCHMITT, 2010, 39).

Una vez que ha encontrado la contraposición específicamente política, Schmitt compara la política con otras esferas para determinar lo que es más o menos político, según se acerquen o se alejen de esa esencia descubierta en lo político. Así, el derecho, en cierto modo, se puede reducir a la política, pues la contraposición que defiende el derecho «justo-injusto» en realidad se sostiene dentro de la lucha política y no es un más que un arma de lucha en la oposición amigo-enemigo. Para el pensador alemán, el derecho natural, que a veces se esgrime como un orden justo con el que se juzga el derecho positivo, no supone un orden superior, sino que se revela como un orden distinto con el que otras personas quieren gobernar. El supuesto orden superior del derecho natural no es más que una expresión por la que un grupo quiere gobernar a otro de un orden inferior: «son siempre grupos humanos concretos los que luchan contra otros grupos concretos en nombre del Derecho, de la humanidad, del orden o de la paz» (SCHMITT, 2010, 41). Las otras esferas distintas de la política se reducen, según Schmitt, a la esfera política, pues acaban siendo «un medio político utilizado por personas que se combaten». Como lo político se identifica con la capacidad de hacer la distinción entre amigos y enemigos, una ausencia de esa capacidad es un síntoma de «agotamiento político».

Schmitt ve tanto en la ética como en la economía los dos grandes rivales de la política, que hacen que esta llegue a perder su esencia. Las concepciones políticas se han desnaturalizado gracias al liberalismo y a sus neutralizaciones y despolitizaciones. Según Schmitt, no se puede llegar a una idea específicamente política a partir del liberalismo, pues el individualismo que defiende niega lo político y

desconfía del poder y del Estado: «existe una política como contraposición polémica a las limitaciones de la libertad individual en las formas de política comercial, eclesiástica, educativa, cultural» (SCHMITT, 2010, 42). Pero no existe una política liberal en sentido amplio, sino una crítica liberal de la política para limitar el poder del Estado, contra la opresión que coacciona y limita la libertad individual y para asegurar dicha libertad. Los conceptos de la crítica liberal se mueven entre el ámbito de la ética y la economía para negar lo político, con la ayuda del derecho y la propiedad privada. La crítica liberal desnaturaliza los conceptos políticos: «La lucha se convierte en competencia por el lado económico y en discusión por el lado espiritual». Así desaparece, según Schmitt, la guerra y la paz para dar lugar a «la eterna competencia y la eterna discusión» (SCHMITT, 2010, 44). El Estado se hace sociedad, que por el lado ético «es una concepción ideológica humanitaria de la comunidad». La voluntad de repeler al enemigo se convierte así en un ideal o programa social racional que genera enormes peligros para los derechos individuales.

Schmitt ve en las demás áreas de la actividad humana solo disoluciones de lo político, que pierde su sentido específico y cae bajo una moral individualista; de este modo las esferas distintas de la política adquieren su autonomía, pero se la niegan a la política. Lo específicamente político cae bajo las normas de la moral, del derecho, de la economía, etc. El programa de la Ilustración liberal que critica la violencia del Estado y su idea de progreso es la de un perfeccionamiento intelectual y moral de la humanidad. La línea se movía en dos puntos: «iba del fanatismo a la libertad y la mayoría de edad espiritual; del dogma a la crítica... de la oscuridad a la luz» (SCHMITT, 2010, 45). Así la Ilustración europea, según Schmitt, entabla una lucha para defender la libertad, el progreso, la razón (junto con la economía, la industria y tecnología) contra el feudalismo, la reacción, la violencia, el Estado y la guerra, en resumen la política entendida como parlamentarismo contra la política entendida como dictadura. La Ilustración propone, según Schmitt, el entendimiento y el diálogo frente a la violencia. Constant, por ejemplo, afirma que la época moderna busca los bienes necesarios mediante el entendimiento pacífico, «la otra mediante la guerra y la violencia». El cálculo civilizado frente al impulso salvaje. La guerra ha perdido su utilidad, concluye Schmitt. Y aunque el progreso no produce por sí mismo el perfeccionamiento humanitario-moral, la atmósfera intelectual de Europa permanece llena de esta interpretación histórica del XIX. Otra muestra de esta tendencia es Oppen-

heimer, que contrapone la sociedad, esfera pacífica de justicia, al Estado, región de violenta inmoralidad. Schmitt piensa, por tanto, que la autonomía de los diferentes ámbitos de la vida humana pone en peligro la política, cuya esencia consiste en la lucha, donde hay enemigos y aliados. Por esta razón, cree que el juicio moral sobre la política hace que esta se desvirtúe y se desnaturalice.

Aun admitiendo que esa supuesta esencia de la política sea un componente importante y necesario en la actividad política, no es posible reducirla a ese elemento. Aunque no sea posible eliminar la dimensión violenta en la política, eso no significa que algo sea político solo en la medida en que su presupuesto sea el conflicto, la guerra y la violencia. Y a pesar de que en ocasiones la contemplación de la vida política nos lleve a pensar como Schmitt, que la política se reduce a una lucha sin cuartel entre los diversos bandos, cuyo único sentido sea alcanzar la supremacía de cada uno, no se puede afirmar que la política tenga solo esa dimensión. Mejor que pensar en términos de esencias, al estilo platónico, y juzgar los hechos según se acerquen o se alejen de esa supuesta esencia para decidir su carácter político, es observar la propia actividad política y ver cómo esta evoluciona sin dejar por ello de ser política. Así, el hecho de que muchos procedimientos políticos hayan dejado de ser violentos, como por ejemplo establecer quién es el gobernante, no implica que la actividad política sea menos política. Tampoco el hecho de que, gracias a la ética, se haya introducido la discusión y la no violencia como medio de alcanzar leyes mediante acuerdos no desnaturaliza la política; sencillamente se transforma, a veces para lograr unas condiciones de vida mejor para los miembros de esa sociedad. Tampoco puede interpretarse toda apelación al derecho o la moral como un mero subterfugio para la lucha política, aunque a veces sea efectivamente así. La moral no es siempre un arma política, cuyo sentido se limite a su eficacia en la lucha política. Ya se ha discutido y argumentado ampliamente que es posible preferir unos valores morales a otros, como el respeto de los derechos para la convivencia, aunque también es necesaria una crítica de la moral en el sentido de ponerle unos límites.

La moral no puede ser expulsada de la política, pero ésta, como cualquier ámbito de la vida, no puede estar sometida a cualquier moralismo, entendido este como «distorsiones de la moralidad». Para Coady «el moralismo es una especie de vicio implícito en ciertas formas de practicar la moralidad o de ejercer el juicio moral» (Coady, 2008, 15), es decir, se trata de emitir juicios morales de una forma inapropiada debido a diversas circunstancias. Este autor dis-

tingue varios tipos de moralismo: moralismo de alcance, de enfoque desequilibrado, moralismo de abstracción, moralismo absolutista.

El primer tipo de moralismo ya se ha tratado en cierto modo. Hay personas que tienden a juzgar desde un punto de vista moral cualquier problema y ven por todos lados problemas morales, de modo que intentan hacer obligatorias ciertas acciones y posturas que, como máximo, pueden ser recomendadas. Esto sin duda provoca una pérdida de fuerza para los verdaderos problemas morales al no hacer distinción entre lo que realmente se puede juzgar desde una perspectiva moral y lo que no.

El moralismo de enfoque desequilibrado es una distorsión de la moral que se produce al dar más peso o importancia de la que tiene a un conjunto de problemas morales sobre otros que tienen tanta o más importancia. Un ejemplo típico de este moralismo es el de la moral sexual. Este tipo de distorsión puede ser asimilado a la primera clase (de alcance), si se piensa que muchos aspectos de la sexualidad no entran dentro de la moralidad en sentido estricto: sobre la mayor parte de ella se pueden ofrecer consejos pero no normas obligatorias. Para algunos, sin embargo, no hay más vicios que ciertos tipos de comportamiento sexual y que son determinantes a la hora de valorar cualquier cargo público. Cualquiera puede recordar algunos casos célebres en algunos políticos, donde se mezclan las cuestiones privadas con las públicas. Otro problema es que a veces los escándalos sexuales vienen mezclados con violaciones de normas que deben respetar las personas por su condición de cargos públicos: favorecer con dinero público a algún amante, o aprovecharse del cargo para mantener relaciones sexuales, etc. El error del moralismo de imposición o interferencia consiste en que lo que pueden ser juicios morales válidos en su objeto son impuestos inapropiadamente a otra gente. Aquí nos encontramos con el problema del relativismo. El moralismo absolutista consiste en afirmar que las prohibiciones y las obligaciones morales tienen que cumplirse en cualquier caso, es decir, las normas morales son absolutas y no dependen de las circunstancias o situaciones. La moral tiene que ser sometida a crítica precisamente para no perder la función que tiene encomendada, un mundo repleto de moral acaba por hacer perder el sentido de ésta, que lo tiene, también dentro de la política. El juicio moral sobre la política se extiende tanto al ordenamiento jurídico, en la medida en que éste proporciona un marco para desarrollar la justicia, y sobre las acciones de las personas e instituciones que intervienen de alguna manera en el ejercicio del poder.

En este contexto, es fundamental recuperar las reflexiones que Max Weber realizó en su famosa conferencia sobre «El político y el científico» (1981). En ella, insistió en que es cierto que la política no se hace sólo con la cabeza, pues las convicciones, las creencias profundas también son importantes. Pero, al mismo tiempo, alertaba contra las tendencias a dejarse guiar en política por el «discurso de la montaña» y a dejarse embriagar de sensaciones románticas. El moralismo puede que, en ocasiones, nos haga sentirnos mejor, puede que, a menudo, nos lleve a creer que es la vileza ajena la que lleva al mundo al desastre y que es culpa de los otros este estado de cosas. Cuando las circunstancias son muy diferentes a las soñadas, huir de la reflexión por las consecuencias de los actos propios y fundirse en una mística sensación de verdad tal vez sea balsámico para el político. Pero las consecuencias para la sociedad pueden ser terribles. Hacer política sólo desde la convicción, desde la ideología, desde las creencias puras es una farsa con resultados normalmente funestos.

Frente a ello, a Weber le resultaba conmovedor cuando alguien lo suficientemente maduro era capaz de sacrificar convicciones y asumía una ética de la responsabilidad, cuando alguien pensaba en las consecuencias y dejaba claro que no «podía ser de otro modo» y actuaba de forma coherente con esta ética en la que se consideraban no sólo los principios, sino también los efectos de los actos. La ética de la convicción y la de la responsabilidad no tienen por qué ser contrapuestas, antes bien, son complementarias y sólo juntas constituyen a la persona con auténtica vocación política. Las convicciones, los sueños son imprescindibles, nada habría cambiado en el mundo si no se hubiera buscado lo que, en su momento, parecía imposible. La política incluye este tratar de hacer posible lo ideal. Pero, al mismo tiempo, un político con vocación tiene que ser capaz de no quebrarse cuando vea claramente que no puede alcanzar el ideal, cuando ve cómo los sueños se disipan y tiene que aceptar realistamente el mal menor. Saber actuar con responsabilidad cuando las circunstancias claramente nos indican que las convicciones llevarán a la comunidad al desastre, es uno de los requisitos esenciales del político de vocación, aquél que puede ejercer el liderazgo e, incluso, ser un héroe capaz de los mayores sacrificios y la máxima ejemplaridad.

4. LA CORRUPCIÓN Y LA NECESIDAD DE CONTROL

El principal problema que surge con las personas y las instituciones es que son susceptibles de corrupción, la cual consiste en que

durante el ejercicio de cargos públicos, tanto unas como otras pierden, por cualquier motivo, el freno que les impide actuar contra la ley y en disonancia con la finalidad que tienen asignada esos cargos. En general, el problema de la corrupción se plasma, en estos casos, por una desviación de la orientación original al bien público hacia el interés privado, como ya señalaba Aristóteles. Coady lo expresa del siguiente modo: «los que detentan cargos públicos y los que tratan con ellos en su capacidad pública se desvían [...] de las responsabilidades y deberes moralmente legítimos inherentes a ese cargo público para asegurar un beneficio privado» (COADY, 2008, 91). Como, incluso con la existencia de leyes muy buenas, es posible que los cargos públicos se corrompan, es necesario establecer controles específicos tanto para prevenir como para castigar los delitos.

En el caso de los cargos públicos, tanto políticos como funcionarios, la tensión entre el bien común y el interés privado adquiere una tonalidad específica. Es cierto que todo ciudadano está sometido a unas leyes que ordenan la sociedad y que de alguna forma su interés privado está limitado por el bien común. Esta contraposición adquiere en la función pública un dramatismo especial, debido a las obligaciones y deberes que se derivan del ejercicio de un cargo en la administración, pues los que desarrollan su actividad en ella están obligados a cumplir las funciones de la administración, que consisten en llevar a término las decisiones tomadas para alcanzar el bien público. Por esta razón, toda acción, en principio, que tiende a la satisfacción de un interés privado puede colisionar contra el fin general de la organización para la que se trabaja: el conflicto entre el interés organizativo y el privado es mucho más peligroso en el ámbito público que en cualquier otra actividad de carácter privado, y aquí el juicio moral tiene una aplicación clara y definida. Naturalmente que las leyes son necesarias para atajar toda clase de conducta desviada, pero a veces no es suficiente, pues detrás de procedimientos administrativos impecables se pueden esconder múltiples y numerosos delitos, que, a veces, solo es posible evitarlos si cada uno aplica a sus propias decisiones y acciones los límites que le marcan la moral para no desviarse de la orientación legítima en su trabajo.

Por eso es necesario tratar el problema de la corrupción; sin que para ello sea necesario emitir juicios sobre la naturaleza del hombre, sobre su bondad o su maldad. Más bien hay que observar la conducta de los hombres que se han dedicado o se dedican a la función pública para comprobar que los casos de corrupción han sido numerosos a lo largo de la historia y lo son en la actualidad, para conocer mejor el alcance del problema, para «sacar a la co-

rrupción de la zona de sombra de lo oculto a la que por lo general ha sido reservada» (BRIOSCI, 2010, 30). Parece evidente, entonces, que algunas formas de poder conducen, aunque no de una forma necesaria, a la corrupción, pues la probabilidad de colisión con el bien común es mayor que en profesiones ajenas al poder. Ahora bien, no solo las profesiones al servicio de la función pública están expuestas a la corrupción, sino que, con mayor o menor probabilidad según las circunstancias de la profesión, el desempeño de un trabajo puede conducir con mayor o menor facilidad a cometer delitos.

Según los sentimentalistas (HUME, BURKE, SMITH), la conducta humana está determinada por sentimientos o pasiones de primer orden y por sentimientos de segundo orden, como las juicios morales del espectador imparcial de Adam Smith. Aunque los hombres se muevan por numerosas y variadas pasiones naturales, la naturaleza humana, según los sentimentalistas, es relativamente uniforme en el tiempo y en el espacio, por lo que su conducta es relativamente predecible. Además, las circunstancias en que se desenvuelve nuestra vida provocan en nosotros una serie de maneras y de hábitos que conforman nuestro carácter. Las condiciones y circunstancias que se derivan del ejercicio de una profesión hace que nuestras disposiciones naturales y adquiridas se modifiquen, a su vez, por lo que las personas que pertenecen a una profesión desarrollan, en mayor o menor medida, rasgos comunes adquiridos en su carácter debido al desempeño de las funciones inherentes a esa profesión: «un soldado o un sacerdote tienen distintos caracteres en todas las naciones y épocas (HUME, 1987, I, XXI, 4. «Of National Characters»). En términos generales, las mismas circunstancias engendran parecidas pasiones. Algunos individuos no someten su conducta a estas inclinaciones generadas por las circunstancias, pero en general esa afección común gobierna la conducta de la mayoría, por lo que es posible, conociendo las circunstancias en que se ven envueltos los individuos, predecir el tipo de conducta que pueden desarrollar a partir del tipo de inclinaciones que pueden producir esas circunstancias en dichos individuos. Como las mismas causas producen los mismos efectos, es posible realizar predicciones según ciertas reglas generales. «La principal tarea de los filósofos es considerar el curso general de las cosas. Puedo añadir que es también la principal tarea de los políticos; en especial el gobierno interno del Estado» (HUME,1987, II.I.2, «Of Commerce»). Hay que estudiar, por tanto, la naturaleza del hombre y observar los efectos que producen los hábitos que generan «las circunstancias de la vida civil».

Hay circunstancias que son adecuadas para trabajar sobre la mente, como los motivos o razones, y que hacen que un conjunto peculiar de maneras sea en nosotros habitual (HUME, 1987, «Of National Characters»). Esto es lo que fija el carácter de las diferentes profesiones, que modifican las disposiciones naturales. La diferencia se encuentra en las circunstancias, «cuya operación es eterna e inalterable». Así, en las personas cuyas ocupaciones implican violaciones de la privacidad de otros, tales como periodistas, detectives, policías, etc., se produce casi inevitablemente una pérdida de sensibilidad ante estas situaciones, por lo que hay una mayor probabilidad de que un profesional de este tipo pueda corromperse provocando un daño en las personas cuya privacidad es violada. Es un hecho comprobado que ciertas formas de poder pueden conducir a cometer malas acciones.

El papel social lleva a efectos previsibles en el carácter de la persona que desempeña ciertas funciones de carácter público, como el abuso de poder, si no hay controles morales o institucionales adecuados. Ciertas personas, al ocupar cierta función social, pueden llegar a corromperse y, por tanto, actuar mal. Además, los que poseen autoridad tienen por ello más fuerza que los demás. Sus medios son así más efectivos para causar daños, usando el poder que les ha sido concedido. Los políticos y funcionarios pueden usar las leyes para su beneficio personal. En ciertos puestos de responsabilidad hay personas que sucumben a la tentación de beneficiarse personalmente de su posición. En todo caso, cualquier papel social puede conducir a formas de delito. En la familia se pueden dar casos de abusos de menores, nepotismo, etc. Lo cual no significa que sean instituciones malas en sí mismas, pero sus funciones pueden corromperse y para atajar que todo esto se extienda es necesaria una labor de control: los mandatarios prudentes deben prever y tratar de mitigar los males concomitantes que conlleva una profesión.

Burke (1869), por ejemplo, habla de los partidos políticos como elementos necesarios para un gobierno libre. Sin embargo, los partidos pueden tener, a veces, efectos negativos cuando degeneran en facciones. Esto no significa que los partidos sean malos en sí; como toda profesión no es mala en sí misma, pero su práctica puede degenerar en delitos debido a las circunstancias en que se ejerce. Burke reconoce que las malas prácticas se puedan derivar de cualquier profesión y que a cada una se le pueden asociar una clase particular de vicios, pero que de ninguna manera son inevitables en cada individuo que pertenece a esa profesión. Porque se sabe, según la experiencia, a qué tipo de males está sujeta cada profesión, es tarea de

los mandatarios prevenir en la medida de lo posible que los individuos caigan en esas prácticas inmorales «asociadas» a cada profesión y castigar cuando el daño ya ha sido hecho. Cuando los hombres se corrompen a causa del desempeño de su profesión, se desencadenan abusos de poder que provocan daños a los demás y a la sociedad en general, por lo que es una labor fundamental la observación, la prevención y el castigo de estas conductas para proteger la sociedad. Los adultos que trabajan con niños pueden llegar a cometer abusos sobre ellos. Los que trabajan con dinero, pueden malversarlo. Si trabajan con información confidencial, pueden abusar de esa información. Los que confiscan drogas pueden apropiárselas, etc. El problema se plantea en general cuando las personas se colocan en cierta posición donde se enfrentan a la tentación y la oportunidad de corromperse.

Burke (1869) insiste en que la posible corrupción a la que se exponen los trabajadores por el carácter de su actividad laboral no supone una objeción contra el tipo de trabajo ni que los vicios sean inevitables en cada individuo. Lo que ocurre es que cada individuo debe hacerse responsable en el desempeño de las funciones de su papel y para esto es necesaria una educación moral que le represente de una forma clara y nítida cuáles son los límites dentro de los cuales debe ejercer su profesión, sin hacer daño a los demás y a la sociedad. Por esto, no se trata de evitar las situaciones críticas a las que conduce cualquier profesión, pues hay que ejercerla, sino de eludir los males concomitantes gracias a una clara conciencia moral. Hay que ejercer las diferentes profesiones, sin embargo, es responsabilidad de cada persona no cometer los delitos hacia los que pueden tender los diversos oficios.

Hume, por su parte, reconoce la debilidad de la naturaleza humana ante las tentaciones que se pueden presentar a lo largo del desempeño de una profesión, por lo que «hay que paliar lo que no tiene cura» e «instituir personas, bajo la apelación de los magistrados, cuyo peculiar oficio es ordenar los decretos de la justicia, castigar a los transgresores, corregir el fraude y la violencia» (HUME, 1987, «Of the Origin of the Government», I, V, 3). Esa debilidad en la naturaleza humana hace indispensable que en la sociedad se dicten normas contra el fraude. Por tanto, para que la sociedad se mantenga estructurada, se hace necesario crear procedimientos para castigar los delitos provocados por el ejercicio de las profesiones. La justicia es una parte indispensable de una paz y seguridad duradera y la impunidad para los crímenes graves ha desembocado a veces en estallidos de violencia. Por tanto, la coacción que se ejerce contra el

crimen no es tan mala como los propios crímenes, pues no se puede dejar que actúen libremente los que cometen tales crímenes. Así, es necesario que los que legislan y los que tengan que ver con la configuración de «sistemas humanos» tengan en cuenta este aspecto de la realidad de la mala conducta. Aunque el propio sistema del castigo legal para el crimen puede generar corrupción y abusos de poder, esto es mejor que dejar el sistema en manos de la venganza privada.

Como las personas, en general, están dominadas, al menos en parte, por el interés particular, han de ser controladas, de manera que ese interés se modere en ellas y que cooperen al bien público. Como el control interno de la moral falla en algunas personas durante su ejercicio profesional, las inspecciones y los controles pueden contribuir a que se cambien los motivos por los que se actúa profesionalmente, de modo que la tendencia hacia el interés privado sea sustituida por la inclinación hacia el bien público, incluso en aquellas personas en las predomina claramente el interés particular. De ahí que una parte de las que leyes que regulan la administración de los asunto públicos deba tener como objeto el control de la depravación a la que pueden someterse algunos profesionales de la administración, sean políticos o funcionarios.

Ahora bien, no hay que dejar de considerar que las propias leyes pueden promover la corrupción. Pues incluso unas leyes bien pensadas para evitar la corrupción, no lo podrán conseguir por ellas mismas, ya que los procedimientos legales para evitar los delitos son imperfectos. Siempre se intentará hallar formas de abusar del sistema, y se encontrarán por muy perfecto que el sistema esté diseñado. En cualquier trabajo y en cualquier posición se pueden dar casos de corrupción y de abuso de poder, al perderse el sentido de la justicia y de lo correcto: «los medios criminales, una vez tolerados, se prefieren enseguida. Ofrecen un atajo más corto para conseguir un objetivo que a través de la vía pública de las virtudes morales» (BURKE, 1869, III, 339). Además, hay que tener en cuenta que algunas profesiones están más expuestas que otras a la corrupción y al abuso del poder. Para estas profesiones es más necesario si cabe establecer con nitidez cuáles son los deberes que se derivan de su ejercicio y describir las posibles conductas que se desvían de lo recto. La política es una de ellas.

5. CONCLUSIONES

En numerosos países la corrupción política es muy elevada, en las dictaduras ello lleva a menudo a la generación de movimientos

de resistencia no siempre exitosos, como se ha visto en Egipto recientemente. Pero en las democracias, donde dicha corrupción de la política no tiene por qué ser aceptada forzosamente, esa situación genera también movimientos de protesta expresa o tácita —a través de la baja participación en elecciones, a través de las encuestas de opinión, etc.—. Pues bien, este tipo de respuestas tienen el inmenso peligro de que, manifestando un lógico rechazo de la corrupción política en las democracias, acaben generando mayor corrupción política: la propia de los regímenes autoritarios o de las democracias iliberales. La crítica al funcionamiento de la democracia de mínimos debe llevar a demandar una democracia de más calidad, no una ausencia de democracia. Frente a la corrupción política no se puede pedir menos política, sino política de mayor calidad. Por desgracia, la tendencia actual de nuestras sociedades es a olvidar que la política nace para evitar la guerra civil, y que su fin es generar un gobierno que promueva el interés general. Porque ¿quién si no lo promoverá? El hecho de que la política democrática no funcione bien en la práctica no implica que no sea necesaria y que sus fundamentos no sean nobles.

Un rasgo del autoritarismo es la promoción de la despolitización; con ello se consigue que los ciudadanos no cuestionen las decisiones del gobierno. Un rasgo de la actual despolitización y apatía democráticas es que se cede a opacos espacios de decisión la toma de decisiones fundamentales sin ningún control democrático. Por ello, la defensa de la democracia de calidad en este momento histórico responde también a un temor ante la pérdida de capacidad del sistema político para procesar demandas y dar respuestas coherentes. Cuando la gente vota, elige representantes y políticas, y espera una cierta coherencia en la actuación de los elegidos con las políticas que prometieron defender. Ahora bien, si todos los aspirantes a representantes defienden lo mismo, si no hay opciones reales de políticas alternativas, dado el control sistémico de la agenda de gobierno; o si, existiendo alternativas, éstas son ficticias, pues, al final, en su ejercicio como representantes electos los gobernantes actúan dominados por prioridades y criterios ajenos a lo que la sociedad demanda y necesita, olvidando la lealtad a sus promesas y la preocupación por su sociedad, la pregunta obvia es para qué votar. La democracia de calidad pretende restaurar el derecho de los ciudadanos a gobernarse, y el derecho a hacerlo eligiendo gobiernos que los tratan como iguales.

Uno de los rasgos de la sociedad moderna es que la agenda de opciones para el que elige se acorta peligrosamente. Esa agenda se

define a través de las leyes, las leyes determinan qué es o no posible para los ciudadanos. Pero las leyes hoy están cada vez más predeterminadas en sus grandes opciones. Y, además, el código de elección, es decir, las reglas que le indican al que elige cuándo lo hace bien o mal, y por qué debe preferir una sobre otra opción, empiezan a ser muy débiles. Hay una crisis de los valores que guían nuestras opciones porque la educación pública ha perdido esa capacidad codificadora. En general, como dice Bauman (2001), las instituciones políticas están dejando de ejercer esa labor de definir la agenda y el código de elección, y la están cediendo a fuerzas ajenas a ellas mismas, más en concreto la están cediendo al mercado. Hay una separación del poder y de la política. El poder está en opacos espacios de decisión fuera del ámbito político, y la política sólo legitima decisiones externas a ella.

En suma, la defensa de una democracia de calidad es un intento, tal vez inútil pero éticamente ineludible, de rebelarse frente a esta pérdida de espacio de la política, ante esta colonización de la razón económica y su expansión invasora. Hay en el fondo de numerosas críticas actuales a la política la expresión de un pensamiento «impecable», que nos convierte en «ciudadanos insatisfechos irresponsables de nuestras decisiones, creyentes en la fe de la armonía política, incapaces de enfrentarse a las escisiones a las que conducen las decisiones políticas, sin posibilidad de desarrollar su autonomía de juicio en el medio de autocomplacencia en el que se mueven, sin tensión ciudadana alguna y en minoría de edad permanente, viviendo el sueño sin límites de la adolescencia política en la que todo es posible y, además, sin costes» (DEL ÁGUILA, 2000, p. 22). Se pide a la política y a los políticos que resuelvan todos los problemas pero, a la vez, que lo hagan de forma simultánea y con respeto de todos los derechos, valores y principios. Las circunstancias excepcionales no existen, los conflictos de valores se superan mágicamente, los diferentes intereses se conjugan perfectamente. La consecuencia, obviamente, es que la política no funciona, no resuelve problemas o lo hace con sacrificios excesivos para la ciudadanía. Este discurso es deslegitimador por necesidad, impide la satisfacción con modestos resultados. Sus rasgos demagógicos son fruto de un intento claro de sustitución en la toma de decisiones, pero sin asumir las responsabilidades por los errores.

Pero, a su vez, otro tipo de pensamiento sobre la política resurge continuamente. Éste más complejo y sutil, pero todavía más peligroso. Ya hemos visto cómo para Carl Schmitt la política se fundamenta en la distinción entre amigo y enemigo, se basa en la idea de un

ser humano dominado por el mal y que amenaza. La vida adquiere sentido y propósito cuando identificamos claramente al enemigo. De la misma forma, la manera de estar seguro con otros se produce cuando el enemigo es común. Toda la pretensión del liberalismo de poder compartir unos principios éticos comunes nos aleja de la política, que exige confrontación y lucha. El intercambio económico tampoco puede guiar nuestras vidas, pues nos hace dependientes del dinero, dominados por intereses bajos. Los grandes momentos históricos de un pueblo son cuando adquiere clara conciencia de su enemigo, en ese momento la política externa guía a la interna y las posibilidades siempre presentes de guerra civil desaparecen. La adquisición del poder, por ello, llevará a intentar reforzar la unidad del Estado en una lucha contra el enemigo interno y externo. Esta lucha hace que sobren las instituciones de representación y que se busque el contacto directo del líder con el pueblo.

Este resumen del pensamiento de Schmitt, creo que nos permite situarnos ante los peligros de concepciones trágicas de la política. La política es esencial para nuestras vidas, sí, pero no podemos hacer que la política lo justifique todo. La idea de un enemigo externo justificó al régimen nazi la invasión de Polonia, la idea del enemigo interno permitió la eliminación de la oposición y el intento de exterminio judío. Esta idea de la política puede arrastrar, finalmente, a un pensamiento totalitario en el que la esfera privada es aniquilada y que genera un «helado razonamiento» (ARENDT, 1987) que niega hasta los más mínimos derechos a la población que se protege. En versiones más o menos edulcoradas, este pensamiento lleva al pensamiento «implacable» que se basa en la idea de que existe una prioridad absoluta de los imperativos centrados en la conservación y protección de la autoridad estatal sobre los derechos individuales y la justicia (DEL ÁGUILA, 2000).

En consecuencia, frente a las opciones apáticas, implacables e impecables, es preciso seguir reivindicando la política, la política como «la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad» (CRICK, 2001, p. 22). Y frente al avance de la economía, como expresión de las nuevas ideologías tecnológicas, podríamos decir, de nuevo con Crick, que la economía es ciertamente una ciencia, pero «sólo en el importante sentido de que puede indicarnos el coste de cada demanda social, calculado en términos de las otras demandas que obliga a desoír. Lo que no puede hacer es decidir la legitimidad de

las demandas, ni siquiera de las que sean económicamente restrictivas o disparates económicos» (CRICK, 2001, p. 122).

Como conclusión, hemos de insistir en que la política no nos permite alcanzar ideales como por ensalmo, ni nos permite anclarnos en estados de felicidad permanentes, porque es una realidad continuamente en marcha, que construye cada día acuerdos y desacuerdos, que, en frase de origen kantiano, nos genera una tensión inevitable y enriquecedora entre los consensos alcanzados y los inevitables desacuerdos, entre los insaciables intereses individuales y los actos de acuerdo razonable en los que cada parte cede para alcanzar el interés común. Y, sobre todo, es una necesidad ineludible si queremos mantener o alcanzar la libertad. Por ello, la ética política debe guiarse por el diálogo, la negociación y la deliberación, aun cuando, en ocasiones extraordinarias, sea preciso aceptar la violencia y las decisiones contrarias a las convicciones, precisamente por responsabilidad.

CAPÍTULO 3

ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Ética aplicada

La ética es una de las principales fuerzas que mueven al ser humano a obrar. A primera vista presenta un carácter paradójico. Por un lado se pretende que la acción basada en motivos éticos sea de carácter autónomo, es decir, que el sujeto actúe según una regla que se da sí mismo; por otro, se exige que dichas reglas morales sean de carácter universal. Ahora bien, ¿cómo es posible que todos queriendo de una forma independiente quieran lo mismo?

Aquí entra en escena la fundamentación de la moral. Ya hemos visto que para Hume, la posibilidad de la universalidad de la moral reside en un sentimiento compartido por todos los hombres, o que al menos deberían compartir. Para Kant, sin embargo, el fundamento de la moral debe residir en la razón, la cual, según el filósofo de Königsberg, es la única instancia del hombre que puede dotar de universalidad a las reglas de conducta.

Según Tugendhat, en cambio, es la voluntad de cada individuo la que abre la posibilidad de una moral universal. Solo en la medida en que alguien quiera comprenderse moralmente, solo si quiere formar parte de la comunidad moral en la que se formulan exigencias mutuas, puede darse reglas morales universalmente exigibles. El «yo quiero» que subyace al «yo tengo que» tiene como consecuencia que asumo la autonomía inherente al ser humano adulto (Tugendhat, 2001, 92).

La actitud del hombre moral se resume, según esta concepción, en la aceptación libre de la perspectiva en la que los hombres pueden juzgarse y actuar según unas reglas mutuamente exigibles para

alcanzar el bien dentro de una sociedad determinada. Por otra parte, esta autonomía, el propio querer asumir unas normas válidas para uno mismo y para los demás, orientadas a la consecución del bien, ubica la moralidad en la subjetividad de las personas. Este «yo quiero» moral que genera el compromiso y la fuerza de actuar según unas normas de cuyo cumplimiento se está convencido contribuye a un mayor grado de bien en el conjunto de la sociedad. Naturalmente, este compromiso interno que nos lleva a adoptar un comportamiento moral está condicionado por el tipo de sociedad de la que la persona forma parte, pues la moral, por muy interno que sea su origen, trata fundamentalmente de nuestras relaciones con los demás. Inevitablemente el grado de compromiso moral se verá siempre afectado por la estructura social a la pertenezca el individuo que se ha comprendido moralmente. La moral, en cualquier caso, tiende a ser una fuerza de obligación que nos damos nosotros mismos para facilitar la vida en común a la que todos los hombres estamos abocados y que está regida por el Estado.

Sin embargo, la ética no muestra una cara única. Como guía interna de la conducta humana, que tiende a evitar el daño y lograr el bien, adquiere diversas configuraciones *según la posición que el individuo adopte en la sociedad*. Siguiendo la pauta general de la ética de alcanzar la justicia, cada papel social hace una interpretación de la moral, adaptándola a las funciones y a las relaciones con los demás que impone al sujeto dicho papel. Así, dentro de la familia no se puede esperar las mismas acciones de un padre justo o de un hijo justo. Nadie pide lo mismo a un padre o a un hijo para llamarle justo. Pero a todos les pedimos un sentido de justicia dentro de su posición. Lo mismo ocurre con las profesiones, que implican diferentes actividades y determinan diversas relaciones con los demás. Entendida como un compromiso adquirido por los individuos que quieren vivir en sociedad, la ética adquiere diversas formas y se extiende a través de los diversos aspectos de la existencia humana. De esta manera, *cada profesión posee en mayor o menor medida una dimensión ética que no es posible soslayar*. No hay profesión que pueda ser reducida a la mera técnica que le permita hacer bien su trabajo. Por técnica que sea una actividad siempre deja un espacio a la consideración ética. Un deportista, por ejemplo, no se reduce a su habilidad a practicar su deporte; debe conocer también los límites a los que someter su cuerpo para alcanzar un máximo de rendimiento y no sobrepasarlos ilegalmente. También la práctica misma exige unas relaciones con los demás deportistas y la sociedad que vienen

modeladas por consideraciones éticas al estar fundamentadas en ciertos valores.

Por esto, cuando alguien se pregunta por la calidad de una profesión, no es posible reducir la respuesta a consideraciones de tipo meramente técnico, es decir, el que más «excelencia» muestre al conseguir el último objetivo establecido por la profesión. Pues no es el banco que más beneficios obtiene ni el deportista que más triunfos cosecha el mejor si en su camino ha utilizado el fraude, el soborno o la extorsión. Por esto, todos han de preocuparse por la ética, la cual no es una materia totalmente diferente que solo dependa del status del empleo de cada uno. Sin embargo, ciertos factores influyen en las diferentes maneras en que la ética se aplica en diversas circunstancias (GEURAS y GAROFALO, 2011, 16).

1.2. INTEGRIDAD, ÉTICA APLICADA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La palabra integridad proviene del latín *integer* (entero)[1] y es usada en diversas áreas de conocimiento con significados diversos, pero casi todos ellos vinculados a la idea de algo no dañado, algo que no ha perdido su entereza. Cuando se utiliza desde la ética, la integridad se refiere no sólo a un rechazo a embarcarse en conductas que evaden la responsabilidad, sino también a una búsqueda de la verdad a través del debate o el discurso. De acuerdo con Carter (1996: 7-10), la integridad requiere la formalización de tres pasos: 1) El discernimiento de lo que está bien y lo que está mal; 2) la actuación de forma coherente con los resultados del discernimiento, incluso con coste personal; 3) la declaración abierta de que se está actuando de forma coherente con lo que se entiende como correcto. La integridad sería, así pues, una virtud que garantiza que las acciones se basan en un marco de principios internamente consistente. Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter. En suma, afirmamos de alguien que es íntegro/a cuando creemos que esa persona actúa de forma coherente con los valores, creencias y principios que afirma sostener.

Según Aristóteles (1985) en el Libro II, Cap. VI, la virtud es un hábito, una cualidad que depende de nuestra voluntad, y que está

[1] *Diccionario Etimológico,* María Moliner (1983), Gredos.

regulado por la razón en la forma que lo regularía el hombre verdaderamente sabio. La virtud es un medio entre dos vicios, que pecan, uno por exceso, otro por defecto y que cuando se posee, permite vivir como un ser social, un ser que facilita la vida en común. En consecuencia, aceptando esta concepción aristotélica de la virtud, podríamos decir que la integridad, para que sea virtuosa, debe situarse en un justo medio que le aleje de los excesos y de los defectos. La palabra integrismo procede de la misma raíz y expresaría el exceso en la concepción de la integridad, sería un modelo de integridad en el que la coherencia absoluta entre principios y conducta se convierte en razón vital, en el «logos» de la propia existencia, de manera que incorpora una comprehensividad ética que llega a negar la posible existencia de otras formas de entender el bien y que repudia cualquier principio, regla o práctica social que no sean las que marca la propia concepción de la vida buena. Normalmente, el integrismo está vinculado a ideas tradicionalistas del origen y ejercicio del poder y a interpretaciones radicales y carentes de matiz de los textos sagrados, por lo que lleva a menudo a posiciones políticas y religiosas fanáticas. Por su parte, la hipocresía expresaría la actitud defectuosa con relación a la integridad; pues la hipocresía, con su doble moral, se caracteriza por la falsedad en el actor, el cual, aunque afirma unos principios y expresa su adhesión a los mismos, incluso mostrando indignación ante su incumplimiento, en su vida privada los incumple sistemáticamente, sobre todo cuando está libre de control social.

La exigencia de la «integridad» como una virtud esencial para los servidores públicos se justifica mejor si se utiliza para ello la teoría de Alasdair MacIntyre sobre las virtudes sociales; este autor, en su obra *After Virtue* (1984), nos aporta un marco teórico de las virtudes exigibles a cualquier forma de actividad humana cooperativa. Para este autor, los seres humanos nos embarcamos en actividades cooperativas que se denominan prácticas, y dentro de las prácticas están las profesiones; una actividad humana es una práctica cuando reúne una serie de requisitos, como el reconocimiento social, el requerimiento de destrezas técnicas, la complejidad, la existencia de unos principios y valores vinculados tradicionalmente a la actividad técnicamente exigible, la cooperación, etc. (COOPER, 1987).

Cuando hablamos de ética en la Administración estamos hablando de ética aplicada y, en concreto, de una ética profesional. Las profesiones son prácticas cooperativas que, si se desarrollan adecuadamente, generan más cooperación y bienestar para la socie-

dad. Adela Cortina, basándose en McIntyre, nos dice: «Cada práctica cooperativa humana cobra todo su sentido por intentar alcanzar unos bienes específicos —unos bienes internos»—; esos «*bienes internos*» son aquellos que justifican socialmente esa profesión, y son la razón de ser de cada profesión. Pueden ser, entre otros, «defender y asesorar legalmente a sus clientes» para un abogado o «prevenir y combatir el crimen» para un policía. En cualquier caso, esos bienes internos tienen que ser sacados a luz, conocidos y comprendidos, para que, después, los profesionales intenten «desentrañar qué principios de conducta permitirán alcanzarlos, qué valores y hábitos es preciso incorporar para llegar a ellos» (CORTINA, 1994). Obviamente, estas actividades profesionales —y cooperativas— permiten obtener a cambio ingresos económicos, y, en algunos casos, fama, poder, reconocimiento social, pero esos son *bienes externos*, consecuencias deseadas y deseables del trabajo bien hecho, pero no el fin de la profesión. Si un médico, cuando recibe a un paciente, considera a éste como un objeto al que sacar el máximo dinero posible, dicho médico es una deshonra para su profesión, porque está traicionando el bien interno de la misma, lo que la justifica socialmente. Y si todos los médicos actuaran así, la profesión dejaría de tener sentido y razón de ser, por muy necesaria que fuera. Y no serviría para nada socialmente, no añadiría bienestar a la sociedad. Lo mismo puede decirse de un político que está en política para enriquecerse y no para servir el bien común. Desprestigia la política y genera en los ciudadanos la creencia de que la política es algo negativo, sucio, despreciable.

En consecuencia, la ética profesional exige a todo practicante de una profesión, sea la que sea, que reflexione y tenga claro cada día y en cada momento cuál es la razón de ser de la misma. En el ámbito público, tanto los políticos como los funcionarios desarrollan una labor profesional, aunque unos lo hagan con carácter permanente y otros de forma temporal. De ahí que deban seguir también los deberes de una ética profesional. Veamos ahora algunos rasgos específicos de la ética administrativa, en especial el debate sobre ética convencional y postconvencional en el servicio público.

Si la ética es consecuencia de la libertad, en concreto, de la responsabilidad por los efectos de las acciones libremente elegidas (SAVATER, 2003), podríamos continuar aceptando la afirmación de que la responsabilidad moral se reduce cuando la libertad lo hace. Como, además, durante bastantes decenios ha dominado (primero explícitamente, después, implícitamente) la idea de que el papel de la Administración consiste en la mera aplicación eficaz de las elec-

ciones políticas (WILSON, 1941), y como, para más coherencia aún, el paradigma de gestión pública dominante en Europa durante más de cien años ha sido el burocrático, con toda su carga de control y toda su obsesión por evitar la arbitrariedad y reducir la discrecionalidad del empleado público, en suma, por reducir su libertad —opción plenamente coherente con la legitimidad racional-legal y su inseparable seguridad jurídica— (WEBER, 1979), podríamos concluir entendiendo que los estudios europeos sobre la ética del empleado público hayan sido de escasa importancia y reducida sofisticación. Se pensaba que los funcionarios eran personas que, en el ejercicio de su cargo, deberían tan sólo preocuparse de cumplir la ley y seguir las instrucciones y procedimientos marcados. En resumen, para el empleado público se ha promovido una ética de naturaleza convencional (KOHLBERG, 1992), que no planteaba ni grandes debates, ni encendidas críticas, bastaba la lealtad institucional, la «profesionalidad», la obediencia y el respeto a las órdenes recibidas para tener la conciencia tranquila. Las grandes incertidumbres morales quedaban para los políticos.

Sin embargo, diversos y consistentes estudios sobre las instituciones públicas han insistido en que: 1) La Administración hace política, y, por ello, contribuye decisivamente a tomar decisiones importantes para la ciudadanía (véase, entre otros, WALDO, 1946; SIMON, 1947; LOWI, 1979), incluso en los niveles inferiores de la escala jerárquica cuando se trata de «burócratas de calle» (LIPSKY, 1980); 2) el paradigma burocrático ya no da respuestas adecuadas a las sociedades desarrolladas (ver, entre otros, OSBORNE y GAEBLER, 1994; BARZELAY 1992), las cuales han experimentado o una radicalización de sus rasgos de modernidad (GIDDENS, 1994) o el nacimiento de una estructura de valores postmoderna (INGLEHART, 1998) por lo que la sociedad en la que nació y a la que servía la burocracia (la sociedad moderna) está dejando de existir; y 3) La respuesta mayoritaria a la crisis del paradigma burocrático, con la serie de doctrinas conocidas como «New Public Management», ha propugnado una lógica de naturaleza eficientista, ha elegido como referentes teorías, conceptos y análisis que provienen de la economía y los estudios empresariales, y ha asumido como fundamento epistemológico la separación entre hechos y valores, por lo que ha sido incapaz de entender la complejidad de los dilemas morales y políticos de los empleados públicos (FOX y MILLER, 1995); en definitiva, ha impulsado un neotaylorismo que sigue negando libertad al empleado público (POLLIT, 1993) y ha tratado de amputar la dimensión democrática y transformadora de la Administración pública (RANSON y STEWART, 1994).

Por todo ello, dado que los empleados públicos hacen política, que el paradigma burocrático se encuentra en crisis y que la «Nueva Gestión Pública» no es la respuesta a los dilemas morales de las Administraciones contemporáneas, ha llegado el momento de afrontar la ética del servicio público con toda su complejidad y de tratar de dar respuestas que tengan en cuenta la doble dimensión del servicio público: la democrática y la sistémica. Nuestra postura se sitúa en este marco histórico y conceptual, y pretende, además de recordar la dimensión democrática de la ética profesional en el servicio público, reivindicar la importancia de la articulación de sentido por parte de los gestores públicos y proponer una lectura institucionalista de las respuestas a los dilemas morales por parte de dichos empleados. Todo esto con la finalidad de auxiliar a los responsables públicos a afrontar adecuadamente la oleada de reformas de tercera generación —las vinculadas con el reforzamiento de la dimensión moral y la ética pública— en las Administraciones.

A partir de mediados de 1990, y teniendo su origen institucional en las actividades de la *Office of Government Ethics* estadounidense (independizada de la *Office of Personnel Management* en 1989) y, sobre todo, del Comité Nolan británico y sus famosos «Estándares de conducta para la vida pública» (1995), en un proceso claramente isomórfico, empezaron a desarrollarse en los gobiernos de los países más desarrollados, y en la propia Unión Europea tras los escándalos de 1998 en la Comisión, un conjunto de programas tendentes a mejorar la integridad de las organizaciones públicas y a prevenir casos de corrupción. Esta nueva oleada de reformas y programas de trabajo, tendentes a mejorar la confianza en los gobiernos (OECD, 2000), ha sido fruto, en gran medida, de la conciencia de que las medidas incorporadas por la Nueva Gestión Pública no favorecían por sí mismas una relegitimación de los gobiernos e instituciones democráticas, a pesar de que, aparentemente al menos, permitieran incrementos en la productividad de las organizaciones públicas. Más aún, mejoras en la eficiencia a través de la descentralización funcional, los mercados internos y la evaluación del rendimiento venían en ocasiones acompañadas de escándalos vinculados a la falta de controles previos. Lo característico de estas reformas de tercera generación ha sido la promoción, junto con las tradicionales reformas jurídicas y sancionadoras, de propuestas de naturaleza preventiva de la corrupción e incentivadoras de la moral pública, como los códigos de conducta.

Estas reformas conviven con las de dos oleadas previas, la primera, fruto de la crisis fiscal y fuertemente ideológica, que impul-

só políticas reductoras del papel del Estado, con las consiguientes privatizaciones, desregulaciones, subcontrataciones o competencia público-privada. Y la segunda, de naturaleza más pragmática, tendente a reforzar la capacidad administrativa de los gobiernos, con la introducción de mejoras en la capacidad estratégica de las instituciones públicas, la incorporación de la filosofía y las prácticas de la gestión de la calidad o la agencificación y los contratos-programa (AGUILAR, 2007). En cualquier caso, ambas reformas han tenido un alma eficientista y un origen claramente anglosajón:

> En términos generales los esfuerzos mundiales (de reforma) pueden agruparse en dos grandes modelos: las reformas Westminster, modeladas por las iniciativas pioneras de Nueva Zelanda y del Reino Unido, y la reinvención del gobierno americana, más incremental y paradójicamente más radical que las reformas Westminster... Estas dos estrategias establecen los modelos básicos de reforma que han enmarcado el debate mundial (KETTL, 2000: 8-9).

Todo ello, en su conjunto, produce un panorama ciertamente complejo, un «collage» en el que conviven reformas de tres generaciones diferentes, dos de ellas de naturaleza eficientista y de raíz técnico-sistémica y una de naturaleza más ambigua aunque de raíz filosófica y con valores de origen político-democrático. En cualquier caso, conviene aclarar que las reformas que tratan de promover la ética en el sector público también podrían situarse en el marco de las nuevas tendencias de gobierno y la crisis de la gobernabilidad tradicional. Vivimos «un entorno más problemático», donde en el campo de la legitimación de los poderes públicos ha aumentado el escepticismo sobre la idoneidad del intervencionismo público, se ha acentuado la sensación de lejanía entre gobernantes y gobernados y se ha erosionado la credibilidad de las elecciones, en suma, está en crisis la forma de tratar los problemas (SUBIRATS, 1996, p. 37). O dicho de otra forma,

> en las nuevas condiciones domésticas e internacionales, gobernar difícilmente podrá ser exitoso si el gobierno sigue usando sus embotados instrumentos de intervención dirigista y alineamiento político, por lo que hay que descubrir o construir el nuevo formato e instrumental directivo que permita a una sociedad tener sentido y capacidad de dirección, alcanzar metas superiores y ampliar su horizontes. En el nuevo enfoque de gobernanza, que se mostrará menos gubernamentalista y más asociado con los sectores privado y social, la Administración Pública mantiene su rango de componente esencial del gobernar, en tanto

> contribuye a la corrección y efectividad de las decisiones gubernativas, pero se verá inducida a cambiar sus prácticas e instrumentos para ser productiva en las nuevas condiciones de la economía y política nacional y mundial (AGUILAR, 2007, p. 21).

Toda esta crisis podría conducir a una revitalización del «alma democrática» de la Administración pública, con la promoción de nuevas formas de participación y deliberación pública, con la democratización de las estructuras administrativas y la consolidación de nuevos mecanismos de *accountability* (SUBIRATS, 1996; BRUGUÉ, 1996), pero para ello debería superarse, en gran medida, la dependencia de origen, el «*path dependency*» del modelo. Y es que la nueva oleada de reformas, a pesar de que surgen, en gran medida, como consecuencia de las carencias de la Nueva Gestión Pública (NGP), han sido de forma sutil colonizados por la propia NGP, dando lugar a propuestas de reforma ética que están en su origen sustentadas en la filosofía racional-eficientista y en los valores de eficacia y eficiencia que marcan su desarrollo.

Las reformas de tercera generación no podrán alcanzar sus objetivos de relegitimación del gobierno democrático y mejora de los niveles de integridad en las instituciones públicas si no se clarifican tres aspectos previos, de naturaleza normativa (los dos primeros) y epistemológica (el último). En concreto, es preciso clarificar: 1) los fundamentos morales de la ética administrativa; 2) la proclamación de valores como guía axiológica y sus limitaciones; y 3) el papel de las instituciones en la interpretación de los dilemas morales y en su respuesta.

Ciertamente, para hacer frente a los tres aspectos arriba enumerados de forma rigurosa será preciso superar la exclusiva visión racional-eficientista sobre el papel de las Administraciones. En concreto, será necesario desmontar tres premisas en las que se funda dicha visión y que en este texto se consideran reduccionistas y erróneas. En concreto, es erróneo: 1) situar la eficiencia como el valor clave para guiar la acción pública, colocándolo por encima de valores inherentes a la democracia como la participación o la equidad; 2) pretender una conciliación de valores casi perfecta en la actuación pública, conciliación inducida desde la técnica y la necesidad sistémica; y 3) defender la idea de que existe un modelo de cultura organizativa (flexible, innovadora, competitiva) superior, tanto desde la perspectiva de los rendimientos como desde la perspectiva moral, a las demás. Intentaremos demostrar a partir de ahora por qué estas afirmaciones son erróneas.

2. FUNDAMENTACIÓN DE LA ÉTICA DEL SECTOR PÚBLICO

2.1. El fin (moral) del Estado

Para fundamentar la ética del sector público y establecer cuáles son los fines que le dotan de una misión moral específica, es necesario dilucidar cuál es su naturaleza. Un camino relativamente común, para desentrañar su naturaleza, es oponer el sector público al privado y determinar cuáles son las funciones del Estado.

Una compañía privada pertenece a una persona o varias personas y se centra sobre todo en perseguir el propio interés; una organización pública, en cambio, pertenece al Estado, es decir, su actividad se orienta hacia la consecución de un beneficio común o utilidad general que afecta, en último término, a la comunidad en su conjunto, aunque a veces solo tenga una influencia inmediata sobre un grupo específico de esa sociedad.

El propietario de una empresa privada es una persona o grupo de personas, mientras que el propietario de una organización pública no tiene un dueño en ese sentido, sino que pertenece a la colectividad que conforma una sociedad política. Así, si una compañía privada debe responder en último término ante los propietarios, las organizaciones públicas son responsables sobre todo ante la sociedad. «La diferencia en la naturaleza de la propiedad tiene profundas implicaciones éticas» (Geuras y Garofalo, 2012, 17), porque los beneficios sociales que se derivan de la actividad de las organizaciones públicas, los fines hacia los que están orientadas, son los valores implícitos de una sociedad, los bienes en cuya consecución una sociedad considera que merece la pena gastar fondos públicos, es decir, el esfuerzo de todos.

Esta *misión moral del Estado* es puesta de relieve también por George Lakoff en su libro *The Political Mind*. Su tesis afirma que la política es una cuestión de valores morales: «la ética del cuidado da forma al gobierno» (Lakoff, 2009, 47). Para este autor las principales funciones del gobierno, siguiendo la concepción iniciada por Locke, son la protección y la capacitación de los ciudadanos. Por tanto, las organizaciones públicas donde desarrolla su trabajo el empleado público tienen como principales fines implementar, hacer efectivas, las leyes y normas que tienden a proteger a los ciudadanos y crear las condiciones para que estos puedan lograr sus objetivos como personas libres. La protección se alcanza mediante la actividad de organizaciones que tienden a aumentar la seguridad: policía,

ejército, y las que tienden a preservar la salud: la seguridad social, la seguridad de los alimentos, protección ambiental, etc. La capacitación, en cambio, trata de asegurar la capacidad individual, de modo que la vida de las personas pueda desarrollarse plenamente: medios de comunicación, educación pública, etc. La función de las organizaciones públicas no es hacer dinero sino crear las condiciones para que los ciudadanos de un determinado Estado tengan suficiente seguridad y capacidad para desenvolverse como personas. Lakoff introduce entonces el criterio para distinguir la actividad pública de la privada: se pueden privatizar parcelas del sector público siempre y cuando no haya una función moral contenida en esa actividad. Así, la venta de alimentos cae dentro de la economía privada, pero el control de los alimentos solo se puede ejercer desde el ámbito público, pues de ese control depende la salud de los ciudadanos y si esa labor recae sobre una empresa privada, el conflicto interno aparece de inmediato: preservar la salud pública u obtener más beneficio. Por tanto, el fin del sector público aparece bien especificado y determinado: la protección y capacitación de la sociedad, y en base a este doble fin que da sentido a su existencia deben ordenarse los demás valores en la administración.

De forma análoga argumenta Geoff Mulgan; este autor piensa que la legitimación de un Estado se basa también en misiones morales, que resume en cuatro: protección, riqueza, justicia y verdad. La actividad de los funcionarios se concibe como un servicio a la ciudadanía, debido a que «los Estados no tienen otra opción que aceptar las implicaciones morales de su poder» (MULGAN, 2007, 66). De esta concepción del Estado, como una estructura moral con obligaciones hacia los ciudadanos, se deriva la idea del funcionario como empleado que está al servicio de la sociedad.

Los fines del Estado son entonces morales porque éste trata de alcanzar bienes morales para la comunidad, como la protección, el orden, la estabilidad, el bienestar, etc. Además, el carácter moral de la Administración viene también determinado por la propia naturaleza del poder del cual procede. El poder no es una propiedad del gobierno, sino que es algo dado en préstamo, confiado en sus manos para sacar adelante determinadas tareas que afectan a todos, no solo a quien las hace o está en contacto con él. Por tanto su trabajo va dirigido hacia la consecución del bien común.

Este último rasgo parece el más determinante de todos. La política nace con la idea de ser la acción que hace posible una puesta en común de un determinado grupo de personas. La acción que posibilita en último término la vida en común. Por ello, la responsabili-

dad que se tiene en el poder es de una clase especial, pues las consecuencias de las decisiones pueden afectar a un gran número de personas, a un país entero. Así, la naturaleza de la responsabilidad en la acción política es diferente que en los actos que afectan al dominio privado de la sociedad, como empresas, negocios, etc. aunque esto no quiera decir que las compañías privadas no tengan obligaciones morales con la sociedad o con el entorno. *Lo que diferencia lo público de lo privado es la naturaleza de su fin o función para la que está instituido: en el primer caso está orientado hacia el logro del bien común; en el segundo caso, el fin viene determinado por el beneficio personal o interés privado (sin perjuicio de la responsabilidad social, que opera como una actividad benevolente y deseable, pero no esencial de la empresa)*. La forma en que la ética se aplica a cada clase de actividad no es siempre fácil ni se desprende todo de una forma mecánica, pero es una tarea imprescindible llevarla a cabo. Pues de otro modo estaríamos en un estado de desorientación con relación al daño o al beneficio que resultan de nuestras acciones al no conocer las normas que pueden guiarnos con relación a este aspecto. El planteamiento de la ética se hace pues necesario como un elemento que puede indicarnos los mejores cursos de acción en determinados momentos, sin la cual nos encontraríamos sin puntos de referencia para nuestra acción dentro de la organización administrativa, de modo que se encauce dentro de la corrección moral.

2.2. El funcionario como servidor público

El fundamento de la ética administrativa se halla por tanto en cierta concepción de la naturaleza de su propia actividad. Tanto el político como el funcionario son considerados *administradores temporales de la cosa pública*, concebidos, en parte, como *servidores de una comunidad*. En base a esta concepción, se deducen ciertos valores primordiales de la actividad pública: rendición de cuentas, imparcialidad, justicia, beneficencia, evitar el daño, de modo que se tenga la capacidad de ganar la confianza pública. Estos valores se infieren de la concepción del funcionario como administrador y servidor temporal, del papel que llevan a cabo en su trabajo. A fin de cuentas se trata de preservar el valor que supone a todos los demás: la integridad, es decir, que *su actividad esté siempre acorde con la orientación y la función de la Administración, alcanzando el bien público a través de su organización específica, cumpliendo las funciones asignadas a su unidad de trabajo que de alguna manera se integran en*

esa orientación general hacia el bien común. La tarea de la ética del trabajo público es clarificar y determinar, mediante criterios, cuándo se está dentro de la línea que marca el bien público y cuándo se ha traspasado esa línea (LEWIS, 2005b). Naturalmente, si esos valores básicos guían la conducta del empleado público habrá una mayor probabilidad de que su actividad sea íntegra, es decir, que se mantenga dentro de los límites que marcan lo ético y la legalidad.

Esta integridad es posible cuando las decisiones que se toman están relacionadas con esos valores básicos del papel desempeñado en el trabajo. Por esto concluye Lewis, *hay que poner en conexión las decisiones y acciones individuales con las posiciones y las organizaciones públicas.* Hay que observar hasta qué punto nuestras decisiones individuales se conforman al papel que se desempeña dentro de la organización. Por esto, para guardar la integridad es necesario que cada uno comprenda el significado de su papel en la organización y del compromiso que implica aceptarlo.

Para ello, es necesario una sensibilidad moral que permita al funcionario detectar cuándo están en juego aspectos morales en su trabajo: un «giroscopio interno que ayuda a la persona a distinguir lo correcto de lo incorrecto y a inhibir la mala acción» (LEWIS, 2005b, p. 6) Esta capacidad de orientarse moralmente ha de ser desarrollada en cada individuo de manera que cada cual sea capaz de enfrentarse y resolver problemas de naturaleza moral. Ahora bien, siempre se insiste en el carácter práctico de la moral: no basta con sentirse moralmente orientado, es necesario también aplicar esa orientación a nuestra conducta. Nuestras acciones han de ser el resultado de un razonamiento sistemático.

De todas estas consideraciones se aprecia la idea de que el Estado y su administración tienen un significado moral en su naturaleza más íntima, ya se conciba como una organización responsable de conseguir en la práctica los valores de una sociedad, como responsable de cumplir una misión moral para el conjunto de la ciudadanía, o como depositaria de deberes hacia el pueblo de quien depende. Según esta visión, *los funcionarios son servidores públicos que gestionan los recursos de una sociedad para lograr unos fines que van a resultar beneficiosos para ella.* De esta manera, el funcionario, cuando asume este papel, no persigue sus propios intereses sino los públicos, con lo que su acción queda justificada en último término solo cuando su actividad beneficia el interés común. *Es a partir de la toma de conciencia de esta dimensión originaria y primordial de la administración de donde se pueden derivar y estructurar los demás valores que debe respetar el trabajo administrativo.* Este aspecto

moral específico de la administración proporciona sentido y una orientación adecuada a los demás valores que se supone debe cumplir el ejercicio administrativo. Así, la eficacia solo tiene sentido en una administración bien orientada hacia su fin propio y que desarrolla su misión moral, pues de qué sirve ser muy eficaz si se ha sustituido el fin propio, o interés general, por el beneficio personal ¿para obtener una mayor ganancia personal?

El funcionario debe comprenderse de una determinada manera a la hora de realizar su trabajo, debe conocer la dimensión ética de sus acciones o posibles acciones, qué significado ético tienen sus actos desde una perspectiva de la finalidad de la organización. En la medida en que esta posee un sentido ético y que se comprende como el conjunto de acciones que realizan los individuos que forman la organización, los actos individuales pueden ser juzgados éticamente desde la dimensión global ética que posee la organización, la cual es valorada moralmente en la medida que alcance los fines para los que ha sido instituida. Ahora bien, como una organización está formada por individuos cuyas acciones vienen determinadas no solo por las normas y procedimientos, sino también por su capacidad subjetiva e interior de decisión, se hace imprescindible que la voluntad interna de cada funcionario, para que no se desvíen los cursos de acción del objetivo general, se oriente hacia la finalidad de la organización a que pertenece. Por tanto, la administración, al estar formada por sujetos, tiene un aspecto interior del que carecen las máquinas cuyos componentes están diseñados para cumplir una parte de la función global de la estructura de una forma meramente mecánica. De este aspecto interior, la voluntad de cada trabajador, del «mecanismo» administrativo, se deriva la necesidad de la ética en la administración. Solo si las voluntades individuales se acuerdan con la tendencia sobre la que se estructura la organización, se puede estar más seguro de que un curso general de acción en una institución no puede ser desviado en cada paso que cada funcionario tiene que dar para llevarlo a cabo. Por esto *es importante que, en la medida de lo posible, cada funcionario sea consciente de su rol, de su dimensión ética y de que lo acepte.*

Sin embargo, esta conformidad puede no ser suficiente para tener una competencia moral, pues las situaciones conflictivas a las que puede enfrentarse a lo largo de su carrera requieren unos conocimientos y habilidades morales para resolverlas satisfactoriamente. En primer lugar hay desterrar la idea de que la ética en la administración es una práctica inútil y superflua, que solo añade dificultades innecesarias. Ante esta postura solo cabe responder mostrando lo más evi-

dente y es que hay corrupción en el sector público y que se produce en cualquier nivel. Y para combatir este fenómeno no bastan los controles externos, sino que es necesario fomentar las prácticas éticas en el carácter de los funcionarios. Además, no se puede concebir la ética en los funcionarios como algo meramente pasivo, como mera conformidad o cumplimiento de las reglas, normas y procedimientos, pues, como se acaba de señalar, en ocasiones hay que tomar decisiones a nivel individual para resolver conflictos de carácter ético.

Una vez reconocida la necesidad de la moral en la práctica administrativa, es posible distinguir, como señalan múltiples autores siguiendo a Rohr, dos formas de abordar la ética en el trabajo de la organización (ROHR, John. *Ethics for Bureaucrats* CRC Press, 1978). *Se puede adoptar una postura de mera conformidad o cumplimiento de las normas y de los objetivos*, sin implicarse en la investigación de cuál es el significado moral de su trabajo, con el fin de integrarse de un modo externo en la organización y evitar posibles problemas. Quien adopta esta postura está teniendo más en cuenta los mecanismos de control coercitivos de la organización, dejando a un lado la idea de que la administración es una empresa ética. Esta conformidad meramente exterior tiende más bien a desactivar la capacidad moral en el funcionario, haciendo concebir la moral como un instrumento para eludir problemas desde un punto de vista personal. *Otra cuestión es que el funcionario acepte las normas y el sentido éticos de su trabajo porque está convencido de ello, porque lo encuentra valioso, de forma que asume de un modo voluntario y consciente las implicaciones profesionales y éticas del papel que desempeña en su trabajo.* A partir de esta conformidad interior sí es posible activar toda la capacidad moral que puede desarrollar en su actividad laboral. Esta conformidad interior dota de un carácter moral a su trabajo y le permite potenciar toda su capacidad moral que luego puede aplicar de una forma autónoma a todas las dificultades morales que puedan surgir en el desempeño de su trabajo. La conformidad externa e interna es comparable a la distinción kantiana que distingue los actos que son conforme a la ley y los que son por deber. En el primer caso, las acciones se ajustan a la legalidad pero no son propiamente morales en sentido kantiano, pues la moralidad, según el filósofo de Königsberg, viene determinada por el motivo por el que el individuo se conforma a la norma, no por la mera conformidad. Solo cuando el funcionario se determina a sí mismo aceptando el carácter inherentemente ético de la organización pública accede al ámbito de la moralidad. Esta determinación de su voluntad abre la posi-

bilidad de que desarrolle los valores que se asocian comúnmente al trabajo del sector público: transparencia, rendición de cuentas, objetividad, imparcialidad, justicia, eficiencia, etc. Si el funcionario es consciente de que es el gestor temporal de un fondo público destinado a servir las necesidades de una sociedad deducirá que en su trabajo debe rendir cuentas a los demás, pues en definitiva está destinado a los sectores que conforman la sociedad. También comprenderá que en su trabajo debe haber transparencia, ya que si su actividad está destinada a la sociedad, ésta tiene que tener acceso a la información de cómo se han gestionado esos fondos públicos. Más aún, admitirá que debe ser una persona íntegra, que no debe apropiarse de lo público, pues sabe que es solo un gestor accidental y que procurará no cambiar lo público en privado y viceversa. O que cuanto antes lleve a cabo su labor, antes se va a beneficiar de ello la sociedad. Es decir, concibiéndose como servidor público hará suyos los valores morales propios de la Administración, de modo que estos no aparecen como una serie de virtudes yuxtapuestas, unas junto a otras sin conexión entre ellas, sino como valores que hay que asumir después de comprender el papel básico del trabajo público, de donde se derivan de una forma inevitable.

Pero como la aplicación de estos valores y principios no es una tarea sencilla, sino que a veces es necesario un análisis de la situación para determinar qué se debe hacer, no basta con asumir una correcta concepción de sí mismo en el trabajo ni la asunción de valores que se derivan de esa comprensión. En muchas ocasiones los propios valores entran en conflicto y los propios intereses que aparecen claros y delimitados en la teoría pueden aparecer confusos y disfrazados en la práctica habitual de la actividad administrativa. *Ante los dilemas morales y los conflictos de intereses, es necesario desarrollar una capacidad de análisis, de razonamiento y de aplicación de las conclusiones a las que han conducido una recta consideración de los problemas. Por esto, se hace inevitable, para una correcta actuación moral, el desarrollo de la percepción moral, del razonamiento moral* y de la aplicación de los principios a las acciones que debemos adoptar. Así, el funcionario debe adquirir una capacidad de pensamiento sistemático sobre la moral y tomar decisiones sobre lo correcto para aplicarlas a su actividad habitual. El desarrollo de estos conocimientos y habilidades ayuda sin duda a resolver situaciones en las que entran en conflicto valores o intereses. Por esto muchos autores que han escrito sobre ética administrativa plantean diversos métodos que deben usar los empleados públicos para que puedan adoptar soluciones correctas desde un punto de vista moral.

3. ELEMENTOS DE LA ÉTICA ADMINISTRATIVA

3.1. Modelos de toma de decisiones éticas

La variable dependiente de todo el proceso por el que se mantiene la integridad en las organizaciones es la toma de decisiones por parte de los empleados. En esta toma de decisiones se plantea siempre un dilema moral, que puede llevar a tres tipos de conductas: las conductas no éticas o antiproductivas, las conductas que cumplen maquinalmente con las normas y las conductas rigurosamente éticas o que tratan de equilibrar valores deseables en conflicto de forma prudencial y sensata. En línea con los aspectos individuales mencionados anteriormente, hay *cuatro componentes necesarios para que los empleados actúen con el máximo rigor ético* (Svara, 2007):

— Sensibilidad moral. Tener conciencia de la existencia de un dilema moral.
— Juicio moral. Capacidad para decidir qué acción será más adecuada moralmente.
— Motivación moral. Inclinación a elegir lo moralmente apropiado.
— Carácter. Capacidad para convertir el juicio en acción

Sin estos componentes es posible que el funcionario pueda evitar conductas inmorales, pero muy difícilmente asegurará conductas de gran rigor moral. Finalmente, es importante considerar que todo proceso de toma de decisiones en este ámbito incluye tres fases (Wikström, 2006). La primera es la percepción de las alternativas de acción. La segunda es la elección entre las alternativas percibidas. La tercera es la propia acción, una vez elegida la alternativa. Ciertamente, la primera fase es muy importante, pues muchas veces la ausencia de actos inmorales es la consecuencia de una ausencia de percepción de la alternativa delictiva. Una adecuada política de prevención de la corrupción y de las actuaciones antiproductivas dentro de la organización se basa precisamente en eliminar percepciones de alternativas delictivas. Cuando el agente no percibe la posibilidad de un acto es imposible que se embarque en él. Por ello, esta fase es tan importante para reducir la criminalidad dentro de las organizaciones. En todo caso, conviene insistir en que el sistema de controles vigente y los que hay que desarrollar no bastan para garantizar una conducta ética. No importa qué tipo de controles internos o externos se desarrollen, los sistemas de control ofrecen una barrera de

contención y minimización, pero sólo la integridad personal evita la enfermedad. El centrar en los controles toda la actuación en materia de ética puede cubrir una ética de perfil bajo (ROHR, 1989), en la que lo fundamental es que el funcionario cumpla las reglas preestablecidas, pero impide acceder a una ética de perfil superior basada en la integridad moral y el razonamiento ético.

Muchas veces, el actor sometido al dilema moral responde al mismo desde el hábito y la lógica de lo apropiado (MARCH y OLSEN, 1989). Esto implica que el sujeto percibe un dilema pero actúa automáticamente frente al problema particular, dejando que su experiencia previa y los procedimientos en marcha le den la respuesta. Como quiera que no existe ningún modelo de cultura organizativa que no tenga sus pros y sus contras de cara a los dilemas morales (VILLORIA, 2007), es muy importante que todas las organizaciones analicen qué respuestas surgen automáticamente de sus asunciones básicas y cómo pueden afectar a los sujetos ante determinados tipos de dilemas. En todo caso, la reflexión moral y la cuidadosa selección de alternativas son propias de dilemas complejos y de transcendencia para la organización y sus stakeholders. En estos casos complejos el actor debe actuar deliberativamente y no maquinalmente. La intensidad moral es un factor clave para saltar desde la mera aplicación de normas y procedimientos al correspondiente modelo de toma de decisiones ético (JONES, 1991).

En estos casos, *los modelos de toma de decisiones éticas* deben seguir un proceso que incluya al menos tres fases y que incorpore visiones desde diferentes ángulos subjetivos y analíticos (SVARA, 2007):

— Descripción.

  • Clarifica los hechos.
  • Evalúa los intereses de todas las partes implicadas y cómo les afecta.

— Análisis:

  • Define tu deber considerando los deberes y obligaciones de tu puesto y tu papel.

    – Qué se espera de ti en la organización.
    – Qué exige tu profesión que hagas en estos casos (reglas deontológicas).
    — Análisis.

• Analiza la situación de acuerdo a los diferentes enfoques éticos:

– Teoría de la virtud. Qué haría una buena persona (virtudes y carácter) en esta situación.
– Teoría deontológica. Qué principios son de aplicación a esta situación.
– Utilitarismo. Cómo promover las mejores consecuencias
– Lista las opciones.

— Decisión:

• Elije la mejor alternativa.
• Proporciona una justificación razonada.
• Evalúa los resultados y si es posible adapta la decisión.

Todo este proceso creemos que puede ayudar a elegir con rigor moral en aquellas situaciones en las que el dilema es suficientemente complejo como para exigir este rigor analítico.

Terry Cooper distingue, a su vez, los siguientes pasos en la toma decisiones éticas: 1) describir la situación y los diversos hechos de los que está compuesta, personajes, problemas que están implícitos; 2) determinar el problema ético que está en juego; 3) establecer los diferentes cursos de acción que se pueden tomar a partir de las consideraciones precedentes; 4) considerar las posibles consecuencias de los diversos cursos de acción que se han tenido en cuenta; y 5) por último, teniendo en cuenta, los principios y las consecuencias de los diferentes cursos de acción, hay que decidirse por un determinado curso de acción, que hay que justificar con los principios escogidos y las consecuencias que se derivan de ellos. El resultado es poder justificar desde un punto de vista moral la elección que se ha tomado (COOPER, 1998).

Por su parte, Geuras y Garofalo proponen un modelo al que denominan «ética unificada», en esta toma ética de decisiones, se tienen en cuenta de nuevo los aspectos considerados por las diferentes teorías éticas. La ética unificada combina las tres posiciones principales de las teorías éticas: deontología, teleología y la teoría de la virtud, y las integra en un todo de manera que «dota de una perspectiva práctica sobre los desafíos morales a los que se enfrenta el administrador público» (GEURAS y GAROFALO, 2011). Según estos autores, su teoría reconoce la unidad de la naturaleza humana, al tener en cuenta nuestro aspecto racional que tiende a la consistencia, como exige la deontología, nuestra tendencia a la felicidad, como

defiende el utilitarismo y, por último, el valor de la excelencia del carácter, tal como lo expresa la teoría de la virtud. En general, las propuestas de toma de decisiones morales incluyen los deberes, el respeto a las normas, las consecuencias de la acción y la fuerza interna del sujeto (virtud) para llevar a cabo su decisión.

3.2. El desarrollo moral

Cuanto mayor sea el nivel de desarrollo moral de un político o un funcionario mayores posibilidades habrá de que ejerza también éticamente su profesión. En general, los seres humanos *somos seres morales* (Blackburn, 2001), en el lenguaje diario emitimos juicios morales continuamente, juzgamos como buenas o malas conductas propias y ajenas, establecemos deberes y prohibiciones para nosotros y para los demás. El lenguaje moral se diferencia de otros tipos de lenguaje porque expresa indignación y vergüenza y culpa. Si juzgamos algo como malo o como indebido, a ello unimos un nivel de indignación que se refleja en nuestros gestos o en los calificativos con los que adornamos el juicio. Cuando actuamos de forma incoherente con lo que consideramos bueno sentimos culpa. La inmensa mayoría de los seres humanos tiene sentimientos prosociales, como el remordimiento o la culpa. Pero nuestro nivel de desarrollo moral no es el mismo. Nuestra familia, el colegio al que fuimos, los grupos de amigos con los que convivimos, los medios de comunicación son factores que influyen en la configuración de nuestra ética privada. Algunos la tienen muy desarrollada y otros casi mortecina. En algunos tiene un fundamento religioso y en otros puramente laico. *El desarrollo moral implica el grado de adquisición por una persona de la capacidad de tomar una decisión moral siguiendo principios universales y de la coherencia en su actuación conforme a esos principios.* Por principios universales entendemos aquellos que nadie racional y razonable podría rechazar, como el derecho a una vida digna para todo ser humano o el derecho a definir su proyecto de vida con autonomía y a vivir conforme a él, siempre que no dañe a los demás.

Kohlberg (1984) consideraba que había *seis niveles de desarrollo moral*. El nivel 1 es el propio de seres humanos que apenas distinguen el bien del mal, que huyen del dolor y que buscan el poder por el poder o la complacencia del poder establecido, que actúan de forma cortoplacista en la búsqueda de su placer inmediato. Un criminal profesional sería un buen ejemplo de este tipo de persona; capaz de cualquier crimen si se lo ordena el jefe, respetuoso de las reglas

internas de la mafia porque el incumplimiento le genera alto riesgo. En el nivel 2 ya nos encontramos al egoísta relativista. Alguien que cumple normas siempre que le interese, pero es incapaz de asumir reglas por deber hacia los demás. Estas personas buscan siempre obtener beneficios de los otros y su relación con los demás es instrumental. Usan a las personas como un medio para conseguir sus intereses, aun cuando no incurran en la violencia patológica del nivel 1. En los niveles 3 y 4 se encuentra la mayoría de la población, son los niveles propios de la ética convencional, el buen compañero (3) y el buen ciudadano (4). El buen compañero es alguien que asume reglas por deber hacia los demás, pero sólo hacia aquellos con los que interacciona; trata de conseguir la aprobación de los demás y evitar el desprecio social. Pero no da el salto hacia la obligación más generalizada frente a la sociedad. El nivel 4 se refiere a ciudadanos respetuosos de las leyes y del orden establecido, que no se plantean la justicia última de éste y, si se la plantean, no siempre son capaces de actuar de forma coherente si su reflexión exige implicarse en el cambio, luchar por la transformación, enfrentarse al *statu quo*. Pero son personas que asumen la necesidad de un orden normativo y de la aplicación imparcial de las normas. Finalmente, en los niveles 5 y 6 se encuentra esa minoría que da el salto hacia la ética postconvencional. En el nivel 5 nos encontramos a las personas que asumen el contrato social y buscan actuar de forma coherente con lo que un observador imparcial demandaría en términos de bienestar general. Y en el nivel 6 se encuentran las personas que hacen de la integridad un componente esencial de su vida y que tratan de ser coherentes en su comportamiento con los principios éticos universalmente válidos, como el respeto a la dignidad de cada persona y a su autonomía, la defensa de la verdad o la búsqueda del bien común, más allá de las consecuencias que pueda tener para su vida y bienestar. Gandhi o Martin Luther King serían ejemplos de ese tipo de personas.

Llegados a este punto nos preguntamos ¿bastaría con tener empleados públicos con una moral convencional? ¿O preferiríamos que tuviesen una moral postconvencional?

3.3. La ética administrativa como ética postconvencional

Si consideráramos que los funcionarios lo único que deben hacer es cumplir las leyes y las órdenes que reciben de los superiores con absoluta neutralidad e indiferencia, y que, por ello, no tienen libertad de elección, estaríamos negando la ética administrativa (al me-

nos una ética administrativa de naturaleza postconvencional). También negaríamos dicha ética si consideráramos que las/os empleadas públicas no pueden hacerse responsables de las acciones de sus organizaciones, las cuales son acciones colectivas en marcos estructurales cuyas consecuencias son el resultado de miles de actividades individuales moralmente inseparables. Ambas opciones son conocidas como la ética de la neutralidad y la ética de la estructura (THOMPSON, 1985), y ambas acaban por negar la ética administrativa como posibilidad realmente viable de una ética postconvencional o basada en principios universalizables que están más allá de las normas (CAMPS, 1989).

Por todo ello, si quisiéramos seguir adelante con estas reflexiones sobre la ética administrativa, deberíamos intentar realizar una crítica sólidamente fundada de ambas éticas, una crítica que nos permitiese justificar la necesidad de una ética postconvencional en el servicio público. Para empezar esta crítica, sería interesante recuperar el famoso «informe» de Hanna Arendt sobre el «caso Eichmann» (ARENDT, 1963). Adolf Eichmann, tras huir de Alemania al finalizar la Segunda Guerra Mundial y refugiarse en Argentina, fue descubierto por los cazanazis israelíes y llevado a Jerusalén para ser sometido a un juicio por sus presuntos crímenes. Eichmann era un funcionario que trabajaba en el S. D., un pequeño órgano burocrático dentro de las SS, al mando de Reinhardt Heydrich, el arquitecto de la «solución final» hasta su muerte en 1942, que organizó todo el aparato de exterminio de la raza judía en Europa mediante un conjunto de órganos y programas bastante complejo. El ingreso de Eichmann en tal oficina parece que pudo ser un error, pues él creía que trabajaría en servicios policiales cuando solicitó el puesto y no en una oficina donde tuvo como primer trabajo organizar un museo sobre la francmasonería, museo con una clara intención denigratoria, como es de suponer.

No obstante, poco tiempo después ya se le encomendó algún trabajo sobre «el problema judío». En esas tareas mostró un gran celo y capacidad de organización, preocupándose de conocer el tema y no actuando como un mero «esclavo del trabajo», como sus compañeros, que «sólo se preocupaban de cumplir órdenes y parágrafos y de seguir al pie de la letra las instrucciones», sin estudiar ni leer sobre la materia (ARENDT, 1963, p. 57). Eichmann mostraba interés especial y, a partir de 1939, cuando se unieron los servicios policiales y las SS, bajo el mando unificado de Himmler, formó parte de una organización partidista y fanatizada en la que miles de funcionarios civiles se integraron sin replicar ni mostrar el más mínimo

disgusto. De hecho, la nueva organización —la RSHA— trabajaba con absoluta «objetividad» —*sachlichkeit*— y «economía» en el cumplimiento de las órdenes (ARENDT, 1963, p. 69), con espíritu funcionarial, lo que enorgullecía a Eichmann. Y así, en junio de 1941, fue informado por Heydrich de que se había decidido, siguiendo las órdenes de Hitler, el exterminio físico de la raza judía, lo que le produjo una gran desmotivación; quedó «reventado» según su propia declaración (ARENDT, 1963, p. 84), aunque no por ello dejó de cumplir con su deber con objetividad e imparcialidad. En 1942 todos los puestos de cabeza de la Administración conocían el proyecto de la «solución final», pues en una conferencia de subsecretarios —puestos burocráticos, muchos de los cuales no pertenecían al partido nazi—, la denominada Conferencia Wannsee, estos altos cargos fueron informados y debatieron sobre los problemas organizativos y económicos del programa. Para sorpresa de la jerarquía nazi nadie expresó disconformidad con la decisión. Ello hace que Eichmann, un funcionario de nivel alto pero no de nivel superior, acepte cumplir sus deberes y obedecer sin plantearse dudas, máxime cuando lo que hace «es cumplir la ley» (ARENDT, 1963, p. 135). Mas enfrentado a cuestionamientos morales en el juicio —incluso se atreve a decir durante el mismo que él había intentado siempre seguir el imperativo categórico kantiano—, afirma que llegó a la conclusión de que él ya no era el dueño de sus actos y de que sus acciones no podían cambiar nada (ARENDT, 1963, p. 136), por lo que aceptó seguir «la obediencia de los cadáveres» (ARENDT, 1963, p. 135). De hecho, se entregó con devoción a las labores organizativas y económicas y a las luchas de poder burocráticas por el control del programa, y tuvo como competencia esencial la organización del transporte a los campos de concentración para el exterminio.

El caso Eichmann nos plantea cómo, bajo un régimen totalitario, la obediencia a las órdenes, la objetividad y la eficiencia pueden convertirse en las mejores aliadas de la barbarie. En este caso, se puede comprobar cómo la «ética de la neutralidad» arrastra a Eichmann por la pendiente de la complicidad con el genocidio. Eichmann tenía que cumplir el deber, aunque no le gustara; es más, tenía que cumplir la ley, aunque la ley fuera una aberración moral y jurídica. Era su obligación como funcionario. Cuando ya toda la jerarquía administrativa incorpora a sus prácticas los programas de exterminio, el «buen funcionario» Eichmann se siente liberado del pesado fardo de saber que cumplía órdenes que no superaban el filtro del imperativo categórico kantiano, pues en ese momento toda la Administración alemana desarrolla esas políticas y él es un pe-

queño «diente» en la inmensa maquinaria. Su rebelión era insignificante, insuficiente a todas luces para parar el proyecto y, además, irracional desde una perspectiva de pura supervivencia. La «ética de la estructura» le aporta, además, el consuelo que la conciencia le niega. El resultado de la «solución final» es el fruto de miles de personas y él no puede ser responsable de algo decidido por el Führer y desarrollado por la inmensa maquinaria burocrática del régimen, de la que él es sólo una minúscula rueda. Por todo ello, parece evidente que ambas opciones «éticas» no son la mejor solución si creemos en un mundo donde tales barbaries no puedan volver a producirse. Necesitamos una ética que exija a los servidores públicos preguntarse por la moralidad de los fines existentes tras toda orden o norma, y una ética que guíe más allá de los intereses egoístas que fundamenten la acción administrativa. Una ética que, incluso, vaya contra nuestro interés inmediato por el ascenso o la aprobación superior, y que nos enfrente a la injusticia. Hasta poniendo en riesgo nuestra carrera y nuestra vida, como nos muestra la excelente película de Florian Henckel von Donnersmarck, *Das Leben der Anderen* (*La vida de los otros*), Óscar a la Mejor Película Extranjera 2007.

No obstante, se puede argumentar ahora que, en nuestro caso, en la Unión Europea, por fortuna no nos encontramos bajo un régimen totalitario, sino bajo un régimen democrático y el debate sobre el deber de obediencia se sitúa en un contexto diferente. No es lo mismo obedecer órdenes en un régimen totalitario o, incluso, autoritario que en un régimen democrático. El funcionario de la democracia recibe órdenes de los representantes del pueblo o de las personas nombradas por tales representantes o que gozan de su confianza. Además, la democracia tiene mecanismos políticos y jurídicos de defensa frente a los abusos del poder. Sobre todo unos tribunales que aplican eficazmente el derecho. En consecuencia, los funcionarios deben obedecer las órdenes de los representantes sin plantearse más cuestiones que las puramente instrumentales de cómo llevar a término las instrucciones y aplicar las normas eficaz y eficientemente. Por otra parte, en democracia los funcionarios actúan en el marco de organizaciones estructuradas legalmente con una misión, definida por los representantes del pueblo, y ejecutando políticas legitimadas por la decisión popular al elegir sus representantes, además, los resultados son fruto de muchas manos no de una sola. Frente a estas argumentaciones se puede contraargumentar lo siguiente:

En primer lugar, el hecho de que un gobierno sea elegido democráticamente no impide que trate de abusar del poder obtenido y persiga, por ejemplo, a la prensa opositora, ni que ciertos miembros

del poder judicial se presten a colaborar en el citado abuso de poder. Además, el Parlamento puede elaborar normas en situaciones de excepción que entren en conflicto con el pleno respeto a los derechos humanos, sobre todo si las cláusulas de excepción no se interpretan restrictivamente. También pueden tomarse decisiones de cariz marcadamente electoralista y usar fondos públicos para el «autobombo». Incluso se pueden adoptar normas que atentan contra el interés general o que favorecen excesivamente intereses parciales como consecuencia de la captura de las políticas por grupos de interés poderosos (VILLORIA, 2006). En suma, el hecho de que el régimen sea democrático no garantiza la virtud de los representantes del pueblo.

En segundo lugar, la teoría de que la democracia tiene instrumentos para la autodepuración de conductas indignas o para el resarcimiento de las injusticias flagrantes no deja de ser un ideal normativo que no siempre encuentra en la realidad expresión fáctica. Más aún, aunque así fuera, ello no evita que las injusticias y abusos se produzcan, aunque se depuren responsabilidades más tarde. Y esos abusos se producen porque la Administración colabora en la ejecución «imparcialmente». Colaborar con la ejecución de un abuso en función de que tarde o temprano la democracia funcionará y se solucionará el problema no deja de ser cínico e irresponsable desde un planteamiento ético.

Tercero, la idea de que los servidores públicos reciben siempre órdenes claras y explícitas de los gobernantes es errónea. En la mayoría de los casos las instrucciones son vagas y abiertas, permitiendo amplia discrecionalidad y evitando compromisos excesivos en lo referente a los medios de cumplimentación de las órdenes. De ahí que el servidor público deba interpretar, analizar y elegir por sí mismo. Sobre todo, la elección de las medidas y los tiempos de implantación corren a cargo de la burocracia (BAENA, 2000). Además, la misión de las organizaciones públicas es suficientemente amplia como para que dentro de ella quepan muchas posibles opciones estratégicas, que se definen con la colaboración ineludible de la burocracia. Así pues, en última instancia, el funcionario elije en numerosas ocasiones sobre fines, aunque sea entre los previamente marcados como elegibles por el ambiguo programa o mensaje político.

Cuarto, hay situaciones en las que los políticos no emiten ninguna orden, no lanzan ninguna propuesta, ni dan órdenes frente a problemas evidentes que la ciudadanía sufre cotidianamente. Dejan a los funcionarios frente a los problemas y se escudan en la burocracia para evitar tener que afrontar soluciones costosas económica o polí-

ticamente. O simplemente no conocen cómo afrontar los problemas y se inhiben a favor de la burocracia. En esos supuestos, que sobre todo se dan en el nivel local, los servidores públicos tienen, en múltiples ocasiones, que tomar la iniciativa y buscar sus propias respuestas al problema —*role reversal*— (MORGAN y KASS, 1993), respuestas que, cuando funcionan, suelen ser legitimadas políticamente.

Quinto, en áreas técnicas que dependen del conocimiento experto, los políticos toman decisiones basándose en datos, informes, teorías o ejemplos aportados por los funcionarios, con lo que, en definitiva, las instrucciones deben una gran parte de su contenido a las previas decisiones funcionariales sobre qué datos aportar. Más aún, el papel de los burócratas en la elaboración de normas y en la formulación de políticas y programas es muy relevante (BAENA, 2000). Con ello, los funcionarios se hacen responsables de las consecuencias de dichas decisiones, y por ello deberían ser juzgados.

Sexto, la idea de que los resultados de las políticas son fruto de muchas manos y que no es posible hacer responsable a nadie individualmente de los fracasos colectivos, o la idea de que los fracasos colectivos pueden ser consecuencia de mínimas variaciones en la conducta individual de cientos de funcionarios, apenas detectable y apenas reprobable en la práctica, choca con el principio de que un acto inmoral no deja de serlo porque sea colectivo y/o generalizado (THOMPSON, 1985). De hecho, si un grupo de diez «*skin heads*» ataca a una persona que camina sola por la calle, no por ser diez se reduce su culpa a un décimo, sino que más bien su culpa individual es aún mayor. Cada decisión de un servidor público que contribuya a una mala política por dejación, abandonismo o irresponsabilidad debe ser juzgada por sí misma, no puede ni debe ser justificada por la generalización de dichos actos.

Finalmente, no hay que olvidar que, en democracia, los políticos buscan garantizarse el mayor porcentaje posible del voto popular, lo cual les puede llevar a actuaciones que dan respuesta a demandas que dañan los intereses de la comunidad a medio y largo plazo, aunque sean muy populares en ese momento dado (el caso del desarrollo urbanístico español en ciertas zonas es un triste ejemplo). En esos casos, las instrucciones políticas pueden ser ilegales o contrarias a estándares técnicos y medioambientales claramente definidos, y los funcionarios se enfrentan a un dilema moral evidente frente a tales órdenes.

Por todo ello, desde la ética administrativa no se puede obviar la reflexión sobre fines y, como consecuencia, es necesario generar una ética que dé respuesta a los dos tipos de dilemas del servicio público:

el dilema sobre qué derechos y deberes deben respetar las políticas públicas y qué condiciones deben satisfacer para superar el test de moralidad tanto en la fase de formulación y decisión, como en la de implantación y evaluación.

En suma, en el gobierno y en la Administración sería deseable tener personas con niveles de desarrollo moral elevado, dispuestas a actuar en su trabajo diario guiadas por los más altos principios, más allá de su interés particular. En el caso de los empleados públicos esto nos llevaría, lógicamente, a introducir en los procesos selectivos pruebas que nos permitieran conocer el nivel de desarrollo moral, evitando que personas de niveles preconvencionales ingresaran en el servicio público. En el caso de los políticos, el conocimiento de sus antecedentes vitales y la construcción de su carácter sería fundamental para decidir votarles o no. En este punto, la transparencia sobre su vida profesional y social debe ser importante.

4. LA ÉTICA ADMINISTRATIVA

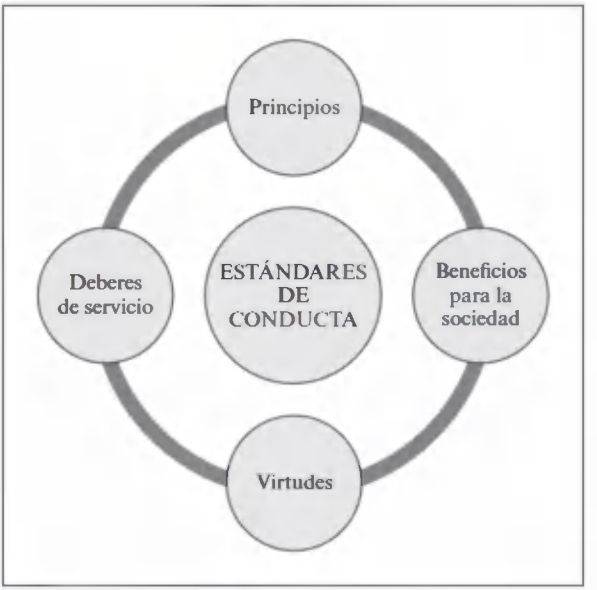
4.1. Principios, valores y virtudes

La *ética política* trata de definir qué principios y valores deben regir esta parte de la vida de nuestros servidores públicos. La *ética profesional* en este ámbito debe especificar: 1) los principios, valores y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad; 2) las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad, para que sus consecuencias sean beneficiosas para todos o, al menos, para la mayoría; y 3) las virtudes que deberían incorporar a su forma de ser para poder ser íntegros (Thompson, 1999).

La *ética política* sería, por tanto, una ética profesional, que se refiere a los estándares de conducta, sólidamente definidos y establecidos, que prescriben lo que los responsables públicos deben hacer, en términos de deberes de servicio público, principios, virtudes y beneficios para la sociedad.

Esta ética *afecta tanto a políticos como a empleados públicos*. La ética política, cuando afecta a los empleados públicos, la denominamos ética admistrativa; cuando afecta a los políticos la denominaríamos ética política en sentido estricto. Ciertamente, hay diferencias entre unos y otros cuando se desarrollan sus principios y se entra

FIGURA 3.1



FUENTE: SVARA (2007).

en el campo de los deberes y virtudes específicos. No hay que olvidar que en política, como ya indicamos, la lucha por el poder es parte irrenunciable de su esencia, circunstancia que no tiene por qué darse entre los funcionarios y que plantea retos muy complejos. Algunos consideran que los responsables públicos deben actuar respetando unos principios éticos irrenunciables, los que la razón nos muestra como universalizables y generalizables; y que los deben respetar más allá de las consecuencias que pudieran derivarse de su cumplimiento (deontologismo). Otros consideran que hay que considerar siempre las consecuencias de nuestras actuaciones y que los políticos deberían seguir la regla de buscar el mayor bien para el mayor número (utilitarismo). Tal vez la integración, en la medida de lo posible, de ambos tipos de principios, unidos a la consideración de las virtudes y el carácter como fundamentos del actuar moral, podría ser lo ideal. Un triángulo donde los principios, las consecuencias y las virtudes fueran adecuadamente consideradas (SVARA, 2007).

En todo caso, pensamos que tanto los políticos como los funcionarios superiores, cada uno en su nivel de responsabilidad, deben

respetar estos principios: 1) tienen la obligación de facilitar, en el marco de sus competencias, la *participación y la deliberación* en torno a los proyectos normativos y las decisiones públicas fundamentales, más aún, deben promover el libre encuentro de pareceres, con independencia de que los resultados lleven o no al consenso; 2) deben *promover y respetar la democracia,* único régimen compatible con las ideas de ética pública esbozadas. Cuanta más calidad tiene una democracia más reales y efectivos son los principios éticos antes señalados. De ahí que deba preocuparse, también, por la calidad de la democracia y el buen funcionamiento de sus instituciones; 3) han de hacer de la *defensa y promoción de los derechos humanos* el pilar de su toma de decisiones. Este principio, junto con el anterior, lleva a defender que los servidores públicos deben respetar el marco constitucional democrático e intentar hacerlo efectivo a través de las políticas y decisiones públicas; y 4) deben *buscar el interés general*, respetando el marco democrático y jerárquico de decisiones, pero sin obviar su capacidad de juicio y crítica basada en la defensa y promoción de los principios de la ética pública.

Junto a estos principios, es importante definir los valores de referencia. De acuerdo con Gortner (1994), *los valores son concepciones de lo deseable que influencian la selección de fines y medios para la acción.* Los valores cumplen tres funciones esenciales: 1) son muy importantes para la selectividad de la percepción, pues aumentan o disminuyen la posibilidad de que un estímulo sea percibido; 2) influyen en la interpretación de los productos de las respuestas, de forma tal que algunos productos son considerados positivamente y otros negativamente; y 3) proporcionan guías no detalladas para la selección de fines. Pero si se suman valores muchas veces contradictorios y se pretende que éstos influyan real y homogéneamente en la conducta de los políticos, entonces se desconoce su forma de operar e influir sobre las personas. Los conflictos de valores son parte de la experiencia diaria de cualquier representante público. En general, en relación con los valores surgen tres tipos de problemas (GORTNER, 1994): 1) hay una pluralidad de valores deseables implicada en cualquier opción de política pública. Gente diferente tiene valores e intereses diferentes o, incluso con valores iguales, prioriza los mismos de diversa manera o los interpreta de forma que conectan con sus previos intereses; 2) los valores de la gente son fluidos e inestables, al menos en sus prioridades e interpretaciones. Como dice Milton Rokeach «si los valores fueran completamente estables, el cambio social e individual sería imposible. Si los valores fueran completamente inestables, la continuidad de la sociedad y de la per-

sonalidad humana sería imposible» (1973, pp. 5-6); y 3) también hay conflictos entre valores y combinaciones de valores cuando nos enfrentamos a la implantación o evaluación de una política pública, no sólo existen en la fase de formulación. En general, si se sirve a un valor plenamente, no se puede servir del mismo modo a otro contradictorio o, si se mantienen uno o varios de una naturaleza, se deben negar o relegar otro u otros de otra naturaleza. En la vida diaria, aun cuando se tengan claros los principios de referencia, frente a estos conflictos éticos no suelen existir respuestas claras y definitivas. En suma, el conflicto ético está presente en la vida diaria del servidor público. Pero si a ello se añade la acumulación de valores sin guía, los resultados no pueden ser positivos.

Los valores se pueden agrupar en lo que se podrían definir como «roles o conjuntos de valores» (VAN WART, 1996, p. 526), aunque aquí los vamos a denominar *polos de integridad*. Estos polos de integridad agrupan diversos valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen del destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización o sociedad correspondiente. En el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, por ejemplo, hay tres polos: la integridad, la eficacia y la objetividad. Son valores situados dentro del polo de integridad los siguientes: integridad, responsabilidad, ejemplaridad, tolerancia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente. Son valores situados dentro del polo de eficacia los siguientes: dedicación al servicio público, accesibilidad, austeridad, credibilidad, dedicación al servicio, eficacia. Son valores situados dentro del polo objetividad: objetividad, imparcialidad, transparencia.

Aprovecharemos esta reflexión para analizar el Código Ético del Estatuto Básico del Empleado Público en España. El código comienza con una obligación genérica: desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. En esta misma obligación están presentes los dos polos de tensión deontológica propios del empleo público. Por una parte, «la diligencia en tareas asignadas», que representa la obligación de buscar la «agilidad» en el cumplimiento de unas órdenes dadas, que, en principio, no deben ser puestas en cuestión. El *Diccionario de la Real Academia* de la Lengua[2] define la diligencia como el «cuidado y actividad en realizar algo», lo cual no deja dudas

[2] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario Esencial de la Lengua Española*, Espasa, Madrid, 2006.

sobre el carácter instrumental o servicial de la labor. Por otra parte, «velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico», que ya implica una obligación vinculada a una ética de fines, una ética que exige al empleado reflexionar sobre si los actos que se le encomiendan promueven el interés general y respetan la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Como se ve, en el primer caso el empleado debe trabajar en el marco de un orden dado que no cuestiona, su ética es la de la neutralidad instrumental; mientras que, en el segundo, el empleado ya debe cuestionar si las acciones buscan fines correctos o no, con lo que su ética tiene un carácter postconvencional, lo cual implica un nivel de análisis mucho más complejo, lleno de inferencias y procesos cognitivos cargados de incertidumbre. Obviamente, en algunos casos, ambos polos de tensión entrarán en conflicto ante una orden dada. ¿Qué hacer cuando cumplir con diligencia un mandato superior puede suponer consecuencias negativas para la sociedad? O cuando la obediencia puede generar una infracción del ordenamiento jurídico no manifiesta pero sí muy posible, de acuerdo con la información, conocimientos e inferencias realizadas por el empleado encargado de llevarla a efecto? Imposible dar una regla común y universalizable, habrá que estar al caso y esperar la mejor reflexión ética por parte de la empleada/o correspondiente. Pero, desde luego, no parece que la mejor respuesta sea cumplir ciegamente las instrucciones. En suma, el Estatuto Básico no nos da reglas para hacer frente a este supuesto, pero se deduce del articulado que las dudas razonables son perfectamente planteables ante la superioridad. Quizás hubiera sido conveniente dejar clara la primacía de la protección de los intereses generales y la sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico sobre la diligencia en el cumplimiento de las tareas. Pero, en cualquier caso, una interpretación razonable nos lleva a ello.

En conjunto, los denominados «principios» del artículo 52 son, en realidad, valores. Algunos de ellos están vinculados a los valores democrático-finalistas que permean la Constitución española, otros son claramente instrumentales, para favorecer el cumplimiento de fines propios de la Administración como institución sistémica. Dichos valores se estructuran, de acuerdo con los polos finalista e instrumental antes reseñados, más o menos de la siguiente forma:

Finalistas: integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

Instrumentales: objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, accesibilidad, eficacia.

Nuevamente, los conflictos son inevitables entre dichos dos polos y, dentro de cada polo, entre algunos de los valores recogidos. Por ejemplo, transparencia y confidencialidad entre polos diferentes. Neutralidad y accesibilidad dentro del polo instrumental. Sin embargo, hay algún valor, como el de integridad, que es compatible con el resto, precisamente por su carácter ambiguamente abarcador. Alguien íntegro es alguien «probo, intachable, recto» de acuerdo, de nuevo, con el *Diccionario* de la Real Academia.

Por su parte, los principios éticos se podrían situar en torno a tres polos de integridad, lo cual llevaría a tres visiones de lo primordial en la ética pública:

A) Integridad como promoción de la ética pública, en este polo situaríamos:

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
3. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos.

B) Integridad como objetividad:

1. Su actuación se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
2. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
3. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda su-

poner un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

4. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

5. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

C) Integridad como eficacia:

1. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

2. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

3. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

4. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

5. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

Es obvio que los tres polos de integridad no siempre son compatibles, ni mucho menos, y que los conflictos entre un polo y el rol que se vincula al mismo y otro polo y su correspondiente rol generan múltiples situaciones de profundo debate moral, con la consiguiente incertidumbre en la empleada/o sobre si su respuesta es o no la correcta. Por ejemplo, un policía puede tener un conflicto sobre si mantener en secreto una información clasificada si esta informa-

ción diera cuenta de actividades contrarias al respeto *pleno* de los derechos humanos. O la actuación de acuerdo a los principios de eficiencia y economía no siempre es compatible con el Estado Social que nuestra Constitución establece como referencia de la actuación pública. O la lealtad al superior y a los subordinados puede entrar en conflicto con la necesaria imparcialidad y búsqueda del interés común, por encima de posiciones corporativas.

Todo ello, quizás exigiría establecer unas prioridades entre los polos, de forma que el primer polo siempre fuera superior al segundo y éste al tercero. No obstante, lo ideal es que cada servidor público busque en cada caso la mejor solución intentando no sacrificar absolutamente ningún valor, aunque se prioricen algunos. En el justo medio está la virtud, de acuerdo con las máximas aristotélicas. Pues bien, en un justo equilibrio entre valores en conflicto está la virtud, aun cuando siempre tengamos que dar cierta prioridad a los principios propios de la ética de fines sobre la ética de medios o instrumental.

Finalmente, en cuanto a los «principios de conducta», es evidente que se trata de reglas —más que principios— derivadas de los principios éticos previamente expuestos, que, eso sí, privilegian ciertas interpretaciones de los mismos. Todas ellas son reglas instrumentales de indudable valor pero subordinadas a los principios éticos superiores. En estos casos los conflictos prácticamente ya no se producen, pues las reglas son lo suficientemente explícitas y coherentes como para evitar tales situaciones. Lo importante además es, a efectos jurídicos, que ya marcan conductas muy claras, cuyo incumplimiento podría dar lugar a sanciones disciplinarias, con la excepción del punto octavo y, sobre todo, el décimo.

En resumen, los diversos polos de integridad exigen el desempeño de roles diferentes a los responsables públicos, roles que entran en conflicto de forma inevitable en el momento en que se desarrolla la conducta por ellos requerida. La solución de dichos conflictos no permite respuestas matemáticas, sino que debe buscarse, en cada caso, prudencialmente, un justo medio que evite que el desarrollo de un rol implique el sacrificio completo de otro.

Por ello, finalmente, no hay que olvidar el *cultivo de las virtudes* como un elemento esencial del comportamiento ético. Entre éstas, deberían considerarse, siguiendo la categorización aristotélica: la prudencia o *phronesis*, que implica una capacidad de hacer en cada momento lo que hay que hacer, una sabiduría práctica basada en la intuición y la experiencia; la justicia o búsqueda de una conducta equitativa; la valentía o la capacidad de arriesgarse por ser íntegro;

y la templanza o saber encontrar el justo término alejándonos de extremos. Estas virtudes son responsabilidad de cada persona, la cual ha de cultivar las mismas a través de una autodisciplina y una actitud favorable a la autoeducación, y la autoreflexión. Estas virtudes son las que nos permiten tener unas actitudes que facilitan el compromiso con una serie de valores necesarios para el servidor público. Y el compromiso con los valores llevará al cumplimiento de unos deberes que, si se respetan, quebrarán estereotipos negativos hacia el servicio público y relegitimarán la acción pública. De ahí la conveniencia de incorporar las virtudes a la forma de ser.

De cara a la formación en estas virtudes, podríamos considerar la prudencia como la capacidad de actuar con pleno conocimiento de causa, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía con sus propios bienes. Un gobernante prudente genera confianza entre la comunidad donde actúa. La justicia como virtud implicaría una actitud de alerta para intentar ser justo en las actuaciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, tanto en sus relaciones con el propio Estado, como con los subordinados, compañeros y ciudadanía. La templanza implica desarrollar las funciones con respeto a los intereses en juego y con sobriedad, usando las prerrogativas inherentes al cargo y los medios disponibles para el exclusivo cumplimiento de sus deberes, equilibrando los valores en liza. La valentía implica la capacidad de tomar iniciativas cuando las cosas no funcionan como es debido, impulsar el cambio y la adaptación al entorno y promover la creatividad cuando las ideas en juego ya no sirven.

Finalmente, los políticos y funcionarios tienen también unos *deberes específicos* derivados de una serie de normas, desde la obligación de abstención cuando toman decisiones en las que tienen el interés personal y directo, a la obligación de declarar bienes e ingresos, o la búsqueda de la concurrencia y economía en la concesión de contratos.

4.2. La cultura organizativa

Ahora bien, aunque la adopción de un punto de vista genuinamente moral depende de la voluntad individual de cada uno, esta asunción viene *influenciada y a veces determinada por la organización en la que se trabaja*. Ya hemos comentado que la conducta ética de los individuos en las organizaciones depende tanto de la constitución moral previa del sujeto como de ciertas condiciones que

definen la organización: «la toma de decisiones éticas en las organizaciones se explica por la interacción de los componentes individuales y situacionales» (TREVIÑO, 1996, p. 602). Así, ante los dilemas éticos o los posibles conflictos de intereses un individuo puede reaccionar en una organización según su nivel de desarrollo moral, que va desde la ausencia de conciencia de que haya elementos morales en juego al conocimiento pleno y la posesión de capacidades para reconocer y afrontar con garantías y resolver un problema ético. Además del nivel de desarrollo moral de un individuo, sus decisiones morales en una organización dependen de otros componentes, algunos de ellos individuales, otros pertenecientes al contexto inmediato, otros a la cultura de la organización y por último, los que están incluidos en las características del trabajo. Del modo de ser moral, filtrado por todas estas variables, resulta que una conducta sea ética en mayor o menor medida. En su estudio, Treviño centra su atención en la consistencia que muestran los integrantes de una organización entre su juicio moral y la acción. *Las conclusiones que se derivan de estudios empíricos es que un individuo con un mayor grado de razonamiento moral muestra más consistencia en sus juicios y sus acciones.* Entre las variables individuales que aumentan la consistencia entre el juicio y la acción morales se encuentran la fuerza del ego, o capacidad de regularse y controlarse a sí mismo; la independencia de referentes externos, o autonomía. También refuerza la consistencia el lugar interno de control, o tendencia a pensar que los acontecimientos dependen del propio control que uno ejerce en sus actos.

Por otro lado, una persona con una mayor capacidad de razonamiento moral se verá menos influida por las variables situacionales que otra con menor capacidad de razonamiento moral, *de modo que la persona con un mayor desarrollo moral resistirá mejor las influencias externas que pueden derivar en una conducta ética inapropiada.* También hay características del trabajo que actúan sobre el individuo a la hora de determinar su conducta. Un aspecto que influye en la conducta de los individuos integrados en una organización es la denominada cultura de la organización, que se puede definir como «el conjunto común de asunciones valores y creencias compartidos por los miembros de una organización [...] Se manifiesta en normas, rituales, ceremonias, leyendas y en la elección de héroes y heroínas» (TREVIÑO, 1996, p. 12). Diversos estudios empíricos muestran diferentes relaciones entre tipos de cultura y la conducta ética. Así, en una cultura normativa fuerte suele haber un consenso mayor en el momento de determinar una conducta que se corresponde con las

normas morales. Por el contrario, en una cultura débil, los miembros tienden a basarse en las subculturas para establecer los criterios de lo moralmente correcto. En todo caso, todas las culturas tienen sus riesgos de cara a la toma de decisiones éticas, aunque hay algunas que generan más problemas que otras.

Los conceptos de cultura organizativa son muy numerosos, pero la definición aquí elegida es ésta: «Unas pautas o patrones de asunciones básicas y creencias —inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo mientras aprende a afrontar sus problemas de adaptación externa e integración interna— que han funcionado lo suficientemente bien como para ser consideradas válidas y, por ello, son enseñadas a los nuevos miembros de la organización como la vía correcta de percibir, pensar y sentir en relación a los citados problemas de adaptación e integración» (SCHEIN, 1985, p. 6). La razón de esta elección es la de su perfecta integración con el marco conceptual antes explicado. Esta definición sitúa la cultura en un lugar más profundo que la mera comunicación de valores y, por ello, conecta con la lógica de lo apropiado y su carácter de realidad dada. Los empleados públicos se enfrentan a los problemas con unas asunciones básicas transmitidas culturalmente que explican sus decisiones mejor que las instrucciones formales y la consecuencialidad racional. Por ejemplo, una asunción básica puede ser que «los compañeros se apoyan mutuamente», frente a la instrucción formal que indica que es preciso denunciar toda actuación ilegal.

En conjunto, la cultura cumple cuatro funciones (OTT, citado por GROSENICK, 1994):

1. Proporciona pautas compartidas de percepción o interpretación, de manera que los miembros conocen cómo se espera que actúen o piensen.
2. Proporciona pautas compartidas de afecto, un sentido emocional de entrega a los valores organizativos y los códigos morales, de manera que los miembros de la organización sepan qué se espera que valoren y cómo se espera que sientan.
3. Mantiene y define fronteras, permitiendo la identificación entre miembros y no miembros.
4. Establece un sistema de control, prescribiendo y prohibiendo conductas.

Existen diversos tipos de clasificaciones culturales, pero a efectos de este texto se elegirá la realizada por Hood (1998), basada en la

obra de Mary Douglas[3], en la que las dimensiones con las que se trabaja son la normatividad y la sociabilidad. De acuerdo con los escritos de la reputada antropóloga, existen diversos modelos de vida y estos modelos se trasladan a diferentes formas de organización. Esencialmente, las dimensiones organizacionales son las dos antes mencionadas, pero las variaciones en estas dimensiones se conectan con diversas actitudes y creencias sobre la justicia social, el castigo y la culpa, así como con la naturaleza del buen gobierno. La normatividad hace referencia al diferente grado en que nuestras vidas están delimitadas por convenciones y normas. La sociabilidad se refiere al diferente grado en que nuestra elección individual está constreñida por la elección del grupo al que pertenecemos. Esta doble dimensión, adecuadamente mezclada, nos lleva a cuatro posibles estilos de gestión en las organizaciones públicas:

1. La vía fatalista, con baja cooperación generalizada entre las personas y fuerte normatividad, alta desconfianza y apatía. Los empleados viven encerrados en sus rutinas y se insertan en redes exclusivistas y en conflicto unas con otras.
2. La vía jerárquica, con socialización y cohesión intensa, además de normatividad fuerte.
3. La vía individualista, con un enfoque atomístico de la organización, individuos que persiguen aisladamente su interés, sin normas exigentes, y donde la negociación es la clave.
4. La vía igualitaria, que se caracteriza por una socialización fuerte, pero baja normatividad, con exigentes estructuras de participación, donde las normas se debaten continuamente para cada caso concreto.

Susan Rose-Ackerman (1978), estudiando la corrupción, elaboró una tipología de organizaciones muy parecida a la de Hood, en base a dos dimensiones: profesionalismo (o socialización en una profesión) y normatividad. Pues bien, lo que estas tipologías van a demostrar es que, dependiendo del tipo de cultura existente en la organización, las conductas de los empleados variarán agregadamente, y que los valores que se protegen y promueven son distintos, por lo que incluso la forma de ver la realidad es diferente. Se pondrán, a continuación, ejemplos de tipos de conducta inmoral y se verá cómo en cada una de las culturas la forma de verlas y de reaccionar frente a ellas es diferente.

[3] *In the Active Voice*, Routledge, London.

En primer lugar, un ejemplo de soborno. Es frecuente leer que, en Jefaturas de tráfico, cada cierto tiempo se detiene a algún funcionario por vender permisos de conducir. En una organización en la que la cultura predominante es la fatalista, la percepción del hecho delictivo como inapropiado será clara, pues la normatividad es fuerte; además, dada la desconfianza existente, la tendencia será a tratar en secreto el asunto. Pero, ante todo, un soborno, a nivel personal, es un hecho que, si se descubre, genera más problemas que beneficios —tener que declarar, poder ser nombrado instructor o secretario, etc.— aunque haya que sancionarlo. Incluso, puede que por dejación —«no es mi problema»— o la falta de apoyo al denunciante, así como por las rutinas perversas, en ocasiones, conductas claramente inmorales queden impunes, sobre todo si afectan a miembros de redes con influencia. Sin embargo, la percepción de este tipo de hechos en organizaciones jerárquicas es diferente. Es considerado algo vergonzoso, además de contrario a la ley y contrario al prestigio del grupo, por lo que la sanción es inevitable, y aunque ya se empleen múltiples medios de control para evitar que surjan supuestos de este tipo, una opción adecuada puede ser incrementar los controles. En organizaciones «individualistas» este tipo de actos es visto como algo racional, un intento de maximizar beneficios, por lo que lo esencial es generar incentivos para evitar este tipo de conductas o hacerlas racionalmente innecesarias. Una buena solución sería privatizar el servicio, eliminar el papel estatal en la acreditación de capacidad para conducir y dejarlo en manos privadas, donde la competencia genera incentivos para ser una marca respetada. En organizaciones «igualitarias» la percepción del hecho sería la de un engaño al grupo. Lo que llevaría a debates sobre cómo evitar este tipo de conductas a través de una mayor implicación de los empleados en la organización del servicio y una socialización más intensa. Pero podría incluso ser «tapado» oficialmente en aras del apoyo mutuo. Aunque, en general, el control social existente dificultará la producción de estos fenómenos. Una conclusión de este recuento podría ser que, en organizaciones «fatalistas» e «individualistas», las posibilidades de que se produzcan estas conductas son mayores, pues en ambos casos el control social es menor y la táctica de «no meterse en líos» puede ser mayoritariamente asumida.

Hace unos años, en un Ayuntamiento de la Comunidad de Madrid, el día en que se iniciaban las fiestas patronales un tercio de la plantilla de policías municipales se dio de baja por enfermedad. Esta conducta, claramente inmoral, pues abusando de la legislación existente no necesitaron presentar parte médico hasta las 48 horas

posteriores, momento en el que todos milagrosamente sanaron, es, de nuevo, vista de forma muy diferente por las diversas culturas existentes. En general, el abandonismo, la dejación, el absentismo son percibidos de forma muy diferente en los diversos tipos de organizaciones. En una organización fatalista es una conducta que se puede ver como inapropiada pero frente a la que habrá una cierta permisividad, pues las rutinas generan este tipo de respuesta; además, no se piensa en los demás al tomar decisiones, y existe la percepción de que abusar de las lagunas legales para obtener los máximos beneficios personales no es algo claramente inmoral. Por ello, al no ser asunto propio, el absentismo ajeno no es, de forma clara, socialmente rechazado. En consecuencia, la ambigüedad y las estrategias de generación de sentido ocuparán un papel muy importante en la reacción frente al caso. En el supuesto del Ayuntamiento citado, la opción será intentar con mejoras salariales acallar las quejas existentes y olvidar pronto el caso. Sin embargo, en una organización jerárquica esta opción no es aceptable, además de ser muy extraña. La percepción es la de una traición a la profesionalidad, al grupo y un abuso de las normas vigentes. La solución debe ir vinculada a cambios normativos, un mayor control y a una búsqueda de sanciones para los desleales. En las organizaciones «individualistas» nuevamente ésta es una opción racional dado el marco de incentivos existentes. Subcontratar estos servicios podría ser una buena solución, pues las empresas privadas despedirían sin contemplaciones a los empleados que actuaran de la forma en que los funcionarios lo hicieron, con lo que los incentivos (vía refuerzo negativo) para acudir a trabajar serían mayores. Además, se presume que los sistemas de incentivos por rendimiento desincentivarían conductas de este tipo. Finalmente, una organización «igualitaria» percibiría el hecho antes narrado como un verdadero terremoto interno, pues se habría partido el grupo y la comunicación. No obstante, si se diera tal circunstancia, buscarían espacios de encuentro para abrir vías de negociación y acuerdo que impidieran situaciones de este tipo en el futuro. La conclusión es que en organizaciones fatalistas es más fácil que se den este tipo de conductas.

Otro tipo de corrupción es el abuso generalizado y «endiosamiento» de dirigentes públicos. Un caso tristemente famoso fue el caso Roldán. En este supuesto hubo extorsión, cohecho, prevaricación y abusos múltiples, pero realizados desde la cúpula de una organización. En estos supuestos se usa la organización para el endiosamiento del dirigente, con evidente despilfarro y abuso de cargo público. En organizaciones fatalistas estos supuestos son vistos de

forma negativa, pues conllevan, normalmente, intromisión en competencias ajenas, deterioro de rutinas y abuso de normas. No obstante, es difícil que desde dentro surjan respuestas eficaces contra este cáncer. Sí puede haber un cierto veto paralizante, dificultando la implantación de decisiones consideradas erróneas. En organizaciones jerárquicas, curiosamente, este tipo de conductas es asumido en silencio, dado que estas organizaciones no están preparadas para mirar ni controlar hacia arriba, con lo que pueden mantenerse durante bastante tiempo y generar consecuencias nefastas. En organizaciones individualistas respondería a un tópico asumido de que los políticos buscan siempre su beneficio particular, y justificaría más aún la necesaria reducción del sector público y la generación de controles de mercado. No obstante, si la organización cumple con los objetivos y contratos marcados puede que sea difícilmente controlable. Finalmente, las organizaciones igualitarias, dado que estas conductas a nivel dirigente (con toda su carga de arbitrariedades e incongruencias) perjudican normalmente a alguno de los miembros de «la casa», rechazarían contundentemente estas conductas, generando mecanismos internos de denuncia. En conclusión, este tipo de corrupción es más fácil que se produzca en organizaciones jerárquicas que en el resto.

En general, los estudios empíricos que nos llegan de diversos países, sobre todo Estados Unidos, sobre la relación entre nuevas formas de gestión pública (*New Public Management*) y corrupción nos indican que los riesgos de conductas ilícitas se incrementan con la voluntad de actuar de forma más empresarial (cultura individualista) por parte de la Administración (FREDERICKSON, 1997), pero ello no implica, si atendemos a las líneas precedentes, que organizaciones que mantengan modelos burocráticos y jerárquicos, o aquellas otras que apuesten por vías participativas estén libres del riesgo de corrupción. No hay la «*one best way*» cultural para evitar la corrupción. Cada tipo de cultura requiere su tipo de respuesta.

5. LAS FUERZAS INTERNAS Y EXTERNAS EN LA ÉTICA ADMINISTRATIVA

Se puede distinguir, a la hora de aplicar la moral en el trabajo de las organizaciones, los mecanismos coercitivos externos de control y la capacidad interna de determinar nuestras acciones mediante juicios y razonamientos morales. Junto a ese doble aspecto de la moralidad en las organizaciones, que tiene su correlato en cualquier so-

ciedad, se erigen inevitablemente varias actitudes con relación a la moral, que recogen en mayor o menor medida algo real de la misma. Lewis *habla de cínicos, idealistas y pragmáticos*. Los primeros solo ven en la moral una rama para atacar a sus enemigos (políticos), lo cual, cuando se denuncia, a veces es cierto, pero no siempre es así. Los idealistas piensan que es la ética la que puede proporcionar una administración excelente, dejando a un lado otros aspectos del trabajo de la administración, centrándose demasiado en los aspectos morales. Por último, se encontrarían los llamados pragmatistas que encontrarían un punto medio y adecuado en la aplicación de la moral en la actividad administrativa. Los pragmáticos «son conscientes de que las propuestas éticas en la administración pública pueden abrir las puertas al mal uso y abuso o a las mejores prácticas» (LEWIS, 2005a, 11).

No hay duda de que hay ser prudentes en el uso de la ética en la Administración, pero al mismo tiempo es inevitable su aplicación si se quiere una Administración genuina y capaz de llevar a cabo su cometido de un modo aceptable. Por un lado, como se ha afirmado previamente, se ha defendido la idea de una administración neutra cuya evaluación solo podría provenir del grado de eficiencia a la hora de ejecutar las órdenes provenientes de los políticos elegidos democráticamente. *La moral se reduciría así a la eficacialeficiencia de la máquina administrativa*. Es la teoría de máquina amoral, que, ejecutando órdenes que proceden desde el exterior, se limita a cumplirlas ignorando valores, principios y elecciones. Se trataría de una máquina donde entrarían las órdenes que han de ser cumplidas y saldrían estas ya ejecutadas. Solo cabría el discurso moral en este contexto a la hora de evaluar la eficacia con la que se ha recibido la orden y ha sido ejecutada. Esta concepción presupone una separación radical entre política y administración; en el primer ámbito se toman decisiones y hacen valoraciones, en el segundo las personas que actúan se limitan a ejecutar con mayor o menor eficiencia; es solo una cuestión técnica donde la libertad no tiene cabida, por lo que carece de sentido hablar de responsabilidad. Pero la realidad desmiente esa concepción mecánica de la administración, como ya vimos, en ella también existe espacio para decidir, para valorar y, como la experiencia enseña, para invertir el valor fundamental sobre el que se asienta la administración: el bien común.

Algunos piensan que introducir la ética en el trabajo es solo añadir una nueva complicación superflua e innecesaria, es lo que se conoce con el nombre síndrome de aversión a la ética. Pero «lejos de introducir un factor nuevo, la preocupación por la ética ya es parte

de una de las responsabilidades profesionales» (GEURAS y GAROFALO, 2011, 44). Sin duda, los que no tienen ninguna preocupación por la ética pueden llegar a crear problemas en la organización, como de hecho ocurre. Es necesario, por tanto, concebirse a uno mismo desde un punto de vista ético en la organización, del mismo modo que cualquiera lo debería hacer dentro de la sociedad, y desarrollar las técnicas para detectar los problemas morales y las herramientas para solucionarlos y aplicarlas a la acción en el trabajo.

Entonces ¿hay que ser expertos en ética? No es necesario especializarse en ética, pero nunca se debe dejar a un lado la dimensión ética de nuestro trabajo, del mismo modo que existe una dimensión ética en nuestra vida en la sociedad en general. Una persona que vive en sociedad puede admitir el compromiso de vivir de una forma ética, es decir, de autoimponerse unas normas por las que se compromete a respetar a los demás miembros de la sociedad. El funcionario debe asumir, si quiere colocarse dentro de una perspectiva ética, el compromiso que implica pertenecer a una organización pública, debe asumir de una forma individual el objetivo de la organización: obtener el bien común. Y dentro de cada organización, los roles que se desempeñan en ella impondrán un carácter específico a este compromiso, a las acciones que están incluidas dentro de un rol. Evidentemente no existen los mismos riesgos y el mismo grado de riesgo en todos los puestos dentro de la administración, que realmente son muy variados y ocupan un amplísimo espectro. Aunque todos corren el peligro de dejar de ser íntegros, son aquellos que están más en contacto con el sector privado y el dinero los que se encuentran más expuestos a una pérdida de integridad.

Pero la ética tiene una doble dimensión cuyo buen funcionamiento es indispensable para alcanzar una buena realización: la exterior y la interior. La primera se refiere a la estructura de las instituciones u organizaciones y la segunda a la actitud interior de los miembros que integran esas organizaciones. En cuanto a la organización cabe distinguir su estructura y cultura. En la primera, vemos cómo está organizado el trabajo, cuáles son las tareas que tienen los diversos empleados, como se organiza la cadena de mando, quién tiene que responder ante quién, etc. Por su parte, la cultura de la organización comprende una serie de valores, creencias y actitudes que comparten en mayor o menor medida los miembros de una organización. Este aspecto de la organización está a medio camino entre lo exterior y lo interior, lo colectivo y lo individual. Por otro lado, la ética apunta a un carácter más individual e interior. Es el compromiso que cada individuo se da a sí mismo de asumir y cum-

plir ciertas normas, que piensa que a su vez deben ser observadas por todos, con el fin de sostener una sociedad más justa, o que una organización pública cumpla con sus objetivos morales para los que ha sido instituida.

Ahora bien, las relaciones que se establecen entre individuo y sociedad, o empleado y organización, son muy complejas y es muy difícil decidir el sentido de estas relaciones y establecer causas y efectos en ellas. *¿Es la organización más determinante que el individuo a la hora de establecer una moral en su funcionamiento? O, por el contrario, es el individuo*. Tratar de responder a estas preguntas, señalando cuál es el sentido predominante, es una empresa inútil y más bien hay que intentar descubrir y observar las diversas relaciones que se establecen entre ambos polos, lo que nos conduce a afirmar que las influencias se ejercen en ambos sentidos y que es necesario tanto una buena estructura, como individuos desarrollados moralmente, para que una organización pública pueda cumplir sus objetivos de un modo mínimamente satisfactorio, pues queda manifiesto que una forma de organización por perfecta que sea no basta para su correcto funcionamiento si los miembros que forman parte de ella no están convencidos internamente de los valores y fines de la organización, por lo que cualquier ocasión es buena para que sus miembros se desvíen del sentido correcto de dicha organización. Además, por muchas normas que haya para el control de los individuos, si ninguno de éstos está interesado en su aplicación, la maquinaria perfecta nunca va a llegar a funcionar según su diseño, pues es necesario que sea interpretada por los individuos que la mueven. Por otro lado, un individuo por mucha capacidad moral que tenga no podrá llevar a cabo el objetivo en una organización que no está bien diseñada para controlar la conducta productiva de los empleados o que fomente incluso la desviación en los fines de la organización.

Por tanto, si se quiere que una organización pública logre alcanzar sus objetivos de naturaleza moral, será necesario, por un lado, diseñar una organización donde se pueda efectuar un control de los individuos, comprobar que estos en efecto no se desvían de los objetivos generales, y por otro lado, formar a los miembros de ese grupo de trabajo para hacerles ver la perspectiva moral de su actividad, desde la cual hay que situarse, aparte de lograr otras habilidades propias de su profesión, para que los fines no se desvíen ni se desnaturalicen.

Por esto, a la hora de plantearse la protección de un sistema para que conserve su integridad, existen varias estrategias que van desde

el diseño abstracto de la estructura institucional hasta la educación moral del individuo. Es lo que pretende llevar a cabo la OCDE con su concepto de marcos de integridad o infraestructura ética[4], una serie de condiciones que han de cumplir las organizaciones para estar a salvo en la medida de lo posible del riesgo de corrupción y que se mantenga la integridad en ellas. La función de los marcos de integridad reside, por tanto, en definir y mantener las normas del servicio público (OCDE, 1996, 10). En primer lugar hay que determinar cuáles son las zonas de mayor riesgo en una organización por las que puede dejar de ser íntegra. Es decir, dentro de un organismo público, hay que detectar las áreas en que la naturaleza de la actividad pública dirigida hacia el interés público pueda, con más facilidad, desviarse y transformarse en un interés privado. Ya se ha visto que lo que define la actividad pública es la obtención de bienes que afectan a la comunidad para la que se gobierna o a parte de esa comunidad. La búsqueda y logro del bien común se ven amenazados en muchos puntos de la actividad administrativa por el interés propio. Son numerosos los modos en que lo público se ve asediado y capturado por lo meramente privado. Incluso cuando se ha establecido la mejor forma de gobierno, como es una democracia, para alcanzar los objetivos que sirven al conjunto de los ciudadanos, no se puede estar seguro de que el sistema funcione de un modo adecuado, pues muchos son los puntos de contacto por donde lo privado captura lo público. Las medidas aprobadas en democracia han de ser ejecutadas a través de la cadena administrativa a lo largo de la cual lo privado acecha para apoderarse de lo público.

Según la opinión de Hume, las profesiones conducen, debido a las prácticas y funciones que reiteradamente se ejercen en ellas, a modificaciones del carácter originario de las personas. No es que esos cambios sean inevitables y necesarios, pero sí se producen con cierta probabilidad y constancia (HUME, 1987). Y hay profesiones que por su posición y funciones están más expuestas a que los individuos que las ejercen pierdan su integridad. En la cadena de la ejecución de las políticas de un gobierno, se encuentran eslabones con una mayor probabilidad de abandonar la integridad. El hecho de que en estos puestos algunos funcionarios mantengan su integri-

[4] En su informe de 1996, la OCDE habla de ocho elementos clave en el concepto de infraestructura ética: compromiso político, marco legal efectivo, mecanismos de rendición de cuentas eficientes, códigos de conducta factibles, mecanismo de socialización profesional, condiciones de apoyo al servicio público, existencia de algún cuerpo que coordine la ética y una sociedad cívica activa («Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice», *Public Management Occasional Papers*, n.º 14, OCDE, 1996).

dad y otros no es una prueba empírica de que el trabajo de un funcionario no consiste en algo mecánico, limitado a recibir y ejecutar órdenes; de hecho, puede hacer más que eso y lo hace. El funcionario ejerce en mayor o menor medida su poder discrecional y es solo su sentido ético el que puede equilibrar su discrecionalidad e impedirle traspasar los límites. Pero como también es verdad que no todos los funcionarios ejercen su control ético sobre su discrecionalidad, las organizaciones han de dotarse de elementos, funciones y controles sobre estos trabajadores, cuyo fin es disuadir de actuar contra el bien común a aquellos que no han asumidos los valores primordiales de la organización.

Una buena administración pública genera confianza pública. Se espera que los funcionarios sirvan a los intereses públicos con justicia y administren bien los recursos públicos. Esto contribuye a la confianza pública y al buen funcionamiento de los mercados y al crecimiento económico (AMSTRONG, 2005). La idea de que la integridad de un gobierno y su administración, al generar confianza pública, es un factor para el desarrollo económico está relativamente extendida, lo que refuerza el papel de la ética en la administración como un aspecto esencial para la estabilidad y el desarrollo de una sociedad. Al tiempo que refuta la posición de aquellos que ponen en cuestión la utilidad de introducir la ética en el trabajo público. Pero la integridad de un sistema administrativo se consigue cuando los miembros que lo forman se comportan de una forma íntegra. Ahora bien, hay varias estrategias para conseguir la integridad de los políticos y los empleados públicos y una de ellas es sin duda el control de la organización.

Independientemente de la posición de cada individuo con relación a la ética, siempre habrá una mayor propensión a actuar con integridad si los políticos y funcionarios tienen conciencia de lo que se espera de ellos, si saben que pueden ser castigados por no cumplir con la ley y sienten que su conducta puede ser descubierta (OCDE, 1996, 31). Los mecanismos de control se muestran así como una de las formas de contener y prevenir la ausencia de integridad en los trabajadores de las organizaciones públicas.

Ahora bien, no basta con ser honrado, hay que parecerlo. Es decir, hay que establecer mecanismos en las instituciones y en las organizaciones para crear métodos que aporten alguna evidencia empírica de que efectivamente no se producen fenómenos de corrupción dentro de la organización. En la administración pública, la integridad se refiere a la honestidad en el cumplimiento de los deberes oficiales y es la antítesis de la corrupción o abuso de poder

(AMSTRONG, 2005). Los métodos más eficaces para llegar a tener tal evidencia empírica de integridad son la transparencia y la rendición de cuentas. Transparencia se puede definir como «el acceso sin restricciones por el público a la información oportuna y fiable sobre las decisiones y las actuaciones en el sector público» y la rendición de cuentas «se refiere a la obligación por parte de los funcionarios de informar sobre el uso de los recursos púbicos y la responsabilidad por no lograr los objetivos propuestos (AMSTRONG, 2005, 4).

Por este motivo, la exigencia de transparencia es mayor en aquellos sectores y situaciones de la actividad política y administrativa en que hay más probabilidades de que sobrevenga la corrupción. Los puntos de fricción entre lo privado y lo público suelen coincidir con las situaciones en que se producen conflictos de intereses, sean advertidos o no por la persona en cuestión. A veces el problema en estas situaciones de riesgo es que ni siquiera son tenidas por tales, de modo que al no plantearse el problema siquiera en la mente del político o del funcionario difícilmente puede encontrar una solución, pues esta se busca siempre y cuando se sienta estar ante un problema. Por ejemplo, una persona, entregada a su partido, puede considerar bueno que su partido se financie más y mejor incluso de una manera irregular, pues esto ayudaría a que hubiera un «mejor» gobierno, pues según él su partido va a ejercer una mejor labor gubernamental.

No solo de buena fe, sino también de mala fe se pueden derribar las barreras entre lo privado y lo público. A veces se puede traspasar la línea de lo correcto por no tener las ideas muy claras y tener una imagen un poco confusa de la propia situación dentro del organismo donde se ejerce la profesión, lo que conlleva a no comprender el significado de las consecuencias de los propios actos. En otras ocasiones, se puede actuar contra los límites de la administración porque se tienen las ideas muy claras de cómo enriquecerse uno mismo y otros a costa de los demás. Por esto, las áreas de la administración en las que es más fácil cometer este tipo de delitos han de ser iluminadas en la medida de lo posible para que sea posible observar cómo se financian los partidos, cómo ejercen presión los *lobbies* sobre el sector público, cómo se llevan a cabo las contrataciones de empresas privadas por la administración, etc. Por más que se puedan iluminar todos estos procesos siempre quedará algo en la sombra, pero qué duda cabe que cuantos más mecanismos haya en el esquema institucional que posibilite el acceso a observar las posibles conductas en la administración más se va a impedir el hecho de la corrupción.

6. LOS MARCOS DE INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL

Como quiera que no podemos confiar en la buena fe, el desarrollo moral y en las virtudes de nuestros servidores públicos apriorísticamente, y como conocemos que los incentivos, las oportunidades y los riesgos pueden provocar conductas inmorales hasta en personas decentes, es preciso establecer normas, procesos y órganos dentro de cada organización pública que prevengan conductas inmorales y promuevan la ética. En suma, para fomentar la integridad de los servidores públicos es muy importante crear *marcos de integridad*, en los que normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces contribuyan conjuntamente a prevenir la corrupción y fomentar la ética. Un sistema que considera la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. De esta forma, lo que el sistema permite es una continua mejora, pasándose de implantar mecanismos anticorrupción a consolidar instrumentos, procesos y estructuras que fomentan la integridad.

El modelo de la OCDE de marcos de integridad (*integrity frameworks*) tiene un enfoque organizacional. La razón fundamental de este enfoque es que la implantación real de las medidas e instrumentos de integridad se realiza en cada organización, no en el abstracto sistema. Por ello, la OCDE (Maesschalck & Bertok 2009) ha diseñado un marco que debería ser asumido por todas las organizaciones públicas de un país e implantado de forma coordinada y sistémica. Un marco de integridad implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del contexto. La gestión de la integridad del marco de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan la integridad, tomando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. El contexto es interno y externo a la organización. Dada la complejidad del marco, extraeremos sólo algunos componentes del mismo, para que se tenga una idea general de lo que implica (véase Tabla 3.1).

En la tabla 3.1 se puede comprobar que entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los servidores públicos de la organización, el

TABLA 3.1

Marco de integridad organizacional de la OCDE

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE							
Gestión del Marco de integridad						Contexto de integridad	
Esenciales			Complementarios			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral.	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales, sector privado, etc.
Códigos, evaluaciones de riesgos, formación en ética, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias...	*Determinar y definir integridad. Guiar hacia la integridad. Controlar. Sancionar e imponer. Evaluar.*	*Responsables de la gestión de la integridad. Comités u oficinas de ética, inspectores internos...*	Evaluación del sistema de RR.HH. Procedimientos de contratación. Gestión presupuestaria. Gestión de la calidad. Control interno y externo.	Procesos y medidas implantadas. Qué ha pasado. Quién evalúa. Cómo evaluar. Cómo asegurar impacto.	Gestores de RR.HH. Interventores, etc.		

FUENTE: OCDE 2009 y elaboración propia.

establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados. Por otra parte, en el área de procesos es importante que todos los elementos del proceso de promoción de la integridad sean considerados y adecuadamente gestionados. Así, hay que determinar y definir integridad, para lo cual la evaluación de riesgos, los códigos éticos y las normas de conflictos de interés cumplen una labor esencial. Pero también hay que guiar hacia la integridad, lo cual exige la presencia de programas de formación en ética y el establecimiento de sistemas de asesoramiento y apoyo para los empleados públicos. Tampoco puede obviarse la labor de control, que exige generar sistemas de detección e investigación de conductas presuntamente contrarias a los códigos éticos y a las normas de incompatibilidades y conflictos de interés, para abrir, en su caso, los procedimientos correspondientes. Todo ello nos lleva a la ineludible necesidad de sancionar e imponer medidas represivas contra los incumplimientos, de forma que se eviten impunidades y se marquen las líneas rojas que ningún servidor público debe traspasar. Ello exige que los propios códigos y normas de conflictos de interés establezcan los procedimientos en caso de incumplimiento y las sanciones. Finalmente, es necesario evaluar el éxito o fracaso en las medidas adoptadas, para lo cual, las encuestas, además de otros instrumentos propios de la evaluación, son necesarios. Todos estos procesos requieren, para su seguimiento e implantación, de órganos competentes, suficientemente autónomos y protegidos de las decisiones partidistas. Pueden ser contralorías, agencias anticorrupción, oficinas de ética... lo importante es que su personal sea seleccionado con criterios de mérito y competencia y que dispongan de medios suficientes para desarrollar su trabajo, además de gozar de una independencia suficiente para garantizar su imparcialidad.

Junto a los elementos esenciales, hay elementos complementarios que coadyuvan al éxito del marco de integridad, aunque sus finalidades exceden el mismo. Así, una política de recursos humanos adecuada es esencial para evitar oportunidades e incentivos a la corrupción. Por una parte, a través de políticas de atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina adecuadas, que permitan evitar la llegada y/o permanencia en la Administración de personas con bajo

nivel de desarrollo moral. Por otra, con políticas de liderazgo basado en el ejemplo y un riguroso control del comportamiento de los directivos públicos. Cuando las políticas de recursos humanos permiten la percepción de inequidad, o quiebran el contrato psicológico entre empleados y organización los resultados pueden ser muy negativos.

De acuerdo con la literatura sobre *contrato psicológico*, existen distintas fases en la generación del mismo (ROUSSEAU, 2001). En la primera fase, las reglas y valores sociales indican lo que cabe esperar de un empleo (en este caso, en el sector público). En la segunda fase, se especifican las promesas y expectativas para un trabajo concreto, mediante el reclutamiento y selección. En la tercera fase se clarifican y concretan las promesas mediante la socialización. Finalmente, se van cumpliendo, o no, las promesas en la relación de trabajo. Es cierto que la ruptura de este contrato psicológico produce efectos diferentes en función de variables independientes diferentes; así, depende de valores sociales, del entorno económico, de los valores organizacionales, o de características personales, como la personalidad o la estrategia de carrera, etc. En todo caso, el grado de cumplimiento o incumplimiento de las promesas y compromisos entre trabajador y empresa «tiene importantes repercusiones sobre las actitudes, respuestas emocionales y comportamientos de cada una de las partes» (PEIRÓ y RAMOS, 2012, 13) En concreto, se han identificado cinco respuestas potenciales a la violación del contrato: queja, silencio, retirada, destrucción y salida. También, se han detectado efectos negativos sobre la salud laboral y el estrés, así como sobre el absentismo y el bienestar psicológico. Pues bien, en un estudio sobre el sector educativo en cinco países europeos se ha podido demostrar, de forma rigurosa, que la ruptura del contrato psicológico afecta negativamente a la implicación en el trabajo, a la satisfacción laboral y a la salud en general, sin que el hecho de trabajar en el sector público reduzca los efectos negativos, antes al contrario, las respuestas negativas a la ruptura son más fuertes en el sector público que en el privado (PEIRÓ y RAMOS, 2012, pp. 13 ss.). En suma, que la ruptura del contrato psicológico, en la medida que existe, es un riesgo para el desarrollo de conductas antiproductivas en el sector público y, de todas ellas, la más peligrosa es la corrupción.

También son importantes las normas de contratación pública, las normas presupuestarias, los sistemas de control interno y externo, o los modelos de gestión de calidad con sus indicadores y controles propios. Todos ellos ayudan a que los instrumentos específicos de integridad funcionen adecuadamente. En todo caso, estos

elementos complementarios deben ser evaluados para comprobar su impacto sobre la integridad y la prevención de corrupción, generando procesos de monitoreo que den *inputs* apropiados al sistema de integridad esencial. Finalmente, sólo con los órganos adecuados estos instrumentos complementarios podrán cumplir su papel esencial y el complementario. Unos órganos de gestión de recursos humanos y de contratación técnicamente competentes y protegidos de las presiones políticas, o unas oficinas presupuestarias con el rigor y la capacidad adecuada son imprescindibles.

Para completar el cuadro, no podemos obviar que el contexto en el que se sitúa la organización también es importante. La integridad *del contexto* de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. El contexto es interno y externo a la organización. El *contexto interno* se refiere al contexto dentro de la organización. Es decir, todos aquellos actores y factores que pueden afectar a la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad como, por ejemplo, la percepción que los miembros de la organización tengan de la equidad con la que funcione internamente la organización. De este modo, en organizaciones donde los trabajadores tengan una percepción negativa sobre la equidad de los procedimientos internos de la misma (gestión de personal: ascensos, distribución de primas por productividad, etc.), tendrán una mayor probabilidad de que su comportamiento se aleje de las exigencias de la integridad. El clima ético de las organizaciones es, en consecuencia, un factor que conviene conocer y controlar, como veremos posteriormente.

Por su parte, el *contexto externo* se refiere a los actores y factores del medio ambiente más amplio del sector público en general y que están más allá del ámbito de control de la organización, pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros. Algunos ejemplos son las leyes y las prácticas sobre la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación de las actividades de *lobbying*, la implicación de algunos sectores externos interesados (ciudadanos, empresas, medios de comunicación, etc.) en el desarrollo de las medidas de fomento de la integridad, etc. Los actores clave en este caso son los típicos de los sistemas nacionales y locales (véase capítulo 5) de integridad.

Por tanto, un primer enfoque para reducir la corrupción y fomentar la integridad en la administración es crear un sistema

que exija a todas las organizaciones públicas el tener su propio marco de integridad organizacional; sólo dentro de un marco institucional que impida y disuada de corromperse es posible que no proliferen los casos de corrupción en un país.

No existe mucha investigación sobre qué factores influyen o no en el éxito de los marcos de integridad. Se sabe que los marcos suponen un avance importante en la comprensión de cómo estructurar políticas de integridad, pero existe poca investigación sobre la operatividad real de los marcos. Sí parece ser aceptado que la primera opción a seguir a la hora de diseñar políticas de integridad es distinguir entre enfoques basados en las normas y enfoques basados en valores. Y que la conclusión al respecto es la de que la mejor estrategia es conseguir un delicado equilibrio entre los dos enfoques a la hora de diseñar el marco de integridad (MAESSCHALCK, 2004). El enfoque basado en normas enfatiza la importancia de los controles externos sobre la conducta de los servidores públicos; por ello, prefiere la creación de reglas formales y procedimientos detallados, dado que asume que los servidores públicos necesitan una presión externa para que actúen éticamente. Los instrumentos típicos de este enfoque serían los códigos de conducta muy detallados, con procedimientos estrictos y sanciones para asegurar el cumplimiento de las normas. El enfoque basado en valores enfatiza los incentivos positivos y la guía moral. En este enfoque se asume que los empleados ya están intrínsecamente motivados para actuar éticamente. Los instrumentos típicos de este enfoque serían las sesiones de formación interactivas, los códigos basados en valores y principios generales o el coaching individual. La hipótesis que parece más validada es que sólo cuando ambos enfoques se combinan juiciosamente los sistemas de gestión de la integridad alcanzan los efectos deseados, promoviendo por una parte una toma de decisiones ética mejor fundamentada y, por otra, reduciendo los comportamientos antiproductivos.

Establecido el marco o sistema de gestión de la integridad (SGI), la siguiente fase de análisis es la de qué variables harían que los empleados cumplieran las normas y cuáles favorecerían lo contrario. Como ya indicamos, un aspecto fundamental para asegurar el cumplimiento de las normas es que los instrumentos legales y los programas formales vayan acompañados de procedimientos eficaces y seguros, gestionados por órganos competentes y protegidos de toda perturbación en la ejecución de su tarea. En todo caso, no se puede obviar, como ya indicamos, que existe un contexto interno y externo que puede afectar al cumplimiento de las normas y factores individuales relacionados con el desarrollo moral de los sujetos que no son

fácilmente identificables. De acuerdo con la literatura criminológica (WIKSTRÖM, 2004), la toma de decisiones individual frente a los dilemas morales es el resultado de la interacción entre las características individuales, por una parte, y rasgos esenciales del espacio donde se toma la decisión por parte del sujeto. En cuanto a las características individuales, o factores internos clave, nos encontraríamos los valores morales de la persona, las emociones del momento, la impulsividad o la habilidad para diferir la gratificación. Ciertamente, la capacidad para controlar esas variables mediante el marco de integridad es baja, aunque el desarrollo de cursos de formación o el *coaching* puede mejorar capacidades para la toma de decisiones éticas. También es cierto que en ciertas profesiones dentro de la Administración existen controles de gran rigor sobre la personalidad de los empleados (por ejemplo en la policía o en los servicios de inteligencia) y en esos casos se presume que los controles reducirán los riesgos vinculados a la personalidad y bajo desarrollo moral de los sujetos.

En cuanto al espacio, Wikström se refiere a aquella parte del entorno (todo lo que es externo al individuo) a la que el individuo está expuesto directamente y frente a la que reacciona (WIKSTRÖM, 2004, 18). El espacio difiere, a nuestros efectos, en función de hasta qué punto «crea oportunidad, causa fricción y proporciona control» (WIKSTRÖM, 2004, 19-20). Dicho todo esto, parece claro que un sistema de integridad (SI) bien diseñado puede reducir oportunidades de toma de decisiones no éticas (por ejemplo, estableciendo la rotación de funciones en el área de contratación, o prohibiendo que los empleados pasen a trabajar con empresas a las que regularon o contrataron en dos o tres años tras el cese), también puede reducir fricciones dentro de la organización (por ejemplo, desarrollando políticas de personal equitativas y fomentando un liderazgo ejemplar por valores) y, finalmente, puede incrementar la posibilidad de que las conductas inapropiadas sean detectadas y sancionadas con los sistemas de control correspondientes. La suma de instrumentos, procesos y órganos que reducen oportunidades y fricciones y refuerzan los controles dará lugar a que las conductas no éticas se reduzcan en la organización. En todo caso, es muy importante no olvidar el papel extraordinariamente importante de los directivos en estos sistemas, pues si ellos no dan ejemplo, no sólo generan fricciones y oportunidades para la conducta inapropiada, sino que también deterioran el sistema de controles.

Resumiendo, una vez establecido un SI suficientemente equilibrado normativa y axiológicamente, con sus instrumentos, procesos y estructuras, es necesario considerar que, para conseguir disminuir las conductas inmorales y fortalecer la toma de decisiones éticamen-

te rigurosa, es esencial que el sujeto se encuentre con bajas oportunidades de actuación inmoral y altas de elección moral, con baja fricción y ausencia de innecesarias tensiones organizativas, y con sistemas de control tan potentes que hagan que las posibles conductas inmorales ni siquiera sean percibidas. Finalmente, los componentes individuales son también importantes, por ello, una selección y continua evaluación, adecuadamente implementadas, deben tratar de evitar que personas de bajo desarrollo moral entren en las organizaciones públicas y, en caso de entrar, que continúen en las mismas si no progresan éticamente.

7. LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

De acuerdo con todo lo dicho, vamos a considerar cuatro componentes de las políticas de integridad que consideramos prioritarios. En primer lugar el relativo a los códigos éticos en la Administración. En este ámbito se proponen tres puntos relevantes: las relativas al carácter normativo (vinculado a los regímenes disciplinarios) o meramente informador/guía de los códigos, las relacionadas con la generación de códigos generales o específicos y, por último, sus dificultades de implantación. Segundo, la cuestión sobre la formación en ética y las estrategias a seguir para garantizar su eficacia y eficiencia. Un espacio donde múltiples temas surgen y que podría generar debates de gran riqueza y utilidad, como los relativos a las instituciones competentes para el diseño de los cursos, la segmentación de receptores, la organización de los mismos (selección de profesores, alumnos, métodos de formación, etc.), los contenidos concretos y la evaluación de impacto y resultados. Tercero, las relativas a la implementación de los códigos éticos y el papel de los comités de ética, de la asesoría sobre dilemas éticos y de los órganos de control del cumplimiento y de gestión de los premios y recompensas. Cuarto, la discusión sobre los conflictos de intereses e incompatibilidades como ámbito específico derivado de la reflexión previa y espacio para la conexión operativa entre integridad y prevención de la corrupción.

7.1. Los códigos de conducta

Como dijimos previamente, la definición de valores que deben guiar a los servidores públicos es muy importante, pero los valores

pueden entrar en conflicto; un peso excesivo de un valor plenamente aceptado puede entrar en conflicto con otro valor también plenamente deseable. Ante estos conflictos, la respuesta no puede ser universal y permanente, por el contrario, es individual y contingente; y fruto, en última instancia, del ejercicio de la virtud aristotélica de la prudencia, o capacidad de conectar los principios generales con la realidad concreta. A efectos de facilitar dicha labor de elección surgen los denominados códigos de conducta. También surgen para informar a los empleados públicos de lo que pueden o no pueden hacer. A tal efecto, es sorprendente conocer que una gran parte de las irregularidades que cometen algunos administradores públicos es fruto de la ignorancia y no de la mala fe. En el Servicio Nacional de Sanidad británico, tras una encuesta a 2.600 miembros de juntas, se descubrió que casi la mitad de éstos creían que era posible firmar contratos antes de tener una autorización (49 por 100), o que era correcto infringir reglas si era en interés del servicio (46 por 100) (INAP, *Informe Nolan*, 1996).

Por todo ello, la elaboración de códigos de conducta adecuados para los funcionarios es una corriente cada vez más generalizada; así, Australia, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos y Holanda han establecido —a nivel estatal, regional y local— o renovado recientemente códigos de conducta para sus empleados públicos. En América Latina la expansión de códigos de conducta en las diferentes administraciones también es un fenómeno imparable. No obstante, los códigos también pueden crear algunos problemas. Por ejemplo, pueden dar la impresión de que contienen todas las normas y que todo lo que no esté prohibido es admisible. A veces, pueden simplificar en exceso las situaciones y, finalmente, crear la impresión de que una vez reguladas ciertas conductas y establecidos los estándares de conducta este hecho queda definido para siempre, cuando la realidad social constantemente evoluciona y los estándares no pueden quedar al margen del cambio social. Los códigos generan estándares que son fruto de la autorregulación y que implican reglas generales que sirven para guiar la acción, pero no pueden ser una compilación completa de todas las posibles actividades prohibidas o exigidas a los empleados públicos. Además, independientemente de que incorporen algunos mecanismos de detección y sanción, y de que se relacionen y confluyan con normas disciplinarias, deben mantenerse separados de los sistemas disciplinarios; la razón fundamental es que la no observación de algunos estándares no tiene por qué conllevar una infracción disciplinaria, aunque toda sanción disciplinaria sí deba tener una refe-

rencia en los códigos éticos en tanto que bases axiológicas que deben guiar la conducta de los servidores públicos y espacio de definición de criterios conformadores del marco disciplinario.

Un debate interesante es el de si pueden existir códigos para todos los funcionarios de un mismo gobierno o si cada organización pública debe tener el propio. Las experiencias comparadas en la materia son muy diversas, pero parece extenderse la idea de que un código colectivo es perfectamente compatible con códigos por agencia, como se hace en Australia y Nueva Zelanda. Los códigos generales tienden a incluir una declaración de valores globales y genéricos públicos y posteriormente declaraciones de desarrollo sobre cada uno de los valores (OCDE, 1997). La Asociación Americana de Administración Pública (ASPA) elaboró un Código basado en cinco principios: el servicio a los intereses generales, el respeto a la Constitución y las leyes, la integridad personal, la promoción de organizaciones éticas y el esfuerzo por la excelencia profesional. Por ejemplo, como desarrollo del principio de promoción de organizaciones éticas se definió en qué consiste tal valor y se establecieron siete normas de desarrollo. Tal valor implica que «los empleados públicos deben reforzar los elementos estructurales de las organizaciones que favorezcan la eficacia, eficiencia, responsabilidad y rendición de cuentas». Entre las normas de desarrollo destacan: 1) subordinar la lealtad institucional al bien público; 2) proporcionar a los miembros de la organización medios administrativos y procedimentales para disentir, protegiéndolos contra la represalia; y 3) animar a las organizaciones a adoptar, distribuir, y revisar un código de ética, y luchar porque sea un documento vivo. Por su parte, el *Internal Revenue Service* (IRS) estadounidense tiene su propio código de conducta, adaptado a sus peculiares objetivos e intereses.

El *Civil Service Code* británico establece 13 grandes principios de conducta para los funcionarios. De entre ellos, son de destacar los puntos 11 y 12, que establecen la posibilidad de que los funcionarios, si consideran que un ministro o un funcionario superior les exige algo inapropiado, o si observan mala gestión en su departamento, o por razones de conciencia, puedan apelar a un órgano independiente —*Civil Service Commissioners*—, que estudia su caso en el supuesto de que en su departamento no obtengan la respuesta adecuada. El punto 13 establece que los funcionarios británicos no pueden buscar el fracaso de las políticas, decisiones o acciones del Gobierno, ya declinando colaborar ya absteniéndose de tomar acciones en el marco de la decisión ministerial. Pero junto a este código general existen códigos por agencia, como el de la *H.M Customs*

and Excise, o código de los aduaneros británicos. Código también muy desarrollado, con más de cien páginas y numerosos apéndices. En él se incorporan tres conjuntos de datos, lo que se espera de cada empleado, lo que debe hacer y los principios que deben guiar los supuestos no plenamente incorporados al texto. También establece una parte especial sobre el papel de los directivos en esta materia. Como ejemplo del grado de detalle con el que trabajan estos códigos, en su sección cuarta, se establece que los beneficios que pudiere obtener un empleado de la agencia por los múltiples viajes en avión que realice en el ejercicio de su cargo —puntos de *frequent flyer*—, no pueden usarse para beneficio propio, pues ello significaría la contravención del principio de que los funcionarios no se pueden beneficiar privadamente como resultado del ejercicio de sus obligaciones oficiales.

Otro debate gira en torno al valor normativo y disciplinario del Código, frente a su valor meramente orientador. Nuevamente, en un rastreo comparativo encontramos ejemplos de los dos tipos, códigos puramente orientativos y códigos cuyo incumplimiento implica sanción. Un ejemplo de código con obligaciones jurídicas es el del Departamento Fiscal del Estado de Massachusetts, el cual establece que «los empleados cuya conducta no se ajuste a las normas y líneas contenidas en el código pueden verse sujetos a una acción disciplinaria que puede llegar incluso al despido». Al tiempo, establece que «todo empleado debe conocer el Código de conducta y las normas contenidas; debe solicitar información de su autoridad [...] en caso de duda o mala interpretación sobre su aplicación». En Noruega, sin embargo, las normas de conducta tienen carácter voluntario para cada agencia y son de naturaleza orientativa. También son voluntarias las normas contenidas en la *Guía sobre Ética Profesional para la Profesión Contable*, un destacado ejemplo de normas profesionales internacionales que afectan a contables, inspectores e interventores públicos. Tal vez, como indicamos previamente, un criterio integrador de ambas opciones fuera lo mejor para nuestros países.

La definición de la misión, la identificación de los valores o principios propios de la organización y la redacción y actualización de los códigos de conducta son algunas de las actividades más importantes para una organización pública. Su objetivo, como ya indicamos, no es sólo conseguir una reducción del nivel de corrupción, sino también mejorar la gestión interna y la imagen de la propia organización ante la sociedad. Esta imagen, en el caso de las organizaciones públicas, es precisamente uno de los elementos clave de

su éxito y legitimación. Por ello, gestionar esta elaboración es una actividad que debe realizarse con el máximo cuidado y dedicación. Antes de iniciar la redacción conviene haber creado un clima propicio a dicha labor, bien con conferencias y foros de sensibilización, con documentos internos o artículos presentados en el periódico de empresa, si lo hubiere, o con la publicidad de problemas internos derivados de la inexistencia de códigos de conducta o de guías éticas adecuadas. Por otra parte, si se elaboran códigos para toda la organización conviene considerar a todos los agentes implicados y sus necesidades. Por ejemplo, no se puede hacer un código por inspectores sin tener presentes los dilemas que puedan presentarse a un auxiliar de atención al público o a un vigilante de seguridad. Clarificar los agentes afectados y considerar sus opiniones es la base para iniciar adecuadamente la elaboración del código. Ciertamente, será una comisión la que lleve adelante la redacción final, pero ésta debe incorporar representantes de todas las categorías y, a ser posible, recibir sugerencias de todos los destinatarios finales.

En suma, los códigos éticos deben ayudar a la reflexión y deben dar guías de conducta e información sobre lo correcto e incorrecto en el desempeño del cargo. Para ello, deben ser prácticos, realizados desde la experiencia de los problemas concretos con los que se enfrenta un empleado público, con ejemplos de lo que constituye hacer bien o mal las cosas en el empleo correspondiente, y, cuando no son normativos, con referencias expresas a las normas jurídicas que regulan lo prohibido y sancionable. Los códigos anglosajones tienden a conectar los estándares privados y públicos de conducta, de forma que se puede considerar mal empleado a quien abusa del alcohol o del juego fuera de horas de oficina, estableciendo la obligación para esta persona de contar sus problemas al superior inmediato, a efectos de que éste tome las medidas de control —caso de que el afectado pueda usar fondos públicos— y de apoyo psicológico que requiera el caso. La trasposición automática de códigos provenientes de culturas ajenas, sin embargo, podría no ser recomendable.

Finalmente, queda por analizar el papel de los Códigos elaborados por organismos internacionales, como la ONU, el Consejo de Europa o el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Estos códigos de ambición internacional se enfrentan al problema de su difícil exigibilidad, quedando como referentes excesivamente lejanos para los países firmantes de los acuerdos. Sin embargo, son de un gran valor como faros que pueden y deben guiar las estrategias nacionales. Cómo revitalizarlos, adaptar-

los y fomentar su comentario y valor es uno de los más complejos tema de debate en este campo.

7.2. Formación en ética[5]

La formación en ética es una parte esencial de cualquier estrategia anticorrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que las Instituciones del Estado «promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones» [art. 7.*d*]. No obstante, como venimos insistiendo en este texto, la formación en ética debe ir más allá de prevenir la corrupción y auxiliar en la promoción de conductas plenamente íntegras.

Actualmente, existen cuatro enfoques, desde la perspectiva metodológica, en la formación ética en el sector público: cumplimiento, integridad, fusión y modelos integrados (Hejka-Ekins, 2000). A nivel de gobierno predomina el enfoque de cumplimiento. Aspira a elevar la conducta ética de los gestores públicos en el respeto a la ley por encima de la motivación prioritaria por el interés individual o la lealtad a un grupo. El método de aprendizaje utilizado incluye: clases teóricas, grabaciones de video, estudios de caso y presentaciones. Por ejemplo, la *Office of Government Ethics* de Estados Unidos obliga a los empleados de la oficina ejecutiva a realizar un mínimo de una sesión de formación ética al año. Cada sesión formativa ocupa tres horas y media y se enseña por un equipo formado por un analista de gestión y un jurista. El material de formación ética incluye vídeos, panfletos, manuales, libros, guías de discusiones y módulos informáticos formativos (CD-ROM).

El enfoque de integridad, aplicado fundamentalmente a nivel profesional y local, busca un aumento de la sensibilidad por los estándares éticos, de la habilidad para aplicar principios y de la cali-

[5] Esta parte del texto se basa en una investigación realizada para la OCDE: *Ethics Training for Public Officials* por Manuel Villoria, Henk Bruning y Alberto Moreno de Tejada. Para la realización de dicho estudio se elaboró un complejo cuestionario con más de treinta preguntas y se envió a más de veinte países (en concreto, a sus organismos anticorrupción o similares). El cuestionario se construyó considerando la larga experiencia de varios países en formación ética y las lecciones aprendidas de dichas actividades, pero también la literatura sobre gestión de RRHH y la investigación sobre corrupción y gestión pública realizada por la OCDE.

dad del carácter para actuar en consonancia con lo que se cree que está bien, en definitiva, alcanzar unos principios morales maduros. La integridad ética del formador es esencial para este tipo de método. Se desarrollan sesiones de trabajo durante medio día o un día completo. El material utilizado incluye: ejercicios, estudios de casos, preguntas para discutir y material escrito. La fusión como enfoque implica una combinación de los dos anteriores: cumplimiento e integridad. El modelo integral incorpora el papel de la organización en el desarrollo ético de tal forma que ésta propicie un entorno favorable al comportamiento ético. Hoy en día, con el desarrollo del *New Public Management*, la mayor dificultad planteada es el dualismo moral en el que opera la ética política y administrativa entre los altos ideales del honor y servicio público y la ética del mercado (VENTRISS, 1991).

En general, existen diferentes órganos que se responsabilizan de la formación ética de empleados públicos. La mayoría de los países mencionan a las agencias u órganos responsables del servicio civil, de los recursos humanos y de anticorrupción o integridad como órganos responsables. Los departamentos internos de RRHH también son importantes para la efectiva realización e impacto del programa; especialmente en aquellos países donde no existe un instituto nacional de formación especializado. El papel de todas estas instituciones puede ser complementario o competitivo. Son complementarios cuando todos los órganos trabajan hacia un objetivo común y apoyan las medidas de integridad. Sin embargo, con frecuencia, las relaciones entre organizaciones son competitivas, reflejando culturas y estructuras diferentes en conflicto. Por ejemplo, los departamentos internos de RRHH son con frecuencia partes bien asentadas de las instituciones públicas, que tienen sus propios objetivos, métodos y tradiciones; perciben, algunas veces, la formación ética como una carga adicional de trabajo. Para jugar un importante papel en la formación ética, necesitan ellos mismos comprender la importancia de la política de integridad como parte de una política moderna de RRHH. Las Agencias de Función Pública son responsables de la política de RRHH, pero también acumulan gran número de responsabilidades, y la formación ética no es una prioridad para ellas.

Las agencias anticorrupción con funciones específicas para prevenir la corrupción normalmente tienen la formación en integridad entre sus prioridades, pero usualmente no tienen los recursos y capacidades adecuadas para realizar la formación por ellos mismos.

Por tanto, sería importante asegurar una gestión colaborativa entre todos los organismos implicados para evitar ineficiencias,

luchas organizativas o autopromoción en busca de dinero. Una clara regulación de la misión y responsabilidades de cada organismo podría ayudar a evitar el problema junto con un mecanismo de coordinación y colaboración. La mejor manera de organizar un programa de formación ética sostenible es mantener contactos regulares entre los organismos involucrados para discutir y solucionar problemas (carga de trabajo, resistencias, demoras y ajustes y cuestiones presupuestarias) durante la ejecución del programa.

La pregunta qué grupos de empleados públicos necesitan recibir formación ética tiene una fácil respuesta: todos los empleados la necesitan y deberían recibir formación ética. De hecho, algunos países afirman que dan formación general en ética a todos los empleados públicos. No obstante, en estos casos, aunque existen buenas razones para ofrecer formación ética intensiva a todos los empleados públicos, en realidad solo se recibe una formación muy básica.

Con independencia de que la formación sea voluntaria u obligatoria, el número de participantes que pueden ser aceptados para un determinado programa suele ser limitado. En los casos donde se tiene que seleccionar, surge el reto sobre la forma de elegir a los participantes. La selección es importante no solo por la falta de presupuesto sino también por la necesidad de tener a la gente más motivada dentro del programa; también porque el diseño del programa tiene que estar basado en necesidades y objetivos concretos y en competencias y contenidos específicos que permitan satisfacer las necesidades previstas. Por ello, dado que la ejecución de formación implica fondos públicos y consume tiempo, es necesario priorizar, especialmente si implica una formación más sofisticada. La mayoría de los países priorizan a tres grupos:

— Nuevos servidores públicos.
— Empleados públicos en áreas de riesgo, como impuestos, policía y contratación.
— Altos servidores públicos como los jefes de departamento.

Como las necesidades de formación ética varían significativamente entre países, es importante comprender estas necesidades antes de embarcarse en una inversión a largo plazo en programas de formación. La evaluación de las necesidades puede ayudar a priorizar y centralizar los esfuerzos de formación y mejorar la eficiencia de su coste. Encuestas o estudios que analizan el nivel de corrupción o el nivel de integridad de la administración pública pueden ser una ayuda para diagnosticar el problema y evaluar las necesidades de

formación. Para determinar las necesidades de formación en integridad, muchos países han usado encuestas o estudios que analizan la integridad de los servidores públicos, la confianza de los ciudadanos en la administración pública, la extensión de la corrupción y otros asuntos relacionados.

Cuando la posibilidad de ofrecer formación centralizada a todos los empleados públicos se encuentra limitada, dadas las carencias presupuestarias, es importante formar a los formadores. Austria, por ejemplo, prioriza la formación de gestores y empleados responsables en las instituciones relacionadas con anticorrupción y ética; todos los participantes tiene que redactar una carta de motivación en la cual describan su interés especial en el tema. Croacia prioriza a aquellos que trabajan en instituciones que tienen un papel estratégico en anticorrupción e integridad, como las instituciones de auditoría, y selecciona a aquellos servidores públicos que se inscriben antes.

La selección de formadores es una cuestión fundamental para garantizar una alta calidad en la formación. En una gran parte de los países examinados dentro del estudio en que nos basamos, el personal fijo de cada institución responsable de la realización de la formación es el responsable de la ejecución de los programas (por ejemplo, gestores de recursos humanos, altos directivos, etc.). En otro porcentaje alto de los países analizados, el personal que está especializado en asuntos de anticorrupción y que trabaja en esta área da la formación en toda la Administración. No obstante, aunque la mayoría de los países utilizan personal fijo de los institutos nacionales de formación, también se encuentran abiertos a una mezcla de formadores internos y externos a los que se unen, en ocasiones, expertos internacionales.

La formación ética puede estar organizada desde un enfoque de cumplimiento (compliance) y normativo (legalista) o desde un enfoque de valores (más filosófico). La formación también puede cubrir las denominadas zonas grises, aquellas que no están cubiertas por las normas, como posibles conflictos de intereses entre costumbres y normas, beneficios no regulados y riesgos de integridad específicos para determinados servidores públicos de áreas concretas.

En relación con los métodos de enseñanza, de acuerdo con las respuestas obtenidas, se emplea una amplia variedad de métodos de formación. Entre ellos están:

— Conferencias y clases magistrales (82,35 por 100).
— Seminarios y talleres (88,24 por 100).

— Métodos interactivos y estudios de caso (70,59 por 100).
— Formación online (23,53 por 100).

Sin embargo, no existe una información detallada sobre cada uno de estos métodos. Aparentemente, no hay reglas para seleccionar un método u otro; su elección depende fundamentalmente de la tradición y de la estrategia pedagógica, de los participantes y la disponibilidad presupuestaria.

Sobre la evaluación de los programas, usualmente se plantean dos objetivos: 1) evaluación del curso para identificar recomendaciones para su mejora; 2) evaluación de todo el programa para identificar su contribución al fortalecimiento de la integridad en la administración. Actuaciones de seguimiento pueden servir para apoyar el empleo del nuevo conocimiento adquirido por los participantes en su trabajo. Dentro de estas actuaciones se podrían incorporar planes éticos individuales de acción para los participantes y *coaching* en el lugar del trabajo. También se podría incluir la ética como un elemento de la evaluación del rendimiento de los empleados públicos; esta opción es especialmente recomendada para aquellos que trabajan en áreas o sectores con alto riesgo de corrupción. La mayoría de los países que se han cubierto en el proyecto no ejecutan acciones de seguimiento. El caso de la Oficina Antifraude de Cataluña ofrece un ejemplo útil de acciones de seguimiento donde los participantes de los cursos son invitados a desarrollar un plan ético individual que comienzan a desarrollar a lo largo del curso y continúan implementándolo a su vuelta al trabajo.

7.3. Asesoramiento y control

Un buen código y la normativa sobre ética necesitan un comité independiente que apoye su implantación efectiva, necesitan información y literatura actualizada que se haga llegar a los afectados, necesitan un buen sistema de apoyo y consejo personalizado, suficientemente dotado de personal competente, y, finalmente, un equipo y medios de investigación suficientes (Dobel, 1993). Además, una vez elaborado el código, es necesario no olvidar que los códigos abren el camino a unas profundas luchas, y a su utilización partidista en las guerras de poder internas de las organizaciones, es el llamado «asalto moral» (Dobel, 1993, p. 162); por ello, antes de publicarlo, conviene dar garantías a todos los implicados de que su introducción no va a dañar a nadie y, si se observan reticencias, in-

troducirlo en una unidad piloto en la que los empleados puedan comprobar sus efectos beneficiosos, los cuales deben ser convenientemente publicitados, a efectos de reforzar la adecuada implantación del mismo. El apoyo a las medidas de reforzamiento ético es siempre superficial y variable, cuando no afectan a los intereses de los empleados todos están de acuerdo con su generación y aplicación, pero cuando tocan intereses generan serias resistencias y uso torticero de las normas. De ahí que sea recomendable plantearlos con una visión positiva y previa consulta con los afectados, además de asegurar la máxima independencia para los gestores del sistema (DOBEL, 1993).

Un comité de ética, con la máxima independencia posible del gobierno correspondiente, con capacidad investigadora y de elaboración de consultas y recomendaciones, es fundamental para el éxito del código. En el «Código de ética del servidor público» brasileño se incorporan las denominadas «comisiones de ética», las cuales deben crearse en cada órgano de la administración federal y tienen funciones de consejo, investigación de actividades impropias y apoyo a la implantación del código.

Como ya anticipamos, un sistema de códigos de conducta, si quiere cumplir sus objetivos finales, requiere una política de personal posterior que facilite su implantación. Para ello, conviene tener implantados los siguientes programas de gestión de recursos humanos: programas de orientación profesional, sistemas de evaluación del rendimiento individual, sistemas de carrera profesional congruentes con los valores proclamados, programas de educación en ética y programas de desarrollo cultural. Con relación a los programas de orientación profesional, es preciso inculcar las reglas de conducta y la deontología a los empleados públicos desde su ingreso en la Administración y a lo largo de su vida profesional; para ello, la formación (ya vista), los programas de mentoría y el desarrollo organizativo son instrumentos convenientes. Estos mismos programas deben ser aplicados a quienes ya siendo funcionarios se incorporen a la organización procedentes de otra organización pública. En especial, la figura de un mentor o tutor que guíe y sea ejemplo durante los primeros pasos en la Administración es un instrumento de gran importancia y utilidad. A efectos de cumplir con los objetivos finales, es preciso que los propios tutores tengan la formación adecuada y que sean seleccionados entre los funcionarios de más acreditada solvencia moral. Los sistemas de evaluación del rendimiento profesional también pueden cumplir un papel importante en la consolidación de una organización íntegra.

Finalmente, es importante analizar el papel de las inspecciones u órganos semejantes en la detección y control de las conductas inmorales o antiproductivas en el servicio público. Sobre este tema, cuestiones conexas serían la de la centralización o descentralización de las investigaciones y sanciones, la coordinación de actividades con los organismos afectados y el aseguramiento de sanciones equitativas en todo el servicio público.

7.4. Conflictos de interés

Empleamos como referencia conceptual la definición genérica de la OCDE sobre conflictos de interés. La definición es la siguiente:

«El conflicto de intereses de los responsables públicos[6] es un conflicto entre obligaciones públicas e interés privado que puede indebidamente influir en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades» (OCDE, 2004).

De esta definición surge como consecuencia el reconocimiento de que se incluyen en la misma no sólo las situaciones en las que, *de hecho*, existe un inaceptable conflicto entre los intereses como persona privada de un responsable público y sus obligaciones como responsable público, sino también aquellas situaciones en las que existe un *aparente* conflicto de interés o un *potencial* conflicto de interés. En suma, a efectos de la OCDE, el conflicto puede ser aparente: pueden darse pero no se dan los conflictos. O puede ser potencial: podría haber conflicto en el futuro si el funcionario/a asumiera ciertas responsabilidades. Pero ambos tipos de conflicto, aun cuando no sean reales y actuales, se incluyen en la definición y se regulan. Esencialmente por los efectos que ambos pueden tener sobre la percepción de la integridad de las organizaciones públicas. Si un ciudadano/a corriente entiende que la situación es conflictiva y que el interés general está en peligro, la Administración debe evitar que tal percepción se produzca.

Entre las medidas que se vinculan a la prevención y regulación de los conflictos de interés se destacarían las siguientes:

a) Restricciones en el ejercicio de empleos adicionales al principal empleo público. Aquí pueden darse todo tipo de incompatibili-

[6] Responsable público se refiere a todo tipo de cargo público, sea electo o de nombramiento, sea en el gobierno central o en gobiernos subnacionales.

dades tanto con otro empleo público como con empleo en el sector privado. Sobre todo, cuando se trata de altos cargos o de jueces, lo normal es la prohibición absoluta de cualquier otro empleo público o privado. Cuando se trata de funcionarios de nivel medio o subalterno esta prohibición, en lo relativo a puestos de trabajo en el sector privado, se puede flexibilizar siempre que se cumplan las obligaciones del cargo público.

b) Declaración de ingresos personales. Con esta medida, aplicable sobre todo a altos cargos y funcionarios en puestos de responsabilidad, se pretende conocer la procedencia de los ingresos, de manera que se controlen posibles fuentes de influencia indebida en su conducta. De cara a la lucha contra la corrupción, la declaración de ingresos permite, también, conocer los ingresos extraordinarios y descubrir enriquecimientos súbitos que necesitan explicación.

c) Declaración de ingresos familiares. Esta medida es muy similar en sus fines a la anterior, pero amplía la esfera subjetiva de control, de manera que se conozcan posibles conflictos derivados de las fuentes de ingresos de familiares muy cercanos. También en la lucha contra la corrupción el conocimiento de las fuentes de ingresos familiares es muy importante, porque enriquecimientos extraordinarios de hijos o esposa/o durante el mandato del alto cargo, por ejemplo, pueden estar vinculados a actividades ilícitas o inmorales. Así, si la esposa de un alcalde o de un secretario de Estado se convierte de repente, coincidiendo con el mandato de su marido, en una empresaria de gran éxito, conocer la procedencia de ingresos y, posteriormente, qué tipo de negocios realiza puede ser muy importante de cara a luchar contra la corrupción. En algunos países, en la lucha contra el nepotismo, se ha llegado a prohibir a los familiares (hasta el cuarto grado) de los miembros del gobierno (presidentes, vicepresidentes y ministros) el desempeño de ningún cargo público de designación política, en estos casos, el conocimiento de los ingresos hace más fácil el control del cumplimiento de esta norma.

d) Declaración de patrimonio personal. Hay personas que cuando ingresan en política o cuando ocupan puestos administrativos ya poseen una gran fortuna, de forma que la revelación de ese patrimonio puede ayudar a conocer fuentes de conflicto de interés. Además, el descubrimiento de tal fortuna durante el mandato podría ser fuente de un escándalo, basado en la manipulación de datos, si no existiera información previa. Conocer desde el inicio ese patrimonio reduce las posibilidades de escándalos innecesarios y dañosos para la imagen de lo público. Pero lo normal es que las personas no posean tal fortuna, y si durante el mandato se adquirie-

se un patrimonio incoherente con los ingresos conocidos, al conocerse el patrimonio de partida, existirían fundamentos para iniciar investigaciones sobre posible corrupción; en tal caso, el análisis de los movimientos de cuentas (al menos de las no situadas en paraísos fiscales) permite ir conociendo el sistema de ingresos y el origen del patrimonio irregular. Para los supuestos en que el análisis de las cuentas bancarias y los ingresos no permitan justificar los incrementos patrimoniales, la reciente entrada en vigor de la «Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción» aporta el tipo delictivo del «enriquecimiento ilícito» como instrumento de lucha contra la corrupción. En todo caso, hoy en día es bastante normal que personas de clase media puedan tener acciones en empresas y su interés en que la empresa reporte beneficios puede condicionar su toma de decisiones en el sector público, de ahí la conveniencia de conocer sus activos financieros o participaciones en sociedades.

e) Declaración de patrimonio familiar. Aquí, como en el caso de los ingresos, el conocimiento del patrimonio del cónyuge o de los ascendientes y descendientes es importante para conocer fuentes de conflicto y para facilitar la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, un ministro de Agricultura puede ver comprometida su imparcialidad si su esposa es propietaria de grandes explotaciones agrícolas o un funcionario encargado de contrataciones puede tener conflictos importantes si su esposa es propietaria de una empresa que contrata directamente con el Ministerio donde éste ejerce su función. En muchos casos, además, el patrimonio familiar es fundamental para la ocultación de ingresos indebidos: los pisos a nombre de hijos y familiares son prácticas demasiado comunes como para no tomar medidas para controlarlas.

f) Declaración de regalos. En el ejercicio del cargo, y como consecuencia del mismo, pueden recibirse regalos oficiales (de gobiernos extranjeros, por ejemplo) y privados. Esos regalos podrían comprometer la imparcialidad y, por ello, ser fuente de conflictos de interés, de ahí que, a partir de un determinado valor económico, se prohíba en algunos países la aceptación de regalos. No obstante, cuando por razones de cortesía y de respeto institucional sea conveniente aceptarlos, la normativa a menudo establece que es necesario declararlos e incorporarlos al patrimonio estatal. También es cierto que es diferente la aceptación de un regalo antes de prestar el servicio o tomar la decisión que después, en el primer caso puede comprometer la decisión o la prestación, en el segundo puede ser una muestra de agradecimiento por una decisión tomada imparcialmente. En cualquier caso, para evitar pervertir la imagen de lo público

conviene evitar ambos tipos de regalos, aunque la casuística puede obligar a matizar la regla en ciertos casos. Por ejemplo, en el caso de que se dé por agradecimiento y con valor económico ínfimo, por ejemplo, unas flores a la enfermera que cuidó amablemente a un familiar, podría preverse una cierta condescendencia atendiendo a las circunstancias del caso.

g) Declaración de intereses privados relevantes para la gestión de contratos. La participación en empresas y los activos financieros que se posean pueden condicionar la toma de decisiones en un área como la de contratación, para ello se obliga, como antes vimos, a la declaración de patrimonio en múltiples legislaciones. Pero esa declaración no basta para conocer todas las fuentes de conflicto; así, por ejemplo, un responsable público puede haber trabajado durante años en una empresa, antes de ingresar en la Administración, y tener una relación de amistad o de enemistad con sus propietarios. Si esa empresa contrata con la organización en la que trabaja, y el responsable público está encargado de la gestión de contratos, se presenta un caso de conflicto de intereses. Otro ejemplo de conflicto que puede darse es cuando el responsable de contratación ha sido abogado o representante legal de una empresa o de una asociación y tiene que tomar decisiones sobre si adjudicarle contratos o subvenciones o si denunciar un contrato por incumplimiento. De ahí que se obligue en algunas normativas a declarar las actividades previas realizadas en los últimos años y a abstenerse de decidir en ese caso.

h) Declaración de intereses privados relevantes para la toma de decisiones. En este caso, como en el anterior, se trata de evitar que patrimonio y actividades previas puedan condicionar la imparcialidad de la decisión actual. Por ejemplo, un funcionario de alto nivel que ha sido abogado de una gran empresa y que la defendió en un pleito con la Administración en la que ahora ocupa un alto cargo, no puede tomar una decisión que pueda condicionar el resultado final del pleito. O un inspector de Hacienda en activo que ha sido previamente asesor fiscal de unas determinadas empresas, no puede tomar ahora decisiones sobre expedientes que afectan a esas empresas. En ambos casos, el funcionario debería abstenerse de decidir en esos casos. Pero para controlar previamente la situación conviene que declare sus actividades previas de los últimos años.

i) Declaración de intereses privados relevantes para quienes participan en la toma de decisiones como consejeros o informantes. En estos casos, la obligación afecta a personas que no toman decisiones pero que influyen con sus consejos e informes en la toma final

de la decisión. Es innegable que si un experto tiene que informar sobre la compra de un avión de combate y su informe es muy relevante para la toma de decisión final, el hecho de que antes de ingresar en la Administración haya trabajado en una empresa de construcción aeronáutica o que posea acciones en la misma, puede condicionar su informe y la decisión final si aquélla se presenta al concurso, de ahí que convenga conocer tal circunstancia.

j) Seguridad y control en el acceso a información privilegiada. Ciertas personas trabajan en áreas en las que se maneja información muy relevante para la economía nacional o para su seguridad, de ahí que convenga clarificar a quién y cómo podrían beneficiar estas personas si se decidieran a revelar tal información y, posteriormente, tomar medidas para evitar la posibilidad. Ello puede llevar a incompatibilidades muy exigentes y a declaraciones de intereses continuas y muy detalladas. Incluso, en ciertos países, ello da lugar a investigaciones oficiales sobre su vida privada. En el caso de personas que trabajan en las Agencias que regulan el mercado de valores en algún país, se les prohíbe comprar acciones sin autorización previa y por plazos menores a seis meses.

k) Restricciones y control de actividades privadas con posterioridad al cese. Una forma de capturar políticas y decisiones, por parte de empresas, ONGs y grupos de interés, es el de ofrecer altos cargos en dichas organizaciones a los responsables públicos para cuando abandonen el gobierno. Para evitar este tipo de situaciones, con toda su carga de conflicto de interés y también de soborno diferido, en las legislaciones de muchos países se establece una prohibición temporal (dos años, por ejemplo) de aceptar empleo en el sector privado, una vez abandonado el servicio público, cuando las organizaciones que ofrecen el empleo dependieron del funcionario correspondiente en decisiones o resoluciones de cualquier tipo. Este tipo de prohibiciones son muy importantes en las agencias reguladoras donde las decisiones pueden tener efectos muy importantes sobre la cuenta de resultados de las empresas. Incluso, se puede prohibir al exresponsable público, durante un periodo temporal, celebrar como empresario contratos con la Administración pública, en este caso para evitar un cierto tráfico de influencias.

l) Restricciones y control de nombramientos concurrentes fuera del gobierno. Un funcionario o responsable público puede, al tiempo que desarrolla su labor en la Administración, estar involucrado en puestos de responsabilidad en un partido político, o en una asociación legal de cualquier tipo como un ciudadano corriente. Obviamente, en estos casos, no se desarrolla normalmente la labor

por razones lucrativas, sino por razones ideológicas, o por preocupaciones sociales, culturales o medioambientales. Sin embargo, la militancia política y/o social puede provocar conflictos de interés, de ahí que, para determinados puestos, se pueda exigir información relativa a este tipo de actividades cívicas y, en ocasiones, se pueda prohibir la ocupación de puestos de responsabilidad en este tipo de organizaciones o, incluso, la mera militancia. En general, podríamos distinguir cinco tipos de sujetos implicados en estas situaciones. En primer lugar, los funcionarios de nivel medio o inferior, los cuales no deben ser ni controlados ni perturbados en el ejercicio de estos derechos ciudadanos, pues no toman decisiones relevantes a estos efectos. No obstante, cuando sus informes puedan ser relevantes, y exista conflicto de interés, deberían optar por la abstención para ese caso concreto. En segundo lugar, los funcionarios profesionales de nivel superior, los cuales sí pueden tener restricciones en esta materia, al tomar decisiones o aportar informes relevantes. Por ejemplo, para funcionarios del *Senior Executive Service*, en los Estados Unidos y en otros países, se establece la prohibición de militancia partidista, dado que van a tener que trabajar como altos cargos para administraciones diferentes. En otros casos, lo que se prohíbe a altos funcionarios es ocupar puestos de responsabilidad en partidos políticos o en asociaciones que se relacionen con el cargo que se desempeña. En tercer lugar, están los miembros del gobierno y altos cargos, en los que la militancia partidista es parte normal y conveniente, en muchos casos, de su situación. Prohibir a presidentes, ministros o altos cargos pertenecer a partidos políticos es incoherente con la naturaleza de nuestras democracias, pero sí se les puede prohibir ocupar cargos relevantes en ONGs o asociaciones que se relacionen con las actividades propias del cargo. Cuarto, la situación de los parlamentarios. Esta situación es parecida a la de los miembros del gobierno a estos efectos, no se puede prohibir la militancia partidista pero sí controlar su presencia en ONGs y asociaciones que tengan relación con la comisión en la que desarrollan sus funciones. En algunos países, ciertos parlamentarios crean ONGs tapadera para recibir cuantiosas subvenciones y ayudas a través de un sistema corrupto de concesiones y subvenciones. Finalmente, los miembros del Poder Judicial, los cuales normalmente tienen (excepto en Alemania) y deben tener un sistema de incompatibilidad absoluta de pertenencia a partidos, sindicatos u ONGs.

m) Publicidad de las declaraciones de ingresos y patrimonio. De cara a facilitar el control social de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción, en determinadas legislaciones se esta-

blece la obligación de que, salvados los datos confidenciales, se publiciten, incluso en internet, las declaraciones de bienes y patrimonio de los altos cargos del gobierno y funcionarios relevantes.

n) La regulación detallada de la obligación de *abstención* en la toma de decisiones o de la participación en reuniones de comités, cuando la participación o presencia del responsable público en dichos actos pudiera comprometer la necesaria imparcialidad del acto, dado el conflicto de interés directo o indirecto (por familiares o amigos cercanos) que el funcionario tiene en el mismo.

o) Restricciones en la propiedad de acciones y de empresas privadas. Cuando un Alto Cargo o un funcionario con responsabilidades, o sus familiares cercanos, posean acciones o sean propietarios de empresas que tengan relación con la Administración pública, el conflicto de intereses puede ser real o, en todo caso, es aparente. Para evitar tales conflictos, en muchos países se establece la prohibición de tener tales propiedades mientras se detenta el cargo, por lo que es obligatorio o renunciar al cargo o vender las acciones o empresas. Si se trata de miembros del gobierno o responsables de agencias reguladoras, también se les puede exigir que, si tienen acciones en cualquier tipo en empresas no contratistas con el sector público, durante su mandato procedan a contratar con una entidad financiera registrada la gestión de dichos valores, sin que puedan darles instrucciones de inversión durante tal periodo.

En definitiva, como se puede ver, el conflicto de intereses abarca un área de decisión y de regulación extraordinariamente amplia, pero no puede confundirse con la corrupción, pues aunque casi siempre que hay corrupción ha habido un conflicto de interés mal resuelto, no siempre que hay conflicto hay corrupción.

En la detección de casos de incumplimiento de las normas sobre conflicto de interés, es muy importante el instrumento de la denuncia interna o externa a la propia organización donde se desarrolla el caso. Se ha comprobado que, aunque la mayoría de los países promocionan e, incluso, obligan a denunciar los incumplimientos que se conozcan, estas denuncias no se producen salvo cuando hay protección al denunciante, que actuó sensata y honestamente, de posibles represalias posteriores.

En Europa, sólo Reino Unido, Rumanía, Luxemburgo y Eslovenia tienen sistema completo de protección al denunciante. Existen otros países con ciertas protecciones, como Austria, Bélgica, Dinamarca, Chequia, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Holanda, Polonia o Suecia. Los otros países, aunque promueven la

denuncia, no tienen sistema de protección, de ahí que las denuncias internas sean casi inexistentes. La protección puede consistir en mantener la anonimidad, en dar garantías de testigo protegido o en asegurar a través de procedimientos y órganos especiales la posibilidad de demandar auxilio a lo largo de toda su vida profesional a quien, habiendo denunciado, sufra represalias.

Es muy importante, para la detección y posterior denuncia, que el órgano encargado de la actividad de gestión y control de los conflictos de interés tenga independencia con respecto al Gobierno existente. De lo contrario, existe la posibilidad de manipulación partidista en la aplicación de las normas y presión a favor de la protección de incumplidores políticamente poderosos.

En esta materia hay muchas diferencias entre países en Europa, así son destacables:

— Letonia tiene la Oficina para la Lucha y la Protección contra la Corrupción. Con cierta independencia, tiene amplios poderes de investigación y persecución, aunque no tiene personal suficiente para desarrollar con eficacia sus tareas. El director de la Oficina es nombrado por cinco años, pero puede ser cesado por el Parlamento (Saeima), en base a una recomendación del Consejo de Ministros. Este Director es el responsable del nombramiento de los jefes de delegación regional y de los funcionarios de la institución. Los poderes de la Oficina son, entre otros: *a*) diseñar la estrategia nacional anticorrupción; *b*) coordinar la actuación de las instituciones implicadas en la estrategia; *c*) monitorear el cumplimiento de la ley sobre conflictos de interés, revisar las quejas, compilar y analizar resultados de su monitoreo; *d*) examinar las declaraciones de los responsables públicos; *e*) acusar a los incumplidores e imponer sanciones; *f*) llevar adelante procesos de investigación y acciones operativas para descubrir incumplimientos; y *g*) monitorear el cumplimiento de las normas sobre financiación de partidos políticos.

— En Portugal es el Tribunal Constitucional quien detecta e investiga. Su labor se realiza mediante la revisión y examen de las declaraciones de actividades que todo responsable público obligado a ello debe realizar en un plazo de sesenta días ante dicho Tribunal, en dichas declaraciones se debe declarar la inexistencia de incompatibilidades o impedimentos para ejercer el cargo. Si no se remiten en el plazo establecido, el Tribunal da otros treinta días de plazo, transcurridos los cuales el responsable público pierde su cargo. También están obligados los Secretarios de los ministerios y entes locales a remitir al Tribunal los nombres de todas las personas que ocupan

cargos relevantes en sus organizaciones y la fecha en que tomaron posesión. La independencia del Tribunal está fuera de duda.

— En Reino Unido no hay un órgano especializado, pero en el nivel central de gobierno le corresponden a la Oficina Nacional de Auditoría los controles de eficacia y eficiencia. Y en el nivel local es la Comisión de Auditoría quien realiza controles de eficacia y eficiencia. También en el nivel local la conducta de los «prefectos» o alcaldes era controlada hasta muy recientemente por los *Standards Boards for England, Scotland and Wales* que comenzaron a recibir denuncias en 2002. Y la revisión del sistema en su conjunto corresponde al *Committee on Standards in Public Life.* Este Comité tiene independencia con respecto al Gobierno, pues sus miembros son elegidos por su prestigio moral y depende del Parlamento, donde es comité permanente. El Comité no impone sanciones, pero hace investigaciones y propone recomendaciones muy detalladas y de gran impacto.

— En Francia hay un órgano independiente. Actúa en la detección y análisis la Alta Autoridad para la Transparencia en la vida pública (creada en 2013), que analiza las declaraciones de patrimonio e intereses de 8.000 altos cargos y políticos electos, y hay una Comisión Profesional de Ética (para autorizar el empleo en el sector privado a los funcionarios). El Servicio Central de Prevención de la Corrupción, que depende del Ministerio de Justicia se encarga de las labores de monitoreo y control correspondientes.

La investigación *criminal*, cuando se produce un hecho de esta naturaleza, es realizada por el Ministerio Público en todos los países. En Portugal hay un Directorio Central para la Investigación del Crimen económico y financiero y la Corrupción, que es parte del poder judicial. En Francia, además de la fiscalía, es importante el papel de la Comisión contra el Lavado de Dinero, que ayuda en las investigaciones. En Polonia es la Agencia de Seguridad Interna la que actúa si hay delito. En España existe una Fiscalía especial anticorrupción.

En relación con las investigaciones de naturaleza *administrativa*, no las criminales, el órgano encargado suele ser el mismo que está encargado de la detección, cuando existe tal órgano.

— En Letonia es la Oficina para la Lucha y la Protección contra la Corrupción, que puede investigar cuentas bancarias y transacciones financieras y tiene acceso a las bases de datos de Hacienda.

— En Hungría es la Oficina de Registro y Control de las Declaraciones Patrimoniales quien investiga. Puede investigar cuentas

bancarias y transacciones financieras y tiene acceso a las bases de datos de Hacienda.

— En Polonia, la Agencia del Tesoro investiga las declaraciones de los prefectos o alcaldes y de los concejales.

Corresponde siempre a jueces la imputación y la sanción penal. Veamos ahora los tipos penales existentes en Europa relacionados con conflictos de interés.

— Delitos y Penas:

• En Letonia hay un delito por violar las normas de conflicto de interés y se castiga con penas de hasta 5 años de cárcel si hay daño al interés público.

• En Polonia se castiga con hasta tres años la falsa declaración de intereses.

• En Reino Unido hay sanciones penales para los parlamentarios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, por no declarar intereses. Y se puede aplicar aun a alcaldes o prefectos y a concejales una sanción penal por no declarar intereses económicos y no abstenerse cuando corresponde.

• En Italia los miembros del Gobierno pueden ser acusados penalmente por no declarar o declarar falsamente intereses tras ser requeridos para ello por las Autoridades reguladoras.

• En Francia hay un delito especial: «Búsqueda ilícita de interés». La sanción es de hasta diez años en prisión y hasta un millón de euros de multa. También es delito quebrar la cuarentena postempleo sancionada con hasta dos años de prisión y 30.000 euros de multa.

• En Alemania hay un delito llamado «Aceptación de ventaja» que cubre todo tipo de ventajas, como reducción de precios, recepción privilegiada de préstamos, cenas (jantar) caras, honorarios especiales por conferencias, favores sexuales, etc.

— Sanciones disciplinarias: En cualquier caso, además de las sanciones penales, existen también sanciones de naturaleza administrativa. La situación es la siguiente:

• *Suspensión de salario.*

– Es la sanción administrativa normal para funcionarios en todos los países cuando incumplen las normas administrativas sobre conflicto de intereses.

– Dicha sanción también se establece para jueces en España, Francia, Alemania, Italia o Letonia.

– En Polonia los alcaldes o prefectos y los electos locales pueden ser sancionados con suspensión de salario por incumplimientos de estas normas.

– En el Reino Unido los parlamentarios que incumplen el Código de Conducta pueden tener esta sanción de suspensión de salario.

• *Cese o despido.*

– Es la sanción más dura de las administrativas. En todos los países se recoge para sancionar a funcionarios y jueces.

– Los miembros del gobierno y los altos cargos también pueden ser sancionados con despido en Letonia, Polonia, Hungría, Francia, Portugal y España.

• Otras sanciones administrativas existentes:

– Multas.

– Sanciones morales (como la publicación en el Diario Oficial o en el Diario Parlamentario de las violaciones de la norma y los nombres de los autores).

– Informes al Parlamento de violaciones de las normas.

– Prohibición de volver a asumir un cargo público por hasta diez años.

– Devolución de cantidades indebidamente percibidas.

– Prohibición a las empresas infractoras (por ejemplo, si contratan a funcionarios o altos cargos indebidamente durante el período de cuarentena) de contratar con las Administraciones Públicas durante dicho periodo.

7.5. El clima ético

El clima ético forma parte de los distintos climas laborales de las organizaciones, tiene especial relación con el denominado clima organizativo, pero no es lo mismo. El concepto de clima organizativo, es definido por Litwin y Stringer (1966) como «los efectos subjetivos, percibidos, del sistema formal de la organización y del estilo informal de los administradores, y de otros factores ambientales importantes sobre las actitudes, creencias, valores y motivación de las personas que trabajan en una organización dada». Según Dessler (1986), son las percepciones que el *individuo* tiene de la organización

para la cual trabaja, y la opinión que se haya formado de ella en términos de autonomía, estructura, recompensas, consideración, cordialidad, apoyo y apertura. En ambos casos, lo importante es que el clima va vinculado a la forma en la que la organización se estructura y cómo se trata formal e informalmente a las personas en ella. El clima ético no se refiere tanto a la estructura general de la organización, sino al razonamiento ético existente en ella y a la percepción del funcionamiento de las estructuras que promueven la integridad en tal entorno. VICTOR y CULLEN (1987, pp. 51-52) lo definen como las percepciones compartidas en una organización de lo que es éticamente correcto y de cómo los dilemas éticos deben ser resueltos.

Así como las percepciones del clima organizativo permiten a los empleados conocer las conductas y actitudes que son esenciales y que serán premiadas en la organización, el clima ético va más allá y sus percepciones permiten a los empleados conocer qué problemas éticos son los que se afrontan realmente por la organización y qué tipo de criterios morales son usados para hacer frente a esos dilemas, de forma que ellos actúen en consecuencia. Por ello, los climas éticos nos permiten conocer los sistemas normativos que guían la toma de decisiones organizativa y las respuestas del sistema a los dilemas éticos (VICTOR y CULLEN, 1988). Si el sistema normativo está basado en el egoísmo, probablemente numerosos dilemas éticos ni siquiera serán considerados como tales o, si son considerados, los criterios consistentes para afrontarlos se basarán en el interés personal. Esto explica que el clima ético influya muy directamente en las conductas morales de los empleados; por ejemplo, no permitiendo ver cierto dilema moral existente o incentivando conductas fraudulentas si el relativismo permea la toma de decisiones y las respuestas a actuaciones indebidas son inexistentes.

Dicho esto, está claro que el clima organizativo influye en el clima ético y viceversa. Cierta forma de organizarse puede favorecer la irresponsabilidad o la mentira. Si, además, frente a ello, la organización no responde, se manda un mensaje claro a los empleados: la mentira es recompensada (Sánchez Fernández, 2011). De acuerdo con Velásquez (VELÁSQUEZ, 2003) los tipos de clima laboral son cuatro.

— Autoritario-sistema I

Es aquel en donde la dirección no confía en sus empleados, la mayor parte de las decisiones se toman en la cima de la organiza-

ción, los empleados perciben y trabajan en una atmósfera de temor, las interacciones entre los superiores y los subordinados se establece con base en el miedo y la comunicación sólo existe en forma de instrucciones.

— Autoritario paternalista-sistema II

Existe cierta confianza entre la dirección y los subordinados; aunque las decisiones se toman en la cima, algunas veces se decide en los niveles inferiores, y los castigos y las recompensas son los métodos más usados para motivar a los empleados. En este tipo de clima la dirección juega con las necesidades sociales de los empleados, pero da la impresión que trabajan en un ambiente estable y estructurado.

— Consultivo-sistema III

La dirección tiene confianza en sus empleados, las decisiones se toman en la cima pero los subordinados pueden hacerlo también en los niveles más bajos, para motivar a los empleados se usan las recompensas y los castigos ocasionales, pero también se satisfacen las necesidades de prestigio y de estima y existe la interacción por ambas partes. Se percibe un ambiente dinámico y la administración se basa en objetivos por alcanzar.

— Participativo-sistema IV

Se obtiene participación en grupo, existe plena confianza en los empleados por parte de la dirección, la toma de decisiones se da en todos los niveles de la organización, la comunicación está presente de forma ascendente, descendente y lateral, la forma de motivar es la participación, el establecimiento de objetivos y el mejoramiento de los métodos de trabajo. Los empleados y la dirección forman un equipo para lograr los objetivos establecidos por medio de la planeación estratégica.

Pues bien, el sistema participativo, aquél donde la comunicación es alta y el *empowerment* de los empleados es prioritario, suele ser el que genera un clima ético más desarrollado en el nivel organizativo (local, en la terminología de Victor y Cullen). De acuerdo a la famosa tipología de VICTOR y CULLEN (1987), el clima ético de una organización puede ser de tres tipos: egoísta, benevolente y basado en principios. Estos tres tipos tienen una relación directa con la famosa tipología de KOHLBERG del desarrollo moral. Si recordamos,

KOHLBERG (1984) establecía tres grandes niveles de desarrollo moral, el pre-convencional, el convencional y el post-convencional; el nivel pre-convencional está relacionado con un clima ético egoísta, el convencional con un clima ético benevolente y el post-convencional con el basado en principios. Desde otra perspectiva, en el primero dominaría un utilitarismo mal entendido, en el segundo una teoría de la virtud y en el tercero el deontologismo. Así, en una organización que tiene una ética egoísta, los empleados tenderán a actuar de forma coherente con ella y ante un dilema ético optarán por su interés particular en el asunto. Si, por el contrario, el clima ético fuera de principios, entonces los dilemas éticos los resolverían siguiendo los códigos éticos y las normas y leyes reguladoras de los mismos. Un clima benevolente, finalmente, daría lugar a respuestas basadas en el interés colectivo de los miembros de la organización y de la organización misma (su reputación, por ejemplo). Además de esta tipología, Victor y Cullen usan, además, otra variable para identificar tipos de climas éticos. La otra variable es el punto de vista de referencia desde el que se analizan los dilemas éticos, el lugar de análisis. En tal sentido, no es lo mismo analizar el dilema ético desde una perspectiva individual (yo frente al dilema), que desde una perspectiva «local» (mi organización frente al dilema) o desde una perspectiva cosmopolita (mi profesión frente al dilema). En relación con la variable individual, no podemos olvidar que las actitudes morales y creencias éticas, incluso que los valores de servicio público no se crean/construyen solamente en el trabajo —al contrario que las asunciones y creencias de cultura organizativa—, sino que los empleados públicos normalmente ya llegan al trabajo con todo un bagaje ético y una socialización en valores suficientemente sólida como para influir profundamente en sus conductas. Además, muchos empleados públicos pertenecen a profesiones con una deontología muy desarrollada, que también marca criterios. Todo esto lleva a una tipología bidimensional de los climas éticos, que produce nueve tipos teóricos de clima (véase Tabla 3.2).

El concepto de medio ambiente ético, en suma, expresa el desarrollo de una conciencia ética en una organización y su integración en la cultura, las prácticas diarias y las instituciones internas. Para comprobar el tipo de clima ético es preciso administrar cuestionarios donde, a través de una serie de preguntas cerradas (dicotómicas o, preferentemente, con una escala mayor), se inquiera a los empleados de esa organización sobre variables clave para el desarrollo ético, especialmente sobre cuáles son sus prioridades frente a dilemas éticos. En el test de Victor y Mullen (con seis puntos en una escala

TABLA 3.2

Tipos de clima ético

Criterio ético			
	Nivel individual	Nivel local	Nivel cosmopolita
Egoísmo	Interés privado	Beneficios de la organización	Eficiencia
Benevolencia	Amistad	Interés del equipo	Responsabilidad social (reputación)
Principios	Moral personal	Reglas y procedimientos de la organización	Leyes y códigos profesionales

FUENTE: VICTOR y CULLEN, 1988.

tipo Likert) se incorporan preguntas como: «Aquí se espera de la gente que haga lo que sea preciso para defender los intereses de la empresa», «La preocupación más importante es el bien de todas las personas de esta empresa» o «En esta organización se espera de las personas que sigan las reglas y procedimientos». No obstante, en otras encuestas también se pregunta por el sistema de valores reconocido e integrado, los espacios de riesgo moral y su percepción, la reacción ante la existencia de conflictos de interés, los instrumentos de rendición de cuentas y transparencia existentes o la justicia percibida en el sistema de gestión de recursos humanos.

Al final, el clima ético en organizaciones nos permite conocer los efectos subjetivos, percibidos, del sistema formal y del estilo informal de los administradores con relación a los dilemas éticos, así como de los factores ambientales relacionados con el funcionamiento de los marcos de integridad organizacionales, y cómo afecta todo ello a las actitudes adoptadas frente a los dilemas morales. Aplicado al sector público, incorpora algunas peculiaridades. Sobre todo, el hecho de que los efectos subjetivos del sistema formal y del estilo informal afectan a personas que toman decisiones en un entorno que puede influir seriamente en los derechos y libertades de otras personas y de la sociedad, además de manejar dinero público. De ahí que sea tan importante conocer qué actitudes de servicio público tienen los empleados, qué desarrollo deontológico y qué valores son los prioritarios a nivel individual, organizativo y profesio-

nal, porque diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones (TREVINO y WEAVE, 2003).

8. CONCLUSIONES

A lo largo de este texto se ha procedido a clarificar conceptos y dar una información general, y basada en estudios comparados, de las respuestas más comunes al problema de cómo promover la integridad en el servicio público. Además de considerar el fundamento de la ética del sector público y su dimensión individual, se ha destacado el papel de las instituciones como el fundamento del desarrollo económico y, en concreto, se ha destacado la construcción de una infraestructura ética que promueva conductas cooperativas y que restrinja conductas anti-productivas en el sector público como la estrategia clave para el fomento de la integridad. Una buena administración debe promover la generación y funcionamiento de dichas instituciones en su triple dimensión, con normas, procesos y estructuras, para dar respuesta a su obligación de servir el interés general de forma legítima.

Toda política de promoción de la integridad en el sector público debe plantearse estrategias holísticas tanto a nivel de país como a nivel local, como más adelante veremos. Desde el punto de vista organizativo, el sistema de gestión de la integridad debe considerar los instrumentos exclusivos de promoción de integridad y los complementarios, y tratar de analizar el contexto interno y externo. Todo ello permitiría reducir la posibilidad de tener personas en la Administración con desarrollo moral muy bajo y, por ello, predispuestas a actuar de forma corrupta; también, permitiría reducir las oportunidades de actuación inmoral y las fricciones que incentivan conductas anti-productivas, además de generar los controles que harían que las conductas corruptas no sean percibidas como posibles o, al menos, tengan un riesgo elevado de ser sancionadas. En todo caso, un buen sistema de gestión de la integridad no sólo reduce las posibilidades de corrupción, sino que, además, mejora la toma de decisiones éticas y enriquece moralmente a la organización.

También se ha procedido a aportar clarificación conceptual y buenas prácticas sobre cuatro temas fundamentales: los códigos éticos, la formación en ética, el asesoramiento y control de las conductas éticas en las organizaciones y la gestión de los conflictos de interés. Este estudio contribuye a generar conocimiento sobre cómo mejorar los sistemas y, con ello, promover la integridad en el sector público.

CAPÍTULO 4

LA CORRUPCIÓN: CONCEPTOS, VARIABLES DE ANÁLISIS, EFECTOS E INSTRUMENTOS DE LUCHA

1. INTRODUCCIÓN

La palabra «corrupción» ya forma parte del vocabulario diario de la política (y de los negocios). Probablemente ha venido para quedarse por un largo tiempo en nuestras conversaciones y en nuestras percepciones sobre lo público. Incluso podríamos decir que una gran parte de la ciudadanía relaciona naturalmente la corrupción con la actividad política. Las consecuencias de esta perversa asociación son, obviamente, muy negativas para la legitimidad de nuestras democracias y, sobre todo, para la revitalización de la política y la construcción de virtud cívica. Por supuesto que la corrupción no es algo propio del siglo XXI, ni siquiera lo fue del siglo XX, pero hay factores de muy diverso tipo que hacen que hoy sea plato corriente del menú mediático y de las investigaciones de nuestros jueces. Sin embargo, a pesar de su uso constante, pocos conceptos son usados con mayor amplitud semántica y menor rigor científico que el que nos ocupa. Corrupto es, o puede ser, casi todo y, al mismo tiempo, casi nada. Depende del punto de vista del hablante y, cómo no, de su adscripción partidista. Saussure decía que el punto de vista es quien crea el objeto; pues bien, con el concepto corrupción esa afirmación es plenamente cierta. De ahí la necesidad de empezar clarificando científicamente de qué hablamos cuando hablamos de corrupción, establecer las causas y consecuencias del fenómeno y esbozar algunos instrumentos eficaces en la lucha contra la expansión de este virus.

2. CONCEPTOS

Los conceptos de corrupción, por sí mismos, han dado lugar ya a numerosos libros y a innumerables artículos (entre otros, HEIDENHEIMER *et al.*, 1989; HEIDENHEIMER y JOHNSTON, 2000). Frente al fenómeno, se puede optar por evitar el concepto e ir directamente a definir tipos penales de corrupción, que es lo que hizo Naciones Unidas en su Convención, ante la imposibilidad de consensuar el concepto; se puede buscar una definición de mínimos que permita incorporar a ella una gran cantidad de supuestos; y se puede tratar de encontrar una definición rigurosa que nos dé más información sobre el fenómeno. La primera opción es, simplemente, aceptar la derrota y dejar que una enorme cantidad de supuestos de corrupción no queden calificados como tales. La segunda opción probablemente es la más útil, pues permite diferenciar sin detallar en exceso. La tercera es la opción de los investigadores más analíticos, que tratan de desentrañar el fenómeno de forma que pueda generar una investigación rigurosa.

En este texto no vamos a hablar de corrupción en el sector privado. Si quisiéramos hablar de la corrupción tanto en el sector público como privado no tendríamos más opción, probablemente, que usar como definición de corrupción la que usa Transparencia Internacional y los más importantes organismos internacionales: el abuso de poder para beneficio privado, directo o indirecto (la opción intermedia y más útil, probablemente). Usando esa definición podemos entender que en una sociedad anónima sería corrupto que el CEO abusara del poder que le reconocen los accionistas para tomar medidas que le favorecen a él y que dañan a la empresa. La corrupción en el sector privado es un tema que cada año se toma más en serio y, por ello, se incorpora a la normativa penal de forma cada vez más generalizada, máxime cuando dicha corrupción, sobre todo en grandes empresas multinacionales o en bancos, puede dar lugar a crisis económicas y de confianza en el sistema de mercado de carácter grave, que sufren después todos los ciudadanos del planeta. En todo caso, el concepto de «abuso de poder» es bastante dependiente del contexto y genera algunas dudas en cuanto a su interpretación. Por ello, vamos a intentar ser un poco más analíticos, centrándonos solo en la corrupción en el sector público que, casi siempre, exige una colaboración privada, por supuesto.

2.1. Tipos de actividades corruptas

En una excelente síntesis, Francesco Kjellberg (2000) define la corrupción (pública) como una quiebra de las normas legales (concepción jurídica), o de las normas éticas no escritas (concepción ética) pero con apoyo social generalizado (concepción sociológica) relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta (concepción política), con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente (concepción económica).

De esta definición, además, surgen cuatro tipos posibles de actividades corruptas.

a) Primero, aquellas que quiebran normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el político o burócrata correspondiente. Es éste el supuesto más comúnmente entendido como corrupción, son los sobornos y cohechos —«*bustarella*» en italiano, «*pot de vin*» en francés, «*kickback*» en inglés— o las malversaciones de fondos públicos. Es este tipo de corrupción la que se mide sobre todo en los famosos índices de percepción de corrupción (IPC) de *Transparency International,* índices que, aunque suponen un avance importantísimo, por centrarse sólo en un tipo de corrupción y por otras razones, tienen una validez limitada (Johnston, 2000). Por esta razón, *Transparency* ha generado otros instrumentos de medición recientemente, como el Barómetro Global, en el que se pregunta directamente a los ciudadanos por los sobornos pagados o los cohechos que se les demandan. Con este tipo de corrupción directa, brutal e ilegal, algunos gobernantes han conseguido hacerse inmensamente ricos, como fue el caso de Suharto en Indonesia, al que se le atribuyen entre 15.000 y 30.000 millones de dólares de la época en beneficios. En ocasiones, los beneficios, aunque directos, son de difícil comprobación, pues son diferidos o son no monetarios. Estos supuestos son de más difícil control pues el beneficio muchas veces es intangible inmediatamente. Es el caso de ciertos contratos adjudicados ilegalmente, que el corrupto realiza sabiendo que se le debe algo y que se le pagará por ello, pero los beneficios concretos no se perciben inmediatamente, sino que vendrán en su momento: puede ser una mera información posterior para que compre ciertas acciones, o un puesto bien retribuido en la empresa beneficiada. En todo caso, las Naciones Unidas han intentado generar una corriente de trabajo común contra esta lacra y, sin ponerse de

acuerdo en una definición global, sí han avanzado en la generación de tipos penales que deberían incluirse en las legislaciones de los Estados miembros y generar mecanismos de cooperación para la persecución de los delitos, la recuperación de activos, la prohibición de paraísos fiscales, la lucha contra el blanqueo, etc.

Así, tras la aprobación, en diciembre de 2003, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, existen unas definiciones internacionales de los tipos penales más importantes asociados a la corrupción (arts. 15 a 23). Por ejemplo: el soborno de funcionarios públicos nacionales y el cohecho realizado por estos mismos, el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, la malversación de bienes en el sector privado y el blanqueo del producto del delito. En términos jurídicos comparativos, el cohecho suele ir vinculado a la presencia de un empleado público que tiene una intención corrupta, que solicita beneficios a cambio de la acción corrupta, cuyo acto oficial tiene relación directa con el valor conseguido, y cuando existe intención de ser influenciado en el ejercicio de cargo público. Por otra parte, el soborno se define por Naciones Unidas como la «promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales». Y el tráfico de influencias sería, de nuevo según Naciones Unidas, «la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad de un Estado un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona». Y también «la solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad de un Estado un beneficio indebido».

b) Segundo, aquellas que implican quiebra de normas legales pero con beneficios indirectos para el corrupto. Aquí se incorporarían todos aquellos supuestos en los que se incumplen normas de

concurrencia en la contratación pública o en la concesión de subvenciones (incluyendo aquí esa peculiar subvención encubierta que es la recalificación de terrenos) para favorecer a grupos que financian al partido o que constituyen su base electoral. En estos casos, se incumple la norma para favorecer al partido, no al propio decisor directamente. Ciertas personas ejercen la labor de recaudadores para el partido abusando de puestos públicos; alguna vez, aunque raramente, no se benefician directamente de tal labor, sino que realizan este trabajo sucio como una forma de militancia. En otras, su beneficio es más bien modesto, seguir ocupando puestos públicos y conseguir incluso ascensos en la escala administrativa o en el partido, en cuyo caso estaríamos también dentro del tipo presentado en primer lugar.

c) Tercero, aquellas que implican sólo quiebra de normas éticas socialmente aceptadas, con beneficio directo para el corrupto. Es el supuesto de ciertas informaciones no secretas, pero a las que se tiene acceso privilegiado, pasadas a ciertas empresas, o ciertas regulaciones que se definen pensando en favorecer inequitativamente a grupos afines, o la creación de partenariados público-privados con la perspectiva de obtener beneficios personales o familiares. Por ejemplo, se puede favorecer a empresas en convocatorias de subvenciones, en las que subordinados del responsable político deciden libremente, y que dichas empresas ganan no por fraude en las decisiones, sino por la información que estas tienen sobre cómo presentar los proyectos, sin claro incumplimiento de normas jurídicas; o el uso del cargo para obtener ciertos descuentos, informaciones privilegiadas sobre inversiones, consumiciones gratuitas... sin que exista ninguna resolución o acto claramente fraudulento o ilegal. Así, por ejemplo, un político relevante puede conseguir un crédito de un banco a un interés muy bajo, o puede comprase un piso fuera de su localidad a un precio irrisorio por un descuento que le dan por ser quien es ciertas promotoras-constructoras, etc. A cambio, el responsable público, por ejemplo, en una comida privada con los promotores o responsables de inversión del banco simplemente desgrana opiniones o intenciones sobre cómo le gustaría que creciera la ciudad o cuál será su política de inversiones.

d) Cuarto, aquellas que implican la quiebra de normas éticas socialmente —al menos por la mayoría— aceptadas, pero con beneficio indirecto para el corrupto. Éste es el supuesto de más difícil control, pero no por ello menos frecuente e importante. En general, es muy común que a través de la financiación legal se influya en la definición de políticas posteriormente. En concreto, tal influencia

supone que el responsable público correspondiente actúe de forma que, en la elaboración de normas o en la concesión de licencias, se favorezca a grupos que han financiado al partido gobernante o que le apoyan a través de los medios. También puede consistir en la concesión de contratos o en la regulación sesgada, respetando todas las normas formalmente, para que los contratistas/regulados influyan favorablemente en el tratamiento informativo que medios afines a ellos dan del partido al que pertenece el concedente. Hoy es muy difícil, en economías avanzadas y globalmente interconectadas, poner claros límites al uso del poder, pues las posibilidades de actuar de forma fraudulenta son infinitas. La sofisticación se produce cuanto más avanzado es el país afectado, de manera que quedan ocultos al escrutinio público numerosos hechos que, realmente, implican abuso de poder y beneficio privado. Sin embargo, en países subdesarrollados la corrupción es mucho más directa e impactante, por lo que se tiende a ser mucho más críticos con ella que con la propia de los países avanzados.

Estos dos últimos casos, en los que la ley no se incumple pero sí se sacrifican los principios éticos que deben guiar a un gobierno democrático, nos llevan a introducir el concepto de «captura de políticas», pues en ciertos casos, lo que se ha conseguido por los corruptores es controlar toda una definición de política, que implica la elaboración y aprobación de normas claramente beneficiosas para el corruptor, o el bloqueo de reformas, necesarias y urgentes desde una concepción mínimamente racional del interés general, pero perjudiciales para los grupos de interés corruptores.

2.2. Otros conceptos

De acuerdo con la definición del Banco Mundial[1], la captura de las políticas consiste en una modelación interesada de la formación de las reglas básicas del juego a través de pagos privados ilícitos (no necesariamente ilegales) y no transparentes a los responsables públicos. En suma, sería un soborno a gran escala con efectos permanentes, que no se agotan en un solo contrato. No obstante, es importante destacar que la captura de la política va más allá de la modelación a cambio de pagos económicos, pues la configuración de una política a imagen y semejanza de lo querido por los captores puede conseguirse sin necesidad de pagos en dinero. Así, puede conseguirse

[1] Véase www.econ.worldbank.org/docs/1199.pdf

que los decisores públicos sacrifiquen el interés general y favorezcan a un actor social en exclusiva ante la amenaza de conflictos (la paz social) o por la intimidación mediática, o puede producirse el caso de que los decisores públicos convaliden, para evitar conflictos internos, que una política sea configurada de acuerdo a los intereses de la burocracia que ha capturado las instituciones —*venues*— donde tales políticas se formulan o implementan. Incluso, la captura de las políticas puede ser fruto no de un pago económico, sino de una eficaz estrategia de penetración por parte de *lobbies* en puestos clave del gobierno o en comisiones decisorias o influyentes. En definitiva, las definiciones de captura vinculadas a pagos económicos no expresan toda la realidad de la captura. Por ello, lo mejor sería definir la captura como la ausencia de autonomía del Estado en la defensa del interés común, una situación en la que ciertos grupos sociales son capaces de controlar a los líderes políticos a través de diversos mecanismos y los líderes tienen poca capacidad y/o poco deseo de resistir tales influencias (SHAFER, 1994). Por el contrario, existe autonomía estatal cuando los líderes pueden aislarse razonablemente de las presiones de algunos poderosos intereses particulares y son capaces de definir intereses nacionales autónomamente, considerando las opiniones de todos los afectados de forma equilibrada. En el caso de la política del suelo española, sería conveniente que se introdujera el concepto de captura de políticas para explicarse cómo durante más de cien años los propietarios del suelo han sido legalmente autorizados para quedarse con toda o casi toda la plusvalía que se deriva de las urbanizaciones y ensanches de ciudades.

Recientemente, por parte de organismos internacionales y de *Transparency Internacional*[2] se distingue la corrupción por el sujeto que la promueve o ejecuta, y así se diferencia entre corrupción política, que es la que se comete en los niveles superiores del poder y de la sociedad por las élites, líderes y empresas importantes; y corrupción menor o administrativa, que es la que se comete por funcionarios y ciudadanos comunes en sus vidas diarias, tales como sobornos cobrados o pagados por licencias e infracciones de tránsito. En los países industrializados y más avanzados la corrupción menor no tiende a considerarse como un grave problema dado que no está muy expandida, sin embargo, en los países subdesarrollados sí es un grave problema. En algunos países, por ejemplo en Camerún, Kenia o Nigeria más del 30 por 100 de la población reconocía haber paga-

[2] Véase Barómetro global de la corrupción.

do un soborno en los últimos doce meses en la década de 2000. Esta distinción entre «*petty*» y «*grand*» corrupción es importante para ver cuándo se llega a estados de corrupción sistémica, que se da cuando los dos tipos conviven y se retroalimentan.

Prosiguiendo con esta opción analítica, en toda corrupción existe:

1. Una persona que ocupa una posición en una organización pública, no gubernamental o privada, posición de la que se derivan unos derechos o privilegios. Esa persona puede ser un director general de una multinacional, un alcalde o un jefe del servicio de contrataciones de cualquier Ayuntamiento. Los privilegios del alcalde son superiores a los del jefe del servicio, pero ambos tienen privilegios evidentes.
2. Esos derechos o privilegios (recursos públicos en términos de Della Porta y Vanucci) se conceden para que quien ocupe el puesto los desarrolle en beneficio de quien se los otorga. En la empresa privada son los accionistas, en las ONG,s son los socios o miembros de las mismas, en el Estado son los ciudadanos directa o indirectamente los que legitiman la ocupación de los puestos públicos, pero en todo caso los privilegios que otorga el puesto tienen un fin que los transciende. El ministro tiene el privilegio de tomar decisiones muy importantes sobre políticas públicas, o sobre contrataciones y modificaciones presupuestarias, y debe ejercerlas en beneficio de la comunidad. En general, todos los servidores públicos deben buscar ese interés general objetivamente; cómo lo hagan, ahora es secundario, pero lo importante es que lo intenten; a veces se equivocarán en la concreción de la mejor solución, pero la equivocación y ni siquiera la incompetencia son corrupción.
3. Los deberes que se derivan del puesto, en especial el deber de usar los privilegios para beneficio del otorgante del poder, se incumplen. Existe un incumplimiento del deber posicional (MALEM, 2002), un abuso de la confianza otorgada. Es el caso de un Director General de una empresa que falsea balances para que las acciones suban y poder venderlas a un precio sobrevalorado enriqueciéndose indebidamente y dañando a los accionistas. O el caso de un ministro que opta por un programa público en función de que ese programa beneficia a quienes financian la campaña de su partido, aunque sea ineficaz e irrelevante para resolver el problema que está en el origen del proyecto. Pero también el caso del Jefe del servicio de contratación que acepta un soborno por favorecer a determinada empresa, aunque luego esa empresa no resulte adjudicataria, pues el funcio-

nario ha incumplido su deber de imparcialidad y dañado la imagen del servicio público.

4. Y se incumplen porque existe un beneficio directo o indirecto, actual o futuro, para el ocupante del puesto, o el grupo al que pertenece, que no está previsto entre los beneficios legítimos que se deben tener por ocupar tal posición de acuerdo a las normas legales y/o morales vigentes, es un beneficio extraposicional (GARZÓN VALDÉS, 1997). En toda corrupción hay este intento de obtener beneficio, sea el que sea y se obtenga finalmente o no. Es cierto que, en la mayoría de los supuestos, la corrupción exige un corrupto pero también un corruptor o al menos alguien dispuesto a pagar por el beneficio, no obstante, a nuestros efectos, corrupción es la acción vinculada al abuso de posición, no la oferta de beneficio extraposicional, sin perjuicio de que la oferta se sancione también penalmente; la razón es que, si hay oferta y hay rechazo del soborno por parte del funcionario correspondiente, no puede hablarse de corrupción, sino de intento fracasado de corrupción. La generalización del rechazo es el fin de la corrupción. Y la aceptación del soborno es su comienzo, pero no en sí el mero ofrecimiento.

Sin embargo, de los párrafos precedentes surge de nuevo el problema cultural, es decir, que lo que es posicional y extraposicional depende en parte de los entornos culturales e históricos. Es cierto que lo que hoy se consideraría corrupto en toda Europa, hace 300 años no se consideraba como tal; por ejemplo, el nombrar cargos públicos en función de la amistad o incluso la compra de cargos públicos. En todo caso, nos ayuda a entender la fenomenología del asunto.

Continuando, y sin agotar ni mucho menos el tema, otra definición que nos abre una vía interesante de análisis sería (DELLA PORTA y VANUCCI, 2002): aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento (2002, p. 86). En esta definición se deja abierto de qué recursos públicos se trata, pues efectivamente la corrupción no implica necesariamente toma de decisiones favorables sobre concursos o licencias, también puede usarse la información para favorecer al corruptor, o la sanción a competidores del indebidamente favorecido. En suma, lo que el corruptor busca son dos tipos de beneficios: influencia sobre decisiones y/o información confidencial que le sitúen en una situación de ventaja ilícita sobre

sus competidores. Los beneficios privados para el corrupto son también muy amplios, pueden consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios, y, últimamente, ha adquirido importancia el buen trato en los medios de comunicación afines al corruptor. Esos beneficios privados pueden ir directamente al patrimonio del corrupto, pero también pueden ser usados para campañas electorales, incluso pueden ir destinados al partido directamente, sin beneficio directo para el corrupto. Asimismo es muy importante considerar que la inacción puede ser corrupta; por ejemplo, cuando se conoce una infracción o un incumplimiento y no se actúa contra el infractor por intereses políticos, electorales o de otro tipo. O cuando debería modificarse una norma o una situación de privilegio competitivo que está dañando claramente el interés general y no se hace nada por el apoyo que el grupo privilegiado otorga al decisor. Finalmente, incluso decisiones que no causen daño a la Hacienda pública pueden ser plenamente corruptas si se abusa del poder para beneficiar a unos actores frente a otros, recibiendo el correspondiente beneficio. Por ejemplo, se puede otorgar un contrato a la empresa que realmente es la mejor y que puede hacer de la forma más eficiente el trabajo, pero exigirle un cohecho para otorgarle el contrato.

Para finalizar, en la definición previamente expuesta hay un aspecto que conviene matizar. Actualmente, no es preciso que, además de todo lo anterior, la actuación se realice de forma oculta, aunque es lo normal en la inmensa mayoría de los casos, pues existen formas tan sofisticadas que podrían darse a conocer y que nadie advirtiera en un primer momento la corrupción que se deriva del hecho anunciado; eso sí, seguro que detrás existen las transacciones ocultas y fraudulentas entre los actores clave. Por ejemplo, en los niveles locales de gobierno español, se han hecho convenios públicos con promotoras que, a pesar del daño medioambiental y paisajístico, y a pesar de la difícil sostenibilidad de la urbanización, se han ejecutado, a cambio del correspondiente ingreso patrimonial para las arcas municipales, con el que el alcalde y su grupo municipal se embarcaron en gastos claramente ineficientes y que excedían las obligaciones propias de la corporación municipal, y todo ello con el aplauso generalizado de una gran parte de los electores. Lo que no se sabía, muy probablemente, en muchos casos, es que además de los ingresos municipales existían ingresos también para el partido, que, quizás, luego se repartían de forma oculta entre los dirigentes en forma de sobres o de otra manera. Tampoco se sabía por qué se aceptaban las propuestas de unos y

no de otros, o por qué no se hacían estudios serios de impacto. O se ignoraban los puestos de trabajo adjudicados a los familiares de los benefactores en las empresas del grupo al que se hacía «el favor».

3. LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

La medición de la corrupción se ha convertido en un tema de investigación cada vez más importante (ROBINSON, 1998, ANDERSSON y HEYWOOD, 2009, SAMPFORD *et al.*, 2006). En general, se puede hacer de tres formas (SOLIMANO, 2008). En primer lugar, se puede hacer objetivamente, con base en las denuncias de corrupción y las investigaciones abiertas por el ministerio público o los jueces de instrucción. En segundo lugar, a través de encuestas de percepción de corrupción a inversionistas nacionales y extranjeros, expertos o a la ciudadanía en general. Finalmente, a través de encuestas (encuestas de victimización) en las que se pregunta a los ciudadanos por sus experiencias directas en el pago de sobornos o en las extorsiones que sufren de parte de funcionarios del Estado. En la actualidad hay más de quince instrumentos de medición, tanto a nivel global como regional, y muchos de ellos se han sofisticado bastante (UNDP y Global Integrity, 2008).

En términos generales, la medición de la corrupción encuentra diversas dificultades. En primer lugar, la corrupción, al ser un delito, conlleva clandestinidad. Además, como muchas de sus modalidades pertenecen a lo que se denominan delitos sin víctimas, se descubren menos casos de los que hay realmente. En segundo lugar, las denuncias de corrupción política son también parte de la política, voluntariamente o no[3]. Por ello, «aquellos que reportan o denuncian instancias de corrupción pueden ser opositores políticos del acusado con motivos para desacreditarlo: los críticos de las prácticas corruptas con frecuencia tienen otra agenda propia» (SANDHOLTZ y KOETZLE, 2000, p. 33). Tercero, hay problemas metodológicos muy difícilmente superables al medir la corrupción. Para empezar, el problema de la reificación (BABBIE, 1995, pp. 116-118), consisten-

[3] Muchas veces la denuncia persigue únicamente la foto del político entrando en el juzgado a declarar; a veces puede ni estar imputado, pero la foto genera un daño en la imagen ciertamente importante. La judicialización del debate político es un fenómeno preocupante para la calidad de la democracia. La construcción mediática de los escándalos es un tema sobre el que existe abundante investigación (véase, entre otros, THOMPSON, 2001).

te en que se sustituye el concepto por las medidas operacionales que se usan para poder contar. La corrupción es una cosa, los índices de percepción de la corrupción otra distinta. El gran problema de las mediciones existentes tiene que ver con su validez. Se trabaja con un constructo que genera enormes dificultades de definición. No hay ningún método que incluya en su medición todas las posibles modalidades de corrupción. Así, las encuestas de percepción normalmente no definen la corrupción, dejando a cada uno de los encuestados la configuración personal del concepto. Por otra parte, las encuestas de victimización normalmente sólo miden los cohechos, no el uso privilegiado de información o la captura de políticas (WEBER ABRAMO, 2007). Estamos ante un grave problema de «content validity», pues la medida no incluye todas las dimensiones importantes del constructo (REMLER y VAN RYZIN, 2011, pp. 107-8), un déficit que nos debe obligar a mantener una prudente distancia con los resultados de las mediciones.

Por otra parte, en las mediciones de corrupción por percepción, como el *Corruption Perception Index* de Transparency International (CPI), se usan medidas de intervalo de nivel para medir variables que son ordinales, lo cual no es muy correcto (JOHNSTON, 2009, p. 23). Las medidas ordinales agrupan casos en categorías que reflejan una característica común, por ello, los casos pueden ser situados en una de las categorías, en función de la mayor o menor presencia de atributos que son comunes a todos los casos. El orden es inherente a la medición. Así, los países pueden ser clasificados en categorías de baja, media o alta corrupción, en función de su mayor o menor presencia. Sin embargo, las mediciones de intervalo sitúan los casos observados en un orden, en función de una dimensión común delimitada por unidades de idéntico tamaño, pero sin que exista un punto que indique la completa ausencia del atributo medido. Por ejemplo, en la escala Fahrenheit todos los valores se refieren a un común atributo (calor), y un grado de diferencia es idéntico en todos los valores, pero como el punto cero es arbitrario, una medición de 60 grados no implica el doble de calor que una de 30 grados, igual que 0 grados no implica ausencia total de calor o frío. Si un país tiene una puntuación de 6,6 en el CPI ¿implica eso que tiene la mitad de corrupción que otro que tiene un 3,3? En realidad, esa precisión de las mediciones de intervalo es útil para ser usada en investigaciones cuantitativas y realizar correlaciones más o menos sofisticadas, pero a efectos del conocimiento del fenómeno no nos dice nada importante y, peor aún, puede generar ciertas confusiones.

3.1. Medición objetiva

La medición objetiva de la corrupción, a través de los datos del Ministerio de Justicia o de la policía sobre causas abiertas por corrupción y sentencias condenatorias, es engañosa, pues en realidad lo que mide es la eficacia policial y judicial. Un país muy corrupto puede no tener causas abiertas porque existe impunidad. Y viceversa, un país con corrupción moderada puede tener muchas causas porque la policía y el sistema judicial se toman en serio el problema y lo persiguen. Por ejemplo, en noviembre de 2009, el Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido, hablando de la corrupción política, reveló en el Congreso que las causas que se estaban investigando en la Fiscalía en ese momento, y que afectaban a políticos de todos los partidos, eran 730. Un poco después, en una nota de prensa de 10 de diciembre de 2009, el Ministerio del Interior, por su parte, aportó otros interesantes datos sobre el volumen de actuaciones contra la corrupción desarrolladas desde 2004. Según la nota, los agentes del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) habían realizado 232 operaciones contra la corrupción desde el año 2004. En esos cinco años, los agentes especializados de las distintas unidades centrales y territoriales de la Comisaría General de Policía Judicial habían detenido a 943 personas e intervenido numerosos bienes valorados en más de tres mil millones de euros. En suma, que estábamos ante cerca de 1000 políticos investigados a fines del año 2009, pues de esas 730 causas algunas incluyen a más de una veintena de cargos políticos. Estos datos nos indican que la labor de investigación de la policía y de la fiscalía estaba siendo intensa y que, posiblemente, si hubiera mejores sistemas de detección y más fiscales y policías dedicados a investigar este tipo de delitos todavía podrían haberse descubierto más. También nos ofrece un panorama no muy edificante sobre la conducta de los cargos políticos.

No obstante, estos números nos aproximan al problema, pero no nos dicen toda la verdad. ¿Cuántos de esos casos acabarán con sentencia condenatoria? De las sentencias condenatorias ¿cuántas acabarán ejecutándose plenamente y con recuperación del dinero indebidamente percibido? El hecho de abrir investigaciones, cuando no va acompañado de sentencias rápidas y ejemplares, en la mayoría de los casos denunciados, genera una enorme frustración y desafección política, como nos demuestra el caso italiano (Vanucci, 2009). Además, la corrupción también se comete por funcionarios, no sólo por políticos; en este caso, los datos existentes nos indican que, en España, el número de funcionarios investigados y sancionados por

corrupción es muy bajo. Más aún, es anómalamente bajo cuando se compara con los funcionarios investigados y sancionados en países con menos corrupción percibida que España, como Francia o Estados Unidos (VILLORIA y JIMÉNEZ, 2012a).

Volviendo a los datos previos, tal vez deberían llevarnos a pensar que la corrupción pública en España no es un fenómeno marginal, sino que tiene una dimensión relevante. Pero ¿por qué 700 casos es preocupante y 200 no? En principio, desde un punto de vista normativo, toda corrupción, por poca que sea, es mucha. Los efectos negativos de la corrupción se producen siempre, pero también es cierto que tratar de eliminar completamente la corrupción cuando ya es muy baja puede ocasionar más problemas que beneficios (ANECHIARICO y JACOBS, 1996), de ahí la importancia de poder definir unos umbrales de riesgo sistémico. ¿Cuando la corrupción empieza a ser un problema que afecta seriamente a la economía y a la fábrica social de un país? Considerando que las medidas anticorrupción normales siempre deben estar presentes ¿a partir de qué número de casos[4] debe dispararse la alarma, tomándose la lucha anticorrupción como prioridad nacional y empezando a implantar medidas drásticas? Por desgracia, por ahora, esa definición de umbral basado en datos sobre casos de corrupción investigados parece imposible. Y ello por varias razones.

La primera, porque para establecerlo con rigor sería necesario compararlo numéricamente bien con otros países o bien diacrónicamente dentro del propio país y, posteriormente, correlacionar esos datos con indicadores económicos y sociales. En relación con la comparación externa, hay países donde la corrupción puede ser enorme y causar enormes problemas pero no se investiga. Por tanto, en una comparación con España saldrían muy bien parados, pero no por su decencia, sino por su ausencia de voluntad de lucha contra la corrupción; compararnos con ellos sería un error y copiarlos una tragedia. Obviamente, la opción alternativa puede ser compararse solamente con los países reconocidos internacionalmente por tener menor corrupción —por ejemplo, los escandinavos—, pero ello es un *benchmarking* para la mejora —algo muy útil—, pero no un indicador de riesgo. Además, lo que hay que copiar de dichos países no es tanto la lucha penal contra la corrupción, como las medidas preventivas e indirectas (por ejemplo, calidad gubernamental basada en la imparcialidad y transparencia) que hacen que

[4] La inflación o el déficit público serían ejemplos de ese tipo de índices para la economía.

no se produzcan casos de corrupción (ROTHSTEIN, 2011). En relación con la comparación histórica interna, puede pasar lo mismo; gobiernos y poder judicial en el pasado pudieron dejar pasar la corrupción sin investigarla y el primero —sea gobierno sean jueces— que la investiga seriamente es quien asume el papel de portador de las malas noticias. Un ejemplo: en Italia, poco antes de *Mani Pulite*, entre 1984 y 1991, había una media de casos de corrupción anuales de unos 230. En 1995 los casos subieron a 2000, con más de 3000 personas imputadas. Es obvio que la corrupción no se multiplicó por 10 en 1995. La corrupción sistémica ya estaba presente. *Mani Pulite* simplemente eliminó, por un tiempo, el pacto de silencio existente entre la clase política (VANUCCI, 2009). En suma, en este tipo de mediciones «objetivas» es difícil saber si lo que medimos es la calidad del sistema judicial, la voluntad política de combatir la corrupción o el nivel real de corrupción pública, con lo que las comparaciones son muy peligrosas (LAMBSDORFF, 1999; TREISMAN, 2007). Segundo, porque no existen estadísticas homologables en el mundo, que nos permitan decir que a partir de cierto número de casos empieza a ser un problema serio, es decir, que determinados efectos económicos y sociales empezarían a producirse de acuerdo con la experiencia comparada[5]. En tercer lugar, conviene no olvidar que la mayoría de los casos investigados surgen como consecuencia de algún tipo de denuncia que es investigada posteriormente por la policía, pero muchos actos corruptos quedan impunes al no haber sido denunciados. Mucha gente no denuncia la corrupción por miedo a las represalias o porque en determinados entornos culturales las personas no se sienten víctimas de la misma cuando no les afecta muy personalmente (SANDHOLTZ y KOETZLE, 2000; JOHNSTON, 2005a). Finalmente, es preciso reconocer que no todos los casos son iguales y el número no refleja necesariamente gravedad. Es obvio que hasta en los países con una clase política y funcionarial más honesta —como Suecia— puede existir algún caso de corrupción, pero ello no genera graves problemas para el funcionamiento económico y político de dichas sociedades (BAUHR *et al.*, 2010) dado que: 1) el número de casos es muy bajo; 2) la gravedad de los casos es baja, pues suelen tener poca relevancia económica y no reflejan una estructura asentada de extorsión; 3) el rechazo social es muy alto (ROTHSTEIN, 2011). De ahí que algunos estudios hayan

[5] Véase, por ejemplo, el *Global Report on Crime and Justice* de la División de Justicia Criminal y Prevención del Crimen de la ONU, de 1999. El informe no permite sacar conclusiones fiables sobre la existencia de corrupción en los países estudiados.

optado por analizar efectos, como el coste de la corrupción, y no tanto el número de casos (JAIN, 2001, DI TELLA y SCHARGRODSKY, 2002). Pero aquí el problema es el de la dificultad técnica de cada investigación, la posibilidad de que se oculten los datos de coste y el hecho de que puede existir corrupción sin robo (SCHLEIFER y VISHNY, 1993)[6]. En suma, no es posible por el momento decir a partir de cuántos casos investigados la corrupción empieza a ser o dejar de ser un problema importante.

En conclusión, la medición de la corrupción con datos objetivos es posible (DEL MONTE y PAPAGNI, 2006), pero no nos dice mucho de la importancia real del fenómeno y menos de sus efectos sociales y económicos (para lo cual habría que realizar otro tipo de análisis con dichos datos). Por ello, la mejor opción es la medición de la percepción, que puede ser medida entre la ciudadanía en general o entre inversionistas, empresarios y expertos. Analizaremos en primer lugar la medición en base a la *percepción de expertos.*

3.2. MEDICIÓN SUBJETIVA POR EXPERTOS

Dos índices de percepción de corrupción por expertos se han convertido en los más utilizados en trabajo empírico: el *Corruption Perceptions Index* (CPI) construido por la ONG *Transparency International* (TI) y la calificación de control de la corrupción publicada por Daniel Kauffman para el Banco Mundial (WB). Ambos instrumentos agregan información de un diverso número de fuentes, que incluyen calificaciones de riesgo por países producidas por distintas consultoras de negocios, encuestas a empresarios y ejecutivos de empresas nacionales y multinacionales y encuestas a expertos. De ellos, el CPI de TI se ha convertido en el instrumento más utilizado como referencia en la medición de la corrupción internacionalmente, tanto para investigadores como para expertos, gobiernos y empresarios, además de ser una herramienta que ha contribuido a situar el problema de la corrupción en la agenda internacional de forma muy relevante. Las razones de su éxito son múltiples, desde su fácil accesibilidad, su excelente *marketing*, su continuidad, su amplitud (en 2011 incluyó a 182 países), su aparente simplicidad, la presencia de un *ranking* comparativo, etc. (ANDERSSON y HEYWOOD, 2009,

[6] En el caso del urbanismo, el hecho de definir en un plan una zona como urbanizable, de acuerdo a la ley, no daña a nadie, aunque a algunos —los que pagaron por ello— les puede enriquecer.

LAMBSDORFF, 1999). En dicho índice, para asegurar la fiabilidad y reducir los errores de medición se siguen toda una serie de pasos (véase LAMBSDORFF, 2007). En concreto, según TI, para el CPI 2010, se incluyeron encuestas publicadas entre enero de 2009 y septiembre de 2010. Se usó información de 13 fuentes distintas preparadas por 10 instituciones independientes[7]. Todas las fuentes miden el alcance general de la corrupción (frecuencia y/o magnitud de los sobornos) en el sector público y político y ofrecen una clasificación de países, es decir, incluyen una evaluación múltiple de varios países. El primer paso para calcular el CPI consiste en estandarizar los datos proporcionados por las fuentes individuales (es decir, traducirlos a una escala común). Para ello, utilizan lo que se denomina técnica de *matching* de percentiles, que toma en cuenta las clasificaciones de países proporcionadas por cada fuente individual. Esta técnica resulta útil para combinar fuentes con diferentes distribuciones. Aunque al emplearla se pierden algunos datos, garantiza que todas las puntuaciones permanezcan dentro de los límites del CPI, es decir, entre 0 y 10 (desde 2012 entre 0 y 100). El segundo paso consiste en someter las puntuaciones estandarizadas a una transformación beta. Esto aumenta la desviación estándar entre todos los países incluidos en el CPI y permite distinguir de manera más precisa a los países que aparentemente presentan puntuaciones similares. Por último, para determinar las puntuaciones del CPI se promedian todos los valores estandarizados de cada país[8].

Diversos autores han planteado críticas metodológicas y de eficacia a este instrumento (entre otros, ANDERSSON y HEYWOOD, 2009; GALTUNG, 2006; JOHNSTON, 2005b, 2009; KNACK y KEEFER, 1995; TREISMAN, 2007; WEI, 2001), que podrían hacerse prácticamente extensibles a todos los instrumentos de medición basados en la percepción. Así, en primer lugar, los datos no miden la corrupción en sí, sino que miden simplemente opiniones sobre su extensión en un país determinado. Segundo, aunque respondan expertos y empresarios, las opiniones sobre la extensión de la corrupción pueden reflejar también estados de opinión, mediáticamente influenciados, del país correspondiente. Diversos estudios demuestran que la percepción

[7] En el CPI 2010, las siguientes siete fuentes de información brindaron datos basados en análisis de expertos: Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Bertelsmann Foundation, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Global Insight y el Banco Mundial. Tres de las fuentes utilizadas para el CPI 2010 reflejan las apreciaciones de líderes empresariales locales acerca de su propio país: el IMD, Political and Economic Risk Consultancy y el Foro Económico Mundial.

[8] Para obtener una explicación más detallada del método del CPI, véase www.transparency.org/cpi

general de la corrupción está muy influida por los escándalos y la cobertura mediática del tema, de forma que el nivel real de corrupción puede no cambiar pero al hacerse más visible, las percepciones sí cambian (PHARR y PUTNAM, 2000). Incluso el propio índice puede producir una cierta endogeneidad, pues malos datos previos llevan a malos datos posteriores, dado que los expertos se guían también por lo que otros expertos opinan. Tercero, la agregación de fuentes realizada es problemática, pues las encuestas miden diferentes aspectos del fenómeno, los tamaños de las muestras son diferentes, las preguntas varían sustancialmente. Incluso si la misma encuesta se hiciera en todos los países y el grupo de población seleccionado fuera muy semejante, la interpretación de las preguntas probablemente sería diferente. A esto se añade que las fuentes a veces cambian. Ello genera un problema importante a la hora de hacer análisis longitudinales, pues es muy difícil comparar datos a lo largo del tiempo (a partir de 2012 se usan las mismas fuentes siempre). Una puntuación de 6 hace cuatro años puede reflejar algo distinto que la misma puntuación este año, dado que las fuentes usadas han variado. El propio autor del CPI ha advertido de este problema repetidamente: lo que importa es el resultado individual cada año, no el puesto en el *ranking*, y hay que tener cuidado con hacer comparaciones interanuales, pues a veces hay cambios en metodologías y fuentes que llevan a confusiones (LAMBSDORFF, 2006, p. 83). Cuarto, para los países en vías de desarrollo y altamente corruptos este instrumento se ha convertido en una losa para la atracción de inversiones. Si comienzan las reformas y empiezan a destapar la corrupción se producirán revelaciones de todo tipo de abusos y falta de ética, se quebrarán redes controladas y se expandirá el robo individualizado y el saqueo de última hora, las noticias se plagarán de informaciones sobre el nivel de putrefacción gubernamental y ello generará una mayor percepción de corrupción, con sus efectos sobre la inversión externa e interna. Si no se llevan a cabo estas reformas, los organismos internacionales negarán las ayudas, con lo que se caerá en una trampa sin salida. Quinto, el concepto de corrupción de referencia se refiere esencialmente al soborno, no a otros tipos de corrupción también importantes y dañinos para todo tipo de sociedades. Además, se analiza el soborno solamente como un problema de demanda y no como un problema también de oferta[9]. Sexto, se genera un problema de «único número». Pretender con un único número conocer qué pasa en un país en un tema tan complejo como éste es muy

[9] Ante esta crítica, TI ha generado el Índice de países corruptores.

arriesgado. No todas las regiones son lo mismo, ni todos los niveles de gobierno, ni en todas las políticas públicas hay los mismos niveles de corrupción, ni es lo mismo una corrupción sistemáticamente ligada al crimen organizado que una corrupción aislada de algunos políticos deshonestos, etc. Con ello, podemos concluir que para tomar medidas concretas en la lucha contra la corrupción se necesitan análisis más particulares, basados en evaluaciones de integridad por niveles de gobierno, pilares institucionales y políticas públicas.

En todo caso, algunas de estas críticas han sido comprobadas empíricamente y no siempre son ciertas. Para empezar, según KAUFFMAN, KRAAY y MASTRUZZI (2010), las percepciones, estén o no basadas en datos reales, cuentan, pues los seres humanos actúan, en gran medida, en función de ellas. Además, los datos objetivos, como acabamos de ver, expresan una realidad *de iure*, pero no *de facto*. Tampoco hay datos que nos confirmen que existe sesgo en las evaluaciones por razones ideológicas, al menos en las encuestas por ellos analizadas. Por otro lado, los efectos «halo», como el del éxito económico o la capacidad de atraer inversiones, no siempre se producen y, en la mayoría de los casos, las evaluaciones no expresan este tipo de influencias. El problema de la endogeneidad tampoco es algo ineludible en los estudios por ellos realizados y los expertos tienen suficiente independencia de criterio (2010, pp. 18-20). Por último, se diga lo que se diga, la ausencia de alternativas hace que esta fuente de medición siga siendo la más usada internacionalmente y su influencia es enorme. Un ejemplo de la evaluación de España longitudinalmente en el índice de TI se puede ver en la tabla 4.1.

TABLA 4.1

España en el IPC de Transparencia Internacional 1995-2014

Año	Puntos	Variación*	Puesto Ránking	N.º Países	Puesto UE 15	Puesto UE 25	N.º Estudios
2014	60	45-71	37	175	13	16	7
2013	59	41-73	40	176	13	16	7
2012	65	52-73	30-31	176	12	13	7
2011	6,2	4,5-7,3	31	182	12	14	9
2010	6,1	5,3-6,8	30	178	12	15	6

(cont.)

Año	Puntos	Variación*	Puesto Ránking	N.º Países	Puesto UE 15	Puesto UE 25	N.º Estudios
2009	6,1	5,5-6,6	32	180	12	15	6
2008	6,5	5,7-6,9	28	180	12	14	6
2007	6,7	6.2-7.0	25	179	12	12	6
2006	6,8	6,3-7,2	23	163	12	12	7
2005	7,0	6,6-7,4	23	159	12	12	10
2004	7,1	6,7-7,4	22	146	11	11	11
2003	6,9	5,2-7,8	23	133	11	11	11
2002	7,1	5,2-8,9	20	102	9	9	10
2001	7,0	5,8-8,1	22	91	10	10	8
2000	7,0	5,9-8,0	20	90	10	10	8
1999	6,6	s.d. 0,7	22	99	11	11	10
1998	6,1	s.d. 1,3	23	85	12	12	10
1997	5,9	s.d. 1,82	24	52	12	12	6
1996	4,31	s.d. 2,48	32	54	14	17	6
1995	4,35	s.d. 2,57	26	41	13	13	4

* Hasta 1999 la variación en las puntuaciones de los diversos estudios empleados se media en desviación típica. Desde 2000 aparece el rango.

Fuente: IPC, Transparency International.

3.3. Medición basada en percepción ciudadana

En cuanto a la medición de la percepción *basada en encuestas a ciudadanos/as*, tenemos numerosas bases de datos donde analizar este fenómeno. De las encuestas disponibles, vamos a ver sólo dos modelos, los Eurobarómetros especiales sobre corrupción y los barómetros del CIS, pues son los que mejor permiten medir la evolución de la percepción en estos últimos años. En general, estos indicadores funcionan bien para medir la importancia de la corrupción como problema percibido en el país, de acuerdo a la percepción de los encuestados, pero no sirven para conocer la evolución real de la

corrupción. Hablando de nuestro país, aunque las encuestas muestran que, en todos los continentes, la experiencia individual de pagar sobornos es menor que la percepción de corrupción pública (ROSE and PEIFFER, 2012), la percepción de corrupción en España es peculiar.

De todos los países de la Unión Europea, España es el que, en un período de 3 años, ha sufrido los mayores cambios en la percepción de corrupción y en la asunción de la corrupción como uno de los problemas más importantes del país (VILLORIA y JIMÉNEZ, 2012)[10]. Como se puede ver en la Tabla 4.2, en 2013 un 95 por 100 de los españoles creían que había corrupción en las instituciones nacionales del país. También se puede observar en la tabla que España es el país donde la diferencia entre la experiencia personal de corrupción, medida por las tasas de victimización —haber tenido que pagar un soborno— y las percepciones —medida por el Eurobarómetro 2013— es la más alta. Si se contrastan estos datos con los de Hungría, Polonia, Rumanía o Italia, por ejemplo, se puede comprobar que los datos de victimización son superiores en todos estos países, pero la percepción ciudadana es más baja que en España. Si la percepción dependiera enteramente de la experiencia directa de la corrupción, en España la percepción no podría ser muy diferente a la de Alemania u Holanda. Pero la realidad es que la percepción es un fenómeno bastante complejo. Así, la corrupción percibida no se refiere solamente a los sobornos, sino a una forma de hacer política basada en la constante intromisión de los intereses particulares en la toma de decisiones políticas y viceversa, con efectos, finalmente, muy perversos para el bienestar colectivo. Según el Eurobarómetro de 2013, el 77 por 100 de los españoles creen que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 67 por 100), el 84 por 100 creen que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea, 73 por 100), el 67 por 100 que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea, 59 por 100). Esto explica en parte la diferencia antes mostrada, los españoles ven que la conexión entre dinero y política es continua y perversa.

[10] De acuerdo al Eurobarómetro 2013, a nivel nacional, el país en el que los encuestados perciben que ha habido un mayor incremento de la corrupción es España (77 por 100), con un 63 por 100 de los que respondieron afirmando que había aumentado mucho. A continuación Eslovenia (76 por 100 y 50 por 100), Italia (74 por 100 y 45 por 100), Portugal (72 por 100 y 39 por 100) y Rumanía (65 por 100 y 55 por 100).

TABLA 4.2

Porcentaje de gente que admite haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y otros países de la Unión Europea y su relación con las percepciones de corrupción (CPI: 100 = ausencia de corrupción; 0 = muy corrupto)

Personas que dicen haber pagado un soborno para acceder a algún servicio público en los últimos 12 meses	2004 (%)	2009 (%)	2013 (Barómetro TI y eurobarómetro) (%)	Resultados CPI 2013	EB 2009/2011/2013. De acuerdo con «hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país» (%)	Diferencia entre victimización y percepción (EB 397)
Austria (1)	1	2	9 /5	69	66/85/73	73 – 5= 68
República Checa	21	11	15/8	48	96/95/94	94 – 8= 86
Dinamarca	2	1	1/1	91	35/25/38	38 – 1 =37
Finlandia	3	2	1/1	89	68/50/51	51 – 1 = 50
Francia (1)	2	2	7/2	71	83/80/76	76 – 2= 74
Alemania (1)	1	2	2/1	78	80/70/74	74 – 1= 73
Grecia	11	18	22/7	40	98/99/97	97 – 7= 90
Hungria	nd	14	12/13	54	98/86/72	72 – 13= 59
Países Bajos (1)	2	2	2/2	83	56/39/57	57 – 2= 55
Italia[1]	2	10	5/2	43	89/95/93	93 – 2= 91
Polonia (1)	5	4	15/15	60	86/73/78	78 – 15= 63
Portugal	2	2	3/1	62	91/91/86	86 – 1 =85
Rumania	25	14	17/25	43	87 /89/82	82 – 25 =57
Reino Unido	1	3	5/1	76	76/73/72	72 – 1= 71
España	*2*	*2*	*2/2*	*59*	*91/93/95*	*95 – 2= 93*

(1) Los datos del Barómetro Global de la Corrupción de TI (BGC-TI) para Austria, Francia, Alemania, Países Bajos y Polonia son de la oleada de 2010-11 (no hay datos disponibles para 2013).

FUENTE: Barómetros Globales de la Corrupción de 2004, 2009 y 2013 y Eurobarómetros 325, 374 y 397.

Pero, además, la percepción es el fruto de variables exógenas a la propia corrupción, como ahora veremos. Algunos argumentan que la atención mediática ayuda a incrementar las percepciones de corrupción creando un efecto de «*echo chamber*», por virtud del cual las historias más mediáticas sobre la corrupción son repetidas una y otra vez, llevando a reforzar creencias e insensibilizando a la gente sobre el nivel real de la corrupción, sobre todo cuando las condenas son escasas y la percepción de impunidad es elevada (VILLORIA y JIMÉNEZ, 2012; VANUCCI, 2009). A esta percepción de impunidad contribuyen diversos factores, entre lo que cabe destacar los indultos y la lentitud de los macroprocesos penales. Entre 2000 y 2012, ha habido 132 indultos a políticos condenados por casos de corrupción; por otra parte, el tiempo medio de los macroprocesos para emitir una sentencia es de casi diez años. Lógicamente, este hecho afecta a la opinión pública sobre este asunto. En una reciente encuesta de Metroscopia, de enero de 2013, el 95 por 100 de los encuestados creía que el sistema favorecía la impunidad de los corruptos en España[11]. Otro estudio[12] posterior refuerza esta idea al considerar que una amplia mayoría piensa que no habrá sanción para los corruptos en los dos casos más mediáticos de los últimos tiempos (casos *Gurtel* y *Urdangarín*: 78 por 100 y 77 por 100 de los encuestados, respectivamente, creían en marzo de 2013 que no habrá condenas). En suma, bastantes casos de corrupción política, muchos de ellos altamente mediatizados, generan una percepción alta de corrupción que, unidas a la lentitud de los procesos, provocan una sensación de impunidad, reforzando la desconfianza institucional, máxime en momentos de profunda crisis económica, como luego veremos.

A mediados de 2006, los casos de corrupción comenzaron a ocupar un lugar destacado en las cabeceras de los más importantes periódicos, y en 2009 fueron ya un tema constante de conversación hasta en los programas televisivos más sensacionalistas. Más aún, entre septiembre de 2008 y julio de 2010, casi el 50 por 100 de las noticias en la prensa escrita nacional y regional se centraban en la corrupción, la crisis económica y las tensiones partidistas (VILLORIA y JIMÉNEZ, 2012). De acuerdo con PALAU y DAVESA (2013), entre 1996 y 2009, considerando tan solo los dos periódicos más importantes de España —*El País* y *El Mundo*—, han existido 4.126 noti-

[11] *El País* (2013) *Metroscopia survey shows 95-percent mistrust in courts' grip on corruption*. Available from: http://elpais.com/elpais/2013/01/14/inenglish/1358166491_974110.html. [Accessed on 3/2/2013].

[12] Metroscopia 3/3/2013. http://elpais.com/elpais/2013. [Accessed on 3/4/2013].

cias sobre corrupción política en las páginas de cabecera. Por ello, un factor diferenciador de percepciones se refiere al impacto de los medios (por ejemplo, VILLORIA y JIMÉNEZ, 2012; VAN DE WALLE, 2008; HEYWOOD, 2007). En suma, que el foco mediático hace que se incremente la percepción de la corrupción sobre todo hacia este grupo de actores políticos, que son los que generan noticias. PALAU y DAVESA (2013) han hallado una correlación positiva muy fuerte —762— entre la atención que los dos periódicos más importantes del país han puesto en la corrupción desde 1988 a 2009 y la opinión de que la corrupción política es un problema importante en España. Por ello, cuanto más se lee el periódico, mayor es la percepción de corrupción en el nivel político (DE LANCER y VILLORIA, 2013).

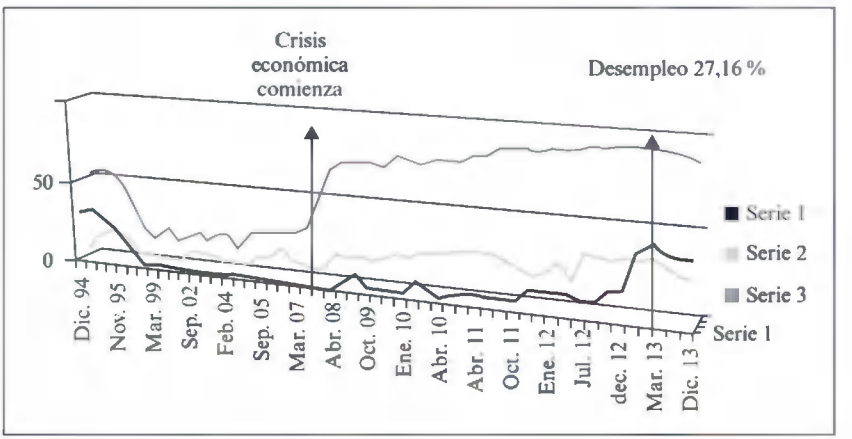
En la percepción también influyen factores culturales. La percepción de corrupción ha sido alta en España durante las últimas décadas. Desde el año 1994 (primeros datos existentes), la mayoría de los españoles ha creído que la corrupción política había aumentado o permanecido igual durante el año precedente (DÍEZ NICOLÁS, 2013). La alta percepción de corrupción tiene relación con factores históricos, de desconfianza institucional sólidamente afianzada (TORCAL y MAGALHAES, 2010), que ha sido reforzada por la continua presencia de noticias sobre corrupción política, sobre todo a partir de fines de los años ochenta, con puntas en función de la llegada de nuevos escándalos (JIMÉNEZ y VILLORIA, 2012; DELLA PORTA, 2000). En tanto que la corrupción es un fenómeno que existe en la mirada del perceptor, un sentimiento preexistente de desconfianza hacia los políticos afecta las respuestas sobre la inmoralidad de los mismos, predisponiendo a los ciudadanos a adscribir motivos corruptos a los actos de aquéllos (WROE *et al.*, 2013, p. 176). La confianza institucional, además, tiene una fuerte relación con la confianza interpersonal (INGLEHART y WENZEL, 2005; PUTNAM, 1993) y ambas con la corrupción (ROTHSTEIN y STOLLE, 2003; ROTHSTEIN y EEK, 2009; DELLA PORTA y VANUCCI, 1999). Por ello, existe correlación positiva entre los bajos niveles de confianza intersubjetiva y la percepción de corrupción (VILLORIA *et al.*, 2013), de forma que ese bajo nivel de confianza entre los ciudadanos, rasgo consolidado en España desde que se mide esta variable, podría afectar a la percepción de corrupción y viceversa.

Otros estudios han demostrado que el rendimiento económico tiene un fuerte impacto en las percepciones ciudadanas sobre el gobierno (por ejemplo, MORRIS y KLESSNER, 2008; MELGAR *et al.*, 2010). En concreto, los ciudadanos que creen que la economía no está funcionando bien, ya sea en general o en lo que les afecta a ellos

personalmente, tienden a pensar en mayor medida que el gobierno es corrupto que aquellos que tienen una visión optimista de la economía. En el caso de España (véase Figura 4.1), en repetidos análisis de los barómetros del CIS se puede comprobar que ha existido siempre una correlación entre la percepción de rendimiento económico y la consideración de la corrupción como uno de los tres problemas más importantes del país (r = 0,44). Pero esta correlación se incrementa notablemente cuando el porcentaje de personas que creen que la situación económica del país es mala o muy mala supera el 50 por 100 (r = 0,63). También existe una correlación muy fuerte entre las percepciones de que la economía va mal o muy mal y la percepción de los políticos como uno de los tres más importantes problemas del país (r = 0,87). Por ello, aquellas personas con evaluaciones negativas de la situación económica del país y de su propia situación económica perciben a los políticos y empleados públicos como más corruptos que aquellos con visiones positivas (véase EUROBARÓMETRO, 2013). En suma, que en la percepción de corrupción se mezclan también elementos de *performance* gubernamental de forma sutil pero persistente (PHARR y PUTNAM, 2000).

FIGURA 4.1

Porcentaje de personas que creen que la corrupción (Serie 1) y los políticos (Serie 2) son uno de los tres problemas más importantes del país. Y porcentaje de gente que cree que la situación económica es mala o muy mala (Serie 3)



FUENTE: CIS, barómetros.

3.4. Las encuestas de victimización

Al final, ante las dificultades que, como vemos, tiene la medición de la corrupción basada en percepciones, una última posibilidad es acudir a la ciudadanía y preguntarle si ha sido víctima de un soborno en los últimos meses. Nuevamente, tenemos que reconocer que este tipo de medida tiene numerosos déficits. En primer lugar, el abono de un soborno es delito, de forma tal que muchas personas aunque lo hayan hecho no están dispuestas a reconocerlo. Segundo, que aunque se asegure anonimato en la encuesta, a veces se temen represalias, sobre todo en Estados no democráticos. Tercero, que lo que se entiende por corrupto e, incluso, por cohecho no es lo mismo en todas las culturas e, incluso, en coyunturas económicas o sociales diferentes dentro del mismo país. Cuarto, que en ocasiones puede usarse para expresar un malestar contra al gobierno o la Administración, por un trato que se considera injusto, aunque en realidad no haya habido cohecho en sentido estricto.

El instrumento más utilizado para conocer este nivel de victimización es el Barómetro Global de Corrupción, elaborado por Gallup para *Transparency International*. Este instrumento es la única encuesta de opinión pública con cobertura mundial sobre las perspectivas y experiencias relacionadas con la corrupción. En tanto sondea al público en general, ofrece un indicador sobre cómo se percibe la corrupción a nivel nacional y qué se piensa sobre las iniciativas contra la corrupción. Sobre todo, a nuestros efectos, permite medir las experiencias de las personas sobre corrupción a lo largo de un año[13]. En 2010 se incluyeron 86 países, a diferencia de los 69 analizados en 2009, con una muestra de 1.000 personas por país (véase datos de Europa en tabla 4.2). Finalmente, como se puede ver en la tabla 4.2, el Eurobarómetro sobre corrupción de 2013 también incluyó preguntas de victimización.

Resumiendo, la medición de la corrupción es compleja y necesita de múltiples medidas, con los cruces correspondientes, para tener una información adecuada.

[13] Ver www.transparencia.org.es

4. LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

4.1. Introducción

Cuando se analiza la corrupción se corre el riesgo de quedarse con lo anecdótico y olvidar lo esencial: sus causas profundas; la corrupción hunde sus raíces de forma ramificada y profunda, además de ser fruto de patologías sociales y económicas —institucionalizadas formal o informalmente— que dan vida a su capacidad de destrucción. Por ello, si se pretende combatirla cortando sus ramas, lo único que se consigue es que más adelante vuelvan a surgir con igual o más fuerza. El camino, pues, consiste en evitar que le llegue el agua y la luz que le alimentan y cortar sus raíces. El análisis del fenómeno de la corrupción no puede realizarse considerando tan sólo la interacción entre políticos y empresarios, ni analizando exclusivamente la actuación de las burocracias, es preciso conocer diacrónicamente el sistema político y social del país en el que se inserta y ver en qué medida las diferentes variables sociales, económicas y políticas afectan a la corrupción y cómo ésta influye en las estructuras sociales, en los sistemas de incentivos y en el comportamiento político.

Los supuestos de corrupción en sentido estricto que cada día encontramos en la prensa o en las audiencias y juzgados son fruto de un gran conjunto de variables que explican su existencia y su pervivencia. Sistematizar y explicar todas las posibles causas de corrupción es una labor compleja que no corresponde a las intenciones de este texto, no obstante, sí conviene tener una visión de conjunto del fenómeno para facilitar la búsqueda de posibles soluciones a quienes se dedican a combatirla. El mejor método para conseguir una explicación causal suficientemente comprehensiva es el de analizar la situación que se vive en países con corrupción sistémica, pues en ellos, si no todas al tiempo, sí una gran parte de las variables explicativas están presentes.

En cualquier caso, conviene destacar que las variables que explican la corrupción son, a su vez, explicadas por ésta en muchos casos. Es decir, que la corrupción se entiende mejor inmersa en un círculo vicioso en el que distintas variables producen corrupción y, a su vez, ésta produce la expansión de dichas variables (endogeneidad). Así, por ejemplo, la falta de confianza en las instituciones favorece la corrupción, pero, a su vez, la corrupción favorece la falta de confianza en las instituciones. Al final, si no se actúa, lo que surge es un círculo vicioso de ingobernabilidad y destrucción de las bases de

convivencia. Círculo que sólo se detiene si la clase política y las élites económicas y sociales del país correspondiente se embarcan conjuntamente en la reconstrucción de la integridad política, económica y social. Siguiendo con este argumento, conviene insistir en que, cuando la corrupción es elevada en una sociedad, su fundamento reside, además de en las perversiones de la naturaleza humana —que no son exclusivas de ningún país, raza o territorio—, en la desigualdad, en culturas políticas dominadas por la desafección o, peor aún, la apatía democrática, en la cultura prebendalista inserta en los partidos políticos de dichas sociedades y en la debilidad institucional generalizada, además de en la cultura de la desconfianza esparcida por toda la sociedad.

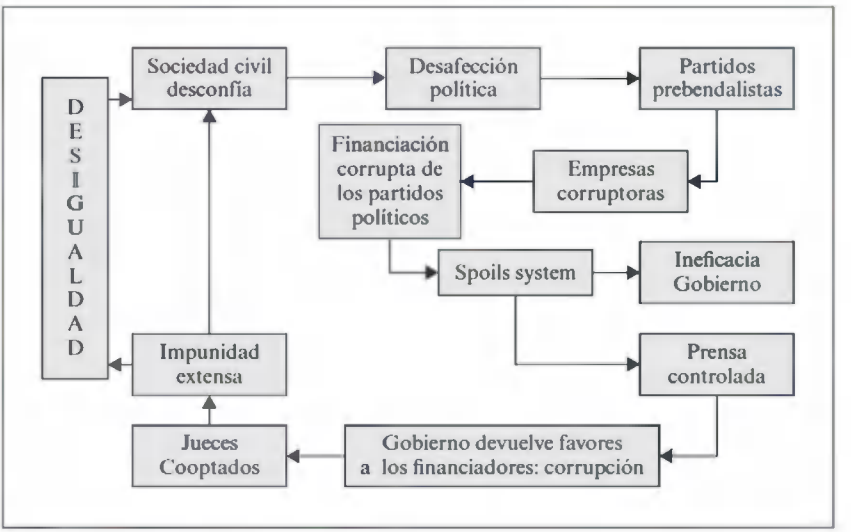
Sobre las perversiones de la naturaleza humana es difícil trabajar, aunque siempre, a través de la educación y la socialización en valores cívicos, se pueden reducir los casos de personas guiadas por valores antisociales y éticamente infradesarrolladas. Sobre las otras variables señaladas el trabajo también es largo y, en ciertas condiciones, especialmente sinuoso. Cuando todas las variables confluyen al mismo tiempo, la situación para un país empieza a ser muy preocupante. Pero, además, en ocasiones, los instrumentos de minimización de los efectos de la corrupción están desactivados o, lo que es peor, también ellos están infectados por el virus, con lo que a los fundamentos perversos se unen incentivos institucionales al comportamiento inmoral. En esos casos, nos encontramos ya plenamente situados dentro del círculo vicioso de la corrupción (véase Figura 4.2), con todo lo que ello implica. Pasemos, a continuación a realizar un breve repaso de variables clave para entender la presencia de corrupción.

4.2. Bajo desarrollo moral

En primer lugar, es necesario destacar que el bajo *desarrollo moral* de una población, y sobre todo de una clase política, explica en gran medida la existencia de corrupción. El desarrollo moral implica el grado de adquisición por una persona de la capacidad de actuar siguiendo principios universales para tomar una decisión moral. Obviamente, estos principios no pueden ser sino concepciones mínimas de valor que permitan a todas las personas estar de acuerdo. El bajo desarrollo moral no tiene un fundamento racial ni cultural, sino que es fruto sobre todo de la ausencia de educación, interacción y comunicación. De acuerdo con Kohlberg (1984), los

FIGURA 4.2

El círculo vicioso de la corrupción



FUENTE: Elaboración propia.

factores que posibilitan el desarrollo moral son dos: el desarrollo del razonamiento lógico y el desarrollo de la capacidad de toma de rol, o empatía. El desarrollo cognitivo es un elemento necesario pero insuficiente para alcanzar un elevado desarrollo moral; también es insuficiente en sí misma para el desarrollo moral la capacidad de situarse en el punto de vista de los otros. Lo que permite el desarrollo es que se produzcan situaciones en las que se rompe la seguridad en los propios juicios ante un conflicto de valores, es decir, cuando el sujeto se queda sin razones para resolver un determinado dilema. En esos momentos de estimulación cognitivo-estructural y de estimulación social se buscan nuevas razones y principios de conducta que, cuando se encuentran, normalmente implican un nivel de desarrollo moral más elevado.

Las condiciones que estimulan la reflexión moral tienen un componente social y político muy importante. Para empezar, el desarrollo moral comienza en la escuela, en los grupos de amigos, en la esfera pública y en la familia. Si se quiere promover una sociedad con desarrollo moral elevado, las familias deben generar espacios de diálogo y de interacción, espacios que faciliten la toma de rol, el

ponerse en la situación del otro. Para seguir, es conveniente que las escuelas fomenten la autonomía y la libertad de expresión, que abran el debate sobre la justicia y la moral, que fomenten el contacto de puntos de vista diferentes y que abran vías a la participación en la definición de reglas y en el ejercicio del poder. También es importante el desarrollo del capital social positivo, de la interacción entre muy diferentes personas en grupos diversos y abiertos, y de éstos entre sí, pues la interacción obliga a la comunicación y al intercambio de visiones. Finalmente, desde el punto de vista político, el sistema político más adecuado para fomentar el desarrollo moral es la democracia deliberativa, pues es en ella donde las posibilidades de toma de rol ajeno, de exigencia de argumentación y de participación en la definición de las reglas de justicia es mayor (KOHLBERG, 1987).

4.3. DESIGUALDAD Y DESCONFIANZA SOCIAL

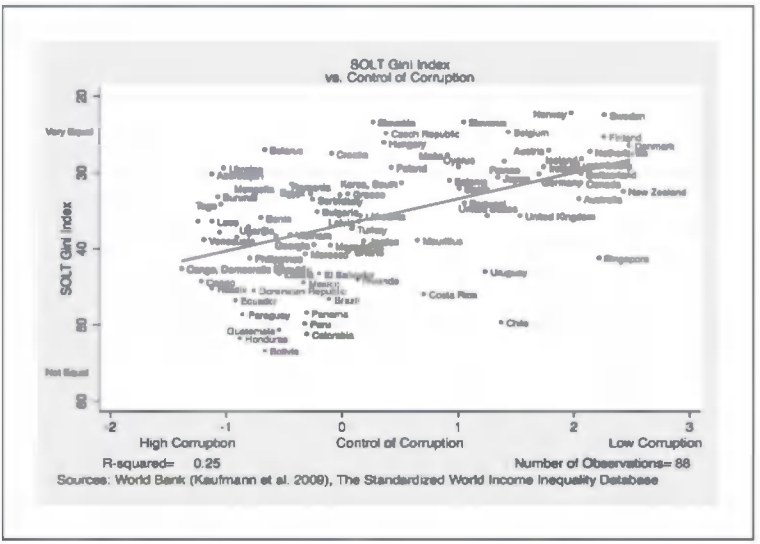
Diversos estudios han señalado convincentemente que la corrupción se da con mayor fuerza en países con alta desigualdad económica (PELLEGRINI y REYER, 2008). Incluso con un concepto de corrupción minimalista, como es el que usarían los juristas, centrado esencialmente en conductas penalmente sancionables —sobornos, cohechos—, los datos de las encuestas mundiales de percepción de la corrupción nos indican fehacientemente que los países con corrupción más baja son los que poseen una menor desigualdad, medida con el Índice Gini o con otros más completos. Ciertamente, países como los escandinavos ocupan una y otra vez el *ranking* de países menos corruptos. Y casi todos los países con corrupción muy elevada son países con desigualdades elevadas. Desde esta perspectiva, el desarrollo de Estados de bienestar universalistas es una eficaz barrera contra la corrupción. Así, en sociedades como las escandinavas, gracias a las políticas sociales se ha conseguido una alta cohesión social que genera confianza y que permite un desarrollo cívico elevado que impide la corrupción (ROTHSTEIN, 2011).

Recientemente, por ejemplo, se ha demostrado con abundantes datos que la *desigualdad* es productora de baja calidad en las relaciones sociales (WILKINSON y PICKETT, 2010). Así, en los Estados más desiguales de Estados Unidos, entre el 35 y el 40 por 100 de la población reconoce que no confía en los otros, mientras que en los Estados más igualitarios se sitúa en torno al 10 por 100. La violencia y la competición por el «estatus» son también mayores en los países más desiguales. Los efectos de la desigualdad sobre la salud, además, son

demoledores. Cuanto mayor es la desigualdad y mayores diferencias de estatus existen, mayor es la inseguridad de estatus y la competitividad individualista. Todo ello genera infelicidad. La consecuencia no es que todo tipo de política que persiga la igualdad genere felicidad. Pero sí existen datos que nos indican que ciertas sociedades que tienen un modelo de Estado de bienestar, con unas características comunes y bastante identificables —«*the universal welfare state*» (ESPING-ANDERSEN, 1990)—, son también los que tienen los mayores niveles de felicidad y de igualdad en el planeta y menores niveles de corrupción (véase Figura 4.3). En suma, que el Estado de bienestar universalista genera igualdad económica y social, equidad y sentido de pertenencia y todo ello, unido a la alta confianza intersubjetiva generalizada, genera baja corrupción y felicidad (ROTHSTEIN, 2010).

FIGURA 4.3

Relación entre desigualdad y corrupción



FUENTE: WORLD BANK (KAUFMANN *et al.*, 2009), The Standardize World Income Inequality Database.

En relación con la dimensión estructural de la desigualdad, se puede comprobar cómo las sociedades con desigualdad elevada se caracterizan por una baja movilidad entre estamentos sociales y

una alta estabilidad de las élites, circunstancia que crea redes verticales de clientelismo y densas redes horizontales entre élites en las que anida la corrupción. En estas sociedades, los mecanismos de control social están infradesarrollados y, por ello, las élites pueden aprovecharse del control propio sobre la justicia, los medios de comunicación, y el conocimiento (KARSTEDT, 2002). Obviamente, como el sistema opera en un círculo vicioso, cuanta más corrupción existe, también existe más desigualdad y viceversa.

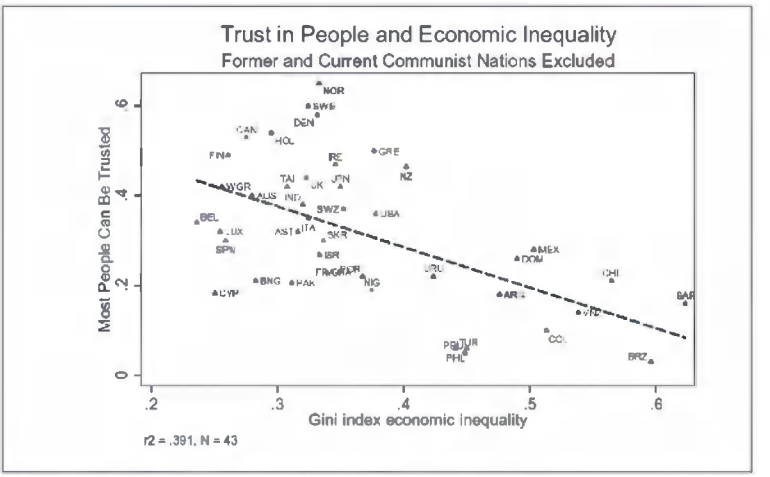
Aunque es más difícil de medir, también la desigualdad psicológica, es decir, la aceptación de la dominación internalizada, enraizada en la cultura de la sociedad, es un factor impulsor de la corrupción; cuando las personas asumen que son inferiores con respecto a otros, incluso si se les provee de bienes primarios y derechos para defenderse no los usan y vuelven a aceptar la dominación arbitraria. Esta idea nos lleva a recordar la excelente tesis de SEN (1995), en la que nos argumenta convincentemente que la igualdad exige una capacidad básica igual, no sólo de bienes materiales o ingresos económicos suficientes, sino que también requiere una capacidad cultural, económica y social para actuar libremente. La dimensión cultural de la desigualdad la expresan encuestas sobre la *distancia de poder*, basadas en la medición de patrones valorativos que legitiman y apoyan las relaciones de poder jerárquicas. Existen sociedades donde es muy elevada esta aceptación de que existen élites y que deben mandar por su superior conocimiento y/o fuerza. En estas sociedades, como consecuencia de lo anterior, existe un elevado sentimiento de inseguridad y desconfianza, fruto de las relaciones de dependencia y obediencia.

Todos estos elementos culturales y estructurales han sido medidos a través de distintas fuentes —coeficiente GINI, renta per cápita, nivel de confianza intersubjetiva, distancia de poder, porcentaje de mujeres que alcanzan el nivel secundario de educación—, para 35 países (KARSTEDT, 2002), y los resultados demuestran que todas las dimensiones estructurales de la desigualdad tienen una fuerte correlación con el índice de percepción de la corrupción de *Transparency International:* sociedades con altos niveles de desigualdad en los ingresos tienen altos niveles de corrupción, mientras que aquellas con bajos niveles de desigualdad tienen bajos niveles de corrupción. Curiosamente, aunque en la desigualdad estructural la correlación no es lineal, es decir, que cuando se alcanza un cierto grado de desigualdad ya los resultados de corrupción son mucho más imprevisibles, en la desigualdad psicológica y cultural la correlación sigue siendo lineal, como ya indicamos previamente, a más desigualdad psicológica más corrupción y viceversa.

Además, como ya indicamos previamente, estudios recientes nos muestran que la desigualdad correlaciona con bajos niveles de confianza interpersonal (ROTHSTEIN y USLANER, 2005). La confianza generalizada es fundamental para la generación de solidaridad social, cuando la gente confía en general en los demás tiende a sentirse parte de un mismo proyecto y a ser más solidaria. Los países con mayor nivel de confianza interpersonal tienden a ser más igualitarios (véase figura 4.4). La desigualdad, sin embargo, promueve en bastantes países de Latinoamérica un desarrollo de la confianza particularista, una confianza en los de la propia clase o en los del propio círculo familiar, social, religioso, pero destruye la confianza generalizada. La confianza generalizada no surge en sociedades jerarquizadas, con rígidas divisiones sociales y una distribución del poder extremadamente inequitativa. La propia democracia tiene en ese ámbito graves dificultades de funcionamiento (DAHL, 1971, pp. 81 y ss.). Los países escandinavos, con sus políticas universalistas de protección social son el mejor ejemplo de cómo conseguir un círculo virtuoso de confianza generalizada y relativa igualdad. Por el contrario, en Latinoamérica nos encontramos con la situación inversa, desigualdades exacerbadas que promueven una desconfianza que impide, precisamente, el desarrollo de políticas de solidaridad y redistribución.

FIGURA 4.4

Relación entre confianza en la gente y desigualdad



FUENTE: ROTHSTEIN y USLANER, 2005.

Ahora bien, ese impedimento también tiene mucho que ver con la existencia de la corrupción. Así:

a) La desigualdad hace que por parte de activistas políticos opositores a tal estado de cosas se vea el sistema como injusto, que la riqueza y el poder se perciban conectados con la propia corrupción, y esa visión favorece el uso de mecanismos corruptos para conseguir también el acceso al poder o la riqueza; de hecho, un problema de una parte importante de la izquierda latinoamericana ha sido el creer que debían usar los mismos medios que los partidos tradicionales para acceder al poder, y que ya desde el poder cambiarían las cosas, pero esos medios han sido un cáncer que han impedido, después, precisamente el cambio.

b) La desigualdad elevada provoca una distribución también muy desigual del poder, de ahí que las instituciones públicas, a pesar de lo que digan las normas, funcionen de forma discriminatoria y parcial. Esas discriminaciones, unidas a la necesidad de acceder a bienes y permisos públicos, llevan a aceptar la inclusión en redes clientelistas como mecanismo normal de acceso a lo esencial. La ciudadanía acepta la corrupción a nivel personal aunque la critique a nivel colectivo.

c) Cuando surgen políticas que podrían paliar situaciones de pobreza o desigualdad extrema, el subdesarrollo profesional y la propia corrupción de la burocracia impiden una implantación mínimamente eficaz.

d) La desigualdad es caldo de cultivo del capital social negativo (LEVI, 1996), de todo un conjunto de redes de extorsión, de favores mutuos entre oligarquías, que aseguran la impunidad y lanzan el mensaje de que ésa es la forma normal de lograr las cosas. Lo que, a su vez, impide la generación de políticas sociales universalistas y eficaces que podrían reducir la desigualdad y generar con ello confianza intersubjetiva. Para empezar, porque nadie tiene incentivos para pagar impuestos que den acceso a bienes universales que, finalmente, estarían en manos de políticos corruptos.

Las fuertes desigualdades estructurales y psicológicas provocan, en resumen, entre otros factores, que el nivel de *confianza* personal y hacia las instituciones sea bajo. Es difícil confiar en instituciones públicas que den respuestas universales e imparciales cuando existen niveles de desigualdad brutales. Los más débiles saben que las instituciones, en esas circunstancias estructurales, no tratan a todos

por igual. Y también saben, cuando existen condiciones de pobreza elevadas, que es fácil la compra del voto y la aceptación de la dominación arbitraria a cambio de bienes esenciales. De ahí que, por regla general, cuando la ignorancia y la pobreza son muy elevadas la ciudadanía desconfíe de la capacidad de decisión autónoma de sus conciudadanos en la actividad política. La política no se ve como un espacio de deliberación para la toma de decisiones que beneficien a la comunidad, sino como un espacio opaco al que se accede para conseguir beneficios particulares a cambio de ceder autonomía y libertad. La ventana de acceso a la política son los patrones o líderes locales de los partidos políticos, los cuales ofertan relaciones clientelares en cascada, de forma que los más pobres suelen contactar con la política a través de los lugartenientes del patrón, con lo que la opacidad se expande. Todo este sistema clientelar inhibe la acción colectiva, y al inhibirla destruye capital social positivo (PUTNAM, 1993), circunstancia que hace más difícil la labor de control de los políticos, incentiva la ausencia de transparencia en las instituciones públicas y reduce la participación en la toma de decisiones. En consecuencia, es un foco de corrupción bastante activo.

La reducción de la capacidad de asociatividad es una de las causas principales del debilitamiento del clima de confianza en las relaciones interpersonales y del clientelismo que surge a su cobijo. Sin asociatividad las capacidades sinérgicas de la sociedad se agotan y los grandes y pequeños pactos y acuerdos que festonan el progreso desaparecen (KLIKSBERG, 2004). Numerosos estudios atestiguan que una sociedad civil con confianza interpersonal ayuda a construir mejores instituciones que, a su vez, producen un mejor gobierno, lo que aumenta la confianza en las propias instituciones y el propio gobierno (PUTNAM, 1993; NEWTON y NORRIS, 1999).

Inversamente, la desconfianza social, en niveles agregados nacionales, dificulta crear instituciones políticas y sociales eficaces, y, sin estas instituciones, los gobiernos carecen de incentivos para actuar eficazmente. Este proceso acaba, sobre todo en países con democracias recientes, deteriorando la conciencia cívica y desembocando en desafección política primero —desconfianza hacia la acción política y los partidos— y, más tarde, en apatía e, incluso, en alienación respecto al sistema político y los valores de la democracia. La apatía implica abandono de lo público en pocas manos y ausencia de voluntad de control y lucha por la integridad. En países con democracia reciente la desafección y, más aún, la apatía democráticas favorecen una democracia elitista y sin suficientes controles

(TORCAL, 2003). Donde existe confianza y capital social positivo, el control político y las demandas al gobierno son intensas, donde tal capital no existe, el control y la demanda son mucho menores, favoreciendo el uso corrupto del poder.

4.4. PARTIDOS CORRUPTOS

El deterioro de la confianza social e institucional privilegia la acción de *partidos corruptos y prebendalistas*, y de gobiernos ineficaces. Como se puede comprobar en los «Barómetros Globales de la Corrupción» de *Transparency International*, los datos corroboran la extensión mundial de la desconfianza hacia los partidos, lo cual es preocupante para la salud de la democracia. Es cierto que este fenómeno también está influido por cambios en la cultura política actual y en los sistemas de información (PHARR y PUTNAM, 2000).

Especialmente, el declive gradual de la política ideológica y el ascenso de la política de la confianza, así como nuevas formas de actuación periodística, están afectando seriamente a la confianza en los partidos. A pesar de todo, los partidos siguen siendo el principal canal de participación democrática, e incluso con un cierto nivel de apatía, la ciudadanía en general sigue considerando el voto su único instrumento para cambiar las cosas y reconoce a los políticos como necesarios (ALCÁNTARA, 1997). Con ello, se produce un fenómeno contradictorio y poco útil para la mejora del sistema. En muchos países con alta desafección e, incluso, con apatía, la gente sigue votando. Pero el voto agota la lucha por la democracia. Además, dada la fragmentación social y la existencia de amplias bolsas de pobreza desatendidas públicamente, el clientelismo florece, con lo que el voto se particulariza, cuando no se vende. De ahí que el ejercicio del voto sea compatible con un reforzamiento de los partidos y líderes corruptos. En general, existe una compatibilidad entre la demanda en abstracto de limpieza partidista y la aceptación en la práctica del clientelismo; como consecuencia, los partidos corruptos se consolidan y no tienen incentivos para cambiar, prosiguiendo su labor de reparto de prebendas, puestos y contratos sin medida. Es un dato cierto que en países de alta corrupción y con un apoyo débil a la democracia existen partidos históricamente corruptos que tienen una gran estabilidad. Es la consecuencia de la suma de participación electoral alta —aunque en ocasiones sea consecuencia de la obligatoriedad— con control bajo de la actividad de los partidos. Además, los modelos de democracia de mínimos implantados en

muchos países se basan en la idea de que hay democracia cuando hay elecciones, lo cual es una simplificación peligrosa. Simplificación que contribuye, también, a la pervivencia de partidos corruptos y sin control. En general, la ausencia de confianza y el reducido capital social positivo provocan una estructura de demandas a los actores políticos y gubernamentales muy fraccionadas, desarticuladas y muy poco universalistas, favoreciendo la irresponsabilidad y la corrupción en los partidos y en los gobiernos.

A todo ello se añade que los partidos clientelistas tienen que competir duramente entre sí y con partidos ideológicos, lo que demanda una mayor financiación. Es cierto que la financiación de los partidos es un problema, a efectos de corrupción, en todo el mundo, pero donde además hay desigualdad, desinstitucionalización, alta desconfianza y desafección el problema es especialmente grave. Y es grave porque en una sociedad con alto grado de desconfianza interpersonal, con fuerte capacidad de intervención estatal y sin instituciones que marquen claras reglas del juego, el mercado no existe como espacio para la libre competencia, más bien es un campo de batalla en el que puede triunfar quien tenga menos escrúpulos. Así pues, el buen empresario encuentra innumerables costes de transacción para desarrollar su actividad y la financiación a los partidos es uno más de entre ellos. Este panorama general ofrece un incentivo claro para *los buscadores de rentas y para los capturadores de políticas*.

No hay que olvidar que el proceso de mediatización y publicidad de la política está generando unas demandas de gastos de campaña y sostenimiento de los partidos cada vez mayor (DOUBLET, 2003). En Estados Unidos, los costes de las campañas electorales, a precios constantes, se han multiplicado por diez entre 1976 y 2000 en las elecciones a congresistas, y por veinticinco, entre 1960 y 2000, en las presidenciales. La campaña del año 2004 batió ya todos los récord anteriores, alcanzando la increíble suma de 1.400 millones de dólares en la lucha directa por la Casa Blanca y de 3.900 millones de dólares en la suma total de presidenciales y parlamentarias, un 30 por ciento más que la campaña de 2000. Pero estos incrementos han continuado en las dos campañas posteriores.

La mayor parte de los gastos actuales de los partidos son de comunicación. Estos gastos son muy elevados, entre otras razones porque los precios lo son, dada la baja competencia que existe en este campo, donde muy pocas empresas solventes actúan. La consecuencia es que, a mayores gastos en comunicación, menor capacidad de autofinanciación de los partidos. Ante estas mayores necesidades, los partidos presionan por recibir mayores fondos públicos,

pero también optan por obtener de forma encubierta e ilegal fondos privados. Las consecuencias de estas financiaciones sobre las políticas públicas no son despreciables.

Los datos nos demuestran, entre otras cosas, que la corrupción de los partidos es menor —aunque hay excepciones— cuando la financiación es casi exclusivamente pública, existen límites muy estrictos a los gastos electorales y se demanda un alto grado de transparencia en las cuentas de los partidos por un órgano fiscalizador independiente y bien dotado (VILLORIA, 2007). Ello exige, por supuesto, un sistema de instituciones públicas eficaz y honesto, una cultura política apta para aceptar esta necesidad y unas estructuras sociales y económicas que permitan recaudar los impuestos necesarios para financiar a los partidos sin abandonar a la población a su suerte en políticas sociales. Pero, por desgracia, dicha situación es excepcional en la inmensa mayoría de los países. Lo normal es que las normas sobre financiación, cuando existen, no se cumplan y se genere un intercambio perverso entre dinero privado y decisiones públicas, capturándose finalmente políticas y decisiones fundamentales. Estas capturas no son precisamente el mejor método de luchar contra las desigualdades.

4.5. AUSENCIA DE UNA ADMINISTRACIÓN PROFESIONALIZADA

Con relación a la *institucionalización*, los datos nos indican que la existencia de un servicio civil de carrera y una Administración profesionalizada y con sistemas de controles internos y externos desarrollados es una de las barreras más importantes contra la corrupción (RAUCH y EVANS, 1999). No parece que la existencia de burocracias profesionales fomenten la corrupción, frente a las ideas libertarias que afirman lo contrario, sino que, cuando las burocracias son estables y están socializadas en el servicio público, son uno de los mejores instrumentos de prevención de la corrupción. Dentro de las instituciones del sistema, también la judicatura juega un papel esencial, de ahí que el fortalecimiento de la independencia y la garantía de la imparcialidad judicial sea uno de los objetivos esenciales de la lucha contra la corrupción. Precisamente, el activismo judicial en la lucha contra la corrupción en las democracias avanzadas es hoy en día uno de los fenómenos sociales y mediáticos más relevantes, pero también más eficaces en la batalla anticorrupción. Y, cómo no, la presencia de un órgano electoral independiente y con suficientes competencias para asegurar unas elecciones libres

y justas se manifiesta como otro de los elementos clave de una sociedad sin corrupción sistémica. Por todo ello, la inexistencia de un servicio civil de carrera, unida a salarios insuficientes en el sector público para llevar una vida digna, la parcialidad y dependencia política del poder judicial, y la debilidad y captura del órgano electoral son causas esenciales para explicarse la corrupción en cualquier país.

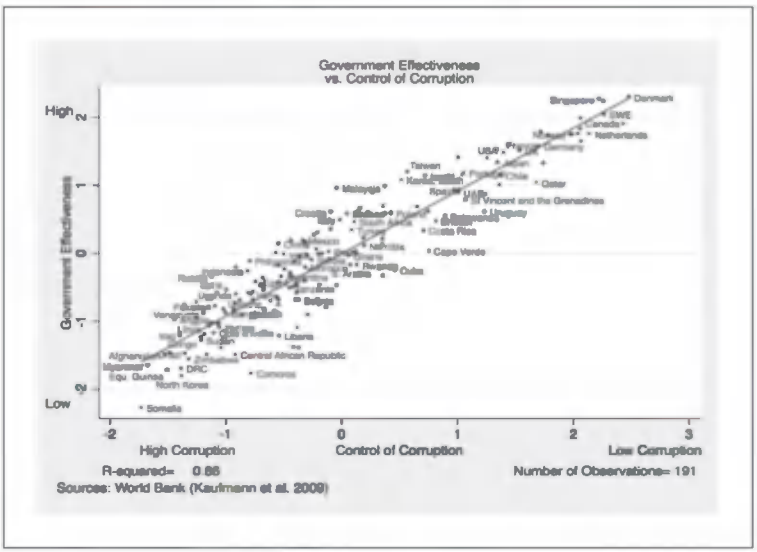
Ciertamente esa inexistencia de profesionales bien formados en el sector público acarrea otro grave problema, cual es el de la *ineficacia e ineficiencia de las políticas* públicas. Ya no es sólo que muchas políticas estén capturadas, es que, además, aunque no lo estuvieran, los gobiernos carecen de profesionales preparados para llevarlas adelante. La presencia del servicio civil permite formar permanentemente y socializar en valores públicos a sus componentes. El «*spoils system*» impide o dificulta tener personal capaz durante más tiempo de un mandato, y es obvio que las políticas públicas requieren continuidad. De todo ello se deriva que políticas esenciales para prevenir y reducir la corrupción a largo plazo, como la educativa, carecen de sustento presupuestario y recursos humanos con las competencias precisas para formularlas e implementarlas con éxito. Este fracaso de las políticas genera aún mayores desigualdades y una sensación de inseguridad y abandono profundamente deslegitimadoras; como nos recuerda Paramio (2004, p. 69), la satisfacción ante la vida va ligada al sentimiento de que los gobiernos electos representan las propias preferencias y de que existen mecanismos sociales que protegen a las personas de una total dependencia de los mecanismos del mercado, tan indiferentes a las necesidades humanas. Cuando todo esto falla, la inseguridad y la sensación de abandono deslegitiman la democracia e incentivan comportamientos asociales. Cuando el gobierno es eficaz, la corrupción es mucho menor y viceversa (véase Figura 4.5).

4.6. Controles insuficientes

Como ya se ha indicado en otras partes del texto, la *accountability* es esencial para el buen funcionamiento de la democracia y, también, para el control de la corrupción. La democracia debe asegurar que los gobernantes, una vez elegidos, no abusen del poder que les es legalmente conferido y se sometan a la legalidad y a los sistemas de rendición de cuentas existentes (O'Donnell, 1998). Para empezar, es esencial el control judicial y el buen funcionamiento general del Estado de derecho. Donde el Estado de derecho no funciona la corrupción se expande. Numerosos estudios empíricos

FIGURA 4.5

Relación entre eficacia del gobierno y corrupción



Fuente: WORLD BANK (KOUFMANN *et al.*, 2009).

han señalado también el esencial papel del funcionamiento del Estado de derecho en la confianza institucional. Un Estado de derecho exige derechos civiles y políticos reconocidos y tutelados, separación de poderes, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, principio de legalidad y la aplicación coherente de la ley, es decir, la ejecución imparcial y efectiva de la norma (DÍAZ, 2002). Para que ello sea posible se requieren una constitución y unas leyes adecuadas, unos procedimientos eficaces y coherentes y unas estructuras u órganos de ejecución del derecho (tribunales y jueces, fiscalía, policía...) profesionales y eficaces. Sus articulaciones institucionales concretas seguramente serán diversas y complejas, y en ellas mismas ya seguramente habrá elementos de éxito y fracaso. Así, en el índice de *Freedom House*, las preguntas que miden esta variable se refieren a la existencia de un poder judicial independiente (F1), al control civil de la policía y la prevalencia del derecho en materias civiles y criminales (F2), a la protección frente a la tortura, el terror policial y la prisión injustificada, así como la inexistencia de guerras e insurgencias (F3) y, finalmente, a la existencia de igualdad frente a la ley (F4). Cuando se puntúan estas preguntas la variación va de 0 a 4

puntos, siendo 4 la puntuación máxima, lo que implica que 16 puntos es lo máximo a obtener en esta subcategoría del índice. Pues bien, en el índice de 2013[14] la puntuación de España es de 14 puntos (igual que Estados Unidos) y la de México 6 puntos (igual que Marruecos). Es obvio que a mejor Estado de derecho menor corrupción. TREISMAN (2000), en su multicitado estudio sobre las causas de la corrupción, señala que la pertenencia a colonias con origen británico es una variable que reduce las posibilidades de corrupción, pero muy posiblemente detrás de ello esté el mantener un sistema legal de *common law*, donde los jueces y no sólo el ejecutivo genera el derecho, y donde la preocupación por la calidad de los procedimientos legales es mayor que en otras tradiciones legales. En suma, la calidad del Estado de derecho también influye.

4.7. BAJA CALIDAD DEMOCRÁTICA Y BAJO DESARROLLO ECONÓMICO

También podría considerarse la democracia como una variable que reduce la corrupción; la razón es que donde existe democracia existe una prensa libre y una sociedad civil más vigorosa. Sin embargo, empíricamente no parece sostenerse esta afirmación, salvo que se añadan dos variables a esta posibilidad; la primera es el tiempo, según TREISMAN (2000) la democracia correlaciona con menor corrupción cuando lleva funcionando en el país correspondiente un tiempo razonable, especialmente la correlación es fuerte a partir de los cuarenta años de democracia ininterrumpida. La segunda variable es la calidad de la democracia, una democracia electoral, en la que no se respetan adecuadamente los derechos humanos, o donde el Estado de derecho no funciona con plenitud no reduce en nada las posibilidades de corrupción. Sin embargo, cuando la democracia reúne las bases institucionales que le acercan a sus ideales —esencialmente la igualdad política y la soberanía popular (BEETHAM, 1994)— entonces la correlación entre democracia y baja corrupción es fuerte. Una democracia de calidad exige unas elecciones libres y justas, un gobierno abierto y que rinda cuentas, unos derechos civiles y políticos reconocidos y respetados y una sociedad cultural y estructuralmente democrática (BEETHAM, 1994); la conexión con baja corrupción, en estos casos, es muy fuerte por la propia calidad de las

[14] Ver: http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-aggregate-and-subcategory-scores (último acceso 6 de octubre de 2013).

FIGURA 4.6

Correlación entre transparencia y corrupción



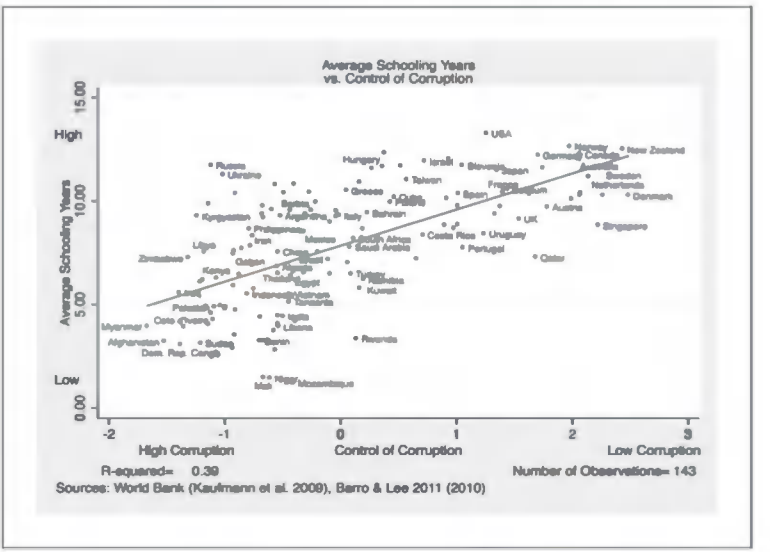
FUENTE: WORLD BANK INSTITUTE, 2004.

instituciones que configuran el sistema. Solamente la transparencia es, ya de por sí, una variable muy importante para la reducción de la corrupción, sobre todo porque permitiría detectar mejor los casos de corrupción existentes y, con ello, desincentivaría las actividades corruptas, sobre todo si la persecución y sanción siguen a la detección previa. La correlación entre transparencia y baja corrupción es empíricamente demostrable (véase figura 4.6).

La corrupción es menor en países con desarrollo económico, pues, donde éste existe, la población tiende a estar mejor educada y la separación entre lo público y lo privado está más clara, además de poseer una economía más abierta y competitiva (TREISMAN, 2000). Esta hipótesis nos lleva a afirmar que el bajo desarrollo económico sería causa de corrupción, aunque la endogeneidad de la hipótesis es muy alta, pues se ha demostrado que la corrupción es también una de las causas esenciales del subdesarrollo. No obstante, la mera presencia de recursos naturales, como el petróleo, pueden ser incentivos para la corrupción (TREISMAN, 2000), aunque generen un PIB elevado, por lo que la clave es tener una economía abierta, y con alta inversión en educación (véase Figura 4.7) e investigación (MUNGIU-PIPPIDI, 2013).

FIGURA 4.7

Relación entre años de educación y corrupción



FUENTE: WORLD BANK (KOUFMANN *et al.*, 2009), Barro & Lee 2011 (2010).

4.8. PODER MONOPOLÍSTICO Y DISCRECIONALIDAD. LA PRENSA

De acuerdo con KLITGAARD (1988) la corrupción implica un abuso del poder para beneficio privado. Según su famosa fórmula, la corrupción florece donde se le otorgan poderes monopolísticos en la toma de decisiones a un servidor publico y, además, se le garantiza una alta discrecionalidad en el uso del poder, sin que existan mecanismos de control y rendición de cuentas adecuados. Nuevamente, si las instituciones que deben asegurar la promoción de la imparcialidad y la legalidad son débiles, hay muchas posibilidades de que exista corrupción cuando el decisor público tiene además una discrecionalidad elevada y un derecho al monopolio en la toma de decisiones. Más aún, este tipo de situaciones generan en los ciudadanos expectativas de que la posición de poder va a ser usada para beneficio privado por parte de los gestores públicos y que existirá probablemente impunidad. Para explicarse la corrupción urbanística en España este esquema de Klitgaard, unidos a otros elementos ya anteriormente vistos, es muy útil. En concreto, la confluencia de un modelo de

gobierno local de alcalde fuerte (MOURITZEN y SVARA, 2002) —con monopolio en la toma de decisiones importantes y alta discrecionalidad—, un sistema local de integridad (SLI) complejo pero mal diseñado (HUBERTS *et al.*, 2008), la prevalencia de determinadas reglas e instituciones informales como el clientelismo y, por último, los incentivos perversos generados por la financiación ilegal de los partidos (GARCÍA QUESADA *et al.*, 2013) han generado un verdadero problema de corrupción expandida que ha dañado enormemente a la economía española. Todos estos elementos juntos habrían dado lugar a la adopción de políticas públicas miopes y cortoplacistas y a un nivel muy grave de corrupción en el ámbito local que no ha sido sólo efecto sino también causa de la burbuja inmobiliaria. En España, la disciplina urbanística está principalmente en manos de los ayuntamientos y específicamente en manos de los alcaldes directamente. Es el alcalde el que concede las licencias de obras (naturalmente, de acuerdo con los planes en vigor y con la asistencia técnica y legal de los técnicos locales, especialmente del secretario y de la oficina de urbanismo), que los promotores necesitan con anterioridad al inicio de los trabajos de urbanización o edificación. Es también el alcalde el que se ocupa de sancionar a los responsables de las construcciones y edificaciones ilegales. Y hasta hace poco era el alcalde quien firmaba los convenios urbanísticos. Todo este monopolio en la toma de decisiones, unido a la discrecionalidad inherente al área urbanística, han producido, dada la baja calidad de nuestras instituciones de control local, una altísima corrupción, sobre todo considerando los recursos económicos en juego, que eran muy importantes.

La prensa, por otro lado, es uno de los instrumentos más importantes para denunciar la corrupción y promover valores democráticos. Pero en países de corrupción sistémica la prensa cae también, aunque haya excepciones, en las redes de la corrupción, y evita la denuncia imparcial y la investigación rigurosa. Como el caso Fujimori nos mostró, la prensa puede, incluso, ser un instrumento eficaz de apoyo a la corrupción y de generación de escándalos falsos contra los políticos honestos. Así pues, el silencio o la complicidad de la prensa es otra de las causas de la corrupción.

4.9. RÉGIMEN FEDERAL

La existencia de un régimen federal (TREISMAN, 2000). Esta hipótesis, que Treisman demuestra empíricamente, tiene que ver con el mayor número de políticos en competición y debilidades institucio-

nales compartidas. El dividendo económico de la descentralización se puede perder cuando hay una rendición de cuentas insuficiente a nivel local, redes de patronazgo y una sociedad civil débil, sobre todo porque los responsables locales tienen una mayor discrecionalidad y mayores oportunidades de ser esclavos de los intereses de las élites locales (RODRÍGUEZ-POSE, TIJMSTRA y BWIRE, 2009). Máxime cuando, además, tienen recursos fiscales susceptibles de ser capturados (KYRIACOU y ORIOL ROCA-SAGALÉS, 2011). Finalmente, un gobierno multinivel hace más fácil la irresponsabilidad, al desconocerse quién es realmente responsable de ciertas tomas de decisión (LAGO-PEÑAS y LAGO-PEÑAS, 2010). Si a ello se añade un sistema de campaña permanente, con gastos electorales cada vez más elevados, dada la mediatización de la política y una clase política presta a la denuncia sensacionalista del contrario, pero incapaz de ponerse de acuerdo en generar mecanismos útiles de lucha contra la corrupción, tendríamos el colofón al trágico círculo antes dibujado. Un círculo que asegura impunidad y que promociona la desconfianza.

4.10. GLOBALIZACIÓN

La globalización favorece la corrupción. En el mercado global las empresas operan muchas veces en un vacío de referencias morales compartidas. Ellas pueden llevar consigo los valores mayoritarios, implícitos y explícitos, de su Consejo de Administración, pero luego operan en entornos sociales y culturales muy diferentes. Falta, en consecuencia, un marco de referencias operativo sobre el terreno, falta el anclaje de las tradiciones compartidas. A ello se añaden los déficit de autocontrol y contención en ausencia de un capital social global, en ausencia de una vigilancia social que refuerce los vínculos de cohesión y que aporte confianza (COLEMAN, 1989). La falta de referencias morales, unida a un déficit profundo de control social, es un incentivo muy poderoso para la corrupción. A ello, se añade la sensación de vivir en un entorno violento, sin reglas, que exige medidas extraordinarias. Las prácticas corruptas son legitimadas como medios extraordinarios exigidos por situaciones de emergencia.

Y esta sensación en el entorno global hace que, en la realidad interna, se presione para funcionar sin reglas, para evitar regulaciones, para reducir todo tipo de lastres. Las consecuencias las estamos sufriendo. Porque es preciso no olvidar que la inmensa mayoría de las empresas aún siguen teniendo identidades nacionales, lo cual conlleva una obligación para los gobiernos donde la empresa tiene

su sede de defender los intereses de las mismas en el gran mercado global. La identidad se refuerza en entornos de globalidad como instrumento de autoestima y apoyo mutuo. La identidad y la globalidad son fenómenos simbióticos (CASTELLS, 1998): las empresas que actúan de forma corrupta, en entornos globales, presionan para ser defendidas por sus Estados de todo tipo de investigación penal. La razón de dicha demanda es que sus tropelías en el exterior deben ser vistas, desde dentro, como muestra de patriotismo, como defensa de la economía nacional. El problema es que la corrupción es un fenómeno muy contagioso. Una vez que una empresa sale indemne de su delito todas las demás buscarán lo mismo y el Estado quedará prisionero de la defensa inicial.

Desde otra perspectiva, la defensa de las empresas se realiza en un entorno muy cercano a la anomia tal y como MERTON (1980) la definió. La globalización económica expande como fin generalizado la adquisición de riqueza. El enriquecimiento se convierte en un deseo y una esperanza para los miembros de las más diversas sociedades. No obstante, las normas que permiten acceder a esos fines socialmente legitimados son claramente injustas, contienen un sesgo que las invalida como normas asumibles generalizadamente. La consecuencia es que la globalización genera una desigualdad, que provoca que amplios sectores de la población mundial sean incapaces de alcanzar sus deseos. Esa frustración, evidentemente, justifica la ruptura de las normas para amplios sectores de la población. Las empresas de los países en vías de desarrollo lo viven en gran medida así. Más difícil es explicar la actuación de las empresas de los países más desarrollados, desde esta perspectiva; no obstante, habría que recordar en este punto a DURKHEIM (1982) y su teoría de las aspiraciones infinitas. Cuanto más se tiene más se quiere, en un círculo vicioso ciertamente patológico.

4.11. VARIABLES CULTURALES

Para finalizar, y sin ser ni mucho menos exhaustivos, es posible que ciertas variables culturales sean también importantes en la explicación de la corrupción. Según Treisman, el protestantismo reduce las posibilidades de corrupción, aunque la correlación es débil en este caso; la razón puede estar en que otras religiones, como el catolicismo, favorecen el familismo y la conexión entre poder e iglesia. También, los cambios sociales rápidos y profundos generan una pérdida de referencias morales que favorece la corrupción.

MUNGIU-PIPPIDI (2013) ha sistematizado en gran medida este conjunto de causas en su estudio sobre la corrupción en la Unión Europea. De acuerdo con su estudio, la corrupción tiene que ver con un equilibrio entre las oportunidades y las amenazas establecidas por el Estado y la sociedad (2013, pp. 28-29). El primer factor en la ecuación, las oportunidades, está compuesto por dos elementos: *a*) Las oportunidades de poder discrecional, que se refiere al conjunto de acuerdos institucionales que aseguran a los actores políticos y económicos un acceso privilegiado a los recursos del poder para beneficiar a unos pocos intereses privados. Por ejemplo, regulaciones que permiten la arbitrariedad, ausencia de transparencia, normas diseñadas para asegurar la impunidad, etc.; *b*) Los recursos materiales que se distribuyen de forma corrupta, como concesiones, contratos fraudulentos, bienes públicos, ayuda internacional, y cualesquiera otros utilizados para generar rentas corruptas. El segundo factor, las amenazas, está compuesto por dos conjuntos de desincentivos. El primero son las amenazas estatales, en forma de normas, procesos y órganos, como un poder judicial independiente y competente, capaz de ejecutar el derecho de forma efectiva; o un sistema eficaz de control de los conflictos de interés, etc. El segundo, las amenazas normativas, se refiere al conjunto de normas sociales que favorecen la integridad pública y la imparcialidad gubernamental; estas controlan de forma efectiva las desviaciones de la virtud pública mediante la opinión pública, los medios de comunicación, la sociedad civil y un electorado crítico.

En conjunto, la corrupción nos ofrece un panorama que no es exclusivo de países subdesarrollados, con corrupción sistémica, pues se reproduce parcialmente en países con corrupción media y muy limitadamente en países de corrupción baja. En cualquier caso, de esta visita al sistema de causas podemos extraer ideas útiles sobre cómo luchar contra la corrupción. Más complejo, por no decir casi imposible, sería determinar una primera causa de todas las demás en todas las circunstancias.

5. POR QUÉ PREOCUPARSE POR LA CORRUPCIÓN: LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN

5.1. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la ética en el sector público y el desarrollo de mecanismos de lucha contra la corrupción ocupan hoy en día un

lugar prioritario en las agendas de numerosos gobiernos nacionales y organismos internacionales. Incluso puede decirse que los estudios sobre la materia no hacen sino incrementarse comparativamente año a año. Las razones de esta preeminencia son muy variadas. Algunos afirman que el origen es el incremento real de la corrupción en el mundo actual, mientras otros creen que la razón sería un cambio de estilo periodístico y un mayor activismo judicial, en gran medida posibilitado por las nuevas tecnologías (CASTELLS, 1998), así como una mayor reflexividad y exigencia moral de nuestras sociedades (GIDDENS, 2000). En todo caso, los estudios sobre las consecuencias dañinas de la corrupción no hacen sino incrementarse.

Para empezar, desde un punto de vista estructural, los efectos de la corrupción sobre el desarrollo económico, y más sobre un desarrollo económico sostenible, son demoledores. También influye negativamente en el desarrollo de instituciones incentivadoras de equilibrios eficientes y equitativos (DELLA PORTA, 2000; JAIN, 2001; HEIDENHEIMER y JOHNSTON, 2002). En general, la corrupción afecta negativamente al funcionamiento del Estado de derecho pues daña la seguridad jurídica, la imparcialidad e independencia judicial, la eficacia de la policía y el imperio de la ley (WARREN, 2004, VILLORIA, 2007). Un elemento clave para medir la eficacia estatal es la ausencia de corrupción y la cultura de la legalidad; pero donde la corrupción se convierte en sistémica, las élites políticas y económicas abusan de su posición de forma continua y convierten en papel mojado el sistema formal de derechos legal y constitucionalmente reconocido, atentando de forma letal al bienestar general y llevando las naciones a su fracaso (INGLEHART y WENZEL, 2005, 192; ACEMOGLOU y ROBINSON, 2012-2013). En suma, cuando se habla de fracasos en políticas económicas y sociales la corrupción suele estar detrás (DELLA PORTA y VANUCCI, 1997; MALEM, 2002, pp. 173 y ss). Esta idea ha estado en la base de toda la estrategia de gobernabilidad de distintos organismos financieros internacionales últimamente, es decir, la corrupción impide el desarrollo porque no permite gobernar eficaz y eficientemente, es por ello el mayor obstáculo al avance económico y social (WORLD BANK, 2006). Lo que es más novedoso a nuestros efectos es que estos organismos multilaterales empiezan a entender que esas dificultades generadas por la corrupción afectan no sólo a países en desarrollo, sino también a países desarrollados, sobre todo en el sur y el este de Europa (DE LANCER y VILLORIA, 2014).

Al final, los daños que la corrupción genera al buen funcionamiento del Estado se trasladan también al régimen democrático. Di-

versas investigaciones señalan la corrupción como una de las variables causales del fenómeno de desafección creciente que padecen las democracias más consolidadas. Por ejemplo, PHARR y PUTNAM (2000) consideran que, al menos para los países más avanzados económica y socialmente, la baja confianza en los líderes democráticos es una función del rendimiento de éstos, el cambio de expectativas sociales y el papel de la información y comunicación actuales. En cuanto al rendimiento, un factor clave para explicar el deterioro en la percepción de confianza es el declive de la fidelidad o de la ética con la que los políticos actúan en representación de los ciudadanos/as. En cuanto al cambio de expectativas sociales, algunos autores consideran que una ciudadanía más educada y más escéptica es más rigurosa en el juicio a sus dirigentes además de ser más sensible a cuestiones éticas (PARKER, SPIRES, FAROOK y MEAN, 2008).

Profundizaremos en algunas de las consecuencias de la corrupción para entender esta preocupación política y social por el problema; analizaremos ahora las razones políticas, económicas, institucionales, de gestión y sociales que hacen que la corrupción ocupe un lugar preferente en la agenda sistémica y política de nuestras sociedades.

5.2. RAZONES POLÍTICAS

En primer lugar, en el origen del fenómeno no podemos obviar el fin de la «guerra fría», con el consiguiente abandono de la protección por parte de Estados Unidos y Europa de políticos corruptos pero útiles en la lucha contra el comunismo (ESPINEL, 2002). Si Somoza fue sostenido por Estados Unidos durante décadas, Alemán fue procesado inmediatamente a su salida del Gobierno gracias también a Estados Unidos; ahora ya no era útil, pues la amenaza comunista desapareció de Nicaragua e, incluso, era perjudicial para la imagen estadounidense.

En segundo lugar, los procesos de transición desde el comunismo han supuesto una explosión de fenómenos de corrupción en los antiguos países comunistas, como demostró el *Informe sobre el Ambiente de Negocios y de Rendimiento Empresarial*, realizado por el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, en veintidós países en transición desde el comunismo. En dicho estudio se midieron tres tipos de interacción entre las empresas y el Estado: la corrupción administrativa o pago de sobornos por las empresas a funcionarios para alterar la aplicación de normas; la captura del Es-

tado o el alcance de los pagos ilícitos realizados por empresas a funcionarios para influir en la redacción de normas y toma de decisiones; y la influencia o la capacidad de las empresas de influir en las normas y toma de decisiones sin pagos ilícitos. Los resultados de este informe muestran la existencia de un elevado nivel de corrupción en estos países, aunque con diferencias importantes entre unos y otros. No obstante, es de destacar que donde ya se ha alcanzado un umbral de reforma, la potenciación de las libertades públicas ha sido un elemento muy positivo para reducir la corrupción; también se demuestra en el estudio que allí donde la captura del Estado ha conseguido distorsionar el proceso de reforma para preservar o crear estructuras de monopolio, apoyadas por poderosos intereses políticos, el reto de luchar contra la corrupción es especialmente difícil; y por el contrario, donde el Estado tiene menores posibilidades de distorsionar la infraestructura legal de competencia, los beneficios de la captura son menores (HELLMAN, JONES y KAUFFMAN, 2001). Dada la incorporación a la Unión Europea de algunos de estos países, y la previsible incorporación de otros en un futuro, se hace necesario reducir la corrupción en los mismos ya casi como un asunto de política interna de la Unión Europea. Los daños futuros a la economía europea, como consecuencia de la corrupción en estos países, son un riesgo que no se puede admitir.

En tercer lugar, se han producido cambios en la cultura política, debido al declive gradual de la política ideológica y al ascenso de la política de la confianza. Los políticos tienen que ganarse la confianza de la gente, mediante una «venta» de su carácter y honestidad. Con ello se transforma la esfera política, dado el peso cada vez mayor del poder simbólico en ella. La esfera política consiste en la «acción e interacción que se ocupa de la adquisición y del ejercicio del poder político mediante el uso, entre otras cosas, del poder simbólico» (THOMPSON, 2001, p. 141). En el poder simbólico es muy importante el capital simbólico, es decir, la reputación y la imagen; por ello, promocionar la propia imagen y luchar por destruir la imagen del rival político es fundamental hoy en la lucha política. Máxime cuando hemos entrado en una fase de democracia «mediática», en la que la personalidad televisiva de los candidatos es crucial para el éxito electoral, lo que, a su vez, provoca una creciente visibilidad de los dirigentes políticos (MANIN, 1998). Todo ello hace que la exposición de la ética propia y la denuncia de la corrupción ajena sean esenciales en la lucha política actual. La confusión del escándalo político con la corrupción es consecuencia inevitable de esta tendencia.

En cuarto lugar, la separación entre el poder y la política provoca la presencia cada vez mayor del negocio privado en la propia política (BAUMAN, 2001). Si quienes deciden en numerosos asuntos de naturaleza colectiva no se encuentran en las sedes gubernamentales, es normal que, dando un paso más, utilicen ya las propias sedes gubernamentales para tomar decisiones. Las múltiples privatizaciones, subcontrataciones, concesiones de todo tipo permiten que desde el sector privado se influya en la toma de decisiones públicas, pero más importante aún es la estrategia de las puertas giratorias, que permite a los decisores del sector privado sentarse en despachos públicos durante un periodo de tiempo y, tras ayudar desde dentro de la política al negocio, retornar a recoger las ganancias en la empresa privada. Paul KRUGMAN (2003) nos recordaba que quedaban muchas preguntas por responder sobre los negocios tejanos de Bush antes de convertirse en gobernador de Texas, y sobre el hábito de convertir instituciones tradicionalmente apartadas de la política en herramientas para recompensar a sus amigos y reforzar su control político; más tarde, las actividades de su vicepresidente en la presión por abrir un frente de guerra en Irak y, una vez abierto, la constante concesión de contratos a la empresa de donde era *CEO* hasta su nombramiento —Halliburton— alcanzaron niveles escandalosos.

En quinto lugar, hay que considerar la conciencia de los efectos perversos de la corrupción en la política e instituciones democráticas. Así, la corrupción en Italia, por ejemplo, ha producido una erosión de la confianza en el Estado (DELLA PORTA y VANUCCI, 1997). Los políticos y los funcionarios corruptos tienen como estrategia la de destacar la ineficiencia de las instituciones públicas, de forma que ellos se muestren como la vía adecuada para sortear tanta ineficiencia y burocratismo. De cara a la Administración se hace racional buscar su parálisis o dificultar su funcionamiento, de forma que se personalicen las relaciones con los corruptos por parte de toda aquella persona que quiera obtener un permiso, una subvención o que quiera ejercitar cualquier derecho. Esa personalización implica un pago, pero también un rendimiento al pagador. Precisamente, la conciencia de la extensión de la corrupción es un fuerte incentivo para la búsqueda de relaciones privilegiadas con el poder político, ya que se adquiere la conciencia de que «sin pasar por el aro» no se consigue nada. Y, al tiempo, genera el abandono de la confianza en el Estado y sus políticas por parte de toda aquella persona que no quiera o no esté en condiciones económicas de pagar las cantidades exigidas. Lo cual culmina en una espiral de corrupción, pues todos

pagan y los que no están dispuestos a pagar ni siquiera intentan ya ejercitar sus derechos.

Pero también la legitimidad política es deteriorada con la corrupción (DELLA PORTA y VANNUCCI, 1997). Como ya dijimos, el clientelismo acaba a menudo en corrupción, pero, a su vez, la corrupción incentiva el clientelismo político, pues propicia las redes de amigos y clientes que colonizan las instituciones públicas. El metro de Milán, por ejemplo, era un depósito de empleo de camaradas de partido durante la época de *Tangentopolis*. Los patrones políticos en instituciones corruptas tienden a usar ese poder para generar redes amplias de apoyo. Por una parte, consiguen intensificar y fidelizar las relaciones patrón-cliente de base local, especialmente a través del empleo y los contratos. Pero, además, esa base de poder les proporciona dinero para pagar las cuotas de afiliación de numerosos camaradas de partido, los cuales les sirven en la consolidación de su poder dentro del partido, momento en el que el clientelismo ya puede dar el salto a redes de base institucional. Por ejemplo, este patrón ya puede vender su apoyo a patrones superiores dentro del partido y «comprar» de alguna forma su acceso a puestos públicos superiores en presupuesto y capacidad de decisión. Desde estos puestos superiores puede ampliar y consolidar más aún sus redes. Todo esto, en un contexto de competencia fiera por el poder, lleva a un permanente uso abusivo de las instituciones públicas, con empleados incompetentes pero fieles al patrón controlando los puestos directivos y con contrataciones innecesarias que esquilman el presupuesto, lo que culmina con el olvido de la eficacia y calidad en la gestión pública que, nuevamente, deteriora la imagen del Estado.

Además, desde una perspectiva de la cultura cívica, la corrupción genera mal capital social (LEVI, 1996), es decir, todo un conjunto de redes opacas y oscuras que tienen por objetivo el abuso de los fondos públicos, la adquisición de privilegios indebidos y la generación de unas reglas del juego que aseguran el funcionamiento de la actividad delictiva sin denuncias ni filtraciones. Cuando estas redes tienen éxito se expanden, destruyendo en la práctica el funcionamiento eficaz del Estado de Derecho y la eficiencia gubernamental. La percepción de la existencia de esa corrupción generalizada arrastra a la pérdida de confianza en el Gobierno, en sus instituciones e incluso a la pérdida de confianza en el sistema en general. A partir de ese momento de percepción, se producen dos efectos muy peligrosos para el sistema: 1) La mayoría de la gente asume que la forma de acceder a los derechos es entrando en las redes de corrupción, con lo que se generaliza el sistema y se convierte en parte de la nor-

malidad; 2) El voto tiende a sostenerse sobre bases de interés personal y directo en que un determinado patrón siga en el poder, no sobre principios de compromiso cívico y cercanía a unas ideas. Poca gente tiene confianza en el gobierno o en sus instituciones, pero sí hay mucho interés en votar a favor de los amigos distribuidores de prebendas. La sociedad se envilece políticamente, pues usa el voto para promocionar intereses particulares y directos, y no para buscar el bien común.

Con todo esto, la democracia pierde legitimidad y, por ello, se debilitan sus instituciones, con lo que se colonizan aún más por los partidos clientelistas y los políticos corruptos. La culminación de todo este círculo vicioso llega cuando el crimen organizado penetra en las redes políticas y la extorsión violenta se institucionaliza. El ejemplo italiano es muy ilustrativo, antes y después de *Mani Pulite*. En diciembre de 2004, el senador Marcello dell'Utri, fundador de Forza Italia y amigo íntimo de Berlusconi fue condenado a nueve años de cárcel por colaboración externa con asociación mafiosa; un mafioso *arrepentido*, Salvatore Cancemi, comentó en 1994 que Dell'Utri había transferido dinero de Fininvest hacia empresas controladas por la mafia, y otros arrepentidos declararon que había intervenido en diversas operaciones de lavado de dinero negro procedente de actividades mafiosas.

5.3. Razones económicas

Como consecuencia de la globalización de la economía, facilitada enormemente por los avances tecnológicos, los intercambios comerciales se han expandido e internacionalizado; en la actualidad, los negocios internacionales permiten intercambios verdaderamente fabulosos, además, una parte importante de los intercambios se realizan sobre bienes sofisticados en los que la información sobre costes y precios es baja; con ello, los incentivos para la actuación corrupta son mayores, por el volumen de negocio en el primer caso y por la posibilidad de conseguir márgenes de beneficio extraordinarios en el segundo caso —el de los bienes sofisticados— (Moody-Stuart, citado por Malem, 2002).

Esta expansión ha provocado un aumento de situaciones de riesgo moral, en las que empresarios de países desarrollados se han enfrentado al dilema de sobornar a funcionarios de países subdesarrollados o en vías de desarrollo para asegurarse una inversión rentable en dichos países o bien quedarse sin negocio. Obviamente, la opción

por el soborno ha sido muy seguida, con lo que el efecto «cascada» ha generado una situación en la que sin sobornos era prácticamente imposible obtener contratos (LAMBSDORFF, 1998).

Los «índices de países corruptores», elaborados por *Transparency International*, nos muestran la gran extensión que han adquirido estas actividades. También nos muestran las diferentes estrategias usadas por las empresas y sus gobiernos para conseguir los objetivos económicos que les interesan. En el índice realizado en 2002, entrevistados 835 empresarios de países desarrollados, un 68 por 100 de ellos manifestaron que, aparte del soborno que realizaran las empresas de su sector, conocían la existencia de otras prácticas ilegítimas para obtener ventajas deshonestas en los negocios internacionales, pero esta vez realizadas por los gobiernos. Estas prácticas eran muy variadas, según los 567 empresarios que manifestaron su conocimiento de las mismas (véase tabla 4.3).

De acuerdo a la misma fuente, los cinco países en los que sus empresas son más propicias al soborno son, por orden: Rusia, China, Taiwan, Corea del Sur, e Italia. Pero los cinco países en los que los gobiernos realizan más prácticas ilegítimas son: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón y China. Los sobornos se usan con tres fines: para «engrasar» los trámites burocráticos, para influenciar normas y para obtener directamente contratos.

TABLA 4.3

Prácticas corruptas en negocios internacionales

Presión diplomática o política	66 por 100
Presión económica	66 por 100
Medios comerciales, de estipulación de precios, etc.	66 por 100
Condicionamiento de las ayudas extranjeras	54 por 100
Amenaza de reducción de las ayudas extranjeras	46 por 100
Negocios de armamento o defensa condicionados	41 por 100
Favores y regalos a los funcionarios	39 por 100
Becas, educación o sanidad condicionados	22 por 100
Otros	8 por 100
No responde	5 por 100

FUENTE: PETER EIGEN, *Las redes de la corrupción*, 2004.

Los costes de estas prácticas fraudulentas han hecho reaccionar a gobiernos y empresarios para intentar detener esta sangría. El instrumento fundamental ha sido el Convenio de la OCDE contra el soborno en negocios internacionales. Pero, además, es importante considerar los múltiples fracasos en las estrategias de ayuda al desarrollo de los diferentes organismos internacionales, como causa también de la creciente preocupación por la corrupción. Dichos organismos han llegado a la conclusión de que las razones de tanto fracaso tenían que ver en gran medida con la corrupción y la falta de ética en el empleo público de los países financiados. Frente a la creencia de que la corrupción podía ser beneficiosa para la economía de países en desarrollo en determinadas situaciones, pues era como una desregulación no oficial (HUNTINGTON, 1989; LEFF, 1964; LIU, 1985) o la idea de que los sobornos son beneficiosos porque complementan los bajos salarios de los funcionarios y reducen así el peso impositivo favoreciendo el desarrollo económico (TULLOCK, 1996), diversas investigaciones recientes, financiadas por organismos internacionales, han demostrado empíricamente que la corrupción impide o dificulta el desarrollo. Si analizamos sus efectos nos daremos cuenta rápidamente del grado de deterioro que puede producir en la economía, la sociedad y la democracia de cualquier país afectado seriamente por tal problema. Los estudios sobre los efectos perversos de la corrupción son ya muy numerosos (por ejemplo, ROSE-ACKERMAN, 1978; MAURO, 1995; WEI, 1997; ADES y DI TELLA, 1997; DREHER y HERZFELD, 2005; TANZI y DAVOODI, 2001; KAUFFMAN, KRAAY y ZOIDO-LOBATÓN, 1999, 2000; HODGSON y JIANG, 2007). El Instituto del Banco Mundial y otros investigadores han estudiado científicamente estos efectos y han dejado claro que la corrupción afecta negativamente al crecimiento y al desarrollo.

1. Incrementa la inversión pública pero reduce su productividad; así, si la corrupción de Singapur ascendiera a la de Pakistán, ello incrementaría el gasto público como porcentaje del PIB en 1,6 puntos y reduciría los ingresos públicos sobre PIB en 10 puntos porcentuales. En otro ejemplo, tras los procesos italianos de MANI PULITE, en Milán los costes por kilómetro en línea de metro cayeron un 57 por 100, y la construcción de la terminal del nuevo aeropuerto redujo sus costes en un 59 por 100.
2. Incrementa los gastos corrientes vinculados a políticas improductivas, aumentando el gasto público ineficiente; por ejemplo, ordenadores en lugares que apenas tienen luz eléctrica o equipos médicos muy sofisticados en hospitales que carecen de lo elemental.

3. Reduce la calidad de las infraestructuras existentes, pues el rápido deterioro favorece la repetición del negocio; así ocurre que las carreteras en países altamente corruptos están continuamente reparándose, con lo que el funcionario percibe comisión por cada contrato de reparación y el empresario corruptor se ahorra costes con la baja calidad de los productos usados. También fallan servicios públicos esenciales —agua, electricidad, etc.— dados los desincentivos para invertir en un adecuado mantenimiento de las infraestructuras y redes precisas para el servicio, pues la tendencia es a sacar el máximo beneficio mientras se conoce al funcionario o político correspondiente, y a evitar hacer previsiones a largo plazo, dados los cambios políticos y los posibles cambios en las redes de corrupción con la llegada de nuevos gobiernos.

4. Disminuye los ingresos del Gobierno, pues favorece el dinero negro, el contrabando y la evasión fiscal. Además de obligar a esfuerzos importantes en el blanqueo de capitales, con los consiguientes costes de oportunidad. Los costes de oportunidad a que lleva la corrupción son elevados, pues se ha de emplear bastante tiempo en ocultar datos, gestionar la información, lavar dinero, etc.

5. Actúa como un impuesto arbitrario, especialmente cuando la corrupción no está centralizada. Los actores económicos no saben muy bien cuánto les va a costar cada transacción y tampoco tienen asegurada la contraprestación cuando el negocio está muy fragmentado.

6. Distorsiona los incentivos y produce una selección adversa de élites, los más capaces y de más talento se dedican a la «búsqueda de rentas» en lugar de a la actividad productiva.

7. Reduce la capacidad del gobierno de imponer controles regulatorios e inspecciones para corregir los fallos de mercado. Es corriente escuchar en numerosos países latinoamericanos quejas ciudadanas sobre el comportamiento de empresas —muchas veces españolas— que tras las privatizaciones se han quedado con el monopolio u oligopolio de mercados de red, antes operados por empresas públicas, sin que los entes reguladores actúen ante las denuncias, dada la captura por esas empresas de los entes y los gobiernos que los dirigen. En Jamaica, por ejemplo, las pérdidas y mal funcionamiento de la compañía de aguas de la capital se debían en gran medida al soborno a los inspectores por parte de las personas y empresas más poderosas y al deficiente mantenimiento de la red, muchas veces voluntariamente consentido para poder justificar la discrecionalidad en el cobro de los precios.

8. Distorsiona el papel del Estado como garante de derechos de propiedad o asegurador del cumplimiento de los contratos. Aquí

la corrupción judicial es fundamental para entender esta degradación del papel del Estado. La corrupción judicial destruye la seguridad jurídica y crea un clima de arbitrariedad que impide toda previsibilidad y estrategia económica a medio y largo plazo. Lo mismo ocurre con un sistema corrupto de registro de propiedad o fe pública en los contratos. Los datos sobre corrupción judicial precisamente han empeorado en los países de la OCDE en los últimos años (KAUFFMAN, 2005).

9. Reduce la inversión y, por ello, la tasa de crecimiento. Si Filipinas redujera su corrupción a la de Singapur, incrementaría la inversión como porcentaje del PIB en 6,6 puntos porcentuales.

10. Reduce los gastos en educación y salud, por ser áreas donde es más difícil obtener grandes beneficios, y aumenta los gastos militares, por ser una partida de gasto donde los beneficios por soborno son muy altos.

11. Reduce la inversión extranjera directa, pues la corrupción opera como un impuesto a las empresas. De hecho, si a Singapur le aplicáramos el nivel de corrupción de México sería como incrementarle el tipo impositivo marginal sobre las empresas en 20 puntos porcentuales.

12. Frente a la idea de que la corrupción engrasa el sistema burocrático y permite a las empresas ser más productivas, diversos estudios muestran que la corrupción tiende a incrementarse naturalmente, y que los cohechos exigidos son cada vez mayores y más extendidos, ahogando finalmente a las empresas: la corrupción es arena y no aceite para la economía de un país y de las propias empresas corruptoras. En un estudio de Kauffman y Wei (citado en THOMAS *et al.*, 2000), tras usar datos de dos encuestas independientes que entrevistaron a más de seis mil empresas en setenta y cinco países, se halló que las empresas que pagan más sobornos administrativos pierden más tiempo con los burócratas que aquéllas que no pagan, y además, no por ello ganan más.

Desde una perspectiva más teórica, la corrupción atenta contra el funcionamiento del mercado, basado en la confianza y en el respeto a las reglas del juego. Es imposible la existencia de mercado sin derechos de propiedad, y éstos deben ser garantizados por instituciones sólidas que los amparen (STIGLITZ, 2002). La corrupción favorece la deslegitimación de las instituciones, pues éstas ya no garantizan las reglas del juego; además, las instituciones socavadas por la corrupción incentivan la aparición de corruptos que presionan para romper, más aún, con la equidad del sistema. Con ello, el

mercado desaparece en sus términos ideales, pues la competencia y la información perfecta dejan lugar al abuso de poder, al fraude y a la manipulación de las reglas del juego. En ese contexto, la inversión privada nacional e internacional se retrae y deja a los países menos desarrollados estancados en su situación previa o la empeora.

Pero incluso en los países más desarrollados, esa conexión perversa entre dinero y política está generando escándalos constantes y una pérdida de confianza en los mercados muy peligrosa, como ya anticipamos previamente. En un dossier especial dedicado al estado del capitalismo y la democracia, el 28 de junio de 2003, *The Economist* destacaba una larga lista de escándalos de corrupción empresarial que se habían producido en los últimos años —Enron, WorldCom, Werox, Adelphia, Tyco, ImClone, Qwest, Global Crossing, HealthSouth, Ahold, Investment Banks— y destacaba, con palabras de Alan Greenspan, que, en gran parte, dichos escándalos se producían no por una expansión de la codicia de los gestores de las grandes compañías, sino por el incremento en las oportunidades de ejercitar una conducta codiciosa, es decir, porque no se aseguraba el cumplimiento de las leyes existentes y porque las lagunas existentes en ellas no se estaban cubriendo. Las razones de esta negligencia son diversas, pero una de ellas es la más preocupante: la captura del Estado por el dinero empresarial, o la permanente relación de privilegio que algunas grandes empresas y grupos de interés consiguen gracias a sus especiales relaciones con el gobierno correspondiente o con los altos funcionarios de dicho gobierno. Por ejemplo, el gobierno estadounidense, ideológicamente defensor del mercado, gasta al año más de cien mil millones de dólares en subsidios y subvenciones a sectores empresariales. En consecuencia, la corrupción política pone en riesgo el normal funcionamiento del mercado y, con ello, de la economía mundial. Tras la terrible crisis económica que comenzó en 2008, hoy más que nunca podemos destacar la corrupción del mercado por los propios actores relevantes del mismo como uno de los principales retos para el crecimiento y la estabilidad económica global. La profunda crisis económica que estamos padeciendo tiene que ver bastante con la captura de políticas. Veamos un ejemplo.

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 de las empresas (obtener beneficios) y los objetivos del regulador (proteger al consumidor y mantener la estabilidad del sis-

tema) entran en conflicto y, por ello, es esencial tener reguladores plenamente independientes. En febrero de 2009, el *European Commissioner for Internal Markets and Services*, *Charlie* McCreevy, en una conferencia en el Institute of International and European Affairs, en Dublín, reconocía estar «convencido de que durante años ha existido demasiada captura regulatoria en el mercado de venta de los servicios financieros: sus lobbies son fuertes y poderosos». Los resultados de los *lobbies* del sector financiero son impresionantes:

— 1975, desregulación del New York Stock Exchange en «May Day».
— 1986, desregulación del London Stock Exchange.
— 1992, la Directiva de la UE sobre actividades bancarias.
— 1999, anulación de la Ley Glass-Steagall.

Precisamente, la ley Glass-Steagall, aprobada en 1933, al calor de la crisis financiera de 1929, pretendía evitar que los bancos estuvieran en los dos lados del mercado, haciendo banca comercial e invirtiendo alegremente el dinero ajeno, para ello exigía la separación de ambas actividades y trataba de controlar la tendencia de los bancos a hacer inversiones de riesgo y aprobar créditos a empresas insolventes en las que los bancos habían invertido, animando además a sus clientes a invertir en dichos valores. La anulación de la citada ley fue definida por Ed Yingling, el director del *lobby* de la American Bankers Association, como «la intervención ante el Congreso más fuertemente apoyada y más cara de toda una generación». Efectivamente, sólo entre 1997 y 1998 el *lobby* bancario aportó 58 millones de dólares a candidatos al Congreso, 87 millones a partidos políticos y 163 millones más se gastaron en apoyar la anulación de la ley, según el *Center for Responsive Politics*. Como consecuencia, la ley fue anulada y los bancos comenzaron de nuevo a actuar irresponsablemente, llevando a la economía mundial a la crisis más grave desde el año 1929.

En economías en transición, como ya antes expusimos, la corrupción ha permitido el desarrollo de los oligarcas que manipulan la formulación de políticas e, incluso, configuran nuevas reglas del juego para su propio beneficio (HELLMAN y KAUFFMAN, 2001). Cuanto más se deteriora el sistema, los incentivos para la captura del Estado son mayores, pues los beneficios son más evidentes. Desde un estudio de los efectos perversos que sobre la equidad social genera la corrupción (ROSE-ACKERMAN, 2001; DELLA PORTA y VAN-

NUCCI, 1997; THOMAS *et al.*, 2000, DELLA PORTA, 2000), los datos son muy negativos de nuevo.

1. La corrupción afecta a la definición e implantación de políticas. Las políticas se definen no para beneficiar a la mayoría o resolver un problema socialmente relevante, sino para beneficiar a aquellos con más voluntad de pagar. La corrupción genera una demanda pública alejada de las verdaderas necesidades sociales; por ejemplo, en Italia el consumo anual de cemento per cápita fue de 800 kgilogramos, el doble que el de Estados Unidos o el triple que el de Alemania o Reino Unido, durante *Tangentopoli* y, como poco, el 80 por 100 de las obras a las que se destinaba eran innecesarias. Los más débiles son los más perjudicados por estas actuaciones que sustraen dinero público que podría emplearse en políticas sociales.
2. También, si se permite, incentiva el desarrollo de burócratas que, en lugar de ayudar, «crean problemas» a los ciudadanos para extraerles recursos.
3. Promociona la presión para el impago de impuestos a cambio de beneficios económicos a los recaudadores, además de la eliminación de normas que perjudiquen fiscalmente a los corruptores.
4. La corrupción incentiva el pago de sobornos para la obtención de contratos o para la concesión de empresas privatizadas, pero estos contratistas o adquirentes tienden a maximizar el beneficio a corto plazo, dada la inseguridad con la que operan en un mercado donde todo depende del mantenimiento en el poder de políticos amigos. Los resultados para la economía nacional y los destinatarios son muy perjudiciales.
5. La corrupción incrementa la desigualdad de ingresos y la pobreza, en concreto, incrementa la mortalidad infantil y reduce la esperanza de vida y la alfabetización. En Ecuador, por ejemplo, los hogares más pobres deben gastar cuatro veces más en sobornos, como porcentaje de sus ingresos, que los hogares más ricos, si quieren acceder a servicios públicos.

5.4. RAZONES INSTITUCIONALES

En primer lugar, existe una creciente presencia de mecanismos legales reguladores de la vida política (TOMPSON, 2001). Ello implica que diferentes normas empiezan a regular la conducta de los políticos y altos funcionarios con mayor detalle, circunstancia que permite descubrir hechos hasta ahora desconocidos. Así, la obligación

de hacer público su patrimonio o sus rentas y las de su cónyuge, o la obligación de pasar por un proceso de investigación antes de su nombramiento hace a los políticos y altos funcionarios más vulnerables. Además, surgen organismos públicos que se dedican a llevar a cabo estos controles, los cuales intentan justificar su presencia con una actividad que pone de relieve más fallos en el sistema y la necesidad de mejorar de nuevo los controles. En suma, las instituciones crean nuevas necesidades de control y generan nuevas normas, lo cual permite descubrir más escándalos que, sucesivamente, exigen mayor control. En esta dinámica, el papel de la judicatura es cada vez más importante. Algunos jueces luchan desde dentro del sistema para desvelar y sancionar casos de corrupción que, en ocasiones, afectan a las más altas autoridades del Estado. Esta lucha tiene una gran repercusión mediática, con lo que la sensibilización social frente a estos problemas se agudiza.

Thierry Jean-Pierre, un juez de instrucción que ejercía en la ciudad de Le Mans, el 8 de enero de 1991, en el marco de una investigación rutinaria por un caso de accidente de trabajo mortal, al interrogar a un antiguo responsable socialista se encontró con la declaración de éste donde se afirmaba que diversos gabinetes de estudio próximos al Partido Socialista (PS) cobraban comisiones de empresas deseosas de obtener contratos públicos. Frente a la opción habitual en la época de tapar esos asuntos, Jean-Pierre decidió iniciar una investigación que le enfrentó con la cúpula del entonces gobernante PS. Meses más tarde, el juez es despojado de sus competencias, pero el escándalo que se produce en la prensa hace que un juez superior se tenga que hacer cargo del caso y que finalmente Henri Emmanueli, tesorero del Partido Socialista y posteriormente Presidente de la Asamblea Nacional, sea condenado a dieciocho meses de cárcel. Más tarde, Thierry Jean-Pierre afirmó: «En quince años la situación ha cambiado mucho. El poder de los jueces ha aumentado»[15].

Incluso en un país de corrupción sistémica, como Nicaragua, la actuación valiente de dos juezas —Juana Méndez y Gertrudis Arias— ha permitido el procesamiento y condena del expresidente Arnoldo Alemán. Ciertamente, ese procesamiento no ha sido sencillo, de hecho ambas juezas han convivido con serias amenazas de muerte y han vivido permanentemente acompañadas de guardaespaldas, pero como dice Juana Méndez: «El caso *Alemán* es un examen para nuestra democracia. Es un caso que parece decirnos: no

[15] *El País Semanal*, serie «Los Incorruptibles» n.º 9, 9 de noviembre de 2003.

basta hablar de democracia y hacer promesas. Lo que construye una sociedad justa e igualitaria es la actitud de cada uno. En Nicaragua hay demasiada demagogia y pocos hechos. Estos escándalos son una lección. Van a permitirnos hallar un equilibrio entre el poder político y la justicia. Son los dos pilares de nuestra sociedad, pero tienen que ser iguales. Queramos o no, el aparato legal es el guardián del sistema. Las dos instancias deben colaborar y no ser enemigas»[16].

Además, los jueces y fiscales han empezado a utilizar las nuevas tecnologías, lo que ha permitido descubrir la forma en que operan los corruptos y pillarles «con las manos en la mermelada» como dijo Antonio di Pietro en el caso Chiesa. El lunes 17 de febrero de 1992, a las 17.30, un empresario de treinta y dos años, Luca Magni, se presentó en Vía Marostica 8, en Milán, en la oficina de Mario Chiesa, presidente del Pio Albergo Tribulcio, una residencia de ancianos fundada en 1700. Magni tiene una empresa que trabaja para el albergue y Chiesa es un claro ejemplo de actor de la red de extorsión que el Partido Socialista de Craxi había montado en Italia. Tras esperar media hora en la antecámara, Magni es recibido. Debe entregar a Chiesa 14 millones de liras, el soborno pactado por la concesión de 140 millones asignada a la empresa de Magni. En el desarrollo de la entrevista, Magni tiene en el bolsillo de la chaqueta un bolígrafo que esconde una grabadora, a su vez, tiene una microcámara en el maletín que lleva en la mano, con la que graba la entrevista, en ella, el empresario le asegura que sólo tiene ahora 7 millones; Chiesa le pregunta que para cuando los otros siete y Magni le promete que para la semana siguiente. Tras el acuerdo, acaba la entrevista y mientras el empresario telefonea a su familia, un grupo de policías detiene a Chiesa que asegura que el dinero es suyo. Pide acudir al baño y allí se libera de un cheque de 37 millones de otro soborno. Después, ingresa en prisión. Todo este operativo ha sido organizado con extremo cuidado por el fiscal Antonio di Pietro, al cual había acudido desesperado Magni unos días antes. Es el comienzo de *Mani pulite*, el inicio del fin de todo un sistema político basado en el soborno institucionalizado (BARBACETTO, GÓMEZ y TRABAGLIO, 2002).

La segunda explicación, fundamento de la anterior, es el redescubrimiento de las instituciones (aspecto en el que posteriormente incidiremos). A mediados de los años noventa se produce una nueva reevaluación de las teorías y estrategias vigentes sobre el desarrollo,

[16] *El País Semanal*, serie «Los incorruptibles», 12 de octubre de 2003.

como ya indicamos previamente. Desde una perspectiva teórica, los avances en las investigaciones de los representantes del institucionalismo económico son también muy importantes para aportar todo un arsenal de ideas que consolidan un nuevo paradigma. La solución esencial para asegurar el desarrollo económico no es eliminar el Estado, sino generar instituciones de calidad[17] que aseguren derechos de propiedad, seguridad jurídica y control de los poderes excesivos del Gobierno. En suma, que la generación de instituciones estatales que aseguren previsibilidad, seguridad jurídica, equidad e imparcialidad es la clave del desarrollo. No se trata, así pues, de dejar un gobierno sin instituciones, sino de reducir poder al gobierno a través de las propias instituciones estatales, las cuales, adecuadamente diseñadas, incentivarán conductas eficaces y honestas en los gobernantes y servidores públicos y desincentivarán conductas corruptas, abusivas y extractivas. Conscientes de esta importancia, diversos organismos internacionales se han preocupado de elaborar índices agregados de calidad institucional por países. De entre ellos, es de destacar el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial. Otro índice muy interesante a estos efectos es el del Global Competitiveness Report, dicho Índice se ha mejorado y sofisticado mucho, incorporando una enorme cantidad de datos y resultados de encuestas, de forma que ha conseguido una mayor validez y fiabilidad. En dicho índice se consideran como componentes del subíndice denominado de requerimientos básicos las instituciones, las infraestructuras, la salud y educación primaria y el entorno macroeconómico.

En suma, que las instituciones tienen valor intrínseco: las instituciones tienen valor constitutivo, son portadoras de valores importantes en sí mismas (por ejemplo, las instituciones democráticas); y tienen valor extrínseco: las instituciones son importantes porque producen efectos valiosos —reducción de incertidumbre, habilitación de comportamientos, cooperación y calidad de las políticas— (ECHEVARRÍA y VILLORIA, 2005).

Precisamente en la debilidad institucional encuentran las bases para la expansión de la corrupción numerosos autores. Como un ejemplo de estos estudios, se ha demostrado que, en Bolivia y Paraguay, en aquellas instituciones públicas donde había mayor ausencia

[17] Las instituciones según Elinor Ostrom son «prescripciones que los seres humanos usamos para organizar toda forma de interacción repetitiva y estructurada» (2005, p. 3). Según North, serían «las reglas del juego en una sociedad; formadas por restricciones formales (leyes, constituciones) e informales (normas de conducta, convenciones), así como las características de su aplicación y cumplimiento. Tomadas en su conjunto constituyen la estructura de incentivos de las sociedades» (1990, p. 3).

de meritocracia —empleados públicos reclutados por razones de confianza política— los servicios se distribuían de forma mucho más discriminatoria contra los pobres, limitando su acceso a servicios públicos o ignorando los objetivos de alivio de la pobreza, que donde la meritocracia era mayor —empleados reclutados por su competencia para desempeñar el puesto— (THOMAS *et al.*, 2000, p. 149).

La tercera explicación nos la facilita la teoría del isomorfismo institucional (DIMAGGIO y POWELL, 1983, 1991). Según esta teoría, las organizaciones funcionan en retículos o campos interorganizativos, en los que se agrupan por entornos de referencia; desde esa perspectiva, las organizaciones públicas pertenecerían a un mismo retículo. En esos campos, la tendencia de las organizaciones es a adoptar arreglos y reglas institucionales consolidadas. Las organizaciones que inician un proceso de estructuración tienen que afrontar un conjunto de situaciones nuevas y, ante ello, recurren a soluciones que ya se conocen y han tenido éxito en el retículo al que pertenecen. El isomorfismo tiende a incrementarse cuanto mayor es el grado de institucionalización del campo interorganizativo. Por ello, numerosos países, frente a problemas de corrupción, adoptan medidas de promoción de la ética o de lucha contra la corrupción que han tenido éxito. En los países menos desarrollados, como consecuencia de la presión de los organismos internacionales, existe además un isomorfismo coercitivo, es decir, se les obliga a implantar ciertas reglas o prácticas si desean recibir ayuda financiera multilateral. Circunstancia que hace que muchas de las nuevas normas no se acaben de implantar nunca.

En suma, la conciencia de que las instituciones son claves para el desarrollo ha llevado a considerar que la corrupción es el principal impedimento al desarrollo (WEI, 1999), dado que es una de las variables clave para explicar el bajo desarrollo institucional y la baja inversión en educación y salud.

5.5. RAZONES DE EFICACIA EN LA GESTIÓN

A partir de fines de la década de 1970, las Administraciones públicas de los países más desarrollados comenzaron un proceso de cambio desde el paradigma burocrático a una nueva forma de gestión y dirección pública. La Nueva Gestión Pública incorpora una serie de propuestas (AGUILAR, 2007) entre las que destacan, a nuestros efectos, las siguientes: la reducción del tamaño del sector público, con las consiguientes privatizaciones y contrataciones externas

de servicios; la ruptura del monolitismo y la creciente especialización mediante agencias; la introducción de mecanismos de competencia en el sistema público; la clientelización y, por último, la expansión de mecanismos de evaluación, sobre todo de eficiencia. Pues bien, todas estas propuestas, junto a sus efectos positivos, generaron también efectos imprevistos. Así, las privatizaciones y las subcontrataciones han sido campo propicio para episodios de corrupción. La creciente competencia y evaluación económica en las agencias públicas ha provocado fenómenos de corrupción ante la reducción de controles previos; esa reducción precisamente se implantó para facilitar la gestión y dejar que los gestores pudieran centrarse en su labor administrativa; no obstante, algunos se aprovecharon de esta confianza. Ante este tipo de circunstancias no previstas una reacción ha sido el desarrollo de nuevos mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción.

Así, en Europa, el Consejo de Europa, desde la creación del Grupo GRECO, en 1999, ha desarrollado una intensa labor en la lucha contra la corrupción, con sus iniciativas de Convención civil y Convención penal, su propuesta de Código de conducta para empleados públicos, sus informes por países o, en 2003, su propuesta de iniciativas modelo sobre ética pública en el nivel local. Por otra parte, consciente de la necesidad de luchar conjunta y coordinadamente contra la corrupción, la Asamblea General de la ONU reconoció en su resolución 55/61, de 4 de diciembre de 2000, que sería conveniente contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, que fuera independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por lo que decidió establecer un comité especial para elaborar dicho instrumento internacional. La Asamblea General, en su resolución 56/260, del 9 de abril de 2002, dispuso que el Comité Especial contra la corrupción negociara una convención amplia y eficaz sobre la materia. Asimismo, pidió al Comité Especial elaborar un proyecto de convención que adoptara un criterio amplio y multidisciplinar que tuviera en cuenta, entre otras cosas, los siguientes elementos indicativos: definiciones; ámbito de aplicación; protección de la soberanía; medidas preventivas; penalización; sanciones y reparaciones; decomiso e incautación; jurisdicción; responsabilidad de las personas jurídicas; protección de los testigos y las víctimas; promoción y fortalecimiento de la cooperación internacional; acción preventiva y lucha contra la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el lavado de activos, así como la repatriación de dichos fondos; asistencia técnica;

recopilación, intercambio y análisis de información, y mecanismos de seguimiento de la aplicación. El texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se elaboró a lo largo de siete períodos de sesiones del Comité Especial, entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003, fecha en que se terminó el borrador de la Convención. El mismo fue aprobado el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General. La Convención se aplica a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos.

Para prevenir la corrupción, la Convención recoge una lista detallada de las medidas que preconizan la aplicación de políticas y prácticas preventivas, la creación de órganos a tal efecto, la aplicación de códigos de conducta para los funcionarios públicos, y criterios objetivos para la contratación y la promoción de los funcionarios así como para la adjudicación de los contratos públicos. Asimismo, aconseja promover la transparencia y la responsabilidad en la gestión de las finanzas públicas así como en el sector privado, con el refuerzo de las normas de contabilidad y auditoría. También se han establecido medidas destinadas a prevenir el blanqueo de dinero, y otras destinadas a garantizar la independencia del poder judicial. Por último, la información del público y la participación de la sociedad se fomentan como medidas preventivas. Por lo que se refiere la incriminación, la detección y la represión, la Convención anima a los Estados Parte a que adopten las medidas legislativas y otras medidas necesarias para conferir el carácter de infracción penal a una larga lista de acciones.

Se trata de las siguientes:

— La corrupción de funcionarios públicos nacionales, extranjeros o de organizaciones internacionales públicas.
— La malversación, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.
— El tráfico de influencias.
— El abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito.

Finalmente, la OCDE comenzó en 1994 a trabajar sobre la corrupción en los negocios internacionales, en 1997 publicó el documento *Corruption: The Issues*, y también en dicho año realizó la «Convención para el combate del soborno de empleados públicos extranjeros en las transacciones vinculadas a negocios internacionales», donde se estableció, para los países firmantes, la penalización

del soborno a funcionarios extranjeros, de forma que quedara incluido en los Códigos penales nacionales dicho tipo penal como un delito con el mismo castigo que el soborno a funcionarios nacionales. En 1998, la Junta del Consejo de dicho organismo solicitó un informe sobre la implantación de la Recomendación del mismo año relativa a la «Mejora de la conducta ética en el servicio público», dicho informe, que incluye estudios sobre 29 países se publicó en 2000 con el título: *Trust in Government: Ethic Measures in OECD Countries*. A partir de estos estudios, la preocupación por la integridad y la lucha contra la corrupción han ocupado un espacio muy importante dentro de la sección *Governance* de la OCDE.

5.6. Razones sociales

Para empezar, en los países más avanzados se ha desarrollado una cultura de desconfianza frente al poder y una mayor preocupación por la forma en que se ejerce el gobierno (Inglehart, 1998). Estos valores postmodernos hacen que la ciudadanía sea más exigente y crítica frente a las distintas variantes de corrupción. Pero en los países menos desarrollados también existe una conciencia cada vez mayor del problema, por la incorporación a la agenda pública del mismo, por la propia dinámica de confrontación y acusación mutua de corrupción entre políticos locales, y por el papel de la prensa en esta materia. De hecho, en los últimos Latinobarómetros la corrupción aparece, agregadamente, como uno de los cuatro problemas más importante en los países encuestados.

Además, y reforzando lo anterior, los cambios producidos en las tecnologías de la comunicación y la vigilancia, cada vez más sofisticadas y más al alcance de cualquiera, provocan que la privacidad y el secretismo hoy sean más difíciles, a lo cual se añade que la cultura periodística ha cambiado (Thompson, 2001). Los códigos y convenciones periodísticos que hasta hace poco disuadían de penetrar en las vidas privadas de los políticos o funcionarios hoy se han relajado, y, en algunos medios se han abandonado totalmente, lo que hace que las denuncias de corrupción y las informaciones sobre la ausencia de virtudes morales de los políticos sean hoy moneda corriente en la prensa.

Todos estos aspectos, en su conjunto, nos llevan a afirmar que la corrupción es hoy, por desgracia, uno de los temas estrella de la política y de la economía tanto a nivel nacional como internacional. Su continua presencia mediática está generando desconfianza insti-

tucional y social, y reforzando, por ello, la desafección política y la justificación del incumplimiento de la legalidad (VILLORIA *et al.*, 2013). Pasemos a continuación a tratar de entender cómo funciona la corrupción, analizando las teorías más importantes que tratan hoy en día de explicarla.

6. ANALIZANDO TEÓRICAMENTE LA CORRUPCIÓN

La corrupción ha sido un problema permanente a lo largo de la historia y, por desgracia, continua siéndolo. De hecho, en el momento actual, la percepción de que existe corrupción no disminuye globalmente sino que, incluso, aumenta (véase *Transparency International*, 2013). Por fortuna, la conciencia de que la corrupción es un grave problema y que es preciso analizarla y combatirla se va consolidando; más aún, se expande la idea de que la corrupción es un reto no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto. No obstante, la comprensión del fenómeno dista de ser completa.

6.1. La teoría del principal-agente

De acuerdo con la teoría del principal-agente, la «corrupción es el abuso de posición para beneficio personal. La posición se refiere a un puesto desempeñado, para el que se otorga una autoridad sustentada en la confianza de un principal, en el que el actor que lo desempeña (agente) debe actuar en beneficio de tal principal (sea la ciudadanía, los accionistas o los miembros de la asociación) y no en beneficio propio» (KLITGAARD, MACLEAN-ABAROA, y PARRIS, 1998, p. 1). Con estas bases, la corrupción se expande cuando el agente dispone de monopolio en la discrecionalidad sobre quién recibe qué y cuánto y, además, no hay control y rendición de cuentas sobre las decisiones. En suma, en el sector público, si hay errores de diseño institucional y se aporta monopolio y discrecionalidad al agente, sin instituciones que promuevan la imparcialidad y la rendición de cuentas, existen muchas posibilidades de que el agente opte por su propio beneficio y no por el del principal (GRAYCAR y VILLA, 2011). Lógicamente, si la ciudadanía percibe que hay monopolio, discrecionalidad y falta de control, sus expectativas de que habrá abuso de poder se disparan y la percepción de corrupción también. La solución al problema de la corrupción, según esta teoría consistiría en

diseñar instituciones que evitaran discrecionalidad excesiva y monopolio y que reforzaran el sistema de controles internos y externos de los servidores públicos. En definitiva, la corrupción se entiende como un acto individual y minoritario, realizado por agentes que actúan racionalmente considerando el beneficio a obtener, las posibilidades de ser capturados y las sanciones correspondientes, en entornos aislados donde hay lagunas de regulación o control; y las reformas para evitarla serían impulsadas por un benevolente principal (la ciudadanía) que reduce los incentivos al mal comportamiento presionando con su voto a favor de las reformas institucionales adecuadas; las cuales son formuladas e implantadas por unos gobernantes que, además de estar interesados en ganar las elecciones, también rechazan la corrupción y luchan contra el ejercicio venal de los poderes públicos por su propia imagen.

Los pocos casos de corrupción que se dan en las sociedades escandinavas o en ciertos países anglosajones se resuelven, efectivamente, siguiendo este modelo. Pero la clave del éxito no es sólo de diseño institucional. En las sociedades nórdicas se observa una alta correlación entre los bajos niveles de corrupción y los altos niveles que presentan un grupo de variables entre las que destacan la confianza social generalizada (medida generalmente a través del indicador de la Encuesta Mundial de Valores que pregunta a los encuestados hasta qué punto se puede confiar en la sociedad en la que viven en la gente a la que no se conoce personalmente), la igualdad social (tanto en términos de igualdad económica como de igualdad de oportunidades) o la percepción del funcionamiento efectivo e imparcial de las instituciones de gobierno. La confluencia de estos factores y su influencia recíproca habría llevado a que en estas sociedades se desarrollara una suerte de círculo virtuoso que mantiene la corrupción en niveles ínfimos. De este modo, en este grupo de sociedades que ya partían de unos niveles de igualdad social por encima de la media europea, el funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno (al no haber caído los gobernantes en la tentación de desarrollar redes clientelares para eternizarse en el poder), así como el desarrollo de políticas universalistas de bienestar (dirigidas a toda la población en su conjunto y no sólo a los grupos más desfavorecidos), habrían ido alimentando un creciente sentimiento de solidaridad social y de confianza generalizada entre los ciudadanos. A su vez, este alto grado de compromiso y cohesión social habría hecho más fácil la confección de las políticas públicas y su efectiva aplicación práctica, gracias a la aparición espontánea de normas informales favorables a la producción de bienes públicos tales como

el respeto a la reglas básicas de convivencia, la aceptación de las obligaciones tributarias, el respeto hacia los espacios públicos o la disposición al activismo social para exigir una respuesta de las autoridades públicas a los nuevos problemas de la comunidad entre otras (ROTHSTEIN, 2011). Con todo ello, los casos de corrupción son excepcionales y, cuando se producen, la respuesta es contundente.

6.2. LÍMITES DE LA TEORÍA DEL PRINCIPAL-AGENTE: LA ACCIÓN COLECTIVA

Sin embargo, la posibilidad de respuesta contundente, de rechazo social a la corrupción, de gobierno responsable y cultura de la legalidad no se produce en la inmensa mayoría de los países del mundo. En muchos de ellos lo que se ha producido es un fenómeno inverso, centrado en la cultura de la desconfianza (PERSSON *et al.*, 2013). En sociedades con alta percepción social de corrupción se ha generado históricamente un círculo vicioso que alimenta la desconfianza social, incentiva el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y, en definitiva, produce una corrupción enraizada y ubicua que es muy difícil de combatir. De acuerdo con ROTHSTEIN y USLANER (2005), en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y sometidas al soborno, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en «un juego de suma-cero entre grupos en conflicto» (ROTHSTEIN y USLANER, 2005, pp. 45-46). En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos. En su lugar, se instala una práctica social depredadora del «sálvese quien pueda» que imposibilita que las autoridades públicas cuenten con los recursos y los incentivos necesarios para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse partícipe de la misma comunidad. Muy al contrario, las políticas gubernativas vendrán incentivadas por una lógica particularista y parcial, expresión típica de la corrupción de la política, que abundará en la espiral del círculo vicioso. Se ha generado, en definitiva, un problema de acción colectiva y es muy difícil salir del mismo.

Un dilema de acción colectiva se genera en aquellas situaciones en las que, si todos los individuos que forman parte de un grupo humano actúan de manera egoísta atendiendo a sus propios intereses, a la larga se puede acabar produciendo un problema colectivo que daña a todos los individuos. Se suele recurrir a ejemplos de teoría de juegos (como el dilema del prisionero) o de explotación de bienes comunes para ilustrar la situación (OSTROM, 1998). Si unos pescadores maximizan las capturas que hacen de los bancos pesqueros que existen en su zona con la intención de obtener los máximos beneficios en el más corto espacio de tiempo, se ven expuestos al agotamiento de tales bancos con lo que al final todos ellos se verán perjudicados. Ante situaciones así, los pescadores suelen ensayar arreglos institucionales para comprometerse colectivamente en la conservación de los caladeros de los que viven. La clave de la solución del dilema de acción colectiva está ahora en que tales reglas se respeten por todos. Sin embargo, para que este arreglo sea sostenible en el tiempo es necesario que se impidan comportamientos oportunistas, ya que desde un punto de vista egoísta la mejor situación para cada uno de los pescadores individualmente considerados sería que los demás cumplan con la regla de contención de capturas mientras yo me la salto. Pero si todos se comportan de esta manera, se habrá producido otra vez el problema colectivo y el banco de pesca (y el futuro del poblado de pescadores) vuelve a estar en peligro.

Trasladado al terreno de la corrupción, un ejemplo proveniente de una reciente investigación sobre un caso de corrupción urbanística en las Islas Canarias (JIMÉNEZ *et al.*, 2012; GARCÍA-QUESADA *et al.*, 2013) nos puede servir de ilustración. Lanzarote ha sido un terreno pionero en España en el ensayo de políticas territoriales sostenibles para impedir una especulación salvaje sobre el suelo que pusiera en peligro los frágiles valores naturales de la isla. En 1991 se aprobó un plan territorial insular con un altísimo consenso social que incluía a los siete ayuntamientos de la isla y a los empresarios del sector turístico. Sin embargo, muy pronto comenzó a observarse que ante una demanda muy elevada de nuevos desarrollos turísticos, las barreras de contención previstas en el plan no funcionaron. Por un lado, determinados promotores inmobiliarios recurrieron a la corrupción para conseguir de algunos alcaldes licencias de construcción que luego han sido anuladas por los tribunales por su ilegalidad. Por otro, muchos alcaldes también utilizaron la no aplicación arbitraria del plan territorial en función de las necesidades de muchos vecinos para construir redes clientelares de apoyo. En defi-

nitiva, la corrupción y el clientelismo fueron los instrumentos utilizados para evitar la aplicación efectiva del plan territorial en muchas partes de la isla. Mediante estos dos instrumentos muchos particulares consiguieron una posición ventajosa que les permitió saltarse las limitaciones impuestas por el plan, pero a costa de la generación de un importante problema de acción colectiva: poner en riesgo la sostenibilidad de la isla y socavar el funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno. Como en el ejemplo de los pescadores, cuando los arreglos institucionales no garantizan el sometimiento de todos los miembros del grupo a las mismas reglas y, por tanto, no controlan los comportamientos oportunistas, la coordinación de los intereses individuales no es posible y el grupo se expone a una situación de dilema de acción colectiva. Esto es lo que suele acontecer en aquellos entornos sociales donde los ciudadanos perciben mucha corrupción; como quiera que las personas, como actores racionales, dependemos mucho de cómo creemos que los demás van a actuar, si nuestra creencia es que la mayoría de los ciudadanos actúan corruptamente y, por ello, con bastante impunidad, todos tenemos incentivos para actuar corruptamente y beneficiarnos de ello (MORRIS y KLESNER, 2012; BARDHAN, 2005).

6.3. ALGUNAS CONCLUSIONES

La conclusión de estas afirmaciones es que la corrupción no se explica tan solo por los defectos de institucionalidad formal (normas, organizaciones públicas, tribunales), sino que requiere también considerar elementos culturales, tanto para los casos en los que la corrupción es alta como para aquellos excepcionales en los que es muy baja. La explicación sería la siguiente, en determinados países, por factores excepcionales, instituciones que controlaban eficazmente al poder se instalaron en un determinado momento y, a partir de su efectivo funcionamiento, fueron generando una cultura de la confianza. En otros muchos países, por el contrario, no se instalaron dichas instituciones y se generó una cultura de la desconfianza que, ahora, es la rémora más importante para poder instalar instituciones efectivas de control del poder y de lucha contra la corrupción. Cuando analizamos los casos de éxito en la lucha contra la corrupción en Europa, vemos que dos tipos de restricciones diferentes se conjugaron para la configuración de un círculo virtuoso (ALINA MUNGIU-PIPPIDI, 2013). Por un lado, las medidas disuasorias legales administradas por la maquinaria del Estado como un poder

judicial autónomo, responsable y eficaz, capaz de hacer cumplir la legislación, así como un cuerpo de leyes eficaces e integrales que cubren los conflictos de interés y la aplicación de una clara separación de las esferas pública y privada. Por otro, lo que la autora llama medidas disuasorias normativas, que incluyen tanto la existencia de normas sociales que incentivan la integridad pública y la imparcialidad del gobierno, como la vigilancia de las desviaciones de esas normas a través del papel activo y eficaz de la opinión pública, los medios de comunicación, la sociedad civil y un electorado crítico.

El problema práctico consiste evidentemente en saber cómo es posible poner en marcha este tipo de «limitaciones institucionales al poder ejecutivo» partiendo de una situación en la que ya imperan las redes clientelares, el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y un sentimiento de desconfianza hacia los demás y hacia las instituciones públicas. Nos engañaríamos si no reconociéramos que este problema es verdaderamente peliagudo. Las sociedades que están bajo la lógica del círculo vicioso de la corrupción tienen muy complicado romper esa lógica. Como dicen CHARRON y LAPUENTE (2011), estas sociedades están sujetas a una situación de trampa política. Debido al fuerte efecto de dependencia de senda o inercia (*path dependency*) que tiene la consolidación de las redes de patronazgo o clientelismo, no es nada fácil conseguir la mejora de la calidad de las instituciones de gobierno y, con ella, el control de la corrupción. Aún siendo claro que la desaparición de las redes de patronazgo depende de la instauración de sólidos y efectivos constreñimientos al poder de los ejecutivos, este es un paso muy difícil de dar. Como dicen estos autores siguiendo a WOLFGANG MÜLLER (2007), un partido político que deseara pasar de una distribución altamente particularizada de servicios públicos a una asignación imparcial, tendría dos difíciles retos ante sí. Primero, tendría que enfrentarse a la oposición de su propia clientela al frustrar las expectativas que ésta habría desarrollado de disfrutar del botín del poder. En segundo lugar, este partido tendría un gran problema de credibilidad para convencer al resto de votantes de que iba en serio y vencer el escepticismo de éstos tras una larga tradición de clientelismo. Ambos obstáculos son realmente complicados de sortear y hacen extremadamente difícil la ruptura de las inercias clientelares y, con ello, la reducción de la corrupción.

Sabemos, como veremos a continuación, cuáles son las políticas que hay que poner en marcha si queremos reducir la corrupción, pero la gran dificultad estriba en saber cuándo será más probable

que tales políticas se implanten efectivamente en un sistema político concreto y de qué factores dependerá que haya actores políticos en ese sistema capaces de escapar de la «trampa política» a la que nos hemos referido y actores administrativos capaces de dar continuidad a las decisiones políticas. Siguiendo a los autores del neoinstitucionalismo histórico que llamaron la atención sobre los efectos de la trayectoria de senda o *path dependence*, en realidad no se puede elegir el momento en el que se puede romper el círculo vicioso de la corrupción porque no es posible vencer esas inercias cuando están en marcha. Sin embargo, lo que nos enseñan estos autores es que hay que estar especialmente atentos a las coyunturas críticas en las que se abren oportunidades para romper con esa lógica. Es en esas coyunturas críticas cuando sí se pueden poner en marcha las reformas oportunas que debiliten las relaciones clientelares y refuercen los controles anticorrupción (TEORELL y ROTHSTEIN, 2012). Pero, además, lo que las mejores prácticas nos muestran es que estas reformas deben tener un enfoque holístico en el que las medidas que se promuevan e implanten den respuesta a la mayoría de los defectos institucionales detectados, desde la falta de independencia judicial a la politización de la Administración, pasando por la ausencia de responsabilidad social de las empresas o la incompetencia de los órganos de control interno y externo. En suma, que hay que lanzar reformas de gran calado y no quedarse a medio camino.

Pues bien, ante esta situación, buscando mecanismos legitimatorios de la acción gubernamental, las políticas de buena gobernanza son una respuesta muy utilizada: mejorar la calidad de las elecciones y evitar todo signo de fraude, reforzar el estado de derecho y luchar decididamente contra la corrupción criminalizada, fortalecer la eficacia y capacidad reguladora de los gobiernos sin que sus decisiones sean capturadas serían algunas de las soluciones esenciales para este complejo y sinuoso problema de la corrupción y sus efectos sobre la fatiga democrática. Sin embargo, a pesar de tener aparentemente las soluciones al alcance de la mano, una gran parte de nuestras democracias tienen enormes dificultades para implementarlas y proceder efectivamente a recuperar legitimidad y apoyo ciudadano a sus instituciones. Si nos centramos en la lucha contra la corrupción, *las razones* fundamentales de la incapacidad de luchar eficazmente contra esta lacra son dos: por una parte, la ineficacia en el diseño y operación de verdaderas reformas holísticas en las instituciones clave del sistema, por otra, la falta de comprensión del fenómeno cultural de fondo que se produce en muchos países (claramente en África, pero también en muchos países europeos y lati-

noamericanos), y que tiene que ver con la cultura de la desconfianza o la mutua expectativa de que no se respetan las reglas que apoyan nuestra cooperación. Esta cultura genera un dilema de acción colectiva, y una trampa social y política, que sitúa en un círculo vicioso, del que es difícil salir, a muchos de nuestros países. La baja cultura de la legalidad es una de las causas del fenómeno, la incapacidad de dar continuidad a las reformas institucionales es otra. La respuesta a la crisis de legitimidad y la construcción de estados de derecho fuertes con baja corrupción pasa, entonces, por entender la naturaleza cultural del fenómeno subyacente y dar la importancia debida a las reformas holísticas, de naturaleza institucional, aplicadas simultánea y consensuadamente. Cómo salvar, en países con problemas serios de corrupción, la dependencia del sendero, romper las inercias y quebrar los ciclos es una pregunta con muy difícil respuesta. Este texto trata de indagar en este problema y aportar alguna solución desde el refinamiento teórico y la delimitación analítica de los conceptos.

7. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La lucha contra la corrupción exige, si quiere tener éxito, medidas estructurales, medidas preventivas, medidas vinculadas a la detección e investigación de conductas corruptas y medidas sancionadoras eficaces. A continuación desarrollamos algunas, aunque en el siguiente capítulo volveremos sobre el tema, eso sí, desde una perspectiva estrictamente institucional, como es la de la construcción del buen gobierno.

1. Las medidas estructurales tienen que ver fundamentalmente con la lucha contra la desigualdad, pues esta es una variable que no solo correlaciona a grandes rasgos con la corrupción, sino también con la preocupación permanente por formular e implantar políticas educativas a todos los niveles que fomenten la conciencia cívica y expandan el compromiso con la ética pública. Todo ello sin olvidar el necesario fortalecimiento del capital social positivo, apoyando para esto todo lo que pueda contribuir a generar una sociedad civil activa y vigilante, densamente poblada de acuerdos y compromisos cívicos y comerciales. Políticamente, desde una perspectiva estructural, una lucha contra la corrupción exige una preocupación por la construcción de una democracia de calidad, una democracia donde existan elecciones libres y justas, un gobierno abierto y que rinda

cuentas, derechos civiles, políticos y sociales garantizados y una sociedad civil democrática, donde las asociaciones estén sometidas también a reglas democráticas, donde los medios de comunicación sean accesibles a los diferentes grupos sociales e informen libre y objetivamente, donde las grandes corporaciones privadas tengan políticas de responsabilidad social, donde la cultura política y el sistema educativo tengan un carácter democrático, etc. (BEETHAM, 1994).

2. Las medidas preventivas, que se deducen de las estructurales, se centran en fortalecer los instrumentos internos de control y democracia de los partidos, el desarrollo de códigos éticos en los partidos, en el Gobierno y en la Administración, y en la formación en ética pública y democracia a dichos actores: partidos y empleados públicos. Desde una perspectiva institucional, la prevención incluye tener un marco normativo que desincentive la corrupción, con normas penales actualizadas, normas que aseguren la concurrencia de ofertas y la transparencia en las contrataciones públicas, normas disciplinarias sencillas y eficaces, normas reguladoras de los conflictos de interés e incompatibilidades coordinadas y sin lagunas. Además, la prevención está vinculada a asegurar un servicio civil meritocrático, suficientemente remunerado y eficaz, socializado en los valores del servicio público. Así como a una Administración que rinda cuentas ante los ciudadanos a través de mecanismos como las leyes de acceso a la información, las cartas de servicios, las políticas de gobierno abierto, los presupuestos participativos, los «ombudsman», o la información sobre patrimonio e ingresos de los cargos públicos, entre otros.

3. Instrumentos de detección e investigación. A pesar de la importancia de todo lo anterior, una adecuada política anticorrupción requiere que existan instrumentos institucionales de detección e investigación de las actividades sospechosas que permitan, en su caso, la acusación de corrupción y la sanción correspondiente. Para ello, se deben incorporar instrumentos como los que siguen:

— Un sistema de denuncias de corrupción y fraude abierto, sencillo y riguroso, que fomente la denuncia sólida y desincentive la denuncia de mala fe.

— Un sistema de protección al denunciante veraz, que evite y sancione las represalias y persecuciones a quien actuó con civismo.

— Una contraloría e inspección especializadas, coordinadas con los servicios tributarios y que tengan acceso a los datos bancarios.

— Una fiscalía (o procuraduría) especializada y con un grado suficiente de independencia.

— Jueces especializados en delitos económicos y de corrupción.
— Un sistema de órganos de control contable, económico y financiero coordinados, profesionales y bien dotados.
— Un órgano de impulso y monitoreo del sistema.

Medidas de lucha son también todos los instrumentos de medición e información que *Transparency International* ha desarrollado, como el famoso Índice de Percepción de la Corrupción, el Índice de Fuentes de Soborno, el Informe Anual de Corrupción, el Barómetro Global de Corrupción, o el muy útil *Tool Kit*, o libro de «Herramientas para el control ciudadano de la corrupción», donde se encuentran cientos de ejemplos de cómo luchar contra la corrupción desde la sociedad civil.

4. Instrumentos de penalización y sanción efectivos y que se cumplan. Finalmente, cuando los datos surgidos de la investigación permitan concluir que ha existido un acto corrupto, fraudulento o inmoral, es preciso que los instrumentos de sanción operen y se evite la impunidad. Ello requiere un sistema penal efectivo, que asegure castigos para los servidores públicos que han incurrido en delitos o faltas. Un sistema, además, que sea capaz de recuperar los fondos robados al país y evite el lavado de capitales obtenidos de forma delictiva. Un sistema disciplinario, para los supuestos menos graves, que también sea eficaz y real. Un sistema de responsabilización económica por los daños patrimoniales causados a la hacienda pública que asegure la restitución del daño. Y, finalmente, un sistema de sanciones administrativas y morales que asegure que los responsables públicos que actuaron indebidamente son, al menos, sancionados con el cese, la publicación en diario oficial de su acción, etc.

Más en concreto, las posibles medidas operativas son casi infinitas, pero por el nivel territorial podemos distinguir, en principio, las medidas internacionales y las nacionales. Las internacionales son cada vez más importantes, como ya vimos, ahora lo importante es que se respeten por los países firmantes; por ejemplo la «OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions», ratificada por la mayoría de los países de la OCDE en 1999, tiene un nivel de cumplimiento bajo a pesar de los cambios normativos internos que desencadenó; o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de diciembre de 2003, es obviada por una mayoría de los países que la ratificaron. Dentro de las medidas nacionales, las hay con participa-

ción de la sociedad civil y de las empresas, e internas, exclusivamente estatales. Entre las destacables por participación de la sociedad civil y las empresas, están los «pactos de integridad», por los que las partes implicadas en las contrataciones y licitaciones públicas se comprometen a renunciar a realizar actos y a usar métodos corruptos. En ellos, las empresas deben establecer sanciones internas para quienes se impliquen en actos de soborno y aceptar la pérdida de la garantía o los avales por incumplimiento del pacto.

En cuanto a las medidas internas, habría que distinguir aquellas destinadas a fortalecer la independencia e imparcialidad del poder judicial, que ya hemos expuesto, aquéllas destinadas a favorecer la moralidad en el legislativo, y los cientos de posibles medidas para el ejecutivo. Concluimos este capítulo indicando que un análisis de cómo fomentar el buen gobierno y prevenir la corrupción, desde un enfoque institucional se desarrollará con más detalle y capacidad analítica a continuación.

CAPÍTULO 5

EL BUEN GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

I. INTRODUCCIÓN

El Estado moderno dio respuesta eficaz a una necesidad de seguridad y orden que todas las sociedades han reclamado a lo largo de la historia (MULGAN, 2007). Más adelante, este Estado también incorporó una obligación de búsqueda del desarrollo económico e, incluso, tras la revolución industrial, una preocupación por el bienestar de sus miembros. El régimen político que, dentro del Estado moderno, mejor ha respondido a estas tres demandas es la democracia. De ahí su avance a lo largo del siglo XX. Pero vivimos un momento histórico, sobre todo a partir del fin de la primera década del siglo XXI, en el que el avance imparable de la democracia parece haberse detenido (MIGUEL y MARTÍNEZ-DORDELLA, 2014). Las encuestas indican una cierta fatiga democrática en muy diferentes países. Entre las explicaciones de esta relativa crisis están: 1) las vinculadas al avance de la desigualdad en el marco de la economía globalizada (FUKUYAMA *et al.*, 2012; STIGLITZ, 2012; PIKETTY, 2014); 2) las basadas en la creencia en un déficit de rendimiento de estos mismos gobiernos (NORRIS, 2012), especialmente a partir de la crisis económica que comenzó en 2008 (MORLINO, 2014); más aún, cuando hemos comprobado que el desarrollo económico, a partir de unos mínimos, puede que produzca un incremento de renta per cápita, pero no produce necesariamente una mayor felicidad (FLEURBAEY y BLANCHET, 2013); 3) las derivadas de la percepción extendida de existencia de corrupción y fraude entre numerosos gobiernos democráticos (véase EUROBAROMETERS 2009, 2011, 2013). Todo esto ha llevado a estudiar los problemas de las democracias y sus imperfecciones, así como los nuevos movimientos sociales de

protesta, sus argumentos y su capacidad de responder a la percepción de inequidad («*social resilience*») (CASTELLS, 2012; DELLA PORTA y RUCHT, 2013).

Centrándonos en el problema de la corrupción, ya hemos visto cómo este fenómeno afecta de forma muy negativa a los componentes clave de legitimación del Estado moderno y de la democracia, veamos ahora cómo analizar la gobernanza del sistema político desde la perspectiva de su integridad y la lucha contra la corrupción.

2. INSTITUCIONES Y MARCOS DE INTEGRIDAD

2.1. EL VALOR DE LAS INSTITUCIONES

Aunque somos conscientes de que las respuestas basadas en reformas institucionales pueden ser insuficientes en países de alta corrupción y clientelismo, como ya antes anticipamos, en todo caso creemos necesario definirlas de cara a presentar un modelo que, en la coyuntura crítica, al generar a medio plazo cambios en la percepción y en los sistemas de expectativas, permita dar el salto hacia el círculo virtuoso antes mencionado. Este modelo de reformas se basa en tres ideas clave: la primera es que la calidad de las instituciones es esencial para el desarrollo; instituciones bien diseñadas pueden generar los incentivos necesarios para el cambio. La segunda es que las instituciones deben ser consideradas en su aspecto formal e informal, y que el éxito del modelo depende de considerar no sólo las normas, sino también los procesos y los órganos adecuados para llevarlos a buen puerto. La tercera, por último, es que este conjunto debe diseñarse de forma holística, de manera que afecte a los pilares esenciales de la sociedad y que considere la interacción entre transparencia, rendición de cuentas, imparcialidad, participación ciudadana e integridad.

Durante muchos años, el desarrollo como crecimiento ha sido visto fundamentalmente en clave de la disponibilidad de factores productivos, ya sean recursos naturales, inversión física de capital, tecnología, capital humano, o una combinación entre ellos (ECHEVERRÍA y VILLORIA, 2005). Más aún, durante bastante tiempo, sobre todo a partir de mediados de los años 1970, se ha generado la idea de que el principal problema para el desarrollo económico era el excesivo desarrollo del Estado y la expansión infinita y fragmentada de las expectativas sociales (ARBÓS y GINER, 1996). En ese momento histórico surge con fuerza la reflexión sobre la crisis de

gobernabilidad (CROZIER *et al.*, 1975), entendida como la incapacidad de un Estado para identificar problemas, definir políticas e implantarlas eficientemente. La gobernabilidad comienza a ser tema de preocupación para políticos y académicos a finales de los setenta coincidiendo con las crisis de las economías desarrolladas, la discusión sobre el agotamiento del Estado de Bienestar y la transición a la democracia de algunos países en desarrollo, específicamente los latinoamericanos. En suma, se desarrolla el tema de la gobernabilidad cuando «las instituciones que ostentan el poder legítimo en una comunidad parecen incapaces de cumplir la misión que tienen encomendada» (DAHRENDORF, 1980). La respuesta a este estado de cosas fue, desde la estrategia macroeconómica, el denominado Consenso de Washington, el cual incorporaba toda una serie de recomendaciones y recetas a los Estados para poder sostener su desarrollo: control del déficit, reducción del endeudamiento público, privatizaciones, reducción del gasto público, etc. Y desde la estrategia de reforma estatal el nuevo paradigma que se propone es el que se conoce como *New Public Management*, con todos sus componentes de subcontratación, cuasimercados, competencia y capacidad de elección por el ciudadano-cliente, separación de dirección y gestión en los servicios públicos, etc. En conjunto, menos Estado y más confianza en la capacidad del mercado para resolver problemas sociales. En ese momento parece que buen gobierno es, ante todo, menos gobierno.

Los legados positivos de ese modelo tienen que ver, esencialmente, con la recuperación del equilibrio macroeconómico y, a corto plazo, con la senda del crecimiento. La aplicación de las duras medidas del Consenso de Washington en América Latina, por ejemplo, dieron lugar a que, tras la denominada década perdida, a mediados de los noventa, las tasas de crecimiento alcanzaran índices desconocidos desde hacía más de dos décadas; en concreto, en 1994 el incremento del PIB en la región fue del 3,4 por 100, las inversiones directas crecieron en más de un 60 por 100, el flujo de capital extranjero llegó al 6 por 100, y la inflación se redujo, en algunos países de forma espectacular. Pero ya en el periodo de 1997 a 1999 el crecimiento se redujo en toda la región y se empezó a percibir el agotamiento del modelo tecnocrático ¿Por qué? Dejando aparte la crisis del peso de diciembre de 1994 y la crisis asiática, que son factores muy importantes para explicar la crisis del modelo, las razones esenciales son tres. En primer lugar, la de creer que se pueden hacer políticas sin considerar las instituciones estatales. La segunda razón, el olvido de la propia política y la sobrevaloración de los modelos tecnocráticos

de gobierno. La tercera, el olvido de la equidad y la necesaria legitimación del sistema.

Por todo ello, a mediados de los años noventa se produce una nueva reevaluación de las instituciones estatales (ECHEVERRÍA y VILLORIA, 2005). Por una parte, por la constatación, a través del milagro asiático, de que el Estado desarrollista, si va acompañado de buenas políticas e instituciones, puede ser un factor clave de progreso económico y social. El desarrollo no se produce en un vacío de Estado, sino con un Estado que toma decisiones adecuadas para promoverlo y que garantiza los derechos y la implantación de políticas educativas y sanitarias eficaces y eficientes. Por otra parte, por los efectos devastadores que tuvo la transición al mercado de los antiguos países socialistas de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, en ausencia de instituciones públicas eficaces. El gran salto al capitalismo sin la red de las instituciones estatales dio lugar a un gran fracaso.

Desde una perspectiva teórica, los avances en las investigaciones de los representantes del institucionalismo económico son también muy importantes para aportar todo un arsenal de ideas que consolidan un nuevo paradigma. De acuerdo con el premio Nobel de economía Douglass C. North, el «dilema fundamental» para explicarse el éxito o fracaso de las sociedades es el conflicto entre eficiencia económica y el egoísmo de los gobernantes, de ahí que, cuando en un país el interés propio de los gobernantes se ha puesto por encima de la eficiencia y el progreso económico, los resultados han sido nefastos para el crecimiento económico y el bienestar social (1981). Para minimizar tal problema, el propio North junto con Weingast defendieron que lo mejor son las constituciones que limitan efectivamente el poder del gobernante (1989). En tal sentido, un poder judicial independiente también es esencial para el desarrollo económico. Pero, además, es clave para tal desarrollo una administración profesional y meritocrática (RAUCH y EVANS, 1999) y, en definitiva, un gobierno con calidad, sobre todo, un gobierno que asegure la imparcialidad en la aplicación de la ley (ROTSTEIN, 2011). En suma, que la generación de instituciones estatales que aseguren previsibilidad, seguridad jurídica, equidad e imparcialidad son la clave del desarrollo. No se trata, entonces, de dejar un gobierno sin instituciones, sino de reducir poder al gobierno a través de las propias instituciones estatales, las cuales, adecuadamente diseñadas, incentivarán conductas eficaces y honestas en los gobernantes y servidores públicos y desincentivarán conductas corruptas, abusivas y extractivas (ACEMOGLOU y ROBINSON, 2012).

Por otra parte, otra fuente de ideas revitalizadoras del papel del Estado tiene su origen en preocupaciones de orden político y moral y se basa en situar la idea de desarrollo más allá del crecimiento económico, incorporando a su acervo la consideración de las libertades y de los derechos políticos y sociales, razonando además su coherencia y compatibilidad con los objetivos económicos del crecimiento. Amartya Sen con su idea de libertad, como medio y como fin del desarrollo (1999), y el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas expresan este nuevo paradigma. En suma, que las instituciones democráticas, además de su valor en sí mismas desde una perspectiva normativa, tienen valor también como generadoras de desarrollo y promotoras de iniciativas preventivas de hambrunas e injusticias lacerantes.

La suma de fracasos históricos y la generación de nuevas ideas sobre el origen del desarrollo provocaron la iniciativa de ir «más allá del Consenso de Washington» en las instituciones internacionales o la distinción entre reformas de primera y segunda generación, señalando entre estas últimas las necesidades de fortalecimiento institucional. El Informe de 1997 sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, es considerado el punto de inflexión definitivo hacia esta tendencia. Basta citar la frase que lo encabeza: «han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas». Hoy en día, en este contexto, las instituciones, en general, se entienden como reglas del juego y pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y normalmente aceptadas por los agentes sociales, los cuales mantienen la expectativa de que dichas reglas y normas formales e informales, que sostienen las pautas, van a ser aceptadas y cumplidas por el resto (Ostrom, 2005). Las buenas instituciones formales e informales serían aquellas que, a partir de un conocimiento acumulativo, acaban siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles (North, 2010), y, por ello, son reglas del juego que constriñen conductas ineficientes, fraudulentas e ilegales en la sociedad y en el Estado, e incentivan lo contrario, además de proporcionar certidumbre. Pero la clave a nuestros efectos es que estas instituciones deben ser generadas, en gran medida, por el propio gobierno al que limitan su poder.

2.2. La buena gobernanza

Llegados a este punto, empieza a ser ya un lugar común aceptar que instituciones adecuadas generan crecimiento y bienestar, y que

estas instituciones adecuadas son la suma de instituciones democráticas, Estado de derecho y gobierno de calidad. Esto es lo que de alguna forma sistematiza actualmente el Banco Mundial con el concepto de buena gobernanza (*good governance*) y los índices de medición de la buena gobernanza a nivel mundial. El Instituto del Banco Mundial (KAUFFMAN *et al.*, 2007), la define como el conjunto de: «... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo» (KAUFMANN *et al.*, 2003, p. 2). Es decir, que serían aquellas instituciones formales e informales que incentivan que el gobierno y la propia sociedad actúen de forma cooperativa y eficiente y evitan conductas extractivas por parte de los gobernantes y desintegradoras por parte de la sociedad. A partir de aquí, quedaría precisar los atributos y requerimientos institucionales específicos de la buena gobernanza, que podrían ser objeto de análisis y medición mediante indicadores, comúnmente llamados, por tanto, indicadores de gobernanza[1]. Esto incluye: 1) el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y reemplazados; con sus dos indicadores que son: Voz y rendición de cuentas; estabilidad y ausencia de violencia; 2) la capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables; con sus dos indicadores: efectividad gubernamental y capacidad regulatoria; 3) el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos, con los siguientes indicadores: Estado de derecho y control de la corrupción.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios o características son: Estado de derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio). Si se analizan en detalle, se puede comprobar

[1] No confundir con el concepto de gobernanza propio de las políticas públicas, en el que lo esencial es que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales» (AGUILAR, 2007, 99). En suma, que la forma de gobernar hoy debe hacerse a través de redes público-privadas y/o con presencia de la sociedad civil.

que, aunque existen muchas coincidencias, también existen divergencias. La más obvia es la inclusión de la equidad en el modelo PNUD y la existencia de un indicador sobre estabilidad en el del Banco Mundial. Ello expresa obviamente la existencia de dos visiones normativas parcialmente diferentes de la «buena gobernanza».

2.3. Los marcos de integridad nacionales

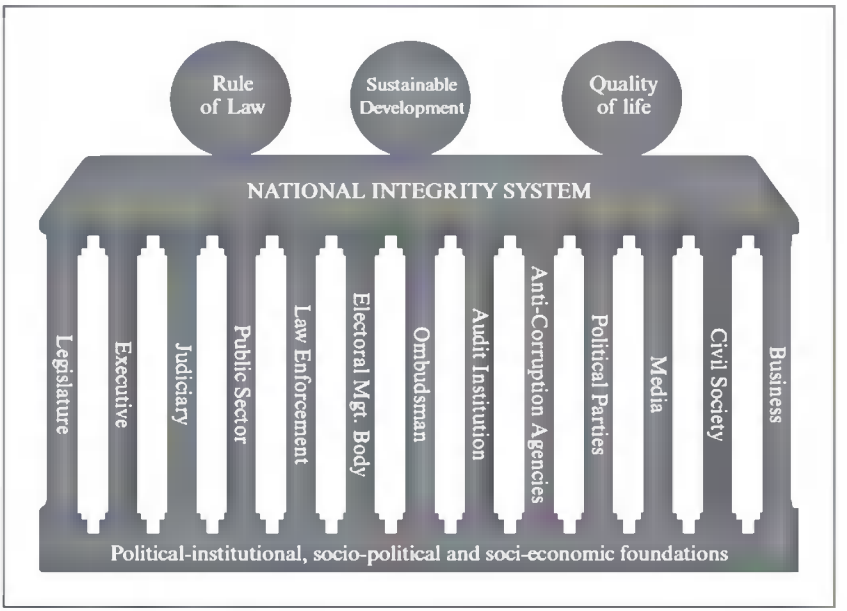
Centrándonos en los aspectos transversales de calidad gubernamental y prevención de la corrupción, desde una perspectiva operativa y más allá de la medición, hoy sabemos, además, que la formulación de políticas de promoción del buen gobierno y de combate contra la corrupción exige tener un diseño interinstitucional y holístico. Un marco nacional de integridad incluye en el diseño, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un programa de desarrollo de la cultura cívica del país correspondiente. Buen gobierno en sentido amplio implica buen Estado y buena sociedad (Villoria, 2011a). Cambiar la cultura cívica es importante, generar las adecuadas preferencias entre la ciudadanía, promover la confianza, construir capital social son actuaciones esenciales, como luego veremos al hablar de cultura de la legalidad. También es importante considerar el sector privado, promoviendo el desarrollo de políticas de responsabilidad social corporativa, estableciendo la responsabilidad criminal de las empresas, sancionando duramente al corruptor y no solamente al corrupto. Desde luego que los partidos y movimientos políticos son también parte esencial en la formulación de una política de integridad global (de la que la integridad de la Administración es solo una parte). Y cómo no, los medios de comunicación deben mantener una política de combate contra la corrupción objetiva y basada en información veraz.

Los pilares de un buen sistema nacional de integridad (véase Figura 5.1) son, siguiendo a Pope (2000): la voluntad política en el ejecutivo de prevenir y combatir la corrupción; un sector público competente, objetivo e imparcial, con adecuados sistemas de contratación y distribución de subvenciones; la existencia de un Parlamento activo en la promoción de buena gobernanza y en el combate contra la corrupción; un eficaz sistema de auditoría y control contable y financiero; partidos políticos comprometidos con la lucha anticorrupción y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente e imparcial, además de competente en la lucha anticorrupción; una defensoría del pueblo y/o varios sistemas de defensa del ciudadano

frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; un organismo central en la detección e investigación de la corrupción, así como en la promoción de medidas de prevención de la misma; unos medios de comunicación que se toman en serio la corrupción y la combaten con la investigación y la denuncia; una sociedad civil bien informada e implicada en la lucha contra los abusos de los poderes públicos y privados; y un sector empresarial honesto y responsable. Cada uno de los pilares puede ser evaluado teniendo en cuenta tres dimensiones: 1) la *capacidad* general de funcionamiento de la institución; 2) su propia *gobernabilidad* interna en términos de *integridad*, *transparencia* y *rendición de cuentas*; y 3) su *papel* en la contribución a la integridad general del sistema de gobernabilidad nacional.

FIGURA 5.1

El marco nacional de integridad



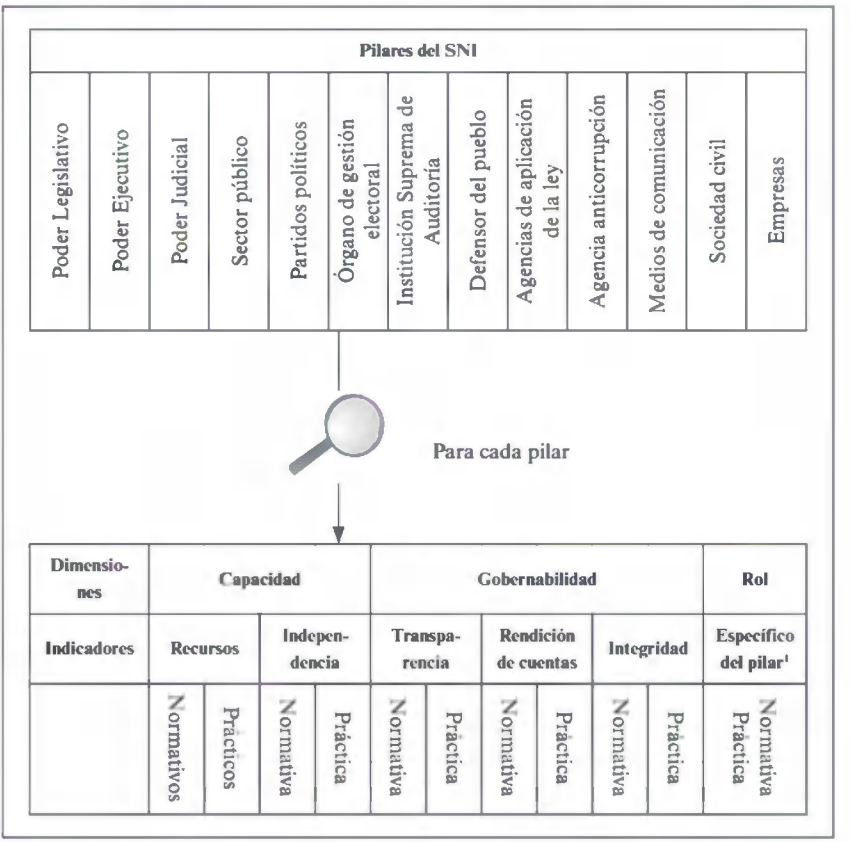
FUENTE: POPE, 2000.

También se tienen en cuenta un conjunto de indicadores específicos en cada una de estas dimensiones (véase Tabla 5.1), a saber: *recursos* e *independencia* en lo que respecta a la capacidad; *transparencia*,

rendición de cuentas e *integridad* en lo que respecta a gobernabilidad; y ciertos indicadores específicos del pilar en cuestión en lo que se refiere al rol. La mayoría de los indicadores se dividen en dos aspectos: *a*) la situación en cuanto al marco formal que rige estas instituciones («normativa»), y *b*) la situación en cuanto a la práctica y el comportamiento real de la institución («práctica»). Esto permite analizar las posibles brechas entre el marco formal y la práctica real.

TABLA 5.1

Marco de indicadores del Sistema Nacional de Integridad



[1] En la dimensión vinculada con el «papel», los indicadores varían según el pilar, ya que los diferentes pilares desempeñan roles distintos en el sistema nacional de integridad.

FUENTE: *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

La adaptación de los marcos de integridad al ámbito local empieza también a tener un amplio eco. Así, Leo HUBERTS, Frank ANECHIARICHO, Frédérique SIX y Judith VAN DER VEER (2008) proponen un marco de análisis comparativo que contiene nueve pasos y que en cada uno de ellos diferencia entre las tareas de descripción y evaluación. Los nueve pasos del modelo de análisis son los siguientes: 1) los actores que forman parte del sistema local de integridad (SLI); 2) el contexto regulador en que opera el sistema; 3) el alcance del sistema o las áreas de riesgo (¿cuál es el grupo de actores cuya integridad trata de controlarse con el sistema?); 4) la interpretación o definición de integridad que se maneja; 5) la posición y el papel de la agencia local de integridad clave; 6) la presencia de políticas de integridad basadas en el fomento de valores (*value driven approach*) y/o en la búsqueda de conformidad (cumplimiento) con las normas; 7) presencia y equilibrio entre mecanismos externos e internos de control; 8) el grado de apoyo político y público hacia el sistema; y 9) la eficacia y eficiencia del sistema. Con los primeros cuatro pasos se trata de hacer el inventario de lo que está presente en el sistema en el momento del análisis. Los siguientes tres pasos (5 a 7) examinan el funcionamiento del sistema en términos de roles, mandatos, políticas, prácticas, de los diversos actores del SLI. Finalmente, los dos últimos pasos analizan el rendimiento del sistema desde el punto de vista de su eficacia, eficiencia y legitimidad.

3. UNA EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS DE CARA A LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

3.1. INTRODUCCIÓN

Cuando España comienza su difícil y amenazada transición democrática, las personas con responsabilidad para diseñar el modelo institucional que habría de regir nuestro sistema político decidieron, probablemente de forma acertada para aquel momento, que las normas deberían incentivar la gobernabilidad y desincentivar la inestabilidad. La experiencia de nuestras dos previas repúblicas había sido descorazonadora, precisamente por su inestabilidad y los conflictos que no pudieron resolver. La experiencia decimonónica de la Restauración aportaba alguna clave, aunque también abría grandes sombras de duda por la consolidación del caciquismo y su déficit democrático. En todo caso, la experiencia británica unida a

ciertos rasgos del modelo alemán podía completar unos buenos marcos de referencia para esta nueva etapa de la historia española. El resultado ha sido bueno, en términos de prosperidad, convivencia y justicia. Pero ha llegado, muy posiblemente, a su punto de agotamiento. Las instituciones generadas dificultan el control y la *accountability* de forma excesiva, son poco incentivadoras de la representatividad y favorecen la opacidad y, con ello, el abuso de poder y la corrupción. Ha llegado el momento de dar un salto histórico y, basados en el aprendizaje sensato y razonable, mejorar las bases institucionales de nuestra democracia.

Resumiendo la situación, la clave para la estabilidad y previsibilidad de un sistema político se entendió que pasaba por asegurar un bipartidismo. Para ello, una normativa electoral que tomara la provincia como circunscripción electoral, unida a la Ley D'Hont y un número de diputados no muy elevado, generaba incentivos para ello. Por otra parte, el control interno de los partidos y la gobernación interna de los mismos se aseguraba con un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Con estos dos elementos ya se configuraban unas bases partidistas que permitirían disfrutar, si sus dirigentes actuaban sensatamente, de la estabilidad necesaria para consolidar una democracia sólida y previsible. A partir de la victoria electoral, máxime si era por mayoría absoluta, el líder del partido ganador podría controlar el legislativo y el ejecutivo, pero, además, con los diseños correspondientes, podría controlar los órganos constitucionales y algunos nombramientos clave del poder judicial. Todo ello aseguraba la gobernabilidad, es decir, la capacidad de seleccionar problemas sociales, buscar soluciones para ellos e implantarlas. Pero no incentivaba ni la representatividad democrática, ni la gobernanza en sentido moderno, hecha de implicación cívica y de sistemas de controles mucho más sofisticados.

3.2. Prevención de la corrupción y marco institucional en España

Como acabamos de decir, en el marco institucional de la democracia española, en su conjunto, prima la búsqueda de gobernabilidad sobre la garantía de representatividad y gobernanza; ello no asegura que los gobiernos sean eficaces en la práctica, pero sí les aporta bases institucionales extra para que puedan serlo. Este hecho influye para que el sistema electoral sea, en realidad, mayoritario y el modelo de partidos que surge derivado de sus reglas tienda a un

imperfecto bipartidismo, en el que los pequeños partidos regionalistas, propios de las regiones con mayor arraigo del nacionalismo, sólo cumplen la labor de terceras partes con capacidad para influir fuertemente, cuando uno de los dos grandes partidos gana pero no consigue la mayoría absoluta. A esto se añade un sistema de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones que pone en manos de la maquinaria de los partidos la decisión clave de quién entra y quién no en los órganos representativos nacionales, regionales y locales. Quien controla el partido controla los órganos representativos, dado que los diputados, por ejemplo, si quieren conservar su escaño deben actuar con disciplina partidista. Además, el líder del partido es, normalmente, el cabeza de lista para las elecciones generales y, si gana, decide con gran libertad quién entra en el Gobierno como ministro, quién sale del mismo y hasta puede controlar los nombramientos de miles de puestos en la Administración, dado el sistema de libre designación y cese para puestos superiores de la maquinaria administrativa. Finalmente, en coherencia con lo anterior, el *marketing* electoral ha ido convirtiendo la selección del Presidente del Gobierno en una pugna entre las dos personas que controlan los dos partidos mayoritarios, con lo que el electo puede sentirse como presidente directamente votado, aunque tenga que pasar por el trámite de la moción de investidura. El sistema, así pues, queda caracterizado por: presidencialismo, ejecutivos de un solo partido, bipartidismo imperfecto, *spoils system* matizado[2] en el nivel superior de la Administración, primacía del ejecutivo sobre el legislativo, capacidad por parte de los líderes de los dos partidos mayoritarios de decidir los nombramientos de los miembros superiores del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, *Ombudsman*, Banco Central, Organismos reguladores, Fiscalía General del Estado y de influir en el nombramiento de la cúpula judicial; todo ello, en su conjunto, hace que el país tenga gobernabilidad, pero que exprese una cierta debilidad en el sistema de representatividad y de «*check and balances*». Es cierto que, al ser España un país fuertemente descentralizado, también existe un cierto contrapeso regional. No obstante, en las regiones controladas por los dos grandes partidos (la inmensa mayoría excepto dos o tres por legislatura), la disciplina de partido también opera cuando es preciso.

[2] Recordemos que deben ser funcionarios previamente los nombrados a partir de Subsecretario hacia abajo, pero el nombramiento es libre y el cese también desde Subdirector General o puestos análogos hacia arriba.

Este hecho no podía dejar de tener efectos sobre la sociedad civil, las empresas y, sobre todo, los medios de comunicación. Con relación a estos últimos, aunque en España existe, por ejemplo, una gran variedad de medios audiovisuales, la pluralidad no está garantizada, pues no están representadas en el sector todas las ideologías del espectro político. Existe variedad de contenidos pero sólo en dos ejes ideológicos muy concretos, que coinciden con los dos grandes partidos. Además, precisamente por la omnipresencia del bipartidismo, lo normal, también, es encontrarse con un «*advocacy journalism*», es decir, periodistas que se sitúan constantemente a un lado u otro de la línea que marcan estas dos grandes formaciones políticas. Estos partidos, a través de los gobiernos que controlan, son, además, los que otorgan las licencias o concesiones de servicios audiovisuales, y la concesión no es, en esta lógica existente, apolítica. Respecto a la sociedad civil, existe una gran dependencia de las organizaciones no lucrativas (ONL) de los fondos públicos y como la mayoría de las organizaciones obtiene o pretende obtener recursos de todas las administraciones, ello reduce su autonomía para controlar y criticar a las autoridades públicas. En suma, la democracia española está excesivamente controlada por los dos grandes partidos, lo cual reduce y desincentiva el involucramiento de los ciudadanos en el espacio público. Finalmente, en cuanto a las grandes empresas, no hay que olvidar que la regulación del sector depende de los gobiernos y que, además, una parte muy importante de su negocio procede del sector público. Todo ello hace que también traten de tener relaciones cordiales con los grandes partidos. Sobre todo los bancos son organizaciones que influyen enormemente en las finanzas de los partidos (máxime en los dos grandes), siendo esta conexión una fuente importante de preocupación en relación con la captura de políticas.

Las consecuencias de todo este modelo para un sistema nacional de prevención de la corrupción (NIS) no son positivas. La independencia de las instituciones se halla siempre en peligro, pues la presión de los dos grandes partidos, sobre todo del que tiene el gobierno, sobre el legislativo, el judicial (en menor medida) y sobre todos los órganos constitucionales y regulatorios es muy fuerte cuando se tocan sus intereses más preciados. La transparencia, por su parte, queda como una referencia más simbólica que real, pues dificulta la acción de gobierno, entendido éste como poder y no como servicio. La rendición de cuentas entorpece los comportamientos estratégicos gubernamentales y su mejora es contraria a los intereses del partido en el gobierno que, nuevamente, ve en ello más un riesgo que una oportunidad. Finalmente, la integridad queda en el apartado

de las declaraciones simbólicas y la real implantación de las normas choca con los intereses inmediatos del poder y sus redes. Ninguno de los dos grandes partidos, así pues, ha tenido hasta ahora interés en mejorar profundamente el estado de cosas; pues, aun cuando al ser oposición les interese cambiarlas, tan pronto llegan al poder olvidan sus promesas y el ahora partido de oposición tiene poca legitimidad para reclamar lo que él no ha hecho. El resultado global es un modelo que, aunque en términos legales pueda parecer adecuado, dadas las exigencias constitucionales de la Unión Europea y del isomorfismo institucional (copiar las tendencias de los países líderes institucionalmente), en la práctica tiene una enorme cantidad de lagunas, sobre todo cuando las mayorías absolutas garantizan un control casi absoluto de los mecanismos institucionales.

Todo ello se desarrolla en un marco de cultura cívica caracterizado por la desconfianza institucional y la baja implicación cívica, las cuales se refuerzan precisamente ante la incapacidad de la sociedad civil de crecer en un entorno tan dependiente de los intereses de los dos grandes partidos y de las redes mediáticas, empresariales e institucionales que se tejen a su alrededor. Una sociedad civil que desconfía tiene muchas más dificultades para agregarse y demandar cambios, con lo que la esperanza de un fuerte apoyo efectivo de la sociedad civil al cambio institucional no es previsible, aun cuando en las encuestas lo vea favorablemente. La consecuencia de todo lo dicho es que los cambios que España necesita, desde la perspectiva del sistema nacional de integridad, chocan, además de con los intereses de los dos grandes partidos, con una creencia de fondo, apoyada institucionalmente, de que la gobernabilidad se pone en peligro con estos cambios y que el sistema necesita ante todo estabilidad, eficacia y orden. Algo que tiene su origen en el modelo de transición española a la democracia (pactada con el antiguo régimen) y en las fallidas experiencias históricas de democracia excesivamente «politizada» (I y II Repúblicas sobre todo). La clave, así pues, está en cambiar el sistema de preferencias de los dos grandes partidos y en hacer ver que, precisamente la integridad y la *accountability* son la mayor garantía de orden, eficacia, estabilidad y justicia. Algo nada fácil.

3.3. Breve análisis por pilares institucionales

En cuanto a los puntos fuertes y débiles de los distintos pilares procederemos a agrupar los resultados del análisis y a resaltar lo más destacable:

— *Poder Legislativo:* La rendición de cuentas es el principal problema del legislativo español, dado el sistema de listas cerradas y bloqueadas que favorece la lealtad al partido antes que al distrito electoral. Por otra parte, la capacidad de controlar al ejecutivo, sobre todo cuando existe mayoría absoluta, sería otro punto débil, pues los parlamentarios disponen de muy pocos recursos e instrumentos para compensar el poder gubernamental. También es cierto que el mecanismo de control interno existente, a través de la disciplina de los grupos parlamentarios, dificulta la corrupción. No obstante, existen déficits importantes en la transparencia, por ejemplo, en el seguimiento de la huella legislativa o en el uso de fondos para viajes; así como un control débil de los conflictos de interés, las agendas de reuniones y las incompatibilidades, además de la inexistencia de un código ético para guiar su labor.

— *Poder Ejecutivo:* El poder ejecutivo ha tenido un problema importante de transparencia, esencialmente por la inexistencia de una Ley de Acceso a la Información hasta el año 2014, que por fin entró en vigor, y por la cultura de opacidad tradicionalmente existente. En todo caso, es importante señalar que la Ley no afecta al Gobierno como órgano político (por ejemplo, el secreto sigue siendo un requisito de la acción del Consejo de Ministros), lo cual refuerza su imagen de opacidad y las posibilidades de que existan influencias indebidas sobre sus decisiones. Su principal punto fuerte, coherente con la sobreprotección institucional de la gobernabilidad, es la independencia y la capacidad de dirección política. El Gobierno, sobre todo cuando tiene mayoría absoluta, gobierna con un control bastante efectivo del sistema interno. Otra cosa es el control de la realidad externa, que, como se ve con la crisis económica actual, hace al Gobierno depender enormemente de los mercados y los compromisos comunitarios e internacionales. En todo caso, es importante destacar que, a pesar de tener un código de conducta y unas normas de incompatibilidades y conflictos de interés rigurosos, no existe órgano público con real capacidad de controlar la integridad de sus miembros. Todos los rasgos negativos del sistema de control de la integridad se acentúan en el nivel autonómico y local. Finalmente, su sistema de rendición de cuentas es defectuoso pues los órganos de control horizontal se encuentran bastante dominados por el gobierno y los otros poderes del Estado, sobre todo el legislativo, no dejan de estar en desigualdad de condiciones frente a su capacidad económica y de información. Un aspecto preocupante de su déficit en la transparencia y rendición de cuentas es el procedimiento de elaboración de proyectos de ley, donde existe gran opa-

cidad en las agendas de reuniones, la selección de expertos (excepto, formalmente, en el ámbito sanitario) y las garantías de equilibrio entre actores afectados.

— *Poder Judicial:* Formalmente, el poder judicial tendría como punto fuerte la independencia, reconocida de forma expresa constitucionalmente y garantizada legalmente; en la práctica, es también posible ejercer su labor con plena independencia por parte de los jueces, aun cuando su órgano de gobierno está fuertemente politizado y los miembros de los Tribunales superiores se nombran con una cierta influencia política. Por ello, existe un incentivo, para los jueces que quieran llegar a los puestos superiores del sistema, de subordinar su plena independencia a ciertos compromisos políticos. Los puntos débiles más importantes son, sobre todo, la falta de recursos y la sobrecarga de trabajo, así como la débil rendición de cuentas existente en la práctica, no tanto en la norma, donde existen regulaciones mejorables, pero suficientes. Los jueces actúan normalmente con ética, responsabilidad y rigor, pero la esporádica irresponsabilidad, corrupción e ineficiencia no han sido hasta hace poco suficientemente sancionadas; por fortuna en este campo, la situación está cambiando. Se está trabajando en un Código de Ética y las mejoras en su transparencia están siendo muy loables, al menos en los aspectos controlados por el Consejo General del Poder Judicial. Aún no existe una regulación suficiente de sus excedencias para trabajar en el sector privado, ni un sistema que evite su entrada y salida en la actividad política con garantías de retorno a la actividad judicial.

— *Administración y Sector Público:* En cuanto al sector público, la imparcialidad es, formalmente, el punto fuerte, siguiendo la línea ya antes avanzada de la protección institucional de la gobernabilidad. España tiene un modelo de burocracia weberiana en la Administración central desde principios de siglo XX, ello favorecería una aplicación imparcial de las normas y una implementación no excesivamente sometida al clientelismo y el patronazgo (problemas que sí existen en la Administración local). No obstante, el sistema de libre designación para los puestos superiores del sistema y la ausencia de una función directiva profesional hacen que, en la práctica, se tenga aún una Administración excesivamente influenciada por los cambios de partido en el gobierno. También se puede decir que la normativa de contratos es, en términos generales, adecuada aunque en su aplicación práctica se ha podido, en demasiadas ocasiones, abusar de ciertas posibilidades que abre la ley, como los contratos de adjudicación directa o los «modificados» de obras. El control en estas áreas debe reforzarse, como los casos del sobrecoste del AVE a Barcelona

nos demandan. Los principales puntos débiles tienen que ver con la opacidad (igual que para el ejecutivo, no ha existido Ley de Transparencia y Acceso a la Información hasta 2014 y eso se nota) y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, sobre todo en la práctica. La implementación de la Ley de transparencia será clave para ver la evolución en este ámbito; hoy existe ya un Portal de Transparencia en el Estado y un Consejo de Transparencia que empieza, con bastante retraso, a organizarse y poder cumplir con su función. Por otra parte, la ineficiencia, ineficacia, despilfarro y corruptelas no han estado suficientemente controladas, ni sancionadas. No obstante, la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera empieza a dar sus frutos y el control de los gastos es ahora mucho más riguroso; máxime con la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. También, si se aplica seriamente la Ley de transparencia, se podrá comprobar el plan de objetivos de los ministerios y organismos públicos, su ejecución y costes y la evaluación de su implementación. Desde el análisis de la integridad, ha sido muy destacable la baja preocupación por la educación de los funcionarios frente al problema de la corrupción y el muy bajo uso de la sanción disciplinaria incluso en casos de hechos muy graves. También es sorprendente la inexistencia de controles frente a las «puertas giratorias» de los altos funcionarios del Estado y la facilidad con la que se entra y sale en la actividad política sin pérdida de la condición de funcionario. La Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, de acuerdo a su Preámbulo, trata de incluir en una única norma las disposiciones relativas al nombramiento de los altos cargos, introduciendo nuevos mecanismos que garanticen la idoneidad del candidato, que permitan un análisis previo de la posible existencia de conflictos de intereses y que aseguren el control del órgano que tiene asignadas las competencias en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses. Por otro lado, la ley también aclara el régimen retributivo, de protección social, de uso de recursos humanos y materiales así como de incompatibilidades. Por último, la ley refuerza el control del cumplimiento de sus disposiciones, dotando al órgano competente para ello, la Oficina de Conflictos de Intereses, de nuevas competencias y medios para desarrollar sus funciones. En cualquier caso, no le aporta el nivel de independencia necesario para realizar adecuadamente su trabajo.

— *Las Agencias de imposición del Derecho (policía y fiscalía):* Las agencias de aplicación coactiva del derecho destacan por su imparcialidad y profesionalidad; también es aceptable su nivel de rendición de cuentas, sobre todo en lo relacionado con las sancio-

nes a comportamientos corruptos y desviados éticamente, especialmente entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, donde las unidades de asuntos internos funcionan con eficacia. La naturaleza jerárquica de estos órganos favorece este comportamiento, aun cuando existe siempre el peligro del *esprit de corps*. La debilidad fundamental está en los pocos recursos con los que cuentan para desarrollar su labor y en la presión social y mediática con la que trabajan. Un código ético para la función fiscal y una mejora de la regulación de los conflictos de intereses y los controles postempleo tal vez sería necesaria. Es incomprensible que en la Ley de Transparencia no se incluya al Ministerio Fiscal, formalmente no está afectado por la misma.

— *El Órgano de Gestión Electoral:* El órgano de gestión electoral es el pilar que puede ser mejor valorado de todo el SIN en independencia e imparcialidad. Es curioso que, de los órganos de control, es el único en el que la mayor parte de sus miembros son seleccionados por sorteo (entre jueces y entre la ciudadanía), aunque los partidos también intervienen (en este caso, controlándose mutuamente). Ello deja fuera a los dos grandes partidos del control del mismo, con las ventajas que para la integridad se derivan de este hecho. Tal vez sería deseable que se introdujera un Código ético y se mejoraran las normas de conflictos de interés del órgano. La mejora de la transparencia en el órgano está en marcha, aunque lentamente.

— *El Defensor del Pueblo:* El Defensor del Pueblo es una institución que tiene garantizada suficiente independencia y la ejerce razonablemente. Es cierto que tiene que mejorar su sistema de rendición de cuentas en la práctica, pues su nivel de gestión interna ha sido tradicionalmente poco transparente en cuanto a la eficiencia y eficacia de sus actividades; también requeriría de un código ético y normativa interna de integridad, aun cuando en la práctica nunca ha tenido problemas de corrupción interna. En todo caso, está mejorando significativamente su nivel de transparencia, como se puede ver a través de su Portal. Por desgracia, es una institución que no ha sido suficientemente usada en la promoción de la integridad en el sector público, aun cuando realice, en general, una labor bastante aceptable de impulso de la legalidad del sistema.

— *El Tribunal de Cuentas:* El Tribunal de Cuentas (TdC) es, no sólo el supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Estado y su gestión económica, sino que también es un órgano de enjuiciamiento de la responsabilidad contable y controla las finanzas de los partidos y los procesos electorales. Por ello, constitucional y legalmente es un órgano con gran independencia, pero en la práctica

está influenciado por los dos grandes partidos, que no podían permitir que un órgano de esta importancia quedara fuera de su control. En general, es un órgano que tiene recursos suficientes y personal bien preparado, pero no es un órgano suficientemente eficaz en el control de la eficiencia y eficacia del sector público, dado que se limita a controles muy formales. También debería mejorar su normativa interna de integridad y la rendición de cuentas de su gestión interna, donde fenómenos de, al menos, aparente nepotismo han dañado su imagen. La transparencia en su Portal es mejorable y habrá que ver cómo lidia con el derecho de acceso. Su control de la financiación de los partidos es bastante formal, en gran medida porque la normativa existente, que se ha mejorado gracias a los propios informes del TdC, no le ha permitido ir mucho más allá. Una mejora en este ámbito será esencial para la lucha contra la corrupción y el control de las finanzas de los partidos. La aprobación de la «Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas», supone un avance claro en la materia, pues resuelve definitivamente su capacidad sancionadora y facilita mucho su actividad investigadora; en concreto, al abrir fórmulas de colaboración entre el Tribunal y determinados organismos públicos y entidades de crédito, para la obtención de la información necesaria para la correcta fiscalización de las cuentas de los partidos políticos y fundaciones y entidades vinculadas. Desde la perspectiva de la eficacia, la nueva norma exige que la función fiscalizadora del Tribunal se extienda a verificar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género.

— *Los Partidos Políticos:* Dado su papel esencial en el sistema democrático español, podemos decir que la regeneración democrática se juega esencialmente en este ámbito. Las cúpulas de los partidos políticos, esencialmente los dos grandes partidos, de forma coherente con lo hasta ahora expuesto, han tenido un control casi absoluto de las instituciones del país; de hecho, ellos mismos han podido definir los recursos públicos que se asignan para su financiación, lo cual ha generado inequidades evidentes, así como controlar al controlador de sus cuentas, el tribunal de Cuentas, que jamás les ha sancionado por incumplir con las normas de financiación. Sus debilidades más notables han estado en su falta de

transparencia y rendición de cuentas en la gestión interna, su oligarquización y su falta de compromiso suficiente con la lucha anticorrupción hasta muy recientemente (al menos los dos grandes nacionales y los tres grandes regionales —CiU, PNV, CC). Ciertamente, la Ley de Transparencia les obliga a muy poco, pero lentamente han ido asumiendo obligaciones que hacen que, hoy en día, sus páginas web nos aporten datos sobre sus cuentas, sobre el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, sobre gastos electorales, sobre sus fundaciones, etc. En términos de rendición de cuentas interna, es interesante ver cómo, tras la transición, la celebración de Congresos se realizaba en plazos muy breves, el PSOE cada dos años y AP anualmente; a partir de 1983 pasaron ambos a hacerlo cada tres años, y en el PSOE desde 2000/2004 ya se fue a cuatro años. También se pasó de la elección de delegados por agrupaciones locales y con voto personal a la elección por delegaciones regionales o provinciales y voto por delegación. A todo ello se añadió un control férreo por las direcciones de las listas electorales y de los nombramientos de directivos en empresas públicas o en las cajas de ahorro, etc. Por ello, el control interno de las cúpulas casi desapareció y los casos de corrupción interna entre sus élites se tapó de forma solidaria. Hoy en día, por fortuna, la tendencia a la centralización y el control parece estar en horas bajas, por ello, en algunos partidos se ha establecido el instrumento de las primarias internas para elegir a los dirigentes de los partidos e, incluso, las primarias abiertas para los candidatos regionales y nacionales, aunque con resultados no siempre positivos en términos de paz interna. La modificación de la Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos introduce algunas mejoras en el sistema, esencialmente: la mejora de la regulación del cauce a través del cual han de realizarse las donaciones; la clarificación del concepto de donación a un partido político, la referencia a la recepción de éstas mediante mecanismos de financiación participativa, la previsión de supuestos de devolución de donaciones indebidas y de ingreso en el Tesoro; la prohibición de donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas y de condonaciones de deuda por entidades de crédito; la ampliación de la información económica y contable que, de acuerdo con el principio de transparencia, los partidos políticos y las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellos han de hacer pública; la regulación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera y su comparecencia ante la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas; la obligatoriedad

para los partidos de aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación y establecimiento de los principios en los que habrá de inspirarse aquella actividad; la introducción en materia de financiación, junto a las faltas muy graves, de faltas graves y leves y sus correspondientes plazos de prescripción; la previsión de sanciones para cada tipo de infracción; o la especificación de las circunstancias que determinan la existencia de «vinculación» de una fundación o de una asociación a un partido. Más aún, de acuerdo con el nuevo Código Penal, la financiación ilegal de los partidos se convertirá en delito.

— *Los Medios de Comunicación:* Los medios de comunicación han investigado y expuesto de forma bastante eficaz los casos de corrupción existentes en España. No obstante, en términos generales, tienen bastantes problemas de transparencia, rendición de cuentas e independencia en la práctica. El hecho de que no exista una institución independiente a nivel estatal que regule y permita exigir cuentas por las acciones de los medios de comunicación audiovisual, que cree estándares éticos o mecanismos de integridad y transparencia es clave para explicarse esta lamentable circunstancia.

— *La Sociedad Civil:* La sociedad civil en España es débil, por lo que su capacidad de controlar al gobierno y de influir en las políticas públicas es reducida. No obstante, normativamente tiene independencia y capacidad de obtener recursos, aunque en la práctica depende aún demasiado de los poderes públicos. Ha mejorado mucho en sus niveles de transparencia, rendición de cuentas e integridad, como se puede comprobar analizando las páginas web de las ONG,s más importantes.

— *El Sector Empresarial:* El sector empresarial español desarrolla una alta actividad de influencia en la defensa de sus intereses, aunque existe una gran diferencia por sectores y volumen de negocio, lógicamente. Está mejorando bastante en sus normas de gobernanza, pero queda aún bastante por avanzar, especialmente en aspectos vinculados al control de la corrupción interna y externa y sus mecanismos de *compliance*. Con algunas excepciones, su compromiso social en la lucha contra la corrupción ha sido bastante bajo. En materia de transparencia, la Ley actualmente en vigor afecta a las empresas, cuando son concesionarias o si reciben subvenciones y contratos del sector público; será interesante ver cómo se va implementando la norma en este ámbito. En todo caso, la actividad de influencia es bastante opaca en España y la regulación de cara a controlar la influencia indebida es deficiente (VILLORIA *et al.*, 2015).

3.4. Conclusiones y propuestas

Hemos visto cómo, para entender la expansión y pervivencia de la corrupción en España, es muy importante considerar la institucionalidad informal y cómo esta se basa, en parte, en las expectativas de que la corrupción es parte del sistema. En su conjunto, una característica general del marco español es que, con alguna excepción, como la inexistencia de la Ley de Acceso a la Información hasta hace unos meses, el marco formal de normas está suficientemente desarrollado, pero la aplicación de las mismas dista de ser la adecuada. Existen una institucionalidad informal en la que prima la desconfianza, la opacidad y la ineficiencia, lo cual hace muy difícil la implantación de normas que obliguen a lo contrario. Cualquier laguna legal es aprovechada para asegurar que el funcionamiento tradicional del sistema perviva. Cambiar esas percepciones, incentivar mejores preferencias, transformar las expectativas de nuestros servidores públicos y de nuestros partidos será esencial para un cambio de modelo. No obstante, mientras tanto, será necesario intentar, a través de los cambios en la institucionalidad formal generar la percepción de que la lucha contra la corrupción va en serio y que podemos ganar esta batalla.

Por ello, y tras analizar todo el sistema, terminaremos con una serie de recomendaciones.

— Se debe mejorar la independencia del legislativo y la rendición de cuentas de los legisladores con respecto a su distrito electoral, sin caer en un sistema imprevisible y caótico en el apoyo al gobierno; para ello, la introducción de algunas modificaciones en el sistema electoral (desbloqueo de parte de las listas cerradas, creación de diputados elegidos en distritos uninominales, medidas para mejorar la proporcionalidad, por ejemplo) podrían contribuir a estimular un funcionamiento interno más democrático de los partidos y a favorecer la rendición de cuentas de los representantes ante sus representados si se unen a otras medidas que refuercen la *accountability*.

— Se debería crear un código ético del diputado y actualizar la normativa de incompatibilidades y conflictos de interés de los legisladores.

— Sería conveniente despolitizar los órganos superiores del poder judicial. El establecimiento de una carrera judicial con criterios claramente meritocráticos y objetivos podría ser una solución para el acceso a los puestos en los tribunales superiores.

— Convendría actualizar la normativa de conflictos de interés de jueces, magistrados y fiscales, regulando, entre otros aspectos, los controles a la excedencia y a los empleos aceptables tras ella.

— Son necesarias mejoras procesales para hacer más eficaz la persecución de la corrupción. Tal vez la encomienda a los fiscales de la investigación haría más viable el sistema. En todo caso, una reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal parece imprescindible.

— Es necesario aprobar una ley de responsabilidad judicial. En ella, se incorporarían prácticas ya existentes, como la comparecencia del presidente del CGPJ ante las Cámaras anualmente o el desarrollo de las estadísticas judiciales y se deberían regular de forma más eficaz las responsabilidades por errores y dilaciones indebidas.

— La despolitización del CGPJ es esencial. La solución no es sencilla. Tal vez el nombramiento de sus miembros por sorteo entre magistrados calificados y entre abogados y juristas de reconocido prestigio, con una entrevista selectiva pública posterior en el Congreso y Senado para estos últimos, fuera una solución a plantearse.

— Es necesaria la implantación efectiva de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, de forma que garantice la transparencia de nuestras instituciones públicas; para ello, sería importante:

1. Que exista un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz, pues de lo contrario ni con buena voluntad se podrá dar la información exigida.
2. Una simplificación exigente de normas y procedimientos. Si esta simplificación no se produce, la información será difícilmente clara, estructurada y entendible.
3. Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. En este caso, nos encontramos ante un problema de voluntad política, no tanto ante un problema técnico, pues la ingeniería informática y de telecomunicaciones tiene respuesta a estos problemas. Considerando los antecedentes en tantas políticas y programas españoles, parece que va a ser muy difícil superar este reto. El trabajo por silos es parte consustancial de la cultura organizativa española, los departamentos del mismo gobierno no se pasan información entre ellos, ni siquiera dentro de los ministerios las Direcciones Generales se la pasan, con que imaginemos cómo se la pasarán entre administraciones diferentes y de partidos distintos.
4. Una garantía de agilidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma. Este reto pertenece a

lo que denominaríamos «*back office*»; la reestructuración interna de procesos para garantizar la renovación informativa y la inmediata publicidad debe ser desarrollada en cada unidad de gobierno.

5. Una garantía de reutilización de los datos, por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste. Para ello, será importante el compromiso de todas las Administraciones con esta forma de presentación de datos, tan importante para el adecuado control del gobierno y con tantas posibilidades para la generación de riqueza. Por ejemplo, en 2012, en el Reino Unido, el 75 por ciento de los datos de www.data.gov.uk eran reutilizables y de propiedad abierta.

6. Un sistema de incentivos para el cumplimiento. Para ello, los premios a la transparencia, o los *rankings* gestionados por organismos independientes son una fuente excelente de promoción del cumplimiento de las normas.

7. Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos. Existen enormes fallos en la LTBG en esta materia.

8. Un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos. Este requisito se refiere mayormente al derecho de acceso, aunque en publicidad activa también son importantes los procedimientos de control y demanda. Así como el control de calidad del proceso de implementación.

9. Una formación de los funcionarios afectados, en técnica y en valores. La ley en este sentido exige el desarrollo de un plan de formación en la materia, que, a nuestro juicio, debería completarse con una formación en gobierno abierto y en integridad.

10. Un presupuesto suficiente. De acuerdo con la Oficina de Auditoría Británica, la media de gasto por departamento en la implantación del sistema de open data es de entre £53,000 y £500,000, lo cual indica que la implantación de la LTBG exigirá una inversión importante, no sólo en tecnología, sino también en tiempo de trabajo de funcionarios relevantes.

11. Un órgano político impulsor con relevancia y peso político. En este caso, la LTBG pone para la AGE al Ministerio de Presidencia a la cabeza, es una buena idea, dado el peso extraordinario de la Vicepresidencia en la labor del Gobierno y su coordinación.

12. Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros. Habrá que ver cómo se estructura finalmente el Consejo de Transparencia, pero, por ahora, la independencia del órgano no parece asegurada plenamente.

— El Gobierno de España debería potenciar efectivamente políticas de gobierno abierto, participativo y responsable. Su compromiso con el *Open Government Partnership* es un buen camino, que habrá de desarrollarse plenamente .

— Es recomendable la aprobación de una Ley de Rendimientos del Gobierno, que obligue a todos los organismos públicos a elaborar un plan estratégico y presentarlo al Congreso, con una rendición de cuentas anual de su cumplimiento.

— Es preciso promover el desarrollo de la Contabilidad Analítica y el cálculo y publicación de los costes reales de las diferentes actividades y servicios de los organismos públicos. La ley de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria ha sido hasta ahora un buen instrumento para la mejora de la eficiencia del sistema.

— Hay que promocionar la evaluación de políticas y programas y el análisis de los Costes y Beneficios que proporciona cada una de las distintas instituciones públicas a los ciudadanos.

— Hay que impulsar sistemas de empoderamiento a los empleados públicos, mediante una plataforma abierta de propuestas y sugerencias por parte de aquellos para el ahorro de gastos en sus respectivas instituciones (con el posible establecimiento de premios o incentivos para las mejores iniciativas).

— Debe garantizarse independencia suficiente a la Oficina de Conflictos de Interés, para ello, debería otorgársele cierta capacidad presupuestaria, un nombramiento de la dirección basado en criterios meritocráticos y una protección a su dirección frente a ceses políticos.

— Es necesaria una Ley de protección al denunciante de corrupción, fraude, abuso o despilfarro. La oficina del Defensor del Pueblo podría crear un órgano interno dedicado a esta labor.

— Es necesaria la creación de una Dirección Pública profesional, inspirada en los modelos de «Senior Executive Service», que garantice la calidad de los nombramientos en los cargos de hasta Director General y la protección frente a ceses partidistas. Es imprescindible eliminar la libre designación como instrumento de nombramiento y cese en la Administración Pública.

— El gobierno debería elaborar un plan estratégico para la implantación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción; ello exigiría incorporar actores estratégicos clave para su desarrollo y políticas de educación ciudadana en materia de corrupción.

— La Fiscalía debería reforzar su independencia con respecto al gobierno, sobre todo si va a desarrollar actividades de instrucción de las causas penales. Desde luego la Fiscalía anticorrupción necesi-

taría de alguna manera reforzar la protección de su independencia. Los policías y guardias civiles que persiguen la corrupción, sobre todo quienes dirigen esas unidades, deberían tener un nivel especial de protección frente a ceses injustificados profesionalmente.

— Tal vez sería deseable que se introdujera un Código ético y se mejoraran las normas de conflictos de interés de órganos como las Juntas Electorales, el Tribunal Constitucional (TC), la Defensoría del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. También, se debería exigir a estos órganos una auditoría de cuentas y de gestión anual que se hiciera pública.

— La politización en los nombramientos del TC, el DdP y el TdC es un grave problema para la integridad del sistema (y para la legitimidad de los propios órganos). La solución es muy difícil. Una propuesta sería evitar la reelección, aunque se extienda el mandato en alguno de estos órganos.

— Es necesario crear una Agencia Anticorrupción o un órgano de Promoción de la ética que desarrolle mecanismos preventivos, coordine actividades, proporcione información/formación y proponga mejoras; como quiera que una nueva unidad es muy costosa, tal vez podría atribuirse provisionalmente a la Defensoría del Pueblo esta labor, siempre que se acompañe de los medios necesarios.

— El Tribunal de Cuentas debería incorporar a su actividad ordinaria una auditoría anual de gestión económico-financiera y de eficacia de los órganos públicos o, al menos, de aquellos más relevantes en términos presupuestarios, así como evitar el retraso crónico en los informes.

— Es necesaria una ley Nacional de Control Externo, que coordine la labor de los órganos de fiscalización externa y que promueva cooperación entre ellos.

— Se deberían crear comités de ética en cada organismo público, encargados de analizar el cumplimiento de los códigos existentes, proveer consulta especializada, desarrollar una red de mejores prácticas y promover marcos de integridad organizacionales. Estos comités deberían depender funcionalmente de la Agencia Anticorrupción u órgano que asuma sus funciones.

— El control financiero de los partidos es muy débil en lo que respecta a los ingresos que proceden de fuentes privadas, e incompleto en lo que se refiere a las fuentes públicas (falta información sobre sus organizaciones locales y sobre sus fundaciones, empresas y organizaciones juveniles). Habría que solucionar la existencia de tales lagunas legales y asegurar un organismo supervisor independiente que

dispusiera de la capacidad legal y los recursos materiales y humanos necesarios para efectuar un control suficientemente adecuado.

— Es preciso reforzar la democracia interna en los partidos, exigiendo sistemas de primarias, obligaciones de consulta y otros instrumentos que eviten la oligarquización de los mismos. A tal efecto, debería establecerse un sistema de arbitraje rápido para resolver los conflictos intrapartidistas que tengan que ver con la democracia interna.

— Se debe promover un gran pacto nacional entre los gobiernos, los partidos más importantes, las organizaciones sindicales y empresariales y los medios de comunicación por la integridad y la transparencia, en el que se integren medidas clave para prevenir la corrupción.

— Es preciso constituir efectivamente el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), que estuvo definido en los artículos 44 y siguientes de la Ley 7/2010, que regule y exija rendir cuentas a los medios de comunicación audiovisual, que cree estándares éticos y mecanismos de integridad y transparencia, así como un sistema sancionador coherente.

— Es preciso despolitizar la concesión de licencias audiovisuales y promover la independencia informativa de las televisiones públicas.

— Es necesario desarrollar un gran pacto entre Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) para luchar contra la corrupción y coordinar las actividades en la materia.

— Es necesario reforzar la implantación de políticas de responsabilidad social corporativa. Hay que impulsar el cumplimiento por parte de las multinacionales españolas de las directrices de la OCDE[3] para este tipo de empresas. Al tiempo, las empresas deben desarrollar políticas de *compliance* que eviten su implicación en actividades no éticas o corruptas..

— Es necesario que el Gobierno asegure el cumplimiento del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas y las actuaciones correspondientes en mejoras regulatorias.

— Un registro obligatorio de lobistas (incluyendo a toda persona que busque ejercer influencia de forma organizada) es necesario.

— Todo representante público debe informar de manera clara de los contactos que mantiene con relación a cada medida o política pública y publicar su agenda de trabajo. Al tiempo, todo lobista registrado debería informar periódica y públicamente de sus activida-

[3] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

des, sin perjuicio de la información que deben dar los responsables públicos con los que se reúnen, estableciendo claramente los nombres de los agentes públicos implicados, sus categorías y unidades donde trabajan, el tema sobre el que se realizó la labor de influencia, las cantidades recibidas para la labor o, si se trata de una empresa que influye para sí misma, el presupuesto implicado, etc. Hay que incentivar una cultura de integridad proporcionando guías éticas y reglas de buena conducta en la actividad de «*lobbying*» tanto para los lobistas como para los servidores públicos implicados.

— El blanqueo de capitales presenta dos tipos de riesgos: los sociales, ya que favorece indirectamente la criminalidad al permitir al delincuente «legitimar» el producto del delito, y los económicos y financieros, porque puede producir distorsiones de los movimientos financieros e, indirectamente, de los reales. Dados estos riesgos, resulta de la máxima importancia no sólo la represión del delito del blanqueo de capitales, sino también su prevención a través de la imposición de una serie de obligaciones y medidas administrativas a determinados sujetos de carácter financiero y no financiero (entidades financieras y profesionales como notarios, abogados, auditores, promotores inmobiliarios, joyeros, anticuarios, etc.) que pueden resultar más expuestos a este tipo de riesgo. Por todo ello, consideramos de la máxima importancia la implantación rigurosa de la *Ley 10/2010, sobre prevención de lavado de capitales y financiación del terrorismo.*

— Es necesario combatir seriamente la economía sumergida

— Se debería propiciar la introducción en los distintos niveles educativos de materias y contenidos éticos, de valores, y contra la corrupción.

— Debe modificarse la normativa de incompatibilidades de funcionarios y de altos cargos para asegurar que no existen puertas giratorias en sus diversas variantes. La modificación también debe dirigirse a evitar que personas que desarrollan funciones públicas (v. gr. consejeros independientes en consejos de administración de sociedades públicas sin otra vinculación con el sector público) queden fuera del ámbito subjetivo de aplicación de dicha normativa. En concreto, es fundamental regular adecuadamente los requisitos para la contratación por el sector privado de funcionarios de cuerpos especialmente preparados y con información y contactos privilegiados —tales como abogados del Estado o inspectores financieros—, también los reingresos al servicio público de dichos funcionarios y las cuarentenas en ámbitos donde podrían existir conflictos de interés.

— Es necesario modificar la regulación del proceso de elaboración de proyectos de leyes y de reglamentos para tratar de asegurar

un campo de juego equilibrado entre los intereses en juego en cada materia regulada; ello exigiría una mayor garantía de participación para todos los afectados, mayor información y mejorar los canales de comunicación entre ciudadanos y gobierno/parlamento. También debería mejorarse la técnica legislativa y la calidad de los informes de impacto.

— En el ámbito parlamentario debería facilitarse el conocimiento de los estudios e informes que motivan las propuestas de ley, los calendarios detallados del proceso legislativo, deberían publicarse las agendas de trabajo de los diputados y senadores, e informar de las reuniones que estos mantienen con terceras partes.

— Finalmente, consideramos que los privilegios de los aforados deben ser eliminados, la posibilidad de conseguir un magistrado especial y protección extra son demasiado evidentes como para permanecer impasibles frente a esta realidad. También se deben establecer algunos criterios restrictivos sobre los indultos a políticos implicados en corrupción.

Todo ello debería ser parte del plan estratégico para la implantación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción de la que ya hemos hablado.

4. EL BUEN GOBIERNO EN SENTIDO ESTRICTO

4.1. Introducción

Ahora, desde el concepto de la buena gobernanza y los marcos de integridad ya podemos descender al concepto de buen gobierno en sentido estricto. En este caso nos centramos exclusivamente en el poder ejecutivo. Los conceptos de buen y mal gobierno hunden sus raíces en las más lejanas brumas de la historia. Diversos textos e iconografías dan cuenta de la importancia que los seres humanos hemos dado a estos debates. Hoy en día sabemos que la variable más importante para predecir el bienestar o sufrimiento de una persona es el país en el que ha nacido y, por ello, el gobierno que disfruta o sufre. No es lo mismo nacer en Suecia que en Moldavia, por no salir de Europa. Ya no digamos si comparamos universalmente. Un buen gobierno puede permitir acceder a niveles de felicidad (medida como bienestar físico y mental) muy elevados a la inmensa mayoría de su población. Un mal gobierno puede ocasionar sufrimiento indecible a su población, además de expandir la guerra y desolación a

países vecinos. En consecuencia, es un tema demasiado importante como para tratarlo superficialmente. Para saber de qué hablamos cuando hablamos de buen gobierno hoy en día es necesario trabajar analíticamente y recoger las innumerables aportaciones que las investigaciones politológicas, económicas y jurídicas han realizado sobre el tema.

Un buen gobierno sería, en definitiva, aquel que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad[4], la coherencia y la participación. Más aún, máxime en nuestro contexto, es preciso incorporar a estos principios un quinto, cual es el de integridad, y un sexto, esencial en la historia de la Administración democrática, el de la objetividad o imparcialidad en el servicio al interés general. Y todo ello lo hace, en definitiva, creando las normas, pero también generando los procesos adecuados para que las normas se hagan reales e implementables. Finalmente, construyendo los órganos que asegurarán que esas instituciones y procesos se implementan adecuadamente. Órganos que, en múltiples ocasiones, necesitarán un cierto nivel de independencia del poder político correspondiente. Todo ello buscando la máxima colaboración posible con la sociedad y el mercado, pero sin perder nunca el rumbo que guíe la nave del Estado hacia mayores cotas de libertad para su ciudadanía. En suma, un gobierno que busque verdaderamente hacer frente a los grandes retos de nuestros países debe generar todo un conjunto de reglas formales e informales que, siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles (NORTH, 2005), constriñan conductas ineficientes, no equitativas, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados, y que incentiven lo contrario, eficiencia, imparcialidad, equidad e integridad. Este conjunto de reglas precisan de procesos coherentes para su aplicación o lógicas de lo apropiado (MARCH y OLSEN, 1989). Y, además, necesitan organizaciones que no sólo sean actores racionales del juego institucional, sino también actores morales que asuman los valores y fines que las justifican y procedan a asegurar el respeto y aplicación imparcial de las reglas y procesos a ellos encomendados (SELZNICK, 1992). Reglas, procesos y estructuras adecuadas son esenciales para la generación del buen gobierno.

[4] La efectividad va más allá de la eficacia y la eficiencia, implica que las medidas tienen efectos e impactos positivos para la sociedad.

4.2. ¿Qué debe hacer un buen gobierno?

Como quiera que este es un debate que requeriría muchas páginas me remito a otros textos[5] y prosigo dejando una propuesta esquemática sobre el tema. Una propuesta que nos demuestra que separar el qué y el cómo no es posible y que tras todo concepto de buen gobierno, por muy centrado que esté en los métodos, existe y existirá una propuesta finalista. Del mismo modo que tras una respuesta sobre fines no es posible obviar unas reflexiones sobre medios. En general, un buen gobierno en términos finalistas es aquél que proporciona más libertad al ser humano, no aquel que le trata como un menor de edad al que se le busca bienestar material desde una especie de moderno despotismo ilustrado. Es decir, aquel que nos aporta capacidades para evitar toda dominación arbitraria sobre nuestras personas. Aquel que nos permite desarrollar nuestro modelo de vida y, al tiempo, el modelo de vida de todos los demás. En el ámbito del diseño institucional ello implica la promoción de espacios participativos, de diálogo y de cooperación. Implica intentar que el principio de autonomía sea real y las decisiones clave sean la consecuencia del uso de la razón pública, en marcos deliberativos, por parte de todos los afectados. En el ámbito constitucional implica la protección de los derechos y libertades fundamentales del liberalismo e implica la prohibición de prácticas discriminatorias que atenten contra la imparcialidad en la formulación e implantación de las políticas públicas, en suma, que atenten contra la igualdad política. En el ámbito de las políticas públicas conlleva la promoción de aquellas políticas y programas que faciliten a la ciudadanía la comprensión, el debate y el análisis ilustrado de las decisiones que les afectan, así como una igualdad de oportunidades efectiva en el desarrollo de su proyecto vital.

En suma, lo que este apretado resumen nos dice es que ningún gobierno cumplirá con los fines de ampliar la libertad si no controla el poder de los grandes intereses económicos y construye rigurosamente, en la medida de sus posibilidades, un Estado democrático de derecho con fuerte desarrollo de aquellas políticas (educación, sanidad y seguridad, ante todo) que contribuyen a generar una ciudadanía no sometida a la dominación arbitraria y capacitada para regir su destino. Junto a esas políticas de fondo, que en muchos países requerirían largos procesos de generación y desarrollo, es obvio que

[5] Villoria, Manuel (2011) «¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI», *Reforma y democracia* n.º 51, 2011: 12-34.

los gobiernos también tienen que hacer frente a decisiones concretas en las que valores positivos entran en conflicto o a situaciones en las que deben elegir el mal menor (IGNATIEFF, 2004; COADY, 2009). Para hacer frente a esas situaciones con una base imparcial para la toma de decisiones, el principio de buscar el mayor bien para el mayor número o el menor mal posible, respetando al máximo posible los derechos y libertades del liberalismo, puede ser la opción *second best* más adecuada. Con dos matices, evitar al máximo lo irreversible y considerar a las generaciones futuras (GUTMANN y THOMPSON, 2006).

4.3. ¿CÓMO DEBE HACERLO? COMPONENTES

Los componentes axiológicos del buen gobierno ya hemos indicado que serían: la efectividad, la integridad, la profesionalidad e imparcialidad, la coherencia, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Todos estos valores deben ser convenientemente promovidos y protegidos por un conjunto de normas, procesos y órganos que aseguren su vigencia. Desarrollar y exponer detalladamente cada una de las políticas que promueven dichos valores es algo que está fuera de los límites de este texto y que requeriría sus propios libros. Sobre integridad ya hablamos previamente, con bastante detalle al reflexionar sobre la ética administrativa.

4.3.1. *Imparcialidad*

En relación con la *profesionalidad e imparcialidad* existe una amplia literatura que pone de relieve sus beneficios para el desarrollo económico y la calidad del gobierno. Históricamente, la correcta construcción de la burocracia ha consistido en establecer un espacio protegido frente a la pasión partidista (WEBER, 1979), un espacio donde con profesionalidad, con rigor técnico y jurídico y con estabilidad se pudiera desarrollar un trabajo que sirviera objetivamente al interés general. La imparcialidad es la clave del sistema, 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 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.

Donde un servicio civil meritocrático se ha implantado, las posibilidades de desarrollo económico y consolidación del Estado de derecho se han incrementado enormemente (véase, entre otros, RAUCH y EVANS, 1999). En consecuencia, si un país quiere desarrollarse debe limitar el natural egoísmo de sus dirigentes políticos y, para ello, una clave es una burocracia meritocrática, estable y sólidamente enmarcada en la infraestructura estatal, además de la aceptación de un poder judicial competente e independiente. Al construirse esta función pública profesional, además, se van generando competencias esenciales para el diseño e implantación de políticas eficaces y efectivas. De forma que, al final, el impulso político domesticado se une a una eficaz maquinaria de gestión que producen resultados imparciales y eficientes para la afortunada sociedad donde este *mix* se consolida. Si damos por buena esta teoría, para la que diversos estudios empíricos ofrecen base sólida, parece evidente que un buen gobierno debe promover una burocracia profesional, bien formada y con garantías de actuación imparcial. Muy probablemente, esta profesionalidad debe llegar a ciertos niveles de la función directiva, generando una dirección pública profesional en la línea de los Senior Civil Service.

4.3.2. *Efectividad*

En los últimos años del siglo XX, como consecuencia del énfasis en la gestión eficiente, se puso de moda un concepto limitado e, incluso, unilateral de eficacia gubernamental; ese concepto incorporaba una visión predominantemente tecnocrática de la eficacia, entendida como la capacidad de producir objetivos deseados en la esfera social y económica a través de las actuaciones e instrumentos gubernamentales centrados en el logro de eficiencia y economía; dicho concepto minusvaloraba los elementos institucionales y políticos de la acción pública y otorgaba al análisis y desarrollo técnico toda la credibilidad y capacidad causal de transformación

(CUNILL, 2011). Pero, para el buen gobierno, la acción gubernamental es considerada socialmente deseable no sólo por lo que hace, sino también por cómo lo hace, por los productos y también por los atributos del proceso a través del cual se consiguen resultados. Es importante que el Gobierno consiga objetivos económicos deseables y reduzca una de las causas fundamentales de malestar social, pero debe hacerlo preservando y promoviendo los valores y principios fundamentales de un Estado democrático y consolidando una sociedad equitativa, segura y garante de la dignidad de sus miembros.

Por ello, actualmente se diferencia entre un enfoque de *gestión por resultados* (GpR) que simplemente apoya procesos de ajuste fiscal, y un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar el desarrollo integral, o enfoque de *gestión para resultados de desarrollo* (GpRD) (OSPINA, 2006). De hecho, la GpRD constituye en sí misma un cambio cultural y una reforma institucional que coloca el foco en el fin último de la Administración pública: generar resultados que se traduzcan en cambios sociales positivos. Es esta concentración expresa de la atención a la sociedad la que puede marcar la diferencia respecto del pasado (CUNILL, 2008). Desde esta perspectiva, la promoción de la eficacia, eficiencia, calidad, y economía a través de una GpRD se conciben como requisitos previos para contribuir a la generación de valor público, que es el verdadero fin. Este reconocimiento cambia totalmente la manera como se entienden los procesos de planificación, presupuestación y evaluación, así como los instrumentos que los apoyan (OSPINA, 2006). La creación de sistemas de planeación, presupuestación y evaluación por resultados, y más importante aún, la integración de estos tres componentes del ciclo de implementación de la política pública, se convierten en medios críticos para apoyar una visión más amplia, de carácter no sólo gerencial, sino político, de la GpRD, como es la visión de crear un mundo donde el derecho a una buena vida le pertenezca a todos (CUNILL, 2011).

4.3.3. *Transparencia*

La *transparencia* es otro factor clave del buen gobierno. Está muy directamente vinculada a la rendición de cuentas, hasta el punto de que podría considerarse parte ineludible de esta, como ahora veremos. La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter eco-

nómico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (KAUFFMANN y KRAAY, 2002), información que, en el ámbito de lo público debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión. Esta definición conecta con ideales básicos de la democracia representativa, así, en una famosa carta de Madison a W. T. Barry (1822), dice aquél: «*A popular Government without popular information or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance, and a people who mean to be their own Governors must arm themselves with the power knowledge gives.*» La democracia, en suma, requiere ciudadanos/as informados, exige personas con capacidad para juzgar lo que hace el gobierno y ello sólo se puede alcanzar con la transparencia y la formación. Del mismo modo, esto exige gobernantes que sean capaces de mostrarse ante la ciudadanía, y que entiendan, con Kant, que lo que distingue al *político moral* es el haber comprendido que la estrategia del secreto frustra los fines de una asociación de seres libres (GREPPI, 2013).

Ahora bien, conviene recordar que la transparencia tiene distintas modalidades (SOSA, 2011): puede ser opaca y clara, activa y pasiva. Aunque pueda parecer contradictorio, a veces la denominada transparencia es opaca, su finalidad no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer, sino a dar la imagen de que el gobierno se abre, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana; para ello, se aporta información aislada, sin integrar, innumerables estadísticas innecesarias, montones de datos sin sentido y toneladas de documentos inservibles. Por el contrario, la transparencia puede ser clara, auxiliando a mejorar el control ciudadano y la información sobre cómo funcionan los asuntos públicos. Para ello, se aportan datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados, comparables (COTINO, 2012). Por otra parte, la transparencia activa se basa en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, y toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado; actualmente se hace a través de plataformas integradas que, gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación, permiten un acceso inmediato a datos de todo tipo que, al reutilizarlos, generan un inmenso valor agregado. Pero también puede ser pasiva: en este caso es información bajo demanda, vinculada al derecho de acceso a información. A veces, la transparencia activa puede ser opaca, sobre todo si se usa de forma manipulada, parcial, no reutilizable y desintegrada.

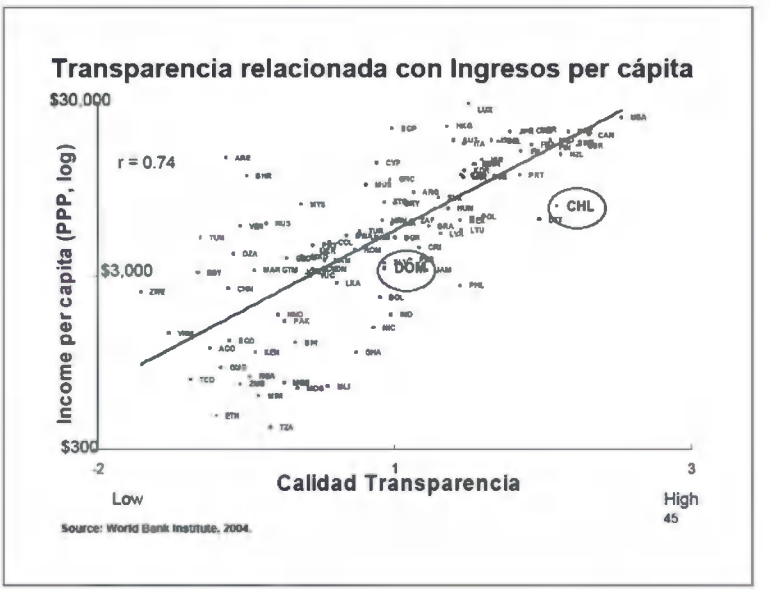
Y la transparencia pasiva, del mismo modo, puede ser castrada a través del exceso de datos irrelevantes y la tardanza en la respuesta a la petición. En suma, es cierto que la transparencia es un requisito esencial de la democracia, pero no es el único y debe equilibrarse con otros en función de variables como la seguridad, la propiedad privada o la privacidad; más aún, la transparencia no deja de ser una forma de regulación que asume que quien recibe la información es capaz de procesarla adecuadamente y que quien la elabora lo hace sin sesgos, lo cual no siempre se produce, de ahí la importancia de clarificar quién está detrás de los datos y cómo se estructuran (ETZIONI, 2010).

Hoy en día la transparencia aparece como una solución legitimatoria de alto rendimiento y coste relativamente bajo. Las ideas que existen en el mercado de las soluciones públicas refuerzan esta opción. Por ejemplo, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno se ha considerado como un antídoto contra la corrupción, sobre todo porque permitiría detectar mejor los casos de corrupción existentes y, con ello, desincentivaría las actividades corruptas, sobre todo si la persecución y sanción siguen a la detección previa. La correlación entre transparencia y baja corrupción, empíricamente demostrable, reforzaría esta creencia (véase Figura 4.5 en capítulo anterior).

Además, los estudios sobre la transparencia y sus efectos beneficiosos en el mundo de la economía son muy numerosos (ACKERLOF, 1970; STIGLITZ, 2000; 2002). Para empezar, porque los costes de transacción se disparan con la opacidad. Los datos económicos sobre el funcionamiento de la economía, cuando son proporcionados de forma rigurosa por los Estados, ayudan a los mercados a funcionar mejor; gracias a ellos, los inversores, productores y consumidores pueden tomar decisiones más eficientes. La economía global no podría funcionar sin datos fiables de inflación, déficit o endeudamiento por país. ISLAM (2003) indica que existen países con una cultura de apertura y otros con una cultura de opacidad. En estos últimos no existen incentivos suficientes para presionar a los gobiernos a que se muestren más abiertos e inclusivos; además, existen problemas de acción colectiva para generar coaliciones fuertes a favor del derecho a la información. Todo ello afecta negativamente al funcionamiento de la economía y el sistema democrático. Por el contrario, la transparencia correlaciona fuertemente con riqueza per cápita (véase Figura 5.2). La apuesta por la transparencia, en consecuencia, es también una apuesta por el crecimiento económico y la inversión.

FIGURA 5.2

Correlación entre transparencia y eficiencia económica



FUENTE: World Bank Intitute, 2004.

Nuria Cunill (2006) ha defendido que la transparencia en la gestión pública ayuda a mejorar la calidad de la democracia y a mejorar la eficiencia. En concreto, la autora asegura que la elección posibilitada por la competencia entre servicios públicos y la coproducción supeditan su eficacia a la transparencia. Más aún, la transparencia vinculada al uso de las nuevas tecnologías produce incrementos de eficiencia notables. Hoy en día, a través de las *apps* y los *wikis*, este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. *Open Government* crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y *wiki*-*government*. Con el *open data* plenamente funcional, hay una posibilidad real de reutilizar y agregar datos y, además de generar conocimiento, crear empleo a través de la generación de nuevas empresas y ONG,s que traten dichos datos, con los positivos efectos que para la economía tiene esta sinergia. De acuerdo con la *National Audit Office* británica (2012), la apertura de datos puede generar importantes beneficios a la economía británica (en torno a los 20.000 millones de euros es el valor atribuido a los datos existentes). Para que esta riqueza llegue a los

ciudadanos, en diciembre de 2011 ya se había realizado la conexión de 7865 archivos públicos con datos reutilizables en la web *www.data.gov.uk*. De hecho, más de 47 millones de ciudadanos habían visitado la página web de la policía sobre los mapas de criminalidad sólo entre los meses de febrero y diciembre de 2011. En esta línea, una investigación reciente sobre la reutilización de la información pública en la Unión Europea estimó que el valor de dicha información puede rondar los 140 mil millones de euros al año (VICKERY, 2011).

4.3.4. *Rendición de cuentas*

Sobre la *rendición de cuentas* existe una amplísima literatura cuyos orígenes históricos comienzan ya en Grecia y que a partir de las revoluciones democráticas del XVIII se consolida. No obstante, hoy en día el concepto se ha expandido e incluye en sí tres dimensiones: el control institucional, el electoral y el social (O'DONNELL, 1998; 2004a; 2004b; SMULOVITZ y PERUZZOTI, 2000). En un excelente artículo de revisión, Wences nos dice que «podría definirse la rendición de cuentas como un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes» (2010, p. 69). En todo caso, conviene analizar con un poco de detalle este apasionante tema.

La democracia moderna no puede obviar que es representativa, pero la representación es un concepto bastante complejo y elusivo. La pregunta «¿qué es representar adecuadamente al pueblo?» tiene múltiples respuestas y, probablemente, situados ante casos concretos, las contradicciones pueden ser bastante intensas. Normalmente, la idea de fondo de una buena representación tiene que ver más con generar instituciones socialmente eficientes que con fiarse del buen juicio de los representantes (COLOMER, 2001); así, garantizar la transparencia, potenciar la *accountability,* incrementar las vías de participación ciudadana serían claves para asegurar una buena representación; en cualquier caso, los liderazgos son también muy importantes en política, y desde la perspectiva del análisis del buen liderazgo ejecutivo[6], un buen representante es el que satisface las

[6] Buen liderazgo ejecutivo implica un líder guiado por intereses de reelección, que busca resultados valorados inmediatamente por la mayoría de la ciudadanía, eficaz en la comunicación política y que no se preocupa en exceso de los referentes ideológicos.

preferencias de la mayoría de los votantes/ciudadanos; ahora bien, los representantes no actúan solos, sino que suelen pertenecer a partidos políticos, trabajan en el marco de equipos de gobierno muchas veces pluripartidistas, se sitúan en entornos sociales normalmente plurales, con visiones muy diferentes del bien común; todo ello lleva a que, en última instancia, las preferencias de los votantes puedan ser analizadas de múltiples maneras. Las tensiones sobre el significado de buena representación proceden de tres tipos de problemas (GARCÍA GUITIÁN, 2007, 260 y ss.): «1) Identificar qué colectivo debe ser receptor privilegiado de esa actividad; 2) Decidir si se trata de dar prioridad a beneficios obtenidos a corto, medio o largo plazo; 3; Optar por favorecer «intereses objetivos» o las preferencias expresadas por los ciudadanos».

El elemento clave de la representación es el de la obligación, por parte de los representantes, de representar. Pero representar implica ¿hacer lo que es positivo para el pueblo o simplemente lo que el pueblo considera correcto en cada momento? Además ¿quién es el pueblo en cada caso concreto? El día de las elecciones está claro que el pueblo son los electores, pero tras las elecciones, en el día a día de la gestión, el pueblo ya no está claro quién es, ni qué opiniones son las que representan a toda una mayoría normalmente silenciosa. Para comprender lo problemático de esta conexión se necesitan analizar tres espacios de relación (MANIN, PRZEWORSKI y STOKES, 1999). En primer lugar, existe el espacio de la cotidiana comunicación entre representantes y representados, un espacio donde la ciudadanía puede producir señales de interés o rechazo sobre una determinada política o programa, a través de manifestaciones, peticiones firmadas u otros medios de actuación política. Un gobierno representativo debe ser sensible a las demandas ciudadanas, debe ser receptivo (SARTORI, 1992), ahora bien, esa receptividad tiene límites legales, económicos y propiamente democráticos. Casi siempre, los mejor organizados y más poderosos tienen un plus de influencia en la agenda pública que puede ser distorsionador. Pero, por otra parte, un Gobierno que no es receptivo y que adopta un paternalismo autoritario puede estar incumpliendo uno de los requisitos clave de la democracia, que implica el gobierno del pueblo y no de burócratas bienintencionados o reyes-filósofos.

En segundo lugar, los representantes se presentan a las elecciones con un conjunto de promesas y proyectos que constituyen, en caso de ser elegidos, el mandato electoral. Si cuando gobiernan cumplen con su programa electoral están siendo unos buenos representantes, en suma, están siendo receptivos a lo que el pueblo decidió. No obs-

tante, cuando el partido que gana las elecciones ejerce el poder se puede encontrar con una realidad muy distinta a la que se preveía en su programa, bien porque la información disponible no era exacta, dada la manipulación informativa realizada por el anterior gobierno (MARAVALL, 2003), bien porque haya cambiado el contexto político o económico nacional e internacional (MANIN, PRZEWORSKI y STOKES, 1999). En ese caso, cumplir el mandato puede ser dañino para el interés general y se produce una tensión entre receptividad y responsabilidad (SARTORI, 1992). Incluso, en ocasiones, el gobierno, al aceptar la presión social en determinada política puede estar traicionando su mandato electoral, con lo que se produce una nueva tensión entre receptividad y mandato.

En tercer lugar, la relación entre representantes y representados se realiza también mediante el mecanismo del voto retrospectivo, es decir, los votantes se presume que no votarán de nuevo a aquellos representantes que, cuando gobernaron, empeoraron las condiciones de vida de los votantes por su incompetencia o irresponsabilidad en el ejercicio del cargo (LEWIS-BECK, 1998). Y viceversa, votarán de nuevo a quienes gobernaron de forma competente y/o mejoraron las condiciones de vida de la gente. No obstante, este mecanismo presume varios factores que no siempre, ni mucho menos, se dan. En primer lugar, supone la existencia de información suficiente para los votantes sobre la competencia del gobierno. En segundo lugar, una racionalidad muy sólida en el votante medio, es decir, asume que los individuos cuentan con un ordenamiento de preferencias consistente frente a un conjunto de posibles alternativas y que este ordenamiento es completo (puede comparar todas las alternativas posibles), reflexivo (lo puede comparar con él mismo) y transitivo (BELTRÁN, 2003). Tercero, los datos demuestran de forma bastante consistente que la información es muy manipulable por los gobiernos (MARAVALL, 2003) y que los factores emocionales son muy importantes también en la definición del voto (LAKOFF, 2007).

Veamos algunos de los problemas enunciados con un ejemplo: el de los gobiernos locales españoles en el ámbito del urbanismo. Un alcalde, en un entorno paisajístico privilegiado, puede optar por un desarrollo urbanístico muy amplio, con enorme crecimiento de la población, pensando que favorece con ello las preferencias de los agricultores y propietarios de tierras locales, que verán multiplicarse el valor de sus terrenos gracias a esta iniciativa. Ello lo hace dado que quienes le votan a él mayoritariamente son dichos agricultores y propietarios, y es a ellos a quienes se debe. Además, al generar empleo local consigue satisfacer preferencias de personas desem-

pleadas y de sus familias. Pero ese alcalde daña con sus decisiones a municipios adyacentes, que ven cómo externalidades negativas del desarrollismo les perjudican sin beneficiarse en nada. También perjudica a las personas no propietarias de vivienda, que ven cómo, con políticas de ese tipo, éstas se encarecen sin poder optar a ellas. Además, ese alcalde puede pertenecer a un partido que ha optado por un desarrollo sostenible, por lo que esa opción municipal deslegitima a su partido tanto a nivel regional como nacional. Si el alcalde persiste en el desarrollismo, daña a colectivos adyacentes, a los no propietarios de vivienda y a su partido. Y beneficia las preferencias de los propietarios y los desempleados locales. También podría darse el supuesto contrario, un alcalde que opta por un desarrollo sostenible y que es forzado por su partido a recibir y aceptar propuestas de promotores, dado que éstos financian al partido. En este caso, apoyar al partido es dañar el interés del municipio tal y como él lo ve, pero no deja de ser un candidato del partido y debe representar las preferencias de éste también.

Pero, además, los beneficios obtenidos del desarrollismo a corto plazo no lo son a medio, ni a largo plazo. Cualquier estudio científico demuestra que esa opción genera beneficios económicos a unos cuantos (pocos o muchos no es lo importante ahora) a corto plazo, pero que destruye el medio ambiente, quiebra el pacto intergeneracional, dejando un entorno vital mucho peor a sus hijos, incrementa la desigualdad social, dificulta el disfrute de una vida autónoma a quienes no poseen vivienda, promueve una economía no competitiva, etc. En suma, satisfacer las preferencias presentes implica hacer inviables preferencias futuras. Satisfacer el presente es inmoral por mucho que permita mantener el poder. Finalmente, el alcalde, al optar por el desarrollismo, favorece preferencias de sus votantes y puede que de la mayoría del electorado local, pero no favorece intereses generales, pues dicha opción es objetivamente, en un análisis coste-beneficio, creadora de más perjuicios que beneficios para la sociedad en su conjunto si se generalizara regional o nacionalmente.

En suma, mediante el ejemplo expuesto podemos comprobar cómo la buena representación puede ser sometida a análisis bastante contradictorios y que el alcalde de una bella localidad costera, con múltiples propietarios de terrenos recalificables, se puede encontrar ante la opción de representar a una buena parte de sus conciudadanos, dándoles ingentes beneficios económicos y asegurándose la mayoría —satisfaciendo sus preferencias económicas— o de optar por defender el interés general, aunque tenga que enfrentarse a dicha *constituency* y hasta perder las elecciones. Por esta razón, se

entiende que la denominada *accountability* vertical o mediante las elecciones tiene importantes limitaciones. Los votantes pueden optar por políticas irresponsables, oportunistas y dañinas al bienestar a largo plazo de la sociedad. Como decía Madison, la razón humana es falible y, dada su conexión con las pasiones y el egoísmo, cualquier ser humano puede, al elegir, sacrificar el bien común y beneficiar exclusivamente el interés propio (MADISON, HAMILTON y JAY, 2003: 73). En suma, los electores pueden escoger políticas dañinas al interés general y los representantes, sirviendo a sus electores, pueden estar dañando al país en su conjunto.

Este caso recuerda una famosa invocación de Kant a los políticos: «Aspirad ante todo al reino de la razón pura práctica y a su justicia y vuestro fin (el bien de la paz perpetua) os vendrá por sí mismo» (2005, 56). Es decir, un político tiene que tener como ideal generar las condiciones para que la dignidad y autonomía del ser humano se hagan reales en la tierra, debe tener una visión a largo plazo, una visión que incluya los derechos y condiciones de vida de las generaciones futuras, los derechos de las minorías, evitando los daños a la humanidad en su conjunto. Frente a ello, un político que sólo se ocupa de la mejora inmediata del nivel de vida de la mayoría de los votantes está poniendo el medio por encima del fin, «engancha los caballos detrás del coche» (KANT, 2005, 55). Ello no implica que no se busque también la mejora material, pero sólo subordinada a la defensa de la autonomía y de la libertad de la humanidad, sólo cuando la máxima en que se funda pudiera convertirse en ley universal. Por desgracia, en la vida política actual es prácticamente imposible no conectar éxito en la gestión con bienestar económico de los votantes. Ello genera tensiones, como hemos visto, con la legalidad, con la justicia y con el bien común entendido imparcialmente y a largo plazo. Por ello, para limitar los errores de una representación parcial, cortoplacista y sesgada existe en nuestras democracias un marco constitucional y normativo que intenta limitar los abusos del «exceso de proximidad» (BRUGUÉ, 2008). Ello comporta controles horizontales de balance (O'DONNELL, 2004) como un legislativo y un poder judicial activos. Aun así son insuficientes, máxime frente al peligro de la manipulación y la mentira sistemáticas.

Porque cuestión distinta al «exceso de proximidad o responsabilidad» es el de la manipulación desde el ejecutivo. Hoy en día las posibilidades manipulatorias son probablemente mayores que nunca. Y ello a pesar de que la ciudadanía está más formada que nunca. La política como dominación, sin ningún límite moral, puede poner

a una democracia frente a las cuerdas (GORE, 2007). Para ello, los detentadores del poder se deben centrar en el control de los medios de comunicación, especialmente la televisión, medio en el que las posibilidades de reflexión crítica son nulas para el espectador. Las concesiones de licencias televisivas, el control de las radios y su alianza con los grandes imperios mediáticos es un factor clave en su ascenso. Lo importante es controlar aquellos medios que no permiten la interacción, que aseguran la dominación unilateral de los contenidos, su tratamiento, los datos introducidos y las respuestas. Con el dinero de los poderosos se diseñarán programas, campañas específicas para atacar al enemigo político y se financiará, vía publicidad, generosamente a los medios afines.

En suma, como quiera que: 1) los representados pueden, a pesar de todo, no actuar con racionalidad objetiva e imparcial, dados los incentivos que puede haber para la rapiña en situaciones de baja virtud cívica y que; 2) los representantes pueden manipular y llegar a superar los controles horizontales de balance (es decir, el control mutuo de los tres poderes) y ganar elecciones a pesar de su inmoralidad; el bien común de la sociedad necesita otros mecanismos de control horizontal también. Para reducir esas posibilidades manipulatorias y de abuso y controlar a los políticos, aun cuando favorezcan a sus electores, la democracia necesita mecanismos de «*accountability* horizontal», es decir agencias u órganos (defensor del pueblo, auditorías, controladurías, tribunales de cuentas, fiscalías, inspectores, etc.) que están encargados de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones y omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales nacionales o subnacionales (O'DONNELL, 2004b, 22). Estas agencias no buscan balances de poder, sino que son más ejecutivas, son permanentes, profesionales, capaces de analizar información muy compleja y poseen una cierta independencia.

Gracias a ellas se pueden hacer más transparentes las decisiones de los gobernantes, con lo cual se refuerza la información ciudadana para que tome decisiones electorales más fundadas y racionales; en suma, favorece una mejor «*accountability* vertical», pues las elecciones son el principal sistema de control en una democracia. Y no sólo favorecen la transparencia, sino que, en ocasiones, también mejoran los mecanismos participatorios e informativos, dado que las elecciones sin más, como ya hemos recalcado, no son un instrumento perfecto para controlar a los representantes, dadas las enormes posibilidades manipulatorias que tienen los gobernantes. Con mayor transparencia, mejor información y más participación se busca que

los representantes, si quieren ganar elecciones, no prioricen sus intereses privados sobre el interés de sus representados; se favorece el control de la corrupción y del abuso de poder en última instancia; y se refuerza el control de la oposición al gobierno, control esencial en toda democracia.

Finalmente, una democracia que quiera evitar el abuso de poder y la arbitrariedad de los poderes públicos también debería incorporar lo que se denomina *accountability societal*, es decir, «un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de las autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*. Emplea herramientas tanto institucionales como no institucionales. La activación de demandas legales o reclamaciones ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y revelaciones ilustran las no institucionales» (SMULOVITZ y PERUZZOTTI, citados por O'DONNELL, 2004).

4.3.5. *Responsividad y participación*

Todos estos instrumentos de control horizontal y societal, unidos al control vertical-electoral constituyen un elemento clave de cualquier democracia, si ellos funcionan la democracia está viva, cuando no existen o no funcionan la democracia se desmorona. Junto a ellos, parece necesario que las democracias actuales, democracias de audiencia en gran medida, desarrollen dos mecanismos de equilibrio: uno frente al poder de los sectores privilegiados económica y mediáticamente; el otro frente a las tendencias elitistas o paternalistas del propio gobierno. El primer mecanismo sería el de los instrumentos de discriminación positiva de los sectores más débiles de la población, buscando con ello favorecer la igualdad política real. Lo que se busca es que los órganos representativos estén más cercanos a las características plurales de la sociedad y se potencie la presencia de sectores desfavorecidos o minoritarios, mejorando con ello la toma de decisiones y la comunicación vertical entre representantes y representados (CRESPO y MARTÍNEZ, 2005). El segundo sería el del fortalecimiento de la participación ciudadana.

En principio, los beneficios de la participación, son muy numerosos, pues es un instrumento educativo que refuerza las virtudes cívicas, mejora la lealtad al sistema democrático de la ciudadanía,

aumenta el control de los representantes, mejora la eficacia en la gestión pues refuerza la legitimidad, genera consensos y facilita la implantación (DEL ÁGUILA, 1996). En todo caso, tampoco puede obviarse, en la democracia actual, ni la presencia ineludible de los partidos políticos, ni el hecho de que las democracias modernas son representativas necesariamente. La democracia puramente directa hoy por hoy es inviable, incluso aunque fuera deseable, cosa muy discutible. Ni siquiera sus defensores más acérrimos pueden obviar la presencia de un gobierno que defina la agenda a votar electrónicamente (BEHROUZI, 2006: 63). En conjunto, los mecanismos participatorios pueden tener dos grandes finalidades, o bien sustituir la decisión de los representantes, o bien mejorar la representación. La sustitución sólo es provisional y puntual, no permanente, dada la imposibilidad material de un gobierno continuo vía decisión individual de los ciudadanos. De ahí que, hoy en día, la participación ciudadana se realice sobre todo para ayudar a mejorar la calidad de la representación, no para sustituirla (GARCÍA GUITIÁN, 2007: 264). Los mecanismos de democracia directa (como la iniciativa legislativa popular, el referéndum o la revocatoria del mandato), donde existen, han generado efectos no siempre positivos y, en cualquier caso, han requerido siempre de una clase política que gestionara el proceso e implantara las decisiones.

En general, en todo el mundo libre se está viviendo la continua expansión de la idea de que introducir instrumentos de participación puede ayudar a los responsables públicos a desarrollar de forma más legitimada y eficaz sus misiones. Para tener una idea más precisa de este amplio movimiento, es necesario diferenciar entre los distintos dispositivos de participación ciudadana, que se han ido consolidando. En su conjunto, unos intentan ayudar a la formulación de políticas más inclusivas, otros se centran en la implantación o gestión de las decisiones, unos favorecen la participación individual de cada ciudadano, otros favorecen una participación mediada, a través de asociaciones u organizaciones de interés explícito. En resumen, siguiendo a Sintomer (2007) es posible distinguir entre una serie de modelos:

1. *Las asambleas*. Sabemos que éstas constituían uno de los pilares de la democracia antigua y que han jugado un papel trascendente más adelante, en especial en Suiza y Nueva Inglaterra en la época moderna. En numerosos casos contemporáneos, los mecanismos institucionales de participación se apoyan exclusivamente en asambleas.

2. *Los referéndums*. Desde hace un siglo, constituyen un instrumento fundamental de democracia local en Estados Unidos y aun más en Suiza, y en los últimos años han aumentado su popularidad en varios países europeos a escala local.

3. *Las juntas de distrito*. Congregan un pequeño número de ciudadanos designados en base a distintas modalidades y constituyen una instancia que, a lo largo de su mandato, se erige en portavoz de los habitantes de ese distrito. Han experimentado un crecimiento excepcional en las dos últimas décadas.

4. *Los fondos de distrito*. En algunos casos, los ciudadanos consideran que disponen de un «derecho de utilización» de las finanzas públicas que les permite decidir directamente acerca de la realización de pequeños proyectos cuya ejecución corresponderá a la Administración. Este mecanismo también se está generalizando cada vez más.

5. *El desarrollo comunitario*. Muy extendido en el mundo anglosajón y en el tercer mundo, este tipo de mecanismo coloca en manos de los habitantes la gestión de centros de proximidad, mediante fondos procedentes del gobierno local, de programas nacionales o internacionales, o de recursos privados.

6. *Los presupuestos participativos*. Ideado en Porto Alegre, este mecanismo ha sido adoptado en varios cientos de municipios latinoamericanos y en más de cincuenta colectividades territoriales europeas. Está destinado a vincular de forma duradera a los ciudadanos con las deliberaciones en materia de presupuestos yendo más allá del mero ámbito del distrito.

7. *Los jurados ciudadanos*. Compuesto de un pequeño número de habitantes elegidos por sorteo, este mecanismo puntual está orientado a la emisión de una opinión consultiva, tras un debate argumentado, sobre una cuestión determinada por las autoridades locales. El carácter argumentativo de estos jurados los distingue de las encuestas, cuestionarios y sondeos a menudo utilizado por las autoridades locales. Se han llevado a cabo varios cientos de experiencias en Europa (especialmente en Gran Bretaña, Alemania y España).

8. *Las comisiones consultivas*. En ellas, cargos electos y ciudadanos de a pie (a menudo delegados de asociaciones o representantes de grupos de interés) debaten temas concretos y políticas sectoriales. Se trata de una de los instrumentos más extendidos que favorecen la participación. Este ha sido otro de los modelos que ha conocido un gran auge en los últimos años.

9. *Los planes estratégicos participativos y los planes de desarrollo comunitario*. A escala de una ciudad o de un distrito, estos meca-

nismos permiten asociar ciudadanos individuales u organizados con la planificación urbana y social de los territorios. Se han multiplicado por casi todas partes, en especial en distritos con dificultades o que están sufriendo una reestructuración urbana. *Las Agendas 21 locales*, que constituyen una herramienta modelada a escala internacional, representan una forma singular de planificación participativa. En general, están dirigidas a asociar los distintos grupos de interés con las asociaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen un valor de planificación indicativo y están especialmente extendidas en países como Alemania y España.

10. *Los mecanismos de representación de los ciudadanos-usuarios en los servicios públicos* permiten asociar ciudadanos en tanto que usuarios con la gestión de los servicios públicos municipales o paramunicipales. Estos mecanismos, a menudo desarrollados en base a iniciativas contenidas en las legislaciones nacionales, se han extendido con gran rapidez en Europa a lo largo de las dos últimas décadas y actualmente son muy numerosos.

11. *La mesa redonda sector publico-privado*. En aquellos entornos en los que la participación es ante todo una extensión de los mecanismos de la gobernanza, a menudo toma la forma de una cooperación entre sector público y privado, en la que las asociaciones y ONGs constituyen un actor entre varios, junto a empresas, cargos municipales electos y, en su caso, representantes de organismos nacionales o internacionales. Estas estructuras, como las anteriores, también se han desarrollado vigorosamente en los últimos años. En cualquier caso, la elección del instrumento más adecuado a las características estructurales y culturales del entorno es clave para el éxito de los mecanismos participatorios.

5. LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

5.1. Introducción

Teniendo claro cuál puede ser el marco normativo y los procesos y órganos adecuados para generar marcos de integridad, el problema que se plantea ahora es cómo conseguir que se asuman políticamente y sean respetados por los funcionarios y, en la medida que les afecte, por los ciudadanos. Para el problema de la voluntad política no tenemos soluciones precocinadas. Debemos esperar que líderes con visión patriótica e integridad moral asuman sus obligaciones ante el país y hagan de la lucha contra la corrupción una prioridad de su

gobierno. El problema de la corrupción existe, sus consecuencias perversas son obvias, las soluciones institucionales están, en gran medida, listas para ser usadas. En países de alta cultura cívica el incentivo para los gobernantes es obvio, si no toman las medidas perderán las elecciones. Por desgracia, en países con estructuras clientelares y alta desconfianza este incentivo no existe, más bien al contrario. De ahí que sea tan importante que desde el propio gobierno se genere un cambio de actitudes y que, a medio plazo, la ciudadanía castigue electoralmente la corrupción e incentive con su voto medidas de integridad. Para ello es muy importante cambiar el marco de expectativas ciudadanas y fomentar la cultura de la legalidad. En suma, generando holísticamente instituciones adecuadas y asegurándolas promoveremos una cultura de la legalidad, con la que sostendremos las reformas en las instituciones diseñadas desde arriba.

5.2. El concepto

El concepto de cultura de la legalidad es muy proteico, en todo caso debe no confundirse con las «condiciones de legalidad de la cultura de la legalidad» (Wences y Sauca, 2014, pp. 29 y ss.), es decir, no debe confundirse con el Estado de derecho, la primacía de la legalidad o el imperio de la ley, que serían la expresión formal del marco cultural y, a su vez, la condición del desarrollo de tal cultura. Adoptamos una concepción de la cultura de la legalidad que bebe de fuentes psicológicas, sociológicas y politológicas, que ponen el énfasis en conceptos como confianza social, expectativas y creencias. En la actualidad, la mayoría de los científicos sociales ven la cultura como un fenómeno conectado esencialmente con los aspectos intangibles, simbólicos, ideacionales de las sociedades humanas; la esencia de la cultura no son los artefactos, instrumentos u otros elementos tangibles, sino cómo los miembros del grupo los interpretan, usan y perciben (Banks, *et al.*, 1989). Los elementos esenciales de la cultura consisten, así pues, en las creencias tradicionalmente consolidadas (por ejemplo, seleccionadas y derivadas históricamente) y en los valores a ella conectados (Kroeber y Kluckhohn, 1952). En suma, hablaríamos de los conocimientos compartidos y los esquemas de comportamiento creados por los grupos sociales para percibir, interpretar, expresar y responder a las realidades sociales que les rodean (Lederach, 1995, p. 9). En nuestro caso, estaríamos hablando, sobre todo, de las creencias sobre el respeto a las leyes y su cumplimiento.

Ortega y Gasset hizo una gran aportación a la sociología distinguiendo entre «creencias» e «ideas». Según el filósofo, de las creencias no se es consciente. Son las vigencias radicales acerca de la realidad, las interpretaciones recibidas, en que se está; nos sostienen, son continentes, frente a las ideas, que las tenemos. Al no pensarse en ellas, ni enunciarse, sólo se pueden descubrir en sus efectos y en la variación histórica, así como en su desaparición. Y es fundamental conocerlas para entender una sociedad: los hombres piensan y hacen esto y no lo otro, porque «están» en unas creencias concretas. Las ideas se originan para suplir, complementar, apuntalar las creencias. Creencias e ideas son órganos de certidumbre; las primeras de certeza «en que se está» y las siguientes de certeza «a la que se llega». «La certidumbre total en que se asienta nuestra vida es, pues, una resultante de la convivencia e interacción del sistema de creencias, con el repertorio de ideas» (MARÍAS, 1993, p. 177).

En tanto las creencias compartidas tienden a generar unas conductas comunes en los actores que las poseen, es muy probable que causen unas percepciones sociales semejantes sobre el comportamiento de los citados actores. Si los políticos creen que los otros políticos son corruptos y rompen las reglas del juego —juegan sucio—, entonces tienen muchos incentivos para jugar sucio; en esas circunstancias lo supuestamente «racional» es que muchos actúen de forma corrupta e ilegal, lo cual llevará a una percepción ciudadana generalizada de corrupción e ilegalidad en la esfera política, dado que los ciudadanos observan y sufren dichos actos y, cuando no los observan o sufren, los leen en los periódicos o los comparten en las tertulias. Esto, a su vez, consolida la creencia, pero esta vez a nivel general —de los propios ciudadanos— en el desprecio a la legalidad entre la clase política, por lo que las interacciones entre ciudadanos y políticos también tenderán a ser corruptas, consolidando la percepción y las prácticas subsiguientes en una espiral perversa para la legalidad y honestidad.

5.3. La trampa social y sus límites

Por esa razón, cuando las percepciones ciudadanas de ilegalidad o corrupción por parte de los políticos son elevadas, refuerzan o generan creencias dañinas para la legalidad, sobre todo cuando se convierten en componentes permanentes de la cultura política de los países. Por otra parte, puede ocurrir que las creencias sobre la ilegalidad de la actuación de los políticos se expandan y lleguen a

producir una creencia en la tendencia colectiva a no respetar las normas (VILLORIA *et al.*, 2013); es decir, se puede producir el fenómeno siguiente: ciertos ciudadanos, para obtener privilegios que los demás no poseen, pactan con los políticos beneficios extraordinarios a cambio de lealtad; otros ciudadanos lo ven y, dado que existe impunidad ante estas conductas fraudulentas, se embarcan en intercambios corruptos o ilegales con los políticos también –como vimos en el caso de Lanzarote— y, cuando llega un punto de saturación, se generaliza la creencia en la tendencia de los demás a incumplir la ley, propagándose intersubjetivamente la desconfianza en el respeto ajeno a la ley. En este momento se ha consolidado ya un problema de acción colectiva de segundo orden (OSTROM, 1998, p. 7), pues la gente puede aceptar como natural el incumplimiento de las normas, por ser parte de la vida normal y/o puede sentirse autorizada a buscar beneficios para sí misma, más allá de la legalidad, implicándose en actos ilegales, corruptos e ineficientes, con lo que se genera un trampa social (BARDHAN, 2005; ROTHSTEIN, 2011). Ello llevaría a que personas que con una percepción menor no aceptarían intercambios corruptos o ilegales, cuando la percepción aumenta sensiblemente los aceptarían. Al final, tras el paso de los años, se genera una creencia compartida en que las leyes no se cumplen, en que existe impunidad cuando se incumplen, en que la aplicación es parcial e inequitativa, etc. Todo esto hace que sea muy costoso personalmente cumplir con la norma y que se expanda la sensación de que, aunque preferiríamos vivir en la legalidad, es «inviable hacerlo en este contexto». Estamos ya ante un problema de baja cultura de la legalidad con los efectos consiguientes.

Este tipo de argumentos nos lleva a preguntarnos cómo es posible que en el mundo aún exista orden y cooperación, pues de acuerdo con estas ideas de fondo la tendencia a la expansión de creencias en el egoísmo ajeno y en la capacidad manipulatoria de los poderosos, reforzadas por unos *media* que desacreditan visiones optimistas de la sociedad, la expansión del individualismo en sociedades terriblemente desiguales (COLEMAN, 1986) y la influencia de Internet como espacio de comunicación fragmentado y autorreferencial (SUNSTEIN, 2003), llevarían poco a poco a la eliminación de todo altruismo y la consolidación de un estado natural hobbesiano anterior al Estado. La respuesta desde la economía, basada en el autointerés inteligente de mantener lazos altruistas (AXELROD y HAMILTON, 1981) o la capacidad humana en ciertos entornos de gestionar cooperativamente bienes comunales (OSTROM, 2009), no aporta mucha esperanza en situaciones de amplia desconfianza,

desigualdad y globalización económica. Todas estas afirmaciones nos obligan a tratar dos temas previos: el papel de la racionalidad egoísta en el ser humano y el problema de las normas morales y las normas sociales.

En primer lugar, es preciso destacar que, frente a la visión pesimista, la realidad en muchos países nos muestra, por el momento, datos de estabilidad y consistencia normativa ciertamente sorprendentes y, sustentando esta realidad, numerosos experimentos demuestran la tendencia humana a ciertos comportamientos altruistas y cooperativos, frente a la visión estereotipada del «*homo oeconomicus*» (HENRICH *et al.*, 2004; OSTROM, 2005; ELSTER, 2007). De acuerdo con SEARLE (2010), el lenguaje humano ya constituye de por sí un contrato social; en el ser humano existe naturalmente intencionalidad colectiva, que es la base del hecho social. Cuando los niños juegan, o cuando conversamos en torno a una cerveza hay intencionalidad colectiva cuyo sustento esencial es el lenguaje. La intencionalidad colectiva nos lleva a atribuir a personas y objetos ciertas funciones, por ejemplo, a cierto tipo de papel la función de dinero, o a una persona la función de guardián de ciertas reglas. En suma, a las personas les atribuimos una función de estatus, esencial para la intencionalidad colectiva, y, con ella, le otorgamos poderes deónticos vinculados a su rol, como derechos, obligaciones y responsabilidades; todo ello culmina con indicadores de estatus. Cualquier policía o juez trabajan en el marco de una intencionalidad colectiva por conseguir justicia o seguridad, les atribuimos una función con sus derechos y obligaciones y les aportamos unos indicadores de su estatus (uniforme o toga). La socialización y, posteriormente, la aceptación de su rol ya les exige actuar no como sujetos egoístas, sino como sujetos sociales. Del mismo modo, los ciudadanos, conscientes de la intención colectiva de mantener la paz y la seguridad, asumimos nuestro papel de contribuyentes o de conductores y, cumpliendo nuestros deberes, aseguramos el fin común. Por ello, es muy importante destacar que la conexión entre percepción de ilegalidad y expectativas de bajo respeto a la legalidad por parte de los otros no tiene por qué conducir inmediatamente a la aceptación generalizada de la corrupción o el fraude. Ni tampoco a la implicación personal en actos ilegales o fraudulentos. Simplemente, genera unos incentivos tan poderosos entre los actores que puede hacer que una parte de la población, ante el dilema de cumplir la ley y ser perjudicado o saltarse la ley y beneficiarse, opte por lo segundo, agrediendo a esa parte inteligentemente altruista del ser humano. Si esa percepción ya crea creencias colecti-

vas compartidas sobre el mal comportamiento ajeno probablemente el problema se agrave.

Todos sabemos que el respeto a la norma, sobre todo cuando no nos favorece personalmente, es altruista. Este respeto probablemente no aumenta nuestro bienestar personal, ni nuestra aptitud individual para el éxito, mas maximiza el bienestar de toda la comunidad; ahora bien, para que se sostenga, se necesita una socialización adecuada y un equilibrio social favorable a los altruistas frente a los depredadores, con el sistema de sanciones correspondiente (GINTIS, 2006). Un problema típico de los estudios sobre el comportamiento ilegal es el de la falta de clarificación en los mecanismos causales una vez se establecen las correlaciones y regresiones oportunas. El problema en nuestro caso es el de la explicación de por qué un incremento sustancial en la percepción de ilegalidad ajena puede llevar a una mayoría de ciudadanos a superar factores de socialización en el respeto a las normas y comenzar a actuar incumpliéndolas cuando esto les puede interesar. Esto es lo que los sociólogos europeos han denominado el problema de la transformación, o de cómo factores micro se combinan para convertirse en un problema social (COLEMAN, 1986). La teoría de la elección racional sugeriría que la búsqueda egoísta del interés inmediato en ese contexto de desconfianza llevaría a aceptar ciertas reglas informales del juego y a involucrar en actos corruptos e ilegales a una mayoría de los ciudadanos. Pero esta explicación no considera, por ejemplo, la transmisión epigenética, entre generaciones, de la internalización de normas. Esta transmisión de memes implica una serie prolongada de interacciones, controladas por progenitores y ascendientes influyentes, llevadas a cabo con un coste considerable y reforzadas por una compleja red de sanciones informales (GINTIS, 2006). Una de las explicaciones más sólidas del éxito humano en la lucha por la supervivencia tiene que ver con el desarrollo del altruismo recíproco (TRIVERS, 1971) y la generación de instituciones que lo refuerzan. Tampoco considera las emociones prosociales como la vergüenza, la empatía o el remordimiento (BOWLES y GINTIS, 2005). O la existencia de circuitos mentales especializados en nuestro cerebro que valoran las relaciones interpersonales y los juicios sociales informados (DAMASIO, 1994), lo cual explica que en casi todas las sociedades se valoren normas como la preocupación por la aprobación de los demás o el mantenimiento de un horizonte a largo plazo para la toma de decisiones, aunque en sociedades con muy mal funcionamiento —donde los depredadores alcanzan una mayoría— esta transmisión pueda interrumpirse (EDGERTON, 1992). Todo ello nos lleva a

insistir sobre la importancia del análisis de la cultura de la legalidad y sus componentes con una perspectiva antropológica histórica y evolutiva, de cara a una más rigurosa explicación de sus causas y posibles efectos.

5.4. Normas sociales y normas morales

Llegados a este punto, parece necesario también hablar del papel de las normas morales y de las normas sociales para explicar la conducta frente a las normas legales. Siguiendo a Rodríguez-López (2013), la diferencia entre normas morales (NM) y normas sociales (NS) se basa en la presencia o ausencia de la incondicionalidad.

Incondicionalidad: Si para un agente A *n* es una NM, A actuará conforme a *n* con independencia de la conducta y expectativas de los demás. El incumplimiento generaría sentimiento de culpa.

Condicionalidad: Si para un agente A *n* es una NS, A sólo actuará conforme a *n* si otros cumplen *n*, si otros esperan que A cumpla *n*, si otros, con su conducta, inducen (por ejemplo con sanciones) a A a cumplir *n*. El incumplimiento no produce culpa, sólo vergüenza si se descubre y las expectativas ajenas sobre el comportamiento propio son traicionadas.

La primera consecuencia, a nuestros efectos, de esta distinción estaría en que, aunque se perciba y se espere por ciertas personas que los demás no cumplan, si estas personas cumplen las leyes por deber moral seguirán cumpliéndolas con independencia de las conductas ajenas. Siguiendo esta lógica, en un país en el que las personas del nivel 1 de Kohlberg (véase capítulo 3) adquieren un poder político o económico elevado, las posibilidades de que se entre en una dinámica de colapso de la legalidad son importantes, pues la quiebra institucional está asegurada. El nivel 2 es el del *homo oeconomicus*, un «idiota racional», según la denominación de Sen (2010), que con su corta racionalidad impide la cooperación humana; si la mayoría de las personas fueran así, la tendencia hacia un deterioro global de la cultura de la legalidad estaría garantizada, pues cada día hay más información sobre abusos, ilegalidades, corrupciones que hacen más irracional seguir jugando limpio. Una sociedad poblada mayoritariamente por personas del nivel 3 permitiría la consolidación de una doble realidad, por una parte cooperación y respeto en los ámbitos familiares y grupales y, por otra, deterioro de la legalidad, sobre todo si se consolidan creencias sobre la corrupción y el abuso gubernamental. En el nivel 4 es donde ya pueden encon-

trarse barreras suficientes al deterioro de la legalidad, pues si la mayoría de la población cumple las leyes por deber moral, las informaciones y opiniones sobre ilegalidad ajena no llevarán a cambios sustanciales de conducta en la mayoría de la población. En suma, en una sociedad donde la asunción moral de la legalidad sea elevada, es seguro que el cumplimiento de las leyes estará casi asegurado, por la propia acción y por los efectos de la acción sobre los demás, vía sanción social o denuncia formal. Siguiendo a Elster (2009), las emociones propias del incumplimiento moral son la de la indignación en el observador y la de la culpa en el actor. De tal manera que, en sociedades con un número elevado de personas que entienden que es una obligación moral cumplir la ley, el control social será muy fuerte y las sanciones a los incumplidores exigidas de forma altruista. Pero más importante aún, la culpa hará de sanción eficaz y evitará los incumplimientos sucesivos. Como no existen estudios empíricos que muestren sociedades con extensiones mayoritarias de personas de los niveles 5 y 6, no tratamos esa posibilidad utópica que, lógicamente, llevaría a espacios de legalidad, justicia y cooperación desconocidos actualmente.

No obstante, para muchas personas el cumplimiento de la ley es una norma social, no moral. Las emociones vinculadas al incumplimiento de la norma social son la del desprecio en el observador y la vergüenza en el observado si es descubierto, de ahí que la clave para violarla sea el interés y el ocultamiento (ELSTER, 2009). Esto implica que estas personas podrían saltarse las normas si creyesen que un número elevado de los demás no las cumplen. Pero, aún así, si existiese una suficiente presión social hacia el cumplimiento y sanciones de algún tipo, las personas que se enfrentasen al dilema podrían cumplir la norma si se sintiesen suficientemente observados (ELSTER, 2007). Por ello, un seguidor de una NS puede ser inducido a violar la norma si sus acciones no pueden ser monitorizadas y castigadas, máxime cuando cree que los demás no cumplen. Es, en suma, la expectativa de que, aunque crea que los demás no cumplen, me observan, esperan de mi el cumplimiento y están dispuestos a la sanción, la que hace que el sistema funcione y se cumplan las leyes como normas sociales.

5.5. NIVELES DE CULTURA DE LA LEGALIDAD

Finalmente, la cultura de la legalidad no necesita medir las actitudes ante las leyes, sino el respeto a las leyes. Alguien puede tener una

actitud negativa frente a una ley y respetarla, y viceversa, alguien puede tener una actitud positiva frente a la ley y transgredirla cuando afecta a sus intereses. Se podría, por ejemplo, estar en desacuerdo con las escalas del impuesto sobre la renta y, aún así, pagar lo que corresponda sin buscar salidas dudosamente legales; y se podría estar de acuerdo con que hay que tener semáforos y pararse cuando están en rojo, pero saltárselos cuando se tiene prisa. Por otra parte, en regímenes totalitarios la estructura formal de aplicación del derecho y de la ideología totalitaria puede hacer muy difícil el incumplimiento de leyes que la mayoría de la población considera inaceptables. Y alguien, como acabamos de ver, puede cumplir una ley injusta por entender que las normas deben ser cumplidas en aras de un bien superior normativamente, cual es el de la seguridad jurídica. Ello sin perjuicio de que, al mismo tiempo, participe en actividades políticas que lleven a cambiar la norma. Más aún, alguien puede tener una actitud negativa ante la ley e incumplirla respetando el Estado de derecho, como es el caso de la desobediencia civil, que exige una aceptación de las consecuencias legales de la ilegalidad cometida. Por todo ello, podríamos afirmar que la medición de la cultura de la legalidad debe evitar considerar si las leyes son justas o injustas para los ciudadanos, centrándose en el respeto a la legalidad existente. En todo caso, esta afirmación requiere un matiz importante, si no hay democracia (ni ED) en el país correspondiente, la cultura de la legalidad puede estar midiendo la calidad del régimen represivo y no la esencia de lo que aquí pretendemos: el respeto a la ley en el marco de un Estado de derecho. En suma, que la medición de la cultura de la legalidad tiene sentido sobre todo en un régimen democrático, un régimen que, al menos, reúna los requisitos de una democracia de mínimos o shumpeteriana. En una férrea dictadura pueden existir factores exógenos que dificulten comprobar la realidad social existente. Y todo ello sin considerar el factor normativo, creemos que es positivo el respeto a la legalidad y la seguridad jurídica en una democracia porque siempre respetará unos valores superiores constitucionales que son los que la legitiman; pero, en una dictadura, el incumplimiento de normas que, por ejemplo, atentan contra los derechos humanos sería, en circunstancias normales, no sólo legítimo, sino deseable, dándose la paradoja de que una baja cultura de la legalidad podría ser un síntoma de salud cívica.

Por todo lo anteriormente enunciado, entendemos por cultura de la legalidad el conjunto de expectativas[7] ciudadanas sobre el res-

[7] Una expectativa es una creencia en la alta posibilidad de que una conducta dará lugar a unos resultados (LIPPA, 1994).

peto a la ley y a los procedimientos legales por parte de los gobernantes, los órganos especializados en la ejecución del derecho y los ciudadanos en general. Esto a su vez puede subdividirse en (BICHIERI, 2006; SUGDEN, 1998) expectativas empíricas: cuánta gente creo que cumple con la ley (incluido el gobierno); y en expectativas normativas: cuánta gente espera de mí que cumpla con la ley (incluido el gobierno) y cuánta gente desea que yo cumpla con la ley y está dispuesta a sancionarme o a propugnar la sanción en caso de incumplimiento. De forma tal que podemos decir que hay una cultura de la legalidad elevada cuando las expectativas sobre el cumplimiento de las normas legales es elevada y existe una expectativa de presión social y sanción (social y jurídica) elevada en caso de incumplimiento; y existe una cultura de la legalidad baja cuando las expectativas sobre dicho cumplimiento por parte de los demás es baja y, además, no se espera rechazo por los demás en caso de incumplimiento. Los resultados de nivel medio pueden expresar diferencias en las expectativas con respecto a ciudadanos y gobernantes, o entre funcionarios y gobernantes, o diversas expectativas normativas y empíricas, etc. Esto puede dar lugar a cuatro niveles diversos de cultura de la legalidad: 1) Nivel alto, se da cuando la mayoría de la población asume unas obligaciones morales con respecto al cumplimiento de la ley y, por ello, la existencia de casos de ilegalidad es minoritario, circunstancia que refuerza la expectativa de cumplimiento generalizado y la indignación ante los casos de incumplimiento que se produzcan. Todo ello va unido a un control interno fuerte frente a la ilegalidad y a una voluntad de control externo elevada; 2) Nivel medio-alto. En el que se asume mayoritariamente el cumplimiento de la legalidad como norma social, dada la expectativa de un cumplimiento mayoritario de las normas y una presión social y sancionadora fuerte, aun cuando puede ello convivir con ciertos niveles de desconfianza institucional; 3) Nivel medio-bajo, en el que se puede dar una convivencia entre expectativas amplias de incumplimiento por parte de los ciudadanos o del gobierno y una expectativa amplia de cumplimiento por parte de los jueces o de la policía, o expectativas de incumplimiento ciudadano altas pero unidas a expectativas de presión social elevadas, lo cual dará lugar a incumplimientos sobre todo cuando sea posible el ocultamiento; 4) Nivel bajo. Cuando el cumplimiento de las leyes no es ni siquiera una norma social, es decir, cuando mi expectativa es que los demás no sólo violen la norma, sino que además no esperen que yo la cumpla, con lo que no castigarían mis violaciones de la misma (BICHIERI, 2006).

5.6. La medición y los efectos

Con esta definición en marcha[8], las preguntas clave que nos permitirían obtener información sobre la cultura de la legalidad en diversas localidades y naciones probablemente deben ser las siguientes: 1) Preguntas sobre el deber moral de cumplir las leyes y preguntas sobre las expectativas generales de cumplimiento de las leyes por el resto de ciudadanos; 2) Preguntas sobre el deber de cumplir las leyes por el gobierno y preguntas sobre las expectativas generales de cumplimiento de las leyes por el propio gobierno; 3) Preguntas sobre las expectativas generales de cumplimiento de las leyes y procedimientos legales por los jueces, la fiscalía y la policía; 4) Preguntas sobre las expectativas de independencia judicial; 5) Preguntas sobre la imparcialidad en la aplicación del derecho por los jueces, fiscales, policías y por el resto de la Administración; 6) Preguntas sobre las expectativas de reacciones ciudadanas al incumplimiento de las leyes (se espera indignación, desprecio o indiferencia); 7) Preguntas sobre las expectativas en caso de incumplimiento (sanciones formales, sanciones sociales, impunidad).

5.7. Relaciones de la cultura de la legalidad con la buena gobernanza

Una vez que tenemos un concepto operativizable, el camino debe ser doble; por una parte, debemos situarlo teóricamente en relación con los componentes clave de la buena gobernanza y ver cómo interacciona con ellos; por otra, hay que elaborar encuestas que nos permitan recoger empíricamente los datos. Nos centraremos, sin embargo, en la primera parte del itinerario: su relación lógica y teórica con la buena gobernanza.

En primer lugar, el Estado de derecho (ED) es difícilmente compatible a medio plazo con una cultura de la legalidad baja, pues el incumplimiento generalizado de las normas, la falta de respeto a los procedimientos y las posibilidades de corrupción y fraude entre las

[8] Somos plenamente conscientes de que esta definición está guiada por la voluntad de buscar los elementos esenciales del concepto y poder medir y que, como consecuencia de ello, deja fuera, por un lado, la dimensión antropológica, con sus tradiciones, narratividades, autoconcepciones colectivas y, por otro, toda referencia a valores (e ideologías). Más aún, con ello obviamos el aspecto normativo y no tratamos la cultura de la legalidad como una opción moral/política/ideológica, una especie de movimiento intelectual para entender el Derecho y la política que resulte algo más novedoso que las clásicas posturas sobre ED (Sauca, 2010).

agencias encargadas de implantar el derecho harán que los elementos formales del ED carezcan poco a poco de eficacia. La baja cultura de la legalidad impide la seguridad jurídica y la primacía de la ley, con lo que el ED se convierte en nominal, cuando no en inexistente. Por el contrario, una alta cultura de la legalidad favorece un ED sólido y vibrante, con normas que se cumplen y generan seguridad jurídica, con procedimientos rigurosamente respetados, con agencias que cumplen a través de sus funcionarios con su misión, procedimientos y normas de forma eficaz y responsable. Donde la cultura de la legalidad es alta, además, la corrupción es muy baja, pues el propio sentimiento de culpa entre los políticos y funcionarios reduce enormemente las posibilidades de actos groseramente corruptos; además de generalizarse un control social que reacciona con indignación y denuncias frente a los actos de fraude o corrupción que se observen. Por el contrario, la baja cultura de la legalidad provoca una expansión de la corrupción hasta niveles sistémicos, pues la búsqueda colectiva de ventajas y privilegios frente al poder y la capacidad de éste de otorgarlos con impunidad e, incluso, como premio electoral hacen que se refuercen las capacidades depredadoras del ser humano.

Lógicamente, el fuerte deterioro del ED cuando la cultura de la legalidad es baja genera efectos demoledores sobre la calidad de la democracia. Para empezar, porque existen incentivos muy fuertes para quebrar las propias reglas electorales, generando fraudes electorales que acaban muchas veces en conflictos y guerras civiles. Por otra, porque se elimina la separación de poderes y los controles institucionales internos al establecerse un régimen de compra y venta de favores generalizado. Sobre todo, porque se pisotea la igualdad política y jurídica, convirtiendo a los ciudadanos en instrumentos del juego de los poderosos y no personas que se autogobiernan. La alta cultura de la legalidad, por el contrario, implica un respeto generalizado al marco constitucional y legal, generando sistemas de elecciones libres y justas, además del respeto riguroso de los derechos civiles y políticos, pilar de la democracia liberal. Los jueces y policías, así como el resto de la Administración, se convierten en eficaces garantes de la propia legalidad y proporcionan imparcialidad en la aplicación de la norma, lo que contribuye al fortalecimiento de la igualdad política.

Veamos ahora la relación con el buen gobierno. El buen gobierno exige, como ya indicamos, una burocracia profesional (RAUCH y EVANS, 2000), con una ética exigente y unas instituciones políticas que aseguren una eficaz rendición de cuentas (WILSON, 2008), im-

plica efectividad en la satisfacción de las necesidades públicas (LONGO, 2008), requiere imparcialidad, entendida como un trato igual a todas las personas con independencia de las relaciones personales y afectivas existentes (ROTHSTEIN y THEORELL, 2008) y demanda transparencia (BOVAIRD y LOEFFLER, 2007, 294) y participación, con nuevas formas de interaccionar y considerar a los *stakeholders* (PETERS, 2006). Una alta cultura de la legalidad garantiza la meritocracia al asegurar el respeto y la eficaz implantación de las normas de selección y carrera propias de una burocracia profesional; como quiera que la alta cultura de la legalidad está vinculada a expectativas de profesionalidad y honestidad en las instituciones de aplicación del derecho, implícitamente demanda procedimientos que aseguren el mérito y la capacidad en el acceso y carrera de los funcionarios judiciales, policiales o de la fiscalía y garantías para su imparcialidad, por todo ello sería incompatible una alta cultura de la legalidad con la inexistencia de tales mecanismos. Por el contrario, una baja cultura de la legalidad no puede asegurar el cumplimiento de las normas de mérito y capacidad en el acceso y carrera funcionarial, ni tampoco la imparcialidad en el ejercicio del cargo por parte de los funcionarios. La baja cultura de la legalidad es incompatible con la eficacia y eficiencia de la Administración, tanto por razones de falta de profesionalismo entre los seleccionados con criterios fraudulentos, como por falta de honestidad en el ejercicio de su cargo, pues todos los incentivos existen para que la Administración sea tomada como botín y se patrimonialicen partidista y personalmente los fondos públicos. En países con baja cultura de la legalidad la aplicación imparcial de la norma es una quimera.

Las variables de transparencia y rendición de cuentas serían difícilmente compatibles, a medio y largo plazo, con una baja cultura de la legalidad. Donde hay baja cultura de la legalidad se espera de los gobiernos corrupción y fraude, de ahí que la transparencia y la rendición de cuentas favorezcan la consolidación de esta percepción, pues cualquier caso de corrupción, corruptela o ineficiencia que se pueda descubrir, gracias a los instrumentos, procesos y estructuras existentes para asegurar estas políticas de buen gobierno, no hará sino reforzar las creencias previas. Si el gobierno correspondiente, para reforzar su legitimidad, introduce medidas de este tipo, descubrirá al poco tiempo que con ello no mejora su imagen, sino que se refuerza la desconfianza (WROE *et al.*, 2013), por lo que medidas nuevas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas serán inconvenientes de cara a su imagen, de ahí el abandono paulatino de estas políticas o su mero uso propagandístico. Por el

contrario, con una cultura de la legalidad elevada la transparencia y la rendición de cuentas generan un círculo virtuoso de legitimación que promueve su constante mejora.

5.8. Conclusiones

Con todo este discurso creemos que se cierra la explicación de por qué la suma de políticas de integridad aplicadas holísticamente, unidas a una preocupación y comprensión adecuada de la cultura de la legalidad, debería suponer el mejor antídoto contra la corrupción y a favor de la promoción de la ética en el sector público; ambas se refuerzan y generan las bases actitudinales y los incentivos para lograr reducir tan persistente lacra y mejorar los niveles de moralidad organizacional.

EPÍLOGO

Tras haber transitado por todo este conjunto de reflexiones sobre el buen gobierno, la ética de los servidores públicos y la corrupción política, creemos que no podemos abandonar el texto sin una mínima reflexión sobre la sociedad en la que estos fenómenos se producen. Ahora que tanto se habla de políticos corruptos, parece oportuno recuperar unas reflexiones de Ortega y Gasset, que escribió en *El Sol* en julio de 1922: «Así, considero que es un deber oponerse a la idea, avecindada en casi todas las cabezas españolas, de que los gobernados somos mejores que los gobernantes; los electores que los elegidos; la Nación que el Parlamento» (ORTEGA y GASSET, 1966, 140).

Como bien señala el filósofo, la relación entre gobierno y sociedad es íntima y se retroalimenta. Por ello, no podemos reducir, sin más, el concepto de buen gobierno al poder ejecutivo en el marco del Estado. El buen gobierno exige, también, civismo. Como nos recordaba Rafael del Águila (2007), para los atenienses la lealtad hacia la ciudad en la que se vive o el compromiso cívico era lo que nos hacía verdaderamente humanos. No hay mayor virtud, ni mayor gloria, decía Cicerón, que preocuparse por el bien común. De acuerdo con Tena, la *civic virtue* o *public spiritedness*, según la denominaban los humanistas cívicos ingleses, tenía una doble dimensión: por un lado, requería de la capacidad para discernir lo que el bien público demanda y, por el otro, exigía la motivación para actuar según sus dictados. La virtud cívica la podríamos definir, así pues, como la motivación causalmente eficiente hacia la acción públicamente orientada. Por públicamente orientado se entenderá orientado hacia el bien de la sociedad y, en este sentido, se considerará la justicia como el principal bien de la sociedad (TENA, 2009, p. 99). Una sociedad guiada por el espíritu cívico demanda un buen gobierno que, además, lo crea. Una sociedad donde la virtud cívica anide expulsa actitudes corruptas de la vida pública.

Por desgracia, la virtud cívica se enfrenta hoy al tipo de implicación política propio de las democracias contemporáneas, caracterizado por «las políticas del estilo de vida» y por «ciudadanos intermitentes» (NORRIS, 1999, 2002). Ciertamente, la ciudadanía actual está dispuesta a participar e involucrarse en la defensa de políticas que afectan a lo que entienden como la vida que quieren vivir, pero, al tiempo, suelen centrarse en temas que están cerca de casa (*close to home*) y rechazan decisiones que, aunque beneficien a la comunidad, les perjudique directamente (*not in my back yard*). Y todo ello lo hacen de forma intermitente, en función, muchas veces, de la construcción mediática de problemas y opciones. En gran medida, la falta de implicación ciudadana en los intereses generales, en el marco de grandes grupos, como ya nos advirtió OLSON (1971), está vinculada a un egoísmo cortoplacista y falsamente «racional» (partiendo del modelo de persona que busca maximizar preferencias personales continuamente, ese «idiota racional» del que habla Sen); de forma que, si la creencia en la implicación ajena con el bien común no existe, es difícil encontrar apuestas ciudadanas efectivas para la mejora institucional. En suma, como quiera que, para que estemos motivados a actuar cívicamente en la vida política, es decir, en torno a ideales y objetivos generales, es esencial que creamos que los demás también lo están haciendo, y que, hoy en día, además de bastante desconfianza en el civismo ajeno, existen demasiados incentivos para ser un gorrón, este problema de acción colectiva es muy difícil de superar; cuando actuamos moralmente actuamos tratando a los demás como nos gustaría que nos trataran a nosotros, pero en última instancia porque creemos que los demás también siguen esta regla de oro (GOODIN, 1992). Actuar moralmente en un entorno de inmoralidad colectiva es heroico, o propio de santos, laicos o no; pero actuar cívicamente en un entorno de desconfianza social e institucional como la actual es también muy difícil desde el egoísmo «racional».

Más aún, donde la sociedad prefiere no exigir para no ser exigido se produce lo que Gambetta y Origgi han definido como un equilibrio con intercambios de baja calidad (2009). En esa situación de equilibrio, las personas no se preocupan por alcanzar acuerdos de alta calidad, acuerdos donde hay una expectativa compartida por el cumplimiento riguroso de las promesas mutuas, sino que prefieren acuerdos de baja calidad, donde los incumplimientos mutuos son implícitamente asumidos. Incluso, en sociedades dominadas por ese tipo de equilibrio, se penaliza al que cumple escrupulosamente y quiebra la costumbre establecida. La consecuencia nuevamente es

que, con respecto a las normas jurídicas o los contratos se asume implícitamente que se incumplirán parcialmente, dentro de unos términos razonables, por parte de los actores involucrados. En este entorno social, de creencias y preferencias perversas, el buen gobierno tiene muy difícil acomodo. Por ello, todo gobierno que aspire a ser buen gobierno debe generar creencias en la honestidad propia, a través del ejemplo (GOMÁ, 2009), e inducir preferencias por sistemas sociales de alta calidad, de forma tal que la sociedad sea, a su vez, inductora de las mejores prácticas gubernamentales y no promotora de gobiernos irresponsables. Finalmente, en unas sociedades crecientemente pluralistas, donde la inmigración es parte de la realidad social contemporánea, existe el reto de repensar el multiculturalismo (PAREKH, 2005) y las identidades nacionales, por lo que el recurso a una metaidentidad mediadora anclada en valores cívicos se hace crecientemente difícil (VALLESPÍN, 2009).

Obviamente, éste no es el marco ideal para construir espíritu cívico; más bien, está bastante alejado del modelo de implicación cívica que subyace tras la buena sociedad antes enunciada. En todo caso, a pesar de las dificultades, si queremos alcanzar un buen gobierno no podemos obviar la implicación cívica como un factor esencial. Insistiendo en este tema, «el civismo entraña el buen gobierno de nuestra convivencia, pero no desde un centro de autoridad, desde el gobierno, sino por obra y gracia de todos los que participamos en ella» (CAMPS y GINER, 2008: 12). En suma, el buen gobierno sería también el fruto del civismo y el capital social (PUTNAM, 1993; BOIX y POSNER, 2000), no sólo el productor de él. En este marco de la reflexión sobre la buena sociedad, surgen los elogios a la confianza como aceite social (parcialmente LUHMAN, 1996; FUKUYAMA, 1996) o las preocupaciones por el deterioro de la «ecología moral» (BELLAH *et al.* 1985, 1992) o el declive del capital social en algunas sociedades (PUTNAM, 2000).

Ahora bien, incluso en sociedades que tuvieran virtud cívica, se podrían producir situaciones que generaran situaciones subóptimas socialmente si no existiesen reglas y organismos públicos que guiasen razonablemente la conducta de sus ciudadanos. Por ejemplo, aun cuando debamos aspirar a una ciudadanía crítica, informada y activa, capaz de comprender las opciones en curso y sus alternativas razonables (DAHL, 1989, pp. 306-8), la implicación continua y emotiva en la vida pública puede ser desestabilizante en determinados momentos para las democracias representativas actualmente existentes (DAHL, 1990). O en situaciones de emergencia, una sociedad extraordinariamente solidaria podría producir un colapso, al sacri-

ficarse todos por todos y no salvarse ninguno (TENA, 2010). En definitiva, toda esta reflexión nos lleva a la conclusión de que ni siquiera una sociedad altamente virtuosa generaría resultados óptimos socialmente sin unas reglas del juego claras, sin un cuerpo de normas sociales públicamente orientadas (PETTIT, 1999) y un liderazgo estratégico; en definitiva, que necesitamos instituciones formales que debiliten y hagan desaparecer normas sociales dañinas, y que promuevan la emergencia y la interiorización de normas sociales que generen bien común. Y aquí vuelven a aparecer el gobierno y la Administración como actores clave.

Buen gobierno *en sentido amplio* sería, así pues, la suma de un buen gobierno en sentido estricto, con sus instituciones incentivadoras de integridad, eficacia, rendición de cuentas (de las que ya hemos hablado) y una sociedad que se sustenta en amplias redes de confianza generalizada, ama la libertad, es capaz de ejercerla, critica y delibera (JUDT, 2010). La estructura lógica que subyace tras esta concepción es la siguiente: la buena sociedad demanda buen gobierno y éste, a través de unas políticas públicas eficaces, proporciona una mayor libertad, bienestar y calidad de vida, lo cual, a su vez, incentiva la confianza intersubjetiva y en las instituciones públicas, con lo que la cultura cívica tiende a reforzarse (MONTERO, ZMERLI y NEWTON, 2008, LINDSTEDT y NAURIN, 2010). Todo ello tiene consecuencias para el concepto normativo de buen gobierno *en sentido estricto*. El buen gobierno en sentido estricto, diríamos ahora, es, en consecuencia, aquel que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, procura con sus decisiones el bienestar colectivo y cuida la ecología moral de una sociedad. Este último componente tiene que ver con la obligación del gobierno de promover una sociedad con unas creencias compartidas en la honestidad de los demás y de las instituciones representativas, así como un sistema de preferencias colectivo por la democracia, la justicia social o la resolución pacífica de disputas (LEVI, 2006, p. 30).

Concluyendo, la idea de fondo que este texto ha defendido es que necesitamos gobiernos con una motivación moral para desarrollar su trabajo, gobiernos con convicciones, en la terminología de WEBER (1981), pero convicciones éticas universalistas. Ello no implica que este gobierno abandone todo realismo y olvide los resultados. Ciertamente, el consentimiento implica un intercambio, la conformidad es condicional, de ahí que el buen gobierno deba buscar la aceptación ciudadana con buenos resultados (LEVI, 2006). El buen gobierno debe buscar el bien común, debe buscar una sociedad segura, próspera y equitativa, debe intentar generar impactos positi-

vos en el país. Para ello, debe construir una buena administración, el buen gobierno incentiva y apoya una buena administración, es decir, una administración íntegra, profesional y competente. El buen gobierno debe aportar visión y liderazgo, la buena administración eficacia, eficiencia y, sobre todo, imparcialidad (ROTHSTEIN y TEORELL, 2008, LONGO, 2008) y los dos juntos generar condiciones para que se logre el bien común.

Pero ¿qué son buenos resultados? La tradición deontológica kantiana nos aporta la respuesta esencial: son aquellos que proporcionan más libertad al ser humano. Es decir, aquellos que nos aportan capacidades para evitar toda dominación arbitraria sobre nuestras personas. Aquellos que nos permiten desarrollar nuestro modelo de vida y, al tiempo, el modelo de vida de todos los demás. En el ámbito del diseño institucional ello implica la promoción de espacios participativos, de diálogo y de cooperación. Implica intentar que el principio de autonomía sea real y las decisiones clave sean la consecuencia del uso de la razón pública, en marcos deliberativos, por parte de todos o la mayor parte de los afectados. En el ámbito constitucional implica la protección de los derechos y libertades fundamentales del liberalismo e implica la prohibición de prácticas discriminatorias que atenten contra la imparcialidad en la formulación e implantación de las políticas públicas, en suma, que atenten contra la igualdad política. En el ámbito de las políticas públicas implica la promoción de aquellas políticas y programas que faciliten a la ciudadanía la comprensión, el debate y el análisis ilustrado de las decisiones que les afectan, así como una igualdad de oportunidades efectiva en el desarrollo de su proyecto vital. En suma, lo que este apretado resumen nos dice es que ningún gobierno cumplirá con los fines de ampliar la libertad si no controla el poder de los grandes intereses económicos y construye rigurosamente, en la medida de sus posibilidades, un Estado democrático de derecho con fuerte desarrollo de aquellas políticas sociales que contribuyen a generar una ciudadanía no sometida a dominación arbitraria y capacitada para regir su destino.

Junto a esas políticas de fondo, que en muchos países requerirían largos procesos de generación y desarrollo, es obvio que los gobiernos también tienen que hacer frente a decisiones concretas en las que valores positivos entran en conflicto o a situaciones en las que deben elegir el mal menor, como ya habíamos señalado (IGNATIEFF, 2004; COADY, 2009).

No podemos olvidar que todo Estado vive siempre una tensión entre orden y libertad, por una parte, y eficacia y controles, por otra.

En situaciones de grave deterioro de la seguridad pública todo Estado tiene que reducir libertades, y si un gobernante pone por delante sus convicciones deontológicas sobre su responsabilidad actuará de forma éticamente incorrecta (WALZER, 1973; WEBER, 1981). Definir por adelantado el justo equilibrio es imposible, pero la conciencia de que existen consecuencias en las decisiones y la necesidad de calcularlas es parte de la responsabilidad moral de todo gobernante. Es el momento de la relación dramática entre ética y política. Del mismo modo, la introducción de controles sobre el gobierno es parte ya ineludible del diseño institucional de todo Estado en el que se quiera evitar la metamorfosis de servidor a amo. Sobre este tema los avances en los últimos veinte años han sido muy importantes (HUBERTS, 2014). Pero todos sabemos que un nivel de controles excesivo genera gobiernos ineficaces (ANECHIARICO y JACOBS, 1996). Nuevamente, el equilibrio no es sencillo. En todo caso, es parte de la dinámica de funcionamiento de los Estados y sociedades el conflicto, el cambio, la corrección, la prueba y el error. Para que dichas adaptaciones funcionen se necesita una sociedad viva: no hay cambio sin presión.

Tras estos años de depresión económica y desigualdad creciente, tal vez sea tiempo de volver a soñar con un mundo de oportunidades para todos y no aceptar una sociedad dominada por los que tienen más «agallas» (BAUMAN, 2010); para ello, un gobierno humilde y responsable, pero con convicciones éticas universalistas, es necesario. A partir del ejemplo de nuestros dirigentes, la sociedad bien ordenada estará más cerca, gracias al eficaz diseño de normas y procesos, la buena gobernanza será la atmósfera institucional donde podrá cada uno dar sentido, libremente, a su vida.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, DARON y ROBINSON, JAMES A. (2012, 2013): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty,* Crown, Nueva York, Profile Books, Londres.

ACKERLOF, GEORGE A. (1970): «The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism», *Quarterly Journal of Economics,* 84 (n.º 3, agosto), pp. 488-500.

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

AGUILAR, L. F. (2007): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

AGUSTÍN DE HIPONA (1988): *La Ciudad de Dios*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid.

ALCÁNTARA, M. (1997): «Las tipologías y funciones de los partidos políticos», en Autores Varios, *Curso de Partidos Políticos*, pp. 37-57, AKAL Universitaria, Madrid.

ALMOND, G. A. (1998): «La historia intelectual del concepto de cultura cívica» en R. del Águila y F. Vallespín *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.

ANDERSON, C. J. y TVERDOVA, Y. V. (2003): «Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies». *American Journal of Political Sciences*, 47(1), 91-109.

ANECHIARICO, F. y JACOBS, J. B. (1996): *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press, Chicago.

ARAMAYO, R. R. (2001): *Immanuel Kant*, Edaf, Madrid.

ARANGURE., J. L. L. (1968): *Ética y Política*, Guadarrama, Madrid.

ARBÓS, X. y GINER, S. (1996): *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial,* Siglo XXI eds., Madrid.

ARENDT, H. (1963): *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Penguin Classics, Nueva York.

ARENDT, H. (1987): *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza Editorial, Madrid.

ARENDT, H. (2008): *Sobre la violencia*, Alianza, Madrid.

ARIAS MALDONADO, M. (2007): «La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto», *Revista Española de Ciencia Política* n.º 16, abril: 37-59.

ARISTÓTELES (1999): *Política,* Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, Alicante.

ARISTÓTELES (1985): *Ética Nicomáquea*, Gredos, Madrid.

ARMSTRONG, E. (2005): «Integrity, Transparency and Accountability, Public Administration. Recent Trends, Regional and International Developments», United Nations, 2005.

AXELROD, R. y HAMILTON, W. D. (1981): «The Evolution of Cooperation», *Science*, 211, 1390-1396.

AYER, A. J. (2001): *Language, Truth and Logic*, Penguin, Londres.

BABBIE, E. (1995): *The Practice of Social Research* (7.ª ed.), Wadsworth, Belmont, CA.

BAENA, M. (2000): *Curso de Ciencia de la Administración* (4.ª ed. reformada), Tecnos, Madrid.

BANFIELD, E. (1975): «Corruption as a Feature of Government Organization», *Journal of Law and Economics*, 18, 587-605.

BANKS, J. A., BANK y MCGEE, C. A. (1989): *Multicultural education*, Allyn & Bacon, Needham Heights, MA.

BARBACETTO, G., GOMEZ, P. y TRAVAGLIO, M. (2002): *Mani Pulite. La vera storia*, Editori Riuniti, Roma.

BARDHAN, P. (1997): «Corruption and Development: A Review of Issues», *Journal of Economic Literature* 35 (3): 1320-1346.

BARDHAN, P. (2005): *Scarcity, conflict and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*, Cambridge University Press, Cambridge.

BARRY, B. (1997): *La justicia como imparcialidad*, Paidós, Barcelona.

BAUHR, M. *et al.* (2010): *Perceptions of Corruption in Sweden*, QoG Working Paper Series 2010:8.

BAUMAN, Z. (2001): *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.

BAUMAN, Z. (2011): «On the New Looks of Inequality». *Social Europe Journal*. http://www.social-europe.eu/2011/04/on-the-new-looks-of-inequality/. Consultado el 20/5/2011.

BAYLEY, D. H. (1989): «The Effects of Corruption in a Developing Nation», en Heidenheimer. A. J. *et al.* (eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

BEALY, F. (1999): *Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to its Terms*, Blackwell, Malden, MA.

BEETHAM, D. (1991): *The Legitimation of Power*, Humanities Press, N.J.

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

BEHROUZI, M. (2006): *Democracy as the Political Empowerment of the Citizen*, Lexington Books, Plymouth.

BELLAH, R. N. *et al.* (1992): The Good Society, Nueva York, First Vintage Books Edition.

BELLAH, R. N., MADSEN, R., SULLIVAN, W. M., SWIDLER, A. AND TIPTON, S. M. (1985). *Habits of the Heart*. Berkeley: University of California Press.

BELTRÁN, U. (2003): «Venciendo la incertidumbre: el voto retrospectivo en la elección presidencial de julio de 2000», en *Política y gobierno*, vol. X, n.º 2, II semestre, pp. 325-358.

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*, n.º 1, 2004, pp. 157-198.

BENTHAM, J. (2000): *An introduction to the principles of morals and legislation*. Batoche books, Kitchener, ON, Canada.

BERLIN, I. (1971): «The Question of Machiavelli», en *The New York Review of Books*, vol. 17, n.º, 17, nonviembre 4, 1971.

BICCHIERI, C. (2006): *The Grammar of Society*, Cambridge University Press, Cambridge.

BLACKBURN, S. (2001): *Being Good. A Short Introduction to Ethics*, Oxford University Press, Oxford.

BOBBIO, N. (1989): *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de cultura Económica, México.

BOIX, C. y POSNER, D. (2000): «Capital social y democracia», *Revista Española de Ciencia Política* vol I, n.º 2, pp. 159-186.

BOUISSOU, J. M. (1995): «Cadeaux, réseaux et clientèles. La corruption au Japon : un système de redistribution», en D. Della Porta e I. Mény (dirs.), *Democratie et corruption en Europe*, La Decouverte, París.

BOVAIRD, T. y LOEFFLER, E. (2007): «Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services», *Public Money and Management*, September, pp. 293-300.

BOWLES, S. y GINTIS, H. (2005): «Prosocial emotions», en Lawrence E. Blume and Steven N. Durlauf (eds.), *The Economy as an Evolving Complex System III*, Santa Fe Institute, Santa Fe.

BRIOSCI, C. A. (2010): *Breve historia de la corrupción*, Taurus, Madrid.

BRUGUÉ, Q. (2008): «El bon govern democràtic», *Escola Innovació*, n.º 7, julio-agosto.

BURKE, E. (1869): *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, 12 vols., Little Brown and Company, Boston.

CACIAGLI, M. (1996): *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

CAMPS, V. (1989): *El fundamento de los derechos humanos*, Debate, Madrid.

CAMPS, V. y GINER, S. (2008): *Manual de civismo*, Ariel, Barcelona.

CARTER, S. L. (1996): Integrity, Basic Books/Harper Collins, Nueva York.

CARTIER-BRESSON, J. (1997): «Corruption networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange», en Heywood, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.

CASTELLS, M. (1998): *La era de la información* (3 vols.), Alianza, Madrid.

CASTELLS, MANUEL (2012): *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Polity Press, Cambridge, Gran Bretaña.

CAZORLA, J. (1996): «El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia» en Robles, A., *Política en penumbra*, Siglo XXI de España editores, Madrid.

CHARRON N. y LAPUENTE V. (2011): «Why Do Some Regions in Europe Have Higher Quality of Government?» The Quality of Government Institute, Report 1, University of Gothenburg, Sweden, January. http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2011_1_Charron_Lapuente.pdf

COADY, C. A. J. (2008): *Messy Morality, The Challenge of Politics*, Oxford, Clarendon Press, Oxford.

COADY, T. (2009): «The Problem of Dirty Hands», *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Center for the Study of Language and Information, Stanford, CA.

COHEN, G. (1997): «Where the Action Is: On the Site of Distributive Justice», *Philosophy and Public Affairs*, vol 26, n.º 1 (3-30), 1997.

COLEMAN, J. S. (1989): «Families and Schools», *Educational Researcher* vol. 16, n.º 6: 32-38.

COOPER, T. (2006): *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*, John Wiley and Sons, San Francisco.

COOPER, T. L. (1983): «Citizen Participation», en Lynch, T. D., *Organization Theory and Management*, Marcel Dekker, Nueva York.

COOPER, T. L. (ed.) (1994): *Handbook of Administrative Ethics,* Marcel Dekker, Nueva York.

COOPER, T. L. (1987): «Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A perspective for Normative Ethics». *Public Administration Review*, Vol. 47, n.º 4. pp. 320-328.

Coordinadora nacional de derechos humanos de Perú (2004): *Los procesos contra Fujimori*, www.fujimoriextraditable.com.pe.

CORTINA, A. (1994): Ética de la empresa, Trotta, Madrid.

CORTINA, A. (2006): Ética mínima, Tecnos, Madrid.

CORTINA, A. (2007): «Lo justo y lo bueno», en C. Gómez y J. Muguerza editores, *La aventura de la moralidad,* Alianza Editorial, Madrid.

COTINO, LORENZO (2012): «La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas», *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, n.º 2, junio-julio 2012, pp. 27-39.

COURTNEY, C. (2002): «Corruption in the Official Arms Trade», *Policy Research Paper* n.º 1, abril 2002, Transparency International-UK, Londres.

CRESPO, I. y MARTÍNEZ, M. A. (2005): «La calidad de la democracia en América Latina», *Studia Politicae*, n.º 5, pp. 5-35.

CRICK, B. (2001): *En defensa de la política*, Kriterios Tusquets, Barcelona.

CROZIER, M, HUNTINGTON, S. P. y WATANUKI, J. (1975): *The Crisis of Democracy.* Nueva York University Press, Nueva York.

CUNILL, N. (2006): «La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?», en Mezones F. (ed.), *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Magna Terra editores, Guatemala.

CUNILL, N. (2008): «Informe de conclusiones del área temática: La gestión para resultados de desarrollo (GpRD): ¿cómo avanzar en Iberoamérica?», documento presentando en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre

CUNILL, N. (2011): «La gestión por resultados». CLAD, Mimeo.

DAHL, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.

DAHL, R. A. (1971): *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven.

DAHL, R. (1992): *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.

DAHRENDORF, R. (1980): «Effectiveness and Legitimacy: on the Governability of Democracies», *Political Quaterly,* vol. LI, n.º 4, pp. 393-410.

DALTON, R. J. (1999): «Political Support in Advanced Industrial Countries», en Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford.

DAMASIO, A. (1994): *Descartes' Error: Emotion, Reason and the Human Brain,* Avon Books, Nueva York.

DARWIN, CH. (1871): *The Descent of Man*, capítulo V, infidels.org/library.

DEL ÁGUILA, R. (2007): «Civismo» en Ricard Zapata-Barrero (ed.) *Conceptos políticos. En el contexto español*. Síntesis, Madrid.

DE LANCER JULNES, PATRIA y MANUEL VILLORIA (2014): «Understanding and addressing citizens perceptions of corruption: the case of Spain», *International Review of Public Administration*, 19:1, pp. 23-43.

DE WAAL, F. (2007): *Primates y filósofos, la evolución de la moral del simio al hombre*, Paidós, Barcelona.

DEL ÁGUILA, R. (1996): «La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad», en *Revista Iberoamericana de Educación* n.º 12, sept-dic., pp. 25-48.

DEL ÁGUILA, R. (2000): *La senda del mal*, Taurus, Madrid.

DEL ÁGUILA, R. y VALLESPÍN, F. (2007): *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.

DEL MONTE, A. y PAPAGNI, E. (2006): «The Determinants of Corruption in Italy: Regional Panel Data Analysis», *European Journal of Political Economy* [online]. Available from: http://ssrn.com/abstract=903991.

DELLA PORTA, D. (2000): «Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption», en S. J. Pharr y R. D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies*, NJ., Princeton University Press, Princeton.

DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A. (1997): «The 'Perverse Effects' of Political Corruption», en Heywood, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.

DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A. (2002): «Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano», *Zona Abierta* 98/99, 2002, pp. 85-118.

DELLA PORTA, DONATELLA y RUCHT, DIETER (eds.) (2013): *Meeting Democracy: Power and Deliberation in Global Justice Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña.

DENHARDT, K. G. (1988): *The Ethics of Public Service*, Greenwood Press, Westport.

DESSLER, G. (1986): *Organization theory: integrating structure and behavior*, Prentice Hall, NJ.

DI TELLA, R. y SCHARGRODSKY, E. (2002): «Political and Economic Incentives during an Anticorruption Crackdown», documento en línea, disponible en www.utdt.edu/eschargr/political%20and%20Economic%20Incentives.pdf

DIAMOND, L. y MORLINO, L. (2004): «The Quality of Democracy. An Overview», *Journal of Democracy*, 15 (4).

DIAS, M. C. (2004): *Os direitos soiais básicos*. EDIPUCRS, Porto Alegre.

DÍAZ, E. (2002): «Estado de Derecho y legitimidad democrática», en Carbonell, M., Orozco, W. y Vázquez, R. (coords.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América latina*, UNAM-ITAM-Siglo XXI, México.

DÍEZ NICOLÁS, JUAN (2013): «Actitudes hacia la corrupción», en Armando Fernández Steinko, *Delincuencia, finanzas y globalización*, CIS, Madrid.

DIMAGGIO, P. y POWELL, W. (1983): «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review* 48, 1983, pp. 147-160.

DIMAGGIO, P. y POWELL, W. (eds.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago.

DOBEL, J. P. (1993): «The Realpolitics of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics», en Frederickson, G. (ed.), *Ethics and Public Administration*, Sharpe, Armonk, NY.

DOUBLET, Y. M. (2003): «Is there a Crisis of Party Finance and Political Parties among Industrial Countries?, *Participation*, vol. 27, n.º 2, pp. 11-13.

DOUBLET, Y. M. (2004): «Enforcement: How regulation of political finance is manager in practice», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.

DURKHEIM, E. (1982): *El suicidio*, Akal, Madrid.

ECHEVARRÍA, K. y VILLORIA, M. (2005): «Indicadores de gobernabilidad y su aplicación a la medición de la integridad de las instituciones», Mimeo.

EDGERTON, R. B. (1992): *Sick Societies: Challenging the Myth of Primitive Harmony*, The Free Press, Nueva York.

EDWARD N. ZALTA (ed.): http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/rawls/.

EIGEN, P. (2004): *Las redes de la corrupción*, Bronce-Planeta, Barcelona.

EISENSTADT, S. N. y RONIGER, L. (1984): *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and Structure of Trust in Society*, Cambridge University Press, Cambridge.

ELSTER, J. (2007): *Explaining Social Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge.

ELSTER, J. (2009): «Norms», pp. 195-217, en *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*, editado por Hedström y Bearman, Oxford University Press, Oxford.

ESPINEL, M. (2002): «Corrupción política: Un nuevo contenido para un viejo debate o un nuevo debate para un viejo contenido», *Zona Abierta* 98/99, 2002, pp. 1-26.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

ETZIONI, A. (2010): «Is Transparency the Best Disinfectant?», *Journal of Political Philosophy*, vol. 18, Issue 4, pp. 389-404.

ETZIONI, A. (2006): «Self-Evident Truth», en D. Browning editor, *Universalism versus Relativism*, Lanham, Row & Littlefield Publishers, Inc, pp. 19-32.

EUROBAROMETER (2013): *Special Eurobarometer 397, «Corruption»*. European Union. Brussels.

EUROBAROMETER (2014): *Special Eurobarometer 374*, «Businesses attitudes towards corruption in the EU. European Union», Brussels.

EUROBAROMETER, *Special Eurobarometer 374*, «Corruption», European Union, Brussels, 2011.

EUROBAROMETER, *Special Eurobarometer 397,* «Corruption», European Union, Brussels, 2013.

EUROBAROMETER, *Special Eurobarometer 72,* «Corruption», European Union, Brussels, 2009.

FLEURBAEY, MARC y BLANCHET, DIDIER (2013): *Beyond GDP: Measuring Welfare ad Assessing Sustainability,* Oxford, Oxford University Press.

FREDERIKSON, H. G. (1997): *The Spirit of Public Administration*, Jossey Bass, San Francisco.

FRICKER, M. y GUTTENPLAN, S. (2009): *Reading Ethics*, Oxford, Wiley-Blackwell, Oxford.

FRIEDRICH, C. J. (1989): «Corruption Concepts in Historical Perspective», en Heidenheimer, A. J. *et al.* (eds.), *Political Corruption,* Transaction Publishers, New Brunswick.

FUKUYAMA, FRANCI., DIAMOND, LARRY y PLATTNER, MARC F. (eds.) (2012): *Poverty, Inequality, and Democracy,* The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

FUKUYAMA, F. (1996): *Trust,* Free Press Paperbacks, Nueva York.

GAMBETTA, D. y ORIGGI, G. (2009): «L-worlds: The curious preference for low quality and its norms», *Sociology Working Papers*, Paper Number 2009-08, Department of Sociology, University of Oxford.

GARCIMARTÍN, C. y ALONSO RODRÍGUEZ, J. M. (2008): *Acción colectiva y desarrollo: El papel de las instituciones.* Universidad Complutense, 2008.

GOODIN, R. (1992): *Motivating political morality.* Blackwell Publishers, Massachussets.

GOODIN, R. E. (2003): *Reflective Democracy*, Oxford University Press, Nueva York.

GARCÍA GUITIÁN, E. (2007): «Representación», en Zapata, R. (ed.): *Conceptos políticos en el contexto* español, Síntesis, Madrid.

GARCÍA QUESADA, M., JIMÉNEZ, F. y VILLORIA, M. (2013): «Building Local Integrity Systems in Southern Europe: The case of local corruption in Spain, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 79 Issue 4 December 2013, pp. 618-637.

GARGARELLA, R. (2008): *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Paidós, Barcelona.

GARZÓN VALDÉS, E. (1997): «Acerca del concepto de corrupción», en F. Laporta y S. Álvarez (comp.), *La corrupción política*. Alianza Editorial, Madrid.

GEURAS, D. y GAROFALO, C. (2011): *Practical Ethics in Public Administration*, Management Concepts, Vienna, Virginia.

GEUSS, R. (2008): *Philosophy and Real Politics*, Princeton University Press, Princeton.

GIDDENS, A. (2000): *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas,* Taurus, Madrid.

GINTIS, H. (2006): «Towards a Unity of the Human Behavioral Sciences, *Papers, Revista de Sociología* 80: 97-122.

GOMÁ, J. (2009): *Ejemplaridad pública*. Taurus, Madrid.

GOMEZ, P. y TRAVAGLIO, M. (2003): *Lo chiamavano impunitá*, Editori Riuniti, Roma.

GOMEZ, P. y TRAVAGLIO, M. (2004): *Regime*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milán.

GORE, A. (2007): *The assault on Reason*, The Penguin Press, Nueva York.

GORTNER, H. F. (1994): «Values and Ethics» en T. L. Cooper (ed.) *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.

GRAHA., P. (2007): *Rawls*, Oneworld, Oxford.

GRAYCAR, A. y VILLA, D. (2011): «The loss of governance capacity through corruption», *Governance*, 24(3), pp. 419-438.

GREPPI, A. (2013): «Contra la falsa transparencia. Genealogías y consecuencias en la esfera pública», *Teoría Política*, año 3, pp. 115-138.

GROSENICK, L. H. (1994): «Government Ethics and Organizational Culture», en T. L. Cooper *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York

GUTMANN, A. y THOMPSON, D. (2006): *Ethics and Politics, Cases and Comments,* Thomson, Toronto.

HABERMAS, J. (2000): *Aclaraciones a la ética del discurso*, trad. de Manuel Jiménez Redondo. 20, en http://www.ucm.es/info/eurotheo/e_books/habermas/

HABERMAS, J. (1998): *The inclusion of the other: studies in political theory*, MIT Press, Cambridge.

HABERMAS, J. (2006): *Entre naturalismo y religión*, Paidós, Barcelona.

HABERMAS, J. (2008): *Conciencia moral y acción comunicativa*, traducción de Ramón Cotarelo, Trotta, Madrid.

HABERMAS, J. (2009): *La ética del discurso y la cuestión de la verdad*, Paidós, Barcelona.

HABERMAS, J. / RAWLS, J. (1998): *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós, Barcelona.

HARDIN, R. (1999): «Deliberation: Method, not Theory», en S. Macedo (ed.) *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement.* Oxford University Press, Nueva York.

HEIDENHEIMER, A. J. y JOHNSTON, M. (2002): *Political corruption: concepts and contexts,* Transaction Publishers, New Brunswick.

HEIDENHEIMER, A. J. (1989): «Perspectives on the Perception of Corruption» en Heidenheimer, A. J. *et al.*, *Political Corruption,* Transaction Publishers, New Brunswick.

HEIDENHEIMER, A. J. (1996): «The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective», *International Social Science Journal* n.º 48, 3, pp. 337-347.

HEIDENHEIMER, A. J. (1999): «Political Parties and Political Corruption in Comparative Historical Perspective», *EUI Working Papers* n.º 99/28.

HEIDENHEIMER, A. J. y JOHNSTON, M. (2000): *Political Corruption,* Transaction Press, Brunswick, N. J.

HEIDENHEIMER, A. J., JOHNSTON, M. y LEVINE, V. T. (eds.) (1989): *Political Corruption,* Transaction Publishers, New Brunswick.

HEIDENHEIMER, A. J. (2000) «Parties, Campaign Finance and Political Corruption: Tracing Long-Term Comparative Dynamics», XVIII IPSA Congress, 1-6 de agosto de 2000, Quebec.

HEJKA-EKINS, A. (2000): «Ethics in In-service Training», *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.

HELLMAN, J. Y KAUFFMAN D. (2001): «La captura del Estado en las economías de transición» *Finanzas y Desarrollo*, septiembre 2001: pp. 31-35.

HELLMAN, J. S., JONES, G. y KAUFFMAN, D. (2001): «Capture el Estado, captura al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto 2001, pp. 35-62.

HENRICH, J., BOYD, R., BOWLES, S., CAMERER, C., FEHR, E. y GINTIS, H. (2004): *Foundations of Human Sociality: Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-scale Societies,* Oxford University Press, Oxford.

HERODOTO (1995): *Historia*, Gredos, Madrid, 1995, III, 38, 3-4.

HEYWOOD, P. (ed.) (1997): *Political corruption,* Blackwell, Oxford.

HEYWOOD, P. M. (2007): «Corruption in Contemporary Spain», *Political Science & Politics*, 404, pp. 695-699.

HOBBES, T. (1980): *Leviatán*, Editora Nacional, Madrid.

HODESS, R. (2003): «Introduction», *Global Corruption Report,* Transparency International, Berlín.

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), pp. 1043-1061.

HÖFFE, O. (2003): *Justicia política*, Paidós, Barcelona.

HOFNUNG, M. (1996): «Political Finance in Israel», en Levi, M. y Nelken, D. (eds.), *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption,* Blackwell, Cambridge.

HOOD, C. (1998): *The Art of the State*, Oxford University Press, Oxford.

HUBERTS, L. (2014): The integrity of Governance, IIAS-Palgrave Macmillan, Nueva York.

HUBERTS, L., ANECHIARICO, F., SIX, F. y VAN DER VEER, J. (2008): *Local Integrity Systems,* BJU Legal Publishers, The Hague.

HUDSON, W. D. (1974): *La filosofía moral contemporánea*, Alianza Universidad, Madrid.

HUME, D. (1986): *Enquiries concerning Human Understanding and concerning the Principles of Morals*, Clarendon Press, Oxford.

HUME, D. (1987): *Essays, Moral, Political, and Literary*, ed. E. F. Miller [online]. Liberty Fund. Retrieved from Library of Economics and Liberty. http://www.econlib.org/library/LFBooks/Hume/hmMPL1.html

HUME, D. (1987): «Of National Characters», en *Essays, Moral, Political, and Literary*, ed. E. F. Miller [online]. Liberty Fund. Retrieved from Library of Economics and Liberty: http://www.econlib.org/library/LFBooks/Hume/hmMPL1.html

HUNTINGTON, S. P. (1989): «Modernization and Corruption», en Heidenheimer, A. J. *et al.*, *Political Corruption,* Transaction Publishers, New Brunswick.

IGNATIEFF, M. (2004): *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Princeton University Press, Princeton.

INAP (1996): *Informe Nolan*, publicado y traducido por el INAP, Documentos n.º 9, octubre 1996.

INGLEHART, R. y WENZEL, C. (2005): *Modernization, cultural change and democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, Cambridge.

INGLEHART, R. *et al.* (2004): *Human Beliefs and Values*, Siglo XXI eds., México.

INGLEHART, R. y WENZEL, C. (2005): *Modernization, cultural change and democracy: The Human Development Sequence,* Cambridge University Press, Cambridge.

ISLAM, R. (2003): «Do More Transparent Governments Govern Better», *Policy Research Working, Paper 3077*, World Bank Institute Poverty Reduction and Economic Management Division, June 2003.

IZQUIERDO, A. (1997): «Ética y Administración», en Bañón, R. y Carrillo, E., *La nueva Administración pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

JAIN, A. K. (2001): «Corruption: A review», *Journal of Economic Surveys, 15* (1), pp. 71-121.

JIMÉNEZ, F. (1998): «Political Scandals and Political Responsibility in Democratic Spain», *West European Politics*, vol. 21, n.º 4, pp. 81-99.

JIMÉNEZ, F., GARCÍA QUESADA, M. y VILLORIA, M (2014): «Integrity systems, values and expectations. Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments», *International Journal of Public Administration.* 2014, 37:2, pp. 67-82.

JOHNSTON, M. (1982): *Political Corruption and Public Policy in America,* Brooks/Cole Publ., California.

JOHNSTON, M. (2000): «The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform», Paper presentado en el *International Political Science Association XVIII World Congress*, Quebec, agosto 1-5, 2000.

JOHNSTON, M. (2004): «Soft Money reform in the United States: has anything changed?, *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.

JOHNSTON, M. (2005a): «Es posible medir la corrupción, pero ¿podemos medir la reforma?», *Revista Mexicana de Sociología* 67, n.º 2 (abril-junio, 2005), pp. 357-377.

JOHNSTON, M. (2005b): *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

JOHNSTON, M. (2009): *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF 2, OCDE, París.

JONES, T. M. (1991): «Ethical decision-making by individuals in organizations: An issue-contingent model», *Academy of Management Review*, 16, pp. 366-395.

JORBA, L. (2006): «Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implantación de la democracia deliberativa», *Revista Española de Ciencia Política* n.º 14, abril: 47-69.

JUDT, T. (2010): *Algo va mal*. Taurus, Madrid.
KANT, I. (2005): *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, Madrid.
KANT, I. (2005): *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Alianza, Madrid.
KANT. I. (1987): *Ideas para una historia en clave cosmopolita*, Tecnos, Madrid.
KARSTEDT, S. (2002): «The Culture of Inequality and Corruption: A Cross-National Study of Corruption». Mimeo.
KATZ, R. S. (1996): «Party Organizations and Finance», en Le Duc, L. *et al.*, *Comparing Democracies*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
KAUFFMAN, D. (2005): «Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World», *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford University Press, Oxford.
KAUFFMAN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2010): *Governance Matters IV. Appendices,* World Bank, Washington.
KAUFFMAN, D., KRAAY, A. y ZOIDO-LOBATÓN, P. (1999): «Governance Matters», *Policy Research Working Paper* n.º 2196, World Bank, Washington D.C.
KAUFFMAN, D., KRAAY, A. y ZOIDO-LOBATÓN, P. (2000): «Governance Matters: From Measurement to Action», *Finance and Development*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.
KAUFFMANN, D. y KRAAY, A. (2002): «Growth without Governance», *Policy Research Working Paper* n.º 3077, World Bank, Washington.
KAUFMANN, D. *et al.* (2007): «Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006», documento de trabajo n.º 4012, Washington, World Bank Policy Research.
KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2003): «Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002», Washington D.C., World Bank.
KINGSLEY, J. P. (2003): «Bill C-24», *Participation* vol. 27, n.º 2, pp. 7-9.
KJELLBERG, F. (2000): «Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption». Memorial Article presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, agosto 1-5, 2000.
KLIKSBERG, B. (2004): «¿Por qué es clave la cultura para el desarrollo?», *Reforma y Democracia* n.º 29, junio, pp. 5-26.
KLITGAARD, R. (1988): *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
KLITGAARD, R., MACLEAN-ABAROA, R. y PARRIS, H. L. (1998): A Practical Approach To Dealing With Municipal Malfeasance (Workshop Paper n.º 7). Retrieved from Wikibezkorupce website: http://wiki.bezkorupce.cz/_media/wiki/klitgaard-parris-strategie-pro-mesta.pdf.
KNACK, S. y KEEFER, PH. (1995): «Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures», *Economics and Politics* 7 (3), pp. 207-27.
KOHLBERG, L. (1984): *Essays on Moral Development,* Harper and Row, Nueva York.
KOHLBERG, L. (1987): «El enfoque cognitivo-evolutivo de la educación moral» en Santolaria, F. y Jordán, J. A. (comps.), *La educación moral hoy. Cuestiones y perspectivas,* PPU, Barcelona.
KROEBER, A. L. y KLUCKHOHN, C. (1952): *Culture: A critical review of concepts and definitions,* Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethnology Papers 47.
KRUGMAN, P. (2003): *The Great Unraveling*, W. W. Norton, Nueva York.

KYRIACOU A, ROCA-SAGALÉS O (2011): «Fiscal and political decentralization and government quality», *Environment and Planning C: Government and Policy* 29, pp. 204-223.

LA PORTA, R. *et al.* (1999): «The Quality of Government», documento de trabajo n.º 6727, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

LAGO-PEÑAS I, LAGO-PEÑAS S (2010): «Decentralization and electoral accountability», *Environment and Planning C: Government and Policy* 28, pp. 318-334.

LAKOFF, G. (2007): *No pienses en un elefante*, Editorial Complutense, Madrid.

LAKOFF, G. (2009): *The Political Mind*, Penguin, Nueva York.

LAMBSDORFF, J. (1998): «An empirical investigation of bribery in internacional trade», *The European Journal of Development Research*, 10, 1998, pp. 40-59.

LAMBSDORFF, J. G. (1999): *Corruption in empirical research - a Review,* Transparency International Working Paper.

LAMBSDORFF, J. G. (2007): «The Methodology of the Corruption Perception Index 2007», Transparency International, Berlín. Disponible en www.transparency.org/content/download/23965/358196.

LAMBSDORFF, J. G. (2006): «Measuring Corruption – The Validity and Precision of Subjective Indicators (CPI)», in C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors and F. Galtung (eds), *Measuring Corruption*, Ashgate, Aldershot.

LANCASTER, T. H. (1986): «Electoral Structures and Pork Barrel Politics», *American Political Science Review*, vol. 7, n.º 1, pp. 67-81.

LASSWELL, HAROLD D. (1936) *Politics, who gets what, when, how*, Whittlesey House, McGraw-Hill book company, Nueva York, Londres.

LEDERACH, J. P. (1995): *Preparing for peace: Conflict transformation across cultures,* Syracuse University Press, Syracuse.

LEFF, N. H. (1964): «Economic Development through Bureaucratic Corruption», *The American Behavior Scientist* n.º 2, pp. 8-14.

LEHOUCQ, F. (2003): «Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences», *Annual Review of Political Science,* vol. 6 (junio 2003), pp. 233-256.

LEVI, M. (2006): «Por qué necesitamos un nueva teoría del gobierno», *Revista Española de Ciencia Política* n.º 14, abril: 9-40.

LEVI, M. (1996): «Social and Unsocial Capital», *Politics and Society* 24, pp. 45-55.

LEWIS, C. L. (2005): *The Ethics Challenge in Publics Service*, John Willey and Sons, San Francisco.

LEWIS, C. L. (2005b): «Ethical Norms in Public Service: a Framework for Analysis». Prepared for delivery at the conference, «Ethics and Integrity of Governance: a Transatlantic Dialogue,» under the auspices of the Study Group on Ethics and Integrity of Governance of the European Group of Public Administration and the Section on Ethics of the American Society for Public Administration and hosted by Public Management Institute of the Katholieke Universiteit Leuven, Belgium, June 2-5, 2005.

LEWIS-BECK, M. S. (1998): *Economics and Elections: The Major Western Democracies,* University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.

LINDSTEDT, C. y NAURIN, D. (2010): «Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption». *International Political Science Review*, vol 31, n.º 3, 301-322.

LIPPA, R. A. (1994): *Introduction to Social Psychology*, Brooks/Cole, CA.

LITWIN, G. H. y STRINGER, R. (1966): *The Influence of Organizational Climate*, Harvard University Press, Cambridge, MAS.

LIU, F. (1985): «An Equilibrium Queuing Model of Bribery», *Journal of Political Economy* n.º 93 (4), pp. 760-781.

LOCKE, J. (2000): *Ensayo y carta sobre la tolerancia*, Alianza Editorial, Madrid.

LOCKE, J. (2002): *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza Editorial, Madrid.

LOCKE, J. (2013): *Ensayo sobre el entendimiento humano y otras obras*, Estudio introductorio de Agustín Izquierdo, Gredos, Madrid.

LONGO, F. (2008): «Quality of Governance: Impartiality is not enough», *Governance*, vol. 21, n.º 2, pp. 191-196.

LOPEZ MEDINA, D. (2014): «La "cultura de la legalidad" como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina», en Wences, I., Conde, R. y Bonilla, A. *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias.* FLACSO, San José, Costa Rica.

LONGO, F. (2008): «Quality of Governance: Impartiality is not enough», *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions,* vol. 21, n.º 2, pp. 191-196.

LUHMAN, N. (1996): *Confianza*, Barcelona, Anthropos.

LUJAMBIO, A. (2004): «Enforcement: the experience in México», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.

MACINTYRE, ALISTAIR. (1984): *After Virtue*, Notre Dame Univ. Press, Notre Dame, In.

MACKIE, J. L. (1986): *Ethics, Inventing Right and Wrong*, Penguin Books, Londres.

MADISON, J., HAMILTON, A. y JAY, J. (2003): *The Federalist Papers*, Penguin Books, Nueva York.

MADISON, JAMES (1822): *James Madison to W. T. Barry,* Writings 9:103-9, en *Epilogue: Securing the Republic*. Chapter 18, Document 35, *The Founders Constitution*, Philip B. Kurland and Ralph Lerner, http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch18s35.html (último acceso 5/10/2013).

MAESSCHALCK, J. y BERTOK, J. (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD, París.

MAESSCHALCK, J. (2004a): «Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum», *Public Integrity*, 7(1), pp. 20-41.

MALEM, J. (2002): *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos,* Gedisa, Barcelona.

MANIN, B., PRZEWORSKI, A. y STOKES, S. (1999): «Introduction», en Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. (eds.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

MAQUIAVELO, N. (1985): *El príncipe*, Cátedra, Madrid.

MAQUIAVELO, N. (2009): *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza, Madrid.

MARAVALL, J. M. (2003): *El control de los políticos,* Editorial Taurus, Madrid.

MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics,* The Free Press, Nueva York.

MARAVALL, J. M. (2003): *El control de los políticos*, Taurus, Madrid.

MARCH, J. y OLSEN, J. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics,* Free Press, Nueva York. Existe traducción al español en Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

MARÍAS, J. (1993): *La Estructura Social*, Alianza Editorial, Madrid.

MAURO, P. (1995): «Corruption and Growth», *Quaterly Journal of Economics* CX, n.º 3 (agosto), 1995, pp. 681-712.

McCarthy, T. (1994): «Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue,» *Ethics* 105 (october 1994), pp. 44-63.

Melgar, N., Rossi, M. y Smith, T. W. (2010): «The Perception of Corruption», *International Journal Of Public Opinion Research*, *22*(1), pp. 120-131. doi:10.1093/ijpor/edp058.

Meny, Y. (1997): *La corruption dans la vie publique*, La Documentation Française, París.

Meny, Y. y Rodhes, M. (1997): «Illicit Governance: Corruption, Scandal and Fraud», en Meny, Y. y Rodhes, M., *Developments in West European Politics*, MacMillan, Londres.

Merton, R. K. (1980): *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.

Miguel, Jesús M. de y Martínez-Dordella, Santiago (2014): «Nuevo índice de democracia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146, pp. 93-140.

Mill, J. S. (2002): *On Liberty*, en *The Basic Writings of John Stuart Mill*, Nueva York, The Modern Library, Nueva York.

Montero, J. R., Zmerli, S. y Newton, K. (2008): «Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n.º 122, abril-junio, pp. 11-54.

Moore, G. E. (1993): *Principia Ethica*, Cambridge University Press, Cambridge.

Morgan, D. F. y Kass, H. D. (1993): «The American Odyssey of the Career Public Service: The Ethical Crisis of Role Reversal», en *Ethics and Public Administration* , ed. H. George Frederickson, M. E. Sharpe, Armonk, Nueva York, 1993, Capítulo 9.

Morlino, L. y Daniela Piana (2014): Economic Crisis in a Stalemated Democracy: The Italian Case. *American Behavioral Scientist*, 2014 58: 165, originally published online 2 June 2014 DOI: 10.1177/0002764214534668.

Morris, S. y Klesner, J. L. (2010): «Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico», *Comparative Political Studies*, 43(10), pp. 1258-1285.

Mouritzen, P. E. y Svara, J. H. (2002): *Leadership at the apex. Politicians and administrators in Western local governments*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Mulcahy, S. (2012): *Money, Politics, Power, Corruption Risks in Europe*, Transparency International, Berlín.

Mulgan, G. (2007): *Good and Bad Power*, Penguin, Londres.

Müller, W. C. (2007): «Political institutions and linkage strategies». En Kitschelt, Herbert y Stephen Wilkinson, *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition,* Cambridge University Press, Cambridge.

Mungiu-Pippidi, A. (2013): «The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union», *Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament*. Disponible online en: http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf.

Nagel, T. (1986): *The Wiew from Nowhere*, Oxford University Press, Nueva York/Oxford.

National Audit Office (2012): *Implementing transparency. Report by the Comptroller and Auditor General.* HC 1833 Session 2010-2012. 18 April 2012. The Stationery Office, Londres.

NAYLOR, R. T. (1997): «Mafias, myths and markets: on the theory and practice of enterprise crime», *Transnational Organized Crime*, n.º 3: 1-45.

NEWTON, K. y NORRIS, P. (2000): «Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance», en Phar, S. y Putnam, R., *Disaffected Democracias: What's Troubling the Trillateral Countries*, Princeton University Press, Princeton.

NIETO, A. (1997): *Corrupción en la España democrática*. Ariel, Barcelona.

NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*, Aldine-Atherton, Chicago.

NOONAN, J. (1984): *Bribes*, McMillan Pub., Nueva York.

NORRIS, P. (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford.

NORRIS, P. (2002): *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge University Press, Cambridge.

NORRIS, P. (2012): *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace,* Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña.

NORTH, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

NORTH, D. (2010): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.

NORTH, D. C. (1981): *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton, Nueva York.

NORTH, DOUGLASS C. y BARRY WEINGAST (1989): «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England», *Journal of Economic History* 49(4), pp. 808-832.

NOZICK, R. (1974): *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, Nueva York.

NYE, J. S. (1989) «Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis», en Heidenheimer, A. J. *et al.* (eds.), *Political Corruption,* Transaction Publishers, New Brunswick.

OCDE (1996): *Ethics in Public Service, Current Issues and Practice*, Public Management Occasional Papers, n.º 14.

OCDE (1997): *La ética en el servicio público*, INAP-BOE, Madrid.

O'DONNELL, G. (1998) «Horizontal Accountability in New Democracies», *Journal of Democracy*, 9-3, pp. 112-126.

O'DONNELL, G. (1998): «*Accountability* horizontal», en *La Política*, n.º 4, pp. 161-188.

O'DONNELL, G. (2004a): «Why the Rule of Law Matters», *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 4, pp. 32-46.

O'DONNELL, G. (2004b): «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 11, pp. 11-31.

OECD (2004): *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences (E-book PDF Format)*. OECD, Paris.

OKSHEVSKY, W. C. (2007): «From a Transcendental Point of View: Jürgen Habermas and Harvey Siegel on Justifying Moral and Multicultural Principles». http://www.philosophy-of-education.org/conferences/pdfs/

OLIVER, D. (1997): «Regulating the Conduct of MPs. The British Experience of Combating Corruption», en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.

OLSON, M. (1971): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. Harvard, MA.

ORTEGA y GASSET, J. (1966) «Nueva fe de erratas», en *Obras Completas*, vol. III, Madrid, Revista de Occidente: 138-40.

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. (2005): *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton.

OSTROM, ELINOR (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action,* Cambridge University Press, Cambridge

PALAU, A. y DAVESA, F. (en prensa): «La cobertura mediática de los escándalos de corrupción en España y su impacto en la opinión pública (1996-2009)», *REIS-Revista Española de Investigaciones Sociológicas.*

PARAMIO, L. (2004): «Reforma política y reforma del Estado», *Reforma y Democracia* n.º 30, octubre: 61-82.

PAREKH, B. (2005): *Repensando el multiculturalismo*, Istmo, Tres Cantos.

PARKER, S., SPIRES, P., FAROOK, F. y MEAN, M. (2008): *State of trust. How to build better relationships between councils and the public*, DEMOS, Londres.

PARRISH, J. M. (2007): *Paradoxes of Political Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge.

PELLEGRINI, LORENZO y REYER GERLAGH (2008): «Causes of Corruption: A Survey of Cross Country Analysis and Extended Results», *Economics of Governance*, 9: 245-263

PERSSON, A, ROTHSTEIN B. y TEORELL, J. (2012): «Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem», *Governance* 25(4), 2012

PETERS, G. (2006): «Democracia y Administración pública: la conexión emergente», *Administración y Ciudadanía* n.º 1, vol. 1, pp. 29-46.

PETTIT, PH. (1997):»The Consequentialist Perspective», en Marcia W. Baron, Philip Pettit e Michael Slote, *Three Methods of Ethics*. Oxford: Blackwell: 93-174.

PETTIT, PH. (1999): *Republicanismo*, Barcelona, Paidós.

PEIRÓ, J. M. y RAMOS, J. (2012): «Contrato psicológico y prácticas de recursos humanso en el sector de la educación...», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* n.º 3: 8-29.

PFEIFFER, S. (2004): «Vote buying and its implications for democracy: evidence from Latin America», *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, Berlín.

PHARR S. J. (2000): «Officials Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies», en S. J. Pharr y R. D. Putnam, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

PHARR, S. J. y PUTNAM, R. D. (2000): *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

PHILP, M. (1997) «Defining Political Corruption», en Heywood, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.

PIKETTY, T. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, MAS.

PINTO-DUSCHINSKY, M. (2002): «Financing Politics: A global View», *Journal of Democracy*, vol. 13, n.º 4, octubre: 64-82.

PLATÓN (2000): *Diálogos, Parménides, Teeteo, Sofista, Político,* Gredos, Madrid.

PLATÓN (2003): *La República*, Gredos, Madrid.

POPE, J. (2000): *TI Sourcebook 2000. Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlín.

POZZI, S. (2004): «La campaña más cara de la historia», *El País*, lunes 4 de octubre de 2004.

PRAVEN PARVOTEEACH, K. *et al.* (2010): «Establishing Organizational Ethical Climates: How do Managerial Practices Work?», *Journal of Business Ethics*, published on line 29 junio 2010.

PUJA., V. y RODHES, M. (1998): «Party Finance and Political Scandal in Latin Europe» en Malamud, C. y Posada-Carbó, E., *Finnancing Party Politics in Europe and Latin America*, MacMillan, Londres.

PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton Univ. Press, Princeton.

PUTNAM, R. D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* Nueva York: Simon y Schuster.

RAAB, J. y BRINTON MILWARD, H. (2003): «Dark Network as Problems», *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol. 3, number 4, pp. 413-440.

RACHELS, J. (1993): «Subjectivism», *A companion to Ethics*, editado por Peter Singer, Blackwell, Oxford.

RAUCH, J. E. y EVANS, P. B. (1999): «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth», *American Sociological Review, 64* (5), pp. 748-765.

RAWLS, J. (1999): *A Theory of Justice*, Edición revisada, Harvard University Press, Cambridge.

RAWLS, J. (2005): *Political Liberalism*, Columbia University Press, Nueva York.

RAWLS, J. (2007): *Lecciones sobre la historia de filosofía moral*, Barcelona, Paidós.

REMLER, D. K. y VAN RYZIN, G. (2011): *Research Methods in Practice. Strategies for Description and Causation*, Sage, Thousand Oaks, CA.

RIAL, J. (2004): «Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación», en Griner, S. y Zovatto, D., *De las normas a las buenas prácticas*, OEA e IDEA, San José, Costa Rica.

RICOEUR, P. (1990): *Soi-même comme un autre*, Le Seuil, París.

RIKER, W. H. (1982): *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice,* Freeman, San Francisco.

ROBINSON, M. (1998): «Corruption and Development: An Introduction», en M. Robinson (ed.), *Corruption and Development*, Frank Cass, London, pp. 1-14.

ROBLES, A. (1996): «Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo» en Robles, A. (comp.), *Política en penumbra*, Siglo XXI de España editores, Madrid.

RODRÍGUEZ-LÓPEZ, B. (2013): «Por qué ser justos ¿Son las normas de justicia sociales o morales?», *Revista Internacional de Sociología* (RIS) vol. 72, n.º 2, mayo-agosto, pp. 261-280.

RODRÍGUEZ-POSE A, TIJMSTRA, S. J. R. y BWIRE, A. (2009): «Fiscal decentralisation, efficiency and growth», *Environment and Planning* A, 41 9, pp. 2041-2062.

ROEBER, J. (2004): «The politics of corruption in the arms trade: South Africa's scandal and the Elf Affair», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.

ROHR, J. (1986): *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*, University Press of Kansas, Lawrence.

ROHR, J. (1989): *Ethics for Bureaucrats,* Marcel Dekker, Nueva York.

ROKEACH, M. (1973): *The Nature of Human Values*, The Free Press, Nueva York.
RORTY, R. (2009): *Una ética para laicos*, Katzeditores, Buenos Aires-Madrid.
ROSE, RICHARD y PEIFFER, CARYN (2012): «Paying bribes to get public services: A Global Guide to Concepts and Survey Measures», *Studies in Public Policy Number 494,* Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.
ROSE-ACKERMAN, S. (1978): *Corruption. A Study in Political Economy*, Academic Press, Nueva York.
ROSE-ACKERMAN, S. (1996): The Political Economy of Corruption-Causes and Consequences, *Public Policy for the Private Sector* 74, Washington D.C: World Bank.
ROSE-ACKERMAN, S. (1999): *Corruption and Government*, CUP, Nueva York.
ROSE-ACKERMAN, S. (2001): «Desarrollo y corrupción», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto: 5-21.
ROSS, W. D. (2002): *The Right and the Good*, Oxford University Press, Londres.
ROTHSTEIN, B. y EEK, D. (2009): «Political corruption and social trust-An experimental approach», *Rationality and Society* 21 (1): 81-112.
ROTHSTEIN, B. (2010): «Corruption, Happiness, Social Trust and the Welfare State: A Causal Mechanisms Approach», *QoG Working Paper Series* 2010:9, april, Göteborg.
ROTHSTEIN, B. (2011): *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago.
ROTHSTEIN, B. y STOLLE, D. (2003): Social Capital, Impartiality, and the Welfare State: An Institutional Approach, en *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*, edited by M. Hooghe and D. Stolle, Palgrave Macmillan, Nueva York.
ROTHSTEIN, B. y TEORELL, J. (2008): «What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, n.° 2: 165-190.
ROTHSTEIN, B. y USLANER, E. M. (2005): «All for All: Equality and Social Trust». *LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15,* The London School of Economics and Political Science, Londres.
ROTHSTEIN, BO y ERIC USLANER (2005): «All for all: equality, corruption and social trust», en *World Politics* 58 (1) (2005), pp. 41-72.
ROURKE, R. (1986): *Bureaucratic Power in National Policy Making,* Little Brown, Boston.
ROUSSEAU, D. M. (2001) «Schema, promise and mutuality: the building blocks of the psycological contract». Journal of Occupational and Organizational Psycology 74: 511-541.
SAMPFORD, CH., SCHACKLOCK, A., CONNORS, C. y GALTUNG, F. (eds.) (2006): *Measuring Corruption.* Ashgate, Aldershot.
SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, F. (2011): «Mentiras, corrupción y confianza», *Encuentros Multidisciplinares* n.° 39, pp. 10-18.
SANDEL, M. J. (2009): *Justice, What's the right thing to do?*, Allen Lane, Londres.
SANDHOLTZ, W. y KOETZLE, W. (2000): «Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade», *International Studies Quarterly , 44* (1), pp. 31-50.
SARTORI, G. (1992): *Elementos de teoría política,* Alianza, Madrid.
SAUCA, J. M. (2010): «Cultura de la legalidad. Bosquejo de exploraciones conceptuales y metodológicas», *Asamblea*, número 22, junio de 2010, pp. 11-24.

SCANLON, T. M. (2003) *Lo que nos debemos unos a otros*, Paidós, Barcelona.
SCHLEIFER, A. y VISHNY, R. W. (1993): «Corruption», *Quarterly Journal of Economics* 108, pp. 599-617.
SCHMITT, C. (2010): *El concepto de lo político*. Texto de 1932 con prólogo y tres corolarios de Carl Schmitt, traducido de la edición de 1963 por Denés Martos, en http://www.la editorial virtual.com.ar/
SCHOPENHAUER (2009): «Sobre teoría del derecho y política», en *Parerga y Paralipómena*, [trad. de José Rafael Hernández Arias, Luis Fernando Moreno Claros y Agustín Izquierdo], Valdemar, Madrid.
SCHOPENHAUER, A. (1988): *Die beiden Grundprobleme der Ethik*, en Kleinere Schriften, Haffmans Verlag, Zurich.
SEARLE, J. R. (2010): «Los principios básicos de la ontología social» en J. A. Noguera, *Sociología analítica*, Madrid, CIS.
SELZNICK, P. H. (1992): *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley, University of California Press.
SEN, A. (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Economía, Madrid.
SEN, A. (1999): *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
SEN, A. (1999): «Democracy as a Universal Value», *Journal of Democracy* 10 (3), pp. 3-17.
SEN, A. (2000): «¿Qué impacto puede tener la ética?» Conferencia de clausura en el Encuentro Internacional Ética y desarrollo, BID, Washington, diciembre, 2000.
SEN, A. (2009): *The Idea of Justice*, Penguin Books, Londres.
SHAFER, M. (1994): *Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Cornell University Press, Ithaca.
SHAXSON, N. (2004): «The Elf Trial: political corruption and the oil industry», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.
SHEIN, E. (1985): *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass, San Francisco.
SINTOMER, I. (2007): «La participación ciudadana como tendencia política europea», en Arenilla, M. (dir.): *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, Dykinson-URJC, Madrid.
SKINNER, Q. (1993): *Los fundamentos del pensamiento político moderno. I El Renacimiento*, Fondo de cultura Económica, México.
SMITH, A. (2004): *La teoría de los sentimientos morales*, edición de Carlos Rodríguez Braun, Alianza, Madrid.
SMULOVITZ, C. y PERUZZOTTI, E. (2000): «Societal accountability in Latin America», *Journal of Democracy*, vol. 11, n.º 14, pp. 147-158.
SOLIMANO, A. (2008): «La corrupción: motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo», en Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar, *Las Termitas del Estado*, Fondo de cultura Económica-CIGLOB, Chile.
SOSA, JOSÉ (ed.) (2011): *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI editores, México.
SPINOZA, B. (1986): *Tratado Teológico Político*, Alianza Editorial, Madrid
SPRUTE, J. (2008): *Filosofía política de Kant*. Tecnos, Madrid.
SQUIRES J. (2002): «Deliberation and Decision Making: Discontinuity in the Two-track Model», en Maurizio Passerin D'Entréves (ed.), *Democracy as a Public Deliberation*, Manchester University Press, Manchester.
STIGLITZ, J. (2000): «The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n.º 4, pp. 1441-1478.

STIGLITZ, J. (2002): «Transparency in Government», *The Right to Tell,* World Bank, Washington D.C.

STIGLITZ, JOSEPH E. (2012): *The Price of Inequality*, W. W. Norton, Nueva York

STRAWSON, P. F. (2003): *Escepticismo y naturalismo*, trad. de Susana Badiola, Antonio Machado Libros, Madrid.

SUGDEN, R. (1998): «Normative expectations: the simultaneous evolution of institutions and norms.» pp. 73-100, en *Economics, Values, and Organization*, editado por Ben-Ner, A. y Putterman, L., Cambridge University Press, Cambridge.

SUNSTEIN, C. (2003): *República.com: internet, democracia y libertad*, Paidós, Barcelona.

SVARA, J. (2007): *Ethics Primer*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, MAS.

TANZI, V. y DAVOODI, H. (2001): «Corrupción, inversión pública y crecimiento», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto 2001, pp. 73-82.

TARSCHYS, D. (2004): «Democracy, Values, Institutions: The Use and Abuse of Governance». *Participation*, vol. 28, n.º 3, otoño 2004: 5-6.

TENA, J. (2009): Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis) n.º 128, 2009, pp. 89-121.

TEORELL, J AND BO ROTHSTEIN (2012): «Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic Reforms, 1720-1850», *Working paper series* 2012:18 qog, The quality of government institute Department of Political Science University of Gothenburg, Gothenburg.

TERRY, L. D. (1995): *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator. Advance in Public Administration,* Sage, Thousand Oaks, C.A.

THOMAS, V. *et al.* (2000): *The Quality of Growth*, Oxford University Press, Oxford.

THOMPSON, D. F. (1985): «The possibility of Administrative Ethics», *Public Administration Review* vol. 45, n.º 5, septiembre/octubre, 1985, pp. 555-561.

THOMPSON, D. F. (1999): *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, GEDISA, Barcelona.

THOMPSON, D. F. (2002): «La corrupción mediada: el caso de los cinco senadores de Keating». *Zona Abierta* 98/99, 2002, pp. 5-84.

THOMPSON, J. B. (2001): *El escándalo político*, Paidós, Barcelona.

TORCAL, M. (2003): «Political Disafection and Democratization: History in New Democracies», *The Kellog Institute Working Papers* # 308, octubre 2003.

TORCAL, M. y MAGALHAES, P. C. (2010): «Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo», en Torcal, M. (ed.) *La ciudadanía europea en el siglo XXI*, CIS, Madrid.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013): *Corruption Perception Index 2013*, http://www.transparency.org/cpi2013/results/

TREISMAN, D. (2007): «What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-national Empirical Research», *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2007, 10, pp. 211-44.

TREVINO, L. K. y WEAVE, G. R. (2003): *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford University Press, Stanford.

TREVIÑO, L. K. (1986): «Ethical Decision Making in Organization: A Person-Situation Interactionist Model», en *The Academy of Management Review*, vol., 11, n.º 3. julio, pp. 601-617.

TREVIÑO, L. K. y WEAVE, G. R. (2003): *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford University Press, Stanford.

TRIVERS, R. L. (1971): «The Evolution of Reciprocal Altruism», *Quarterly Review of Biology*, 46, pp. 35-57.

TUGENDHAT, E. (2001): *Lecciones de Ética*, Barcelona, Gedisa, Barcelona.

TULLOCK, G. (1993): *Rent Seeking*, Edward Elgar, Aldershot.

TULLOCK, G. (1996): «Corruption Theory and Practice», *Contemporary Economic Policy* vol. XIV, julio, pp. 6-13.

UNDP (United Nations Development Program) and Global Integrity (2008): *A User's Guide to Measuring Corruption*. Oslo, UNDP Oslo Governance Center. Disponible on line en www.lulu.com/content/2523351.

Unión Europea (2001): Comisión de las Comunidades Europeas. *La gobernanza europea, un libro blanco*. Bruselas, 25.7.2001 COM (2001) 428 y ss.

VALLÉS, JOSEP M. (2000): *Ciencia Política: una introducción*, Ariel, Barcelona.

VALLESPÍN (1998): «Introducción», *Debate sobre el liberalismo político*, Habermas y Rawls, Paidós, Barcelona.

VALLESPÍN, F. (2009): «Los modelos de participación política en las democracias europeas» en VV. AA. *Participación ciudadana,* Diputación Foral de Guipúzcoa, San Sebastián.

VAN DE WALLE, S. (2008): «Perceptions of corruption as distrust? Cause and effect inattitudes towards government», en Huberts, L., Jurkiewicz, C. & Maesschalck, J. (eds.), *Ethics and Integrity and the Politics of Governance*, pp. 215-236, Edward Elgar, Cheltenham.

VAN KLAVEREN, J. (1989): «The Concept of Corruption», en Heidenheimer. A. J. *et al.* (eds.), *Political Corruption,* Transaction Publishers, New Brunswick.

VAN WART, M. (1996): «The sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector», *Public Administration Review* vol. 56, n.º 6, nov/dic 1996, pp. 525-533.

VANUCCI, A. (2009): «The Controversial Legacy of "Mani Pulite": A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies», *Bulletin of Italian Politics*, 1 (2), pp. 233-64.

VARELA ORTEGA, J. (2001): Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la restauración, 1875-1900, Marcial Pons/Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, Madrid.

VELÁSQUEZ, R. (2003): *Clima Organizacional a Nivel Universitario*, Prentice-Hall. México.

VICKERY, G. (2011): *Review of recent studies on Psi Re-use and related market developments*. European Union, Brussels

VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F. (2012): «La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos [Corruption in Spain (2004-2010): Data, Perceptions and Consequences]», *REIS-Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 138, pp. 109-134.

VILLORIA, M. (2000): Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa, Tecnos-UPF, Madrid.

VILLORIA, M. (2007): *La corrupción política*, Síntesis, Madrid.

VILLORIA, M. (2011) «¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI». *Reforma y democracia,* n.º 51, 2011, 12-34.

VILLORIA, M. (dir.) (2012): *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia.

VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F. (2012): «¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011)», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), ISSN: 0048-7694, n.º 156, Madrid, abril-junio (2012).

VILLORIA, M., VAN RYZIN, G. y LAVENA, C. (2013): «Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain», *Public Administration Review,* Volume 73, Issue 1, January/February 2013, pp. 85-94.

VOLTAIRE (2008): *Le Philosophe ignorant*, Le livre de poche, París.

WALECKI, M. (2004): «Political Money and Corruption» y «Ukraine: the authoritarian abuse of disclosure», en Hodess, R. *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlin.

WALZER, M. (1973): «Political Action: The problem of Dirty Hands», en *Philosophy and Public Affairs*, Volume 2, Issue 2 (invierno, 1973.).

WARD, G. (2004): «The role of disclosure in combating corruption in political finance», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.

WARNOCK, G. J. (1967): *Contemporary Moral Philosophy*, Macmillan, Londres.

WARREN, M. E. (2004): «What does corruption mean in a democracy?», *American Journal of Political Science, 48* (2), pp. 328-343.

WEBER ABRAMO, C. (2007): «How Much Do Perceptions of Corruption Really Tell Us?», *Economics Discussion Papers*, 2007-19 [online]. Available from: http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers.

WEBER, M. (1979): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

WEBER, M. (1981): *El político y el científico,* Alianza, Madrid.

WEI, S. J. (1997): «How Taxing is Corruption on Internacional Investors», *Working Paper* n.º 6030, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

WEI, S. J. (1999): «Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?», *Policy Research Working Papers*, World Bank http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2048.

WEI, S.-J. (2001): «La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?» *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (21), mayo-agosto, pp. 83-95.

WENAR, LEIF (2008): «John Rawls», *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2008).

WENCES, I. (2010): *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los libros de la Catarata, Madrid.

WENCES, I. y SAUCA, J. M. (2014): «Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento» en Wences, I., Conde, R. y Bonilla, A. *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias.* FLACSO, San José, Costa Rica.

WILDAVSKY, A. (1984): *The Politics of the Budgetary Process,* Little Brown, Boston.

WILKINSON, R. y KATE PICKETT (2010): *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, Londres, Penguin.

WILLIAMS, B. (2006): *Ethics and the limits of Philosophy*, Routledge, Londres y Nueva York.

WILLIAMS, R. (ed.) (2000): *The Politics of Corruption*, vol. 4., Edward Elgar, Londres.

WILSON, D. S. y WILSON, E. O. (2009): «Evolución por el bien del grupo», en *Investigación y Ciencia*, n.º 388, enero, pp. 46-57.

WILSON, G. (2008): «The Quality of Government», *Governance* vol. 21 (2), pp. 197-200.

WONG, D. (1993): «Relativism», en *A Companion to Ethics,* Editado por Peter Singer, Blackwell, Oxford, pp. 442-449.

WORLD BANK (2006): *Anti-corruption* [online]. Disponible en: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html.

WRIGHT, R. (1996): *The Moral Animal. Why we Are the Way we Are.* Vintage Books, Nueva York.

WROE, A., ALLEN, N. y BIRCH, S. (2013): «The role of political trust in conditioning perceptions of corruption», *European Political Science Review*, vol. 5 (02), pp. 175-195.