

ÉTICA PÚBLICA Y CORRUPCIÓN EN EL INICIO DE UN NUEVO MILENIO

MANUEL VILLORIA MENDIETA

INTRODUCCIÓN

EN UNA VISITA A AMÉRICA CENTRAL, HACE YA ALGUNOS AÑOS, reunido con un grupo de responsables políticos, uno de ellos me preguntó cuál era, a mi juicio, la clave para pasar del subdesarrollo al desarrollo, para, en definitiva, progresar económica y políticamente. Ante tamaña pregunta mi primera reacción fue de bloqueo mental, seguido de sudor frío y una incipiente angustia: el silencio se prolongaba más de lo conveniente y tenía que responder. De repente, recordé una famosa reflexión de Kant sobre cómo la conciencia del deber se aparece al ser humano –“como una noche estrellada”– y le ilumina en su recorrido vital, cómo, en suma, los principios morales que surgen a partir de esa conciencia del deber le señalan su camino y generan las bases para la paz, y mi respuesta fue que la clave era la generación y difusión de una conciencia ética basada en el respeto a la autonomía del ser humano. Mi interlocutor me miró con infinita tristeza y dijo: “o sea, que no hay salida”.

Tras esta respuesta no pude dejar de pensar durante bastante tiempo sobre la desesperanza que expresaba, pero también sobre mi incapacidad para dar soluciones mínimamente viables a problemas de profunda “trampa social”, como se denomina en la teoría de juegos a aquellas situaciones en las que los dos participantes eligen la peor solución para ambos. En una depuración posterior de mis reflexiones al respecto empecé a comprender que si había alguna solución ésta no podía estar vinculada a soluciones desde abajo, es decir, a soluciones fruto de un surgimiento espontáneo de confianza mutua en la eticidad del prójimo, sino que la única posible solución tenía que llegar desde arriba, en conclusión, con soluciones generadas por instituciones honestas y eficaces. Pero, para mi desgracia, lo que se observaba en muchos de los países visitados era un cierto pensamiento importado por determinadas élites económicas y políticas sobre la bondad del mercado y la necesidad de reducir el “omnipresente Estado”. Este ata-

que al Estado, probablemente con base lógica y datos irrefutables –aunque tendenciosos–, ponía en peligro lo que a mi juicio debía ser la primera piedra del edificio por construir: las instituciones.

La década de los ochenta y los comienzos de los noventa estuvieron marcados, en las reflexiones y estrategias sobre el Estado y su administración, por la preocupación por la eficiencia. La globalización económica, las crisis fiscales y la percibida macrocefalia estatal dieron pie a políticas de privatizaciones, subcontratación, desregulación e introducción de competencia en los países más desarrollados. En un isomorfismo institucional no siempre justificable, dados los diferentes entornos políticos, sociales y económicos, dichas respuestas eficientistas se trasladaron a los países en vías de desarrollo, con consecuencias que distan de ser universalmente reconocidas como positivas. Tras estas opciones políticas y económicas latía una presunción de superioridad del mercado sobre el Estado para la definición de las mejores soluciones económicas en cualquier sociedad y, correlativamente, una idea de la política como necesidad social que debería subordinarse a la economía. Más al fondo aún, había una opción antropológica según la cual los seres humanos actuamos movidos por criterios racionales y buscando en cualquier situación y circunstancia maximizar nuestro interés, o dicho en otros términos, se trató de recrear el mito del *homo economicus*.

Aun cuando falta por hacer un análisis profundo de los efectos indeseados de las políticas de reducción del Estado y de las correlativas actuaciones enmarcadas bajo el denominado “new public management”, a mediados de la década de los noventa empezó a generalizarse un pensamiento sobre el papel del Estado y sus instituciones más complejo y matizado que aquel que defendía que “cuanto menos Estado mejor” o que “sin gobierno las empresas serían más competitivas”. Para que se recuperara un pensamiento político, social y económico que defendía el papel del Estado y sus instituciones como factor clave de desarrollo económico y social fue necesario que desde los gobiernos de los países más desarrollados se empezaran a percibir consecuencias no previstas de las políticas privatizadoras y antigubernamentales en su propio territorio: el incremento de la delincuencia y la marginación social, el avance de la pobreza o, lo más importante a efectos de este artículo, el progreso de la corrupción y la desmoralización en las oficinas gubernamentales.

La preocupación por la consecución de resultados económicamente sostenibles se hizo, en ocasiones, a costa de los procedimientos legales, generándose un cierto desdén por el cumplimiento de la norma y el mantenimiento de unas reglas del juego.¹ En ese entorno, se crearon incentivos

¹ Paul Heywood.

para la búsqueda de enriquecimiento personal pues se eliminaron controles y barreras y se expandió la sensación de una cierta impunidad. La venta de las empresas públicas, a su vez, abrió el camino, en muchos casos, para la utilización fraudulenta de conexiones políticas y la generación de auténticos monopolios privados en áreas de prestación de servicios básicos para la ciudadanía, como el gas o la telefonía. Estas ventas, a menudo realizadas a precios mucho menores que los que corresponderían, suelen ir acompañadas de la llegada a los puestos de dirección de personas gratas al poder que vende y, consecuentemente, la actuación de dichas empresas no es adecuadamente regulada por los nuevos organismos de control creados para garantizar la competencia y la efectiva prestación de los servicios. Esta situación ha llegado a adquirir carácter de tragedia política y económica en los antiguos países comunistas, sobre todo en la propia Rusia. Del mismo modo, los procesos de subcontratación masiva ofrecen un caldo de cultivo para los buscadores de rentas y para los políticos y funcionarios dispuestos a utilizar su puesto para enriquecerse.

No obstante, a efectos de la construcción de pensamiento institucionalista, quizás tan importante como estas observaciones previas, fue comprobar que los costos de transacción se incrementaban cuando la atmósfera política y económica se enrarecía, ralentizándose con ello el crecimiento económico y reduciéndose la competitividad en un entorno de economía globalizada. Esta comprobación llevó a los gobiernos de los países más desarrollados, a las agencias internacionales de cooperación, a los grandes organismos prestatarios internacionales y, cómo no, a las grandes empresas multinacionales a volver a preocuparse por los gobiernos y sus administraciones, y, como consecuencia de ello, a resaltar la importancia de tener gobiernos honestos o, para empezar, no corruptos. También es cierto que esta mayor preocupación surge en un contexto en el que las dinámicas globalizadoras hacen difícil las respuestas puramente nacionales.

En última instancia, el comienzo del tercer milenio de nuestra era parece estar marcado por una necesidad de revisar conceptos previos sobre el Estado y la administración, sobre el mercado y sobre la naturaleza de las personas; ello no implica recuperar conceptos caducos sobre la bondad natural del Estado y la maldad intrínseca del mercado, sino redefinir los papeles del Estado en una sociedad y economía globalizada, situar el mercado en su auténtica dimensión sistémica y recuperar el papel de la política como el vehículo a través del cual los seres humanos organizan su presente y preparan su futuro. Todas estas revisiones nos llevan a destacar la importancia de los valores y las normas en la construcción de sociedades dignas de ser vividas; en definitiva nos llevan a plantearnos el problema de la ética pública y la corrupción, su naturaleza, orígenes y efectos. En este

artículo, intentaré dar respuesta al porqué de la preocupación por la ética y la corrupción hoy, y esbozaré los componentes fundamentales de la naturaleza de ambos fenómenos.

¿POR QUÉ PREOCUPARNOS POR LA CORRUPCIÓN?

A lo largo del siglo que despedimos la preocupación por la ética pública y por la corrupción gubernamental no fue continuamente muy elevada. Hubo incluso momentos en los que se consideró como un rasgo ineludible e, incluso, hasta positivo de los procesos de modernización. La conexión entre modernización y corrupción es un fenómeno profundamente estudiado. Las razones de dicha conexión son diversas según Huntington.² En primer lugar, la modernización implica un cambio en los valores básicos de la sociedad correspondiente. Segundo, la modernización crea nuevas fuentes de poder y riqueza, y los nuevos ricos y poderosos usan la corrupción para abrirse camino en el sistema político tradicional que intenta cerrarles las puertas. Es decir, que la expansión de la conciencia política y de la participación en un entorno no institucionalizado se conecta con la expansión de la corrupción. Tercero, la modernización implica la expansión de la autoridad gubernamental y la multiplicación de actividades sujetas a regulación pública. En cuanto a sus posibles efectos positivos la teoría es también conocida. Así, la corrupción, a través del patronazgo político, permitió la generación de estructuras partidistas fuertes, estructuras que fueron poco a poco organizando y estructurando la participación política. El patronazgo permitió ir generando partidos que configuraron, a su vez, relaciones estables entre los grupos y pautas estables de autoridad, reduciendo con ello las posibilidades de corrupción y violencia. La corrupción en esos casos históricos generó institucionalidad, lo cual fue clave para la reducción de la propia corrupción. Una vez que el sistema político estuvo institucionalizado, la presión social llevó a construir un servicio civil ya no dependiente de los partidos políticos, sino al servicio de los intereses generales. Hoy en día, esta teoría parece difícilmente aceptable para los países en vías de desarrollo o subdesarrollados, pues análisis multivariantes, a través del empleo de datos provenientes del Índice de Percepción de Corrupción y de otras fuentes, han producido evidencia sólida de cómo la corrupción distorsiona y dificulta el desarrollo económico y reduce la inversión extranjera, o cómo reduce la confianza en las instituciones impidiendo, precisamente, el avance de la institucionalidad.³

² S. P. Huntington.

³ Arnold J. Heidenheimer, Mario Johnston y V. T. Levine.

En cualquier caso, fuere la que fuere la preocupación por la ética pública y la corrupción en el siglo XX, los últimos años las sitúan en un primer lugar en la preocupación política y social, por muy diferentes razones teóricas y, por supuesto, prácticas. Veamos por qué.

Los costos de transacción y el papel de las instituciones honestas

La nueva economía institucional defiende que los fracasos del mercado tienen origen frecuentemente en los costos de transacción, pues la organización económica es, ante todo, un problema de contratación, de cómo relacionarse contractualmente para intercambiar económicamente. Los costos de transacción implican la suma de todos los costos relacionados con decidir, negociar, planificar u organizar un contrato.⁴ En suma, son los costos de dirigir el sistema económico y pueden ser de dos tipos, *ex ante* y *ex post*. Los *ex ante* se aplican a los costos de preparar, negociar y salvaguardar un acuerdo. Los *ex post* se refieren a: los costos de mala adaptación, cuando las transacciones divergen de la especificación original del contrato; los costos de regateo, para corregir transacciones posteriores al contrato; los costos de instalación y dirección, relacionados con las estructuras de gobierno a las que someten sus discusiones; y los costos de vinculación, por llevar a cabo compromisos seguros. Donde existe incertidumbre elevada y reducida capacidad de control por la multiplicidad de transacciones, como es el caso, en la actualidad, de las sociedades desarrolladas o en desarrollo, los costos asociados a los contratos son altos, por lo que podrían producirse fracasos en el mercado.

El oportunismo es la búsqueda del interés personal con astucia; este oportunismo se puede manifestar como selección adversa y como riesgo moral. Los proveedores, racionalmente, tienden a proporcionar información incompleta o tergiversada a sus contratistas. Este oportunismo es un problema sobre todo en el supuesto del intercambio de pequeñas cantidades, como sucede cuando existe una escasez de posibles proveedores. La competencia entre un gran número de proveedores en un mercado puede asegurar que, a los proveedores que se comporten de forma oportunista, les será difícil conseguir la renovación del contrato. Pero cuando el número de proveedores es pequeño en el mercado la sanción contra el oportunista es menos efectiva. Además, la especificidad de los bienes producidos hace que resulte caro a los compradores romper el contrato e iniciar una

⁴ D. North, 1990.

negociación nueva. En esos supuestos, los compradores están vinculados a compromisos de larga duración con un pequeño número de proveedores privilegiados, que pueden actuar como desincentivadores para nuevos contratistas y reductores de las señales de mercado. De todo lo anteriormente enunciado se deduce que, si las personas embarcadas en actividades económicas actuaran maximizando su interés continuamente, el mercado produciría constantemente “trampas sociales”, es decir, situaciones en las que para evitar ser engañados los actores incurrirían en continuos mecanismos de control y aseguramiento, incrementando enormemente los costos de transacción y reduciendo, cuando no paralizando, la actividad económica.⁵ Por el contrario, si dichas personas actuaran impulsadas no sólo por criterios oportunistas y de interés inmediato, sino también por criterios morales y normativos, y confiaran en que los demás iban a actuar en el mismo sentido, los resultados serían muy diferentes.

Por ello, Williamson⁶ crea el concepto de *atmósfera*, que resume la base moral que enmarca el sistema de transacciones, y afirma que los beneficios derivados de crear una atmósfera adecuada para las transacciones económicas es un justificante esencial para el diseño de las estructuras de gobierno. En general, una literatura cada vez mayor muestra cómo el desarrollo económico depende de variables como la estructura institucional o el ambiente cooperativo. Cuanto mayor es el desarrollo económico mayores son los costos de transacción, lo que genera dificultades a su vez mayores para dinamizar la economía; por ello, sólo cuando se afrontan adecuadamente dichos costos, la economía de los países crece. En general, la minimización de los costos de transacción se produce:⁷ 1) mediante normas legales o formales que garanticen los derechos de propiedad y su cumplimiento (código civil, de comercio, etc.); 2) mediante normas informales que reduzcan o bien los costos de medición (dando más y mejor información sobre las preferencias de los contratantes), o bien los costos de cumplimiento (con mayores niveles de confianza social). En definitiva, que *una sociedad con instituciones eficaces tiene más posibilidades de desarrollo económico que una institucionalmente ineficaz, y una sociedad donde los actores crean que los demás, empezando por el gobierno, van a actuar conforme a lo prometido es una sociedad con menores costos de transacción y más competitiva.*

⁵ Bo Rothstein.

⁶ Oliver Eaton Williamson.

⁷ Carles Boix y D. Posner.

La crítica del homo economicus y la importancia del funcionario honesto

Ahora bien, para que existan instituciones eficaces es ineludible, entre otros factores, que sus dirigentes y empleados actúen con ética profesional o, al menos, que no sean corruptos. Ciertamente, si el tipo ideal de ser humano del que partimos para analizar nuestra sociedad es el *homo economicus*, lo que tenemos enfrente son seres privados de preocupación por el amigo o el enemigo, por el bien o por el mal, y sólo preocupados de su bienestar, en definitiva seres no influenciables ni por valores morales ni por la solidaridad, encerrados en su obsesión por el cálculo racional y la maximización de beneficios. Imaginemos ahora que dichos seres son quienes dirigen nuestras instituciones públicas; ellos son quienes gobiernan, quienes pueblan los ministerios, quienes están presentes en las sedes de las municipalidades. Evidentemente, el poder que les damos lo utilizarán para su propio provecho. ¿Dónde encontraremos jueces incorruptibles, honestos recaudadores de impuestos, policías preocupados por garantizar el libre ejercicio de las libertades? Por supuesto, en ninguna parte. Se nos dirá que al existir un Estado de derecho estos funcionarios actuarán honestamente por temor al castigo, pero esa afirmación es contradictoria con respecto a la presunción antropológica previamente existente. Es cierto que en aquellas sociedades donde el miedo al castigo sea mayor que la codicia las posibilidades de actuación contra los intereses generales por parte de los políticos y burócratas estarán minimizadas. Pero para que exista castigo tienen que existir castigadores y si éstos pueden ser comprados la realidad del castigo será inexistente. Con ello, se genera un típico problema de acción colectiva.⁸ Incluso aunque los jueces, policías e inspectores quisieran actuar honestamente sólo lo harían si supieran que el resto de los jueces, policías e inspectores lo iban a hacer también, mas como se presume que todos ellos son egoístas y maximizadores de beneficios su actuación lógica sería abusar del cargo. Ante esta terrible situación ¿quién pagaría impuestos? Nadie, pues todo ciudadano presumirá que: 1) el resto de los ciudadanos no pagan; 2) los políticos y burócratas roban el dinero y, por ello, no lo utilizan para mejorar la sociedad. Y sin dinero ¿cómo pueden las instituciones funcionar?

Por suerte, en muchos países los ciudadanos pagan sus impuestos, y lo hacen porque creen que los otros ciudadanos también lo hacen y porque creen que el gobierno se gasta honesta y eficazmente sus impuestos en las políticas que ellos consideran necesarias. Múltiples encuestas en diferentes

⁸ Pranab Kalpana Bardhan.

países así lo atestiguan.⁹ Sin lugar a dudas, esta afirmación y múltiples datos de la vida diaria nos muestran cómo el *homo economicus* es una solución simplista y degradatoria cuando se trata de definir la naturaleza del ser humano. Las políticas universales y gratuitas de salud o educación lo desmienten. También en numerosos países funciona el Estado de derecho, y los jueces y policías cumplen eficaz y honestamente su labor. Cuando se creó la figura del “city manager” en los Estados Unidos de Norteamérica se hizo para eliminar las prácticas corruptas de las maquinarias políticas de los partidos. Estos funcionarios se caracterizaron por su alta formación técnica y moral, y por actuar de forma desinteresada en la búsqueda del bien común. En poco tiempo se generó la creencia de que por regla general no podían ser comprados, y su imagen pública fue –y es– altamente positiva. En definitiva, el sistema funcionó porque estos empleados públicos eran seleccionados y formados no para actuar como actores económicos, sino como actores morales; y por ello *la solución para pasar del subdesarrollo al desarrollo tiene ineludiblemente que ver con saber cómo generar este tipo de funcionarios y cómo esparcirlos por todo el sistema de gobierno*.¹⁰

Más aún, la solución más permanente tiene que ver con cómo generar ciudadanos –funcionarios o no– que no actúen como puros actores económicos y que sean capaces, incluso, de sacrificar su interés particular por el interés colectivo y la defensa de la convivencia. Pero esta solución no será posible si los actores no confían en quienes gobiernan las instituciones que sirven al interés colectivo. Estos ciudadanos tienen unos “mapas cognitivos” sobre cuán honestos y fiables son los responsables públicos y sus funcionarios y, en función de ello, se embarcan en conductas cooperativas o en conductas egoístas. En suma, unas instituciones ineficaces y corruptas pueden llevar a los ciudadanos de un país a comportarse mayoritariamente como actores puramente económicos en todas sus transacciones, con la consiguiente degradación de la vida política y social y el incremento sofocante de los costos de transacción. Y viceversa, unas instituciones honestas y eficaces pueden llevar a dichos ciudadanos a actuar como seres morales, con todos los previsibles beneficios políticos, sociales y económicos. Luego de analizar las posibles causas de la riqueza y la pobreza de las naciones, Mancur Olson ha escrito recientemente: “la única posible causa, tras analizar todas las anteriores, que puede explicar estas diferencias en la riqueza de las naciones es *la calidad de sus instituciones y políticas económicas*”.¹¹

⁹ Bo Rothstein.

¹⁰ George Miller y T. Hammon.

¹¹ Mancur Olson.

El capital social y el papel de las instituciones

La causa expuesta por Olson expresa una forma de ver el problema que no es universalmente compartida. Para otros autores la verdadera causa no está tanto en las instituciones cuanto en una cualidad previa existente o no en las personas de una determinada comunidad: la confianza. Cuando Tocqueville analizó la democracia americana descubrió que existía una tendencia asociativa ciertamente sorprendente y que la voluntariedad de dicho asociacionismo reflejaba una gran confianza mutua, lo cual explicaba el desarrollo de tal forma de gobierno: "Los norteamericanos de todas las edades, de todas condiciones y del más variado ingenio, se unen constantemente y no sólo tienen asociaciones comerciales e industriales en que toman parte, sino otras mil diferentes: religiosas, morales, graves, fútiles, muy generales y muy particulares."

Algunos estudiosos trabajaron más tarde con dichas intuiciones y descubrieron la certeza de las ideas del pensador francés; la cooperación y la confianza son básicas para el desarrollo de la democracia.¹² Estudios posteriores, como los de Inglehart o, antes, Banfield, sobre la sociedad italiana, comprobaron que ciertos rasgos de desconfianza interpersonal eran muy propios del sur de dicha península. Correspondió a Putnam¹³ realizar el estudio más extenso y popular de lo que se había denominado "capital social". Dicho concepto fue definido por el sociólogo francés P. Bourdieu, y reinterpretado en términos del enfoque de la elección racional por J. Coleman. Este capital consiste para Coleman en "aquellos aspectos de la estructura social que facilitan ciertas acciones de los actores" –bien de personas o bien de actores colectivos.¹⁴ Para Putnam, el capital social es el conjunto de características de la organización social, como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar las acciones coordinadas.¹⁵ Se expresa en una cultura de la confianza y de la tolerancia, cuyo resultado es el nacimiento de extensas redes de asociaciones voluntarias. Este fenómeno es, además, circular; donde existen las redes asociativas se genera confianza que, a su vez, permite generar más redes y reforzar las existentes. Los contactos continuados en esta cultura de la confianza permiten el desarrollo económico, y el desarrollo económico permite generar más confianza. En su concepto, se combinan normas sociales subjetivas (como la confianza), características sociales objetivas (como las redes sociales) y resultados (eficacia y eficiencia).

¹² Gabriel Abraham Almond.

¹³ Robert Putnam.

¹⁴ Marinao Torcal y José R. Montero.

¹⁵ Robert Putnam.

Su análisis se realizó con series temporales muy largas, pues estudió datos desde el siglo XIX hasta la década de los ochenta, sobre regiones de Italia. Los datos mostraron que existían regiones con niveles de confianza altos y otras con niveles muy bajos; mostraron también una gran estabilidad y una correlación importante con el nivel de desarrollo económico. A mayor confianza mayor desarrollo y viceversa. Estos datos podrían conectarse con la propia historia italiana, en la que las regiones del norte de La península, desde el siglo XII al XVI, se distinguieron de las del resto de Europa por una tendencia a definir, a través de la persuasión y el debate, las leyes que las gobernaban; regiones donde, en dichos siglos, surge el crédito bancario debido a la extendida creencia en la honestidad general, reforzada por un sentido de pertenencia a una comunidad. Por ello, Putnam descubre que los niveles de compromiso cívico de 1900 le permiten predecir los de 60 o 70 años después, de forma más exacta que a través de los factores económicos; e, incluso, que los niveles de compromiso cívico de 1900 predicen los niveles posteriores de desarrollo económico mejor que las propias variables económicas. Los ejemplos de Emilia-Romagna y Calabria son determinantes en su estudio. En resumen, que las regiones con mayor capital social son aquellas donde la confianza social está más generalizada, donde priman las estrategias cooperativas para la resolución de los dilemas de la acción colectiva, donde se cuenta con un robusto y denso tejido asociativo o amplias "redes de compromiso cívico". Precisamente por ello, esas regiones cuentan con mejor gobierno y una más desarrollada economía.

Putnam, en consecuencia, considera que la eficacia y el rendimiento de los regímenes democráticos dependen del medio social en el que existen. Donde hay capital social tiende a haber mejor gobierno. La conexión entre estas dos variables no queda clara en Putnam, pero de un análisis de su obra pueden extraerse diferentes razones.¹⁶ Primero, porque donde hay capital social hay votantes bien informados, que se movilizan rápidamente y castigan a los gobiernos incompetentes, lo cual, en un entorno de élites competitivas, genera eficacia a través de la competencia. Segundo, porque donde hay capital social los ciudadanos tienen más capacidad para superar los dilemas de la acción colectiva, dilemas que obstaculizan la organización de grupos de interés capaces de hacer llegar al gobierno sus reivindicaciones. Tercero, porque la presencia de capital social permea sus valores también a los burócratas y a la clase política de la sociedad en cuestión; es decir, las élites políticas y burocráticas están más capacitadas para trabajar cooperativamente y serán más receptivas a la formación técnica y

¹⁶ Carles Boix y D. Posner.

cultural que se les diseñe. Cuarto, porque el capital social hace que las preferencias ciudadanas se dirijan hacia beneficios generales o colectivos, en detrimento de aquellas políticas que favorecen a unos miembros de la comunidad a expensas de los demás; con lo cual, las demandas ciudadanas al gobierno ya son de por sí virtuosas y los costos de la implantación se reducen enormemente. Quinto, porque una comunidad cívica es una comunidad que apoya y respeta las leyes surgidas del debate e implicación de los ciudadanos. Sexto, porque las élites de las sociedades con capital social son capaces de la cooperación y el diálogo entre ellas; en suma, gobiernan mediante decisiones consensuadas.

En un estudio similar hecho en España,¹⁷ nos indican que existe asociación entre el nivel de capital social de las comunidades autónomas y el grado de desarrollo socioeconómico de las mismas. También, que el capital social es un factor que cuenta positivamente en el grado de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de su comunidad autónoma. En consecuencia, los autores citados sostienen que el capital social “contribuye a la legitimidad de la que en buena medida depende la viabilidad y la estabilidad política futura de los sistemas políticos autonómicos”. Ahora bien, frente al relativo olvido por parte de Putnam de las variables políticas en su explicación del rendimiento de los gobiernos regionales en Italia, Mota y Subirats destacan el papel fundamental que desempeña la política en las explicaciones sobre rendimiento político y sobre la satisfacción ciudadana con el rendimiento de las instituciones.

Recientemente, se ha criticado la obra de Putnam por varias razones. En primer lugar, por su abandono del enfoque culturalista del capital social y su aceptación de la teoría de la elección racional para explicar el concepto. Para Putnam, con independencia de los valores y aspiraciones internas de cada individuo, la existencia de cooperación depende de la medida en que los individuos encuentren racional cooperar y participar en la comunidad de acuerdo con normas cívicas. Con tal opción epistemológica, Putnam tiene difícil explicar por qué en unas sociedades nace la cooperación y en otras no. Sí explica por qué en unas existe ya –por la confianza social y las redes de cooperación– y en otras no, pero no explica cómo es que nació en unas y no en las otras. En definitiva, la cooperación afronta siempre los mismos riesgos del “gorrón” y el comportamiento oportunista, y las mismas dificultades de implantación. Ahora bien, ¿por qué en la Italia del norte nació dicho comportamiento y no en la del sur? Pues porque no todo es comportamiento racional. “La emergencia y acu-

¹⁷ Fernando Mota y Joan Suribats.

mulación de capital social depende del tipo de relaciones políticas en la comunidad, esto es, del grado de desigualdad, polarización y conflicto de cada sociedad.”¹⁸

También se ha criticado su olvido de los factores políticos en la formación del capital social. Este déficit se conecta con la opción estructuralista y el descuido de las explicaciones exógenas o culturalistas. Con dicha opción epistemológica, no consigue explicar cómo, en determinados supuestos, incrementándose las redes de conexión no es posible generar mayor confianza. En España, por ejemplo, el incremento del número de asociaciones con la llegada de la democracia no generó mayores niveles de confianza. Es más, “la acumulación y transmisión de experiencias políticas con organizaciones e instituciones contribuye a la ausencia de confianza social, una transmisión que apenas varía como consecuencia de otras experiencias políticas vividas durante la edad adulta. Estos bajos niveles de confianza social generan una baja presencia de capital social. Y, finalmente, los bajos niveles de capital social dificultan la implicación y participación políticas”.¹⁹ La razón de los continuos bajos niveles de confianza social se encuentra relacionada con un cierto legado cultural, transmitido de generación en generación, y que ha resistido los cambios sociales, políticos y económicos de las últimas décadas; dicho legado se basa en los acontecimientos políticos que la mayoría de los españoles ha experimentado o recibido de sus mayores a lo largo de su proceso de socialización. La socialización política es, así pues, fundamental en la generación de capital social.

Asimismo, se ha criticado a Putnam su falta de distinción entre asociaciones, cuando se trata de generar capital social.²⁰ No todas las asociaciones generan capital social. Las finalidades de cada asociación han de tenerse en cuenta para analizar su contribución al fenómeno. No es lo mismo el Ku-Klux-Klan que Greenpeace. La cooperación que genera el capital social, además, puede usarse en beneficio de la sociedad o en su perjuicio. La cooperación entre mafiosos o entre grupos defensores de un interés único puede ser perjudicial para la sociedad. Una sociedad llena de asociaciones con finalidades únicas o exclusivas, que topan con las de otras asociaciones, puede ser una sociedad con gran capital social, pero dicho capital no es previsible que pueda generar beneficios colectivos. La competición entre grupos y la polarización puede ser una consecuencia de tener una red de asociaciones densa. Por ello, conviene defender, ante todo, la genera-

¹⁸ Carles Boix y D. Posner.

¹⁹ Marlnao Torcal y José R. Montero.

²⁰ Carles Bolx y D. Posner.

ción de asociaciones productoras de bienes públicos y de redes sociales que incluyan segmentos de la sociedad amplios y diversos.

En suma, la brillante reflexión de Putnam quedaría en una defensa del determinismo cultural si no se completara con otra relativa al peso y papel de las ideas y de las propias instituciones en la generación de capital social y cultura cívica. En los modelos racionalistas los agentes son prisioneros de la historia; en lugar de poder escoger no tienen elección, y, además, están privados de toda otra información que no sea la culturalmente dominante. Por dicha razón el cambio es inexplicable. Frente a ello, es necesario recordar que las instituciones –tanto las reglas como las propias organizaciones– tienen como tarea asignar recursos e información, mediante reglas e incentivos, para ayudar a solucionar problemas de acción colectiva en una sociedad o en un colectivo; aun cuando las formas concretas que las instituciones adoptan para alcanzar tal finalidad sean muy diversas.²¹ Así, *las instituciones y las políticas públicas pueden generar “confianza abstracta”, es decir, convicciones de reciprocidad y universalismo que los individuos utilizan como criterio para su conducta. Esta confianza se crearía mediante la educación generalizada y los propios medios de comunicación de masas, al construir una comunidad imaginaria y simbólica.* No se crearía, en consecuencia, a través de la interacción en las redes de asociaciones, como ocurre con la confianza generada en la construcción de capital social. Por otra parte, en otro estudio reciente, se demuestra que existe una relación bidireccional entre democracia y capital social, aunque el efecto de la calidad de la democracia sobre el capital social es bastante más intenso que el del capital social sobre la democracia. En suma, que podemos pensar que la capacidad de las instituciones para intervenir en la vida social, incidir en la estructura de la sociedad o la formación de las redes sociales, o incluso para promover modelos cognoscitivos de comportamiento, es bastante relevante.

En una línea similar, Rothstein²² considera sobre la base de diferentes estudios empíricos que es más bien la confianza la que incita a participar en redes sociales que al revés: que la participación en redes genera confianza. Pero ¿de dónde nace la confianza? En una línea similar a la de Jordana, Rothstein estima que es la memoria colectiva la que explica por qué en determinadas sociedades se coopera y en otras no. La socialización, la explicación colectiva de quiénes y cómo somos, y de quiénes y cómo son los otros nos lleva a confiar o a desconfiar de los demás y de nuestras instituciones. Pero las explicaciones son construidas políticamente, de tal ma-

²¹ J. Jordana.

²² Bo Rothstein.

nera que existen construcciones de la memoria colectiva que son generadoras de desconfianza y no-cooperación; y, viceversa, pueden existir explicaciones construidas para la generación de confianza, sobre la base de una explicación de quiénes somos y quiénes son los demás que permita el optimismo y la esperanza de reciprocidad benéfica. En definitiva, la generación de confianza es una labor política de construcción de una memoria colectiva que habilite para la cooperación, y ello se ha de realizar esencialmente a través de las instituciones. A esto yo añadiría que dentro de las instituciones lo fundamental será contar con personas dotadas de fuertes convicciones morales y, por lo mismo, inmunes al virus de la corrupción.

La globalización y sus límites

Ahora bien, las transformaciones políticas y sociales conocidas con el nombre de globalización nos plantean enormes retos para el mantenimiento de una cultura cívica nacional –basada en la confianza y tolerancia hacia los demás y hacia las instituciones democráticas– y para la construcción de una cultura cívica universal. Para empezar, la satisfacción de necesidades e intereses individuales sólo puede realizarse dentro de una *eticidad* unitaria, eticidad que sólo está en condiciones de aportar y garantizar el Estado. Sin embargo, el Estado, en las dinámicas de la globalización económica, a pesar de la buena voluntad que pueda tener hacia la comunidad que debe proteger, acaba por hacer el trabajo sucio a los grandes intereses económicos transnacionales; se convierte en un gestor que impone la disciplina para que siga aumentando la rentabilidad del capital.²³ Las bolsas internacionales han asumido la tarea de “valorar” las políticas económicas nacionales, y esa valoración se hace teniendo en cuenta criterios de rentabilidad puramente económica e inmediata.²⁴ La consecuencia es que se puede constatar desde mediados de los años setenta un retroceso, en los países de la OCDE, de los presupuestos dedicados a políticas sociales, así como un endurecimiento de las condiciones de acceso a los sistemas de seguridad social. También se puede observar una introducción de criterios competitivos en todo tipo de organizaciones públicas –no sólo en las productoras de bienes y servicios incorporables al mercado– y una expansión de los valores mercantiles sobre los propios del servicio público en la gestión de personal y organizativa. Estas medidas, aunque a corto plazo puedan dar resultados positivos en cuanto a la eficacia y eficiencia del sistema, a largo plazo pue-

²³ Fernnado Vallespín, 2000.

²⁴ Jürgen Habermas, 2000b.

den provocar una disminución en los estándares de probidad ética y afectar la capacidad del servicio público para actuar con eficacia y eficiencia. Esta tendencia, de continuar manteniéndose, generará sociedades más desiguales social y políticamente y con mayores índices de desconfianza, a la vez que atentará contra las bases de generación de la cultura cívica y el capital social.

Además, este Estado soberano ya no es algo indivisible, sino algo compartido con agencias internacionales; los estados ya no tienen control total sobre sus propios territorios y las fronteras territoriales y políticas son cada vez más permeables; con ello, los principios fundamentales de la democracia liberal, es decir, el autogobierno, el *demos*, el consenso, la representación y la soberanía popular se vuelven problemáticos. Si no se toman medidas, la política nacional se reducirá en el futuro a un más o menos inteligente *management* de la forzosa adaptación a los imperativos con que las economías nacionales deben cumplir para preservar su posición dentro de una economía global.

Por todo ello, *es necesario reivindicar un Estado fuerte –lo cual no implica un Estado grande ni omnipresente– con una sociedad civil fuerte*. Sólo un Estado fuerte puede reforzar los mecanismos de socialización democráticos. Un Estado fuerte es el único capaz de negociar y dotar de eficacia a las regulaciones y acuerdos transnacionales, además de asegurar en su interior el imperio de la ley que reduzca los costos de transacción y facilite los intercambios. Precisamente los países con alta confianza en sus tribunales y policías son los que cuentan con mayor capital social y menor corrupción; cuanto mayor es la confianza en las instituciones que mantienen la ley y el orden mayor es la razón para confiar en los demás.²⁵ El argumento es simple, dichas instituciones son las que sancionarán de forma eficaz a quienes se embarquen en conductas no cooperativas; por ello, la mayoría de la gente creerá que sólo una minoría se arriesgará a la no-cooperación y consecuentemente confiará en la mayoría de sus conciudadanos. Pero, sobre todo, el Estado de la era de la globalización debe ser ese organismo intermedio entre las sociedades nacionales y el gran mercado global que proteja a sus comunidades frente a la mundialización.²⁶ Un Estado catalizador de la sociedad, impulsor del desarrollo social, político y económico, si bien regido por la política interna y externa y no sólo por la economía. Un Estado preocupado por construir una “sociedad decente”, en la que las instituciones no humillen a las personas, y una “sociedad civilizada”, en la que sus miembros no se humillan unos a otros.

²⁵ Bo Rothstein.

²⁶ Fernando Vallespín, 2000.

Pero no nos engañemos, un Estado no puede ser fuerte hoy en día si no es capaz de ponerse de acuerdo con otros estados en la defensa de unos principios básicos de convivencia dentro y fuera de su sistema político. La Unión Europea puede defender mejor políticas económicas autónomas que cada uno de sus estados individualmente. Y todos estaremos mejor si todos los países se comprometen efectivamente a defender los derechos humanos. Es responsabilidad de las instituciones y de los partidos políticos nacionales ir preparando a sus sociedades para pensar en términos globales, para que sean capaces de entender las dinámicas actuales de cambio y que busquen, desde la información ilustrada, respuestas coherentes con este modelo de sociedad red.²⁷ En cualquier caso, ni el aislamiento suicida, ni la entrega absoluta a las dinámicas sistémicas son la solución. La solución es más política, más diálogo transnacional y mayor coordinación entre estados en la solución de los problemas colectivos. Tal vez en el futuro se pueda conseguir generar una cultura cívica global que facilite todo este proceso. Pero hoy en día es preciso reconocer que la cultura cívica sólo puede generarse en el marco de cada Estado; la solidaridad de los ciudadanos de un Estado está arraigada en su particular identidad colectiva; la solidaridad cosmopolita debe apoyarse exclusivamente en el universalismo moral expresado en los derechos humanos. Como dice Habermas, “No veo ningún impedimento de tipo estructural para la extensión de la solidaridad de los ciudadanos de una nación y las políticas propias del Estado de bienestar a la escala superior de un Estado federal posnacional. Pero a la cultura política de la sociedad mundial le falta una dimensión ética y política común que sería necesaria para la formación de una comunidad y una identidad global.”

Si toda sociedad necesita aún un sistema político, para que éste cumpla adecuadamente sus funciones debe reconocer su doble dimensión: agregativa e integradora.²⁸ Los procesos de agregación implican sacrificio de preferencias para satisfacer otras y, por ello, exigen negociación y conflicto; los procesos integradores son aquellos en los que todos los ciudadanos participan en la creación de preferencias valoradas colectivamente, en un proceso de cohesión y generación de valores. La agregación se expresa en políticas públicas, la integración en generación de cultura política y legitimidad a través de un diálogo razonado. Ambos procesos son necesarios y complementarios en un sistema político que pretenda ser legítimo, es decir, democrático;²⁹ los dos exigen unas instituciones públicas que los im-

²⁷ Jürgen Habermas, 2000b.

²⁸ James March y Jonathan Olsen.

²⁹ Manuel Villoria.

pulsen y gestionen, y dichas instituciones, para realizar adecuadamente su misión, tienen que estar guiadas por unos principios morales que antepongan el bien colectivo a la defensa del interés personal de sus gestores. Dichas instituciones estarán dominadas por una "lógica de lo apropiado", pero esta lógica ha de estar conformada por fuertes normas éticas contra el egoísmo y la búsqueda obsesiva del propio interés. Como dijo recientemente Douglas North, no basta con crear fuertes instituciones para generar confianza, sino que sobre todo "*son las constricciones informales enmarcadas en normas de conducta, convenciones y códigos de conducta asumidos internamente las que son críticas para ello*".

Llegados aquí, ya no tenemos más remedio que enfrentarnos con las siguientes preguntas: ¿de qué hablamos cuando hablamos de honestidad y ética pública? ¿Con qué criterios deben elaborarse las normas de conducta para las instituciones públicas y sus miembros?

EL CONCEPTO DE ÉTICA PÚBLICA

Los conceptos

Todo ser humano en el camino de su vida tiene que elegir constantemente, y puede elegir bien o mal, puede apropiarse del máximo de posibilidades o puede dejarse expropiar por la inercia o las estructuras vigentes. La ética, en primer lugar, desde esta perspectiva, tiene que ver con hacer buenas elecciones, con forjarse un buen carácter, y ello requiere reconocer que el ser humano es libre y que puede hacer un buen uso de la libertad. También implica recordar que la ética es una actividad reflexiva que nos ayuda a delimitar los buenos principios y a intentar actuar en consecuencia. Desde otra perspectiva más genérica, la ética o la moral, que etimológicamente significan lo mismo, sería "el conjunto de intuiciones y concepciones de las que se valen los distintos grupos humanos e individuos para identificar lo que está bien y lo que está mal, lo que se debe hacer y lo que se debe evitar".³⁰ La ética consta de unos fines, de unos valores y de unas prescripciones cuyo contenido concreto y distinto peso configuran los diversos sistemas morales generados por el ser humano.

La ética clásica tenía la ambición de responder a la pregunta de cómo debo vivir, cómo se debe vivir. Aunque estas preguntas se subordinaban a una pregunta más amplia: ¿en qué consiste la vida buena? El problema que en estos momentos tiene esta concepción de la ética es el de su base meta-

³⁰ R. Vargas Machuca.

física. Con el desarrollo de las ciencias experimentales dichas pretensiones ya no pueden sostenerse sin más. Aristóteles partía de una imagen del mundo metafísica; el *telos* del hombre residía en su papel como ciudadano en la *polis*. Un “buen” hombre era un “buen” ciudadano, alguien cuyas virtudes favorecían el bienestar de la comunidad. Con esta base, su ética informaba de “las condiciones ontológicas y el marco institucional de la vida buena”. Pero la ética, al menos desde la Ilustración, ya no puede fundarse en postulados metafísicos.

Por ello, Kant realizó ese despojamiento generando una concepción posmetafísica de la ética. Para Kant, todos los enunciados empíricos, normativos o estéticos llevan consigo una pretensión de validez, que es criticable o digna de apoyo en función de las buenas razones que incorporen. Los seres humanos, en consecuencia, podemos decidir entre distintas propuestas éticas, en función de las razones que dichas propuestas incorporen. Pero esta decisión debe hacerse libre e imparcialmente. Para ello, es preciso definir una regla o procedimiento que nos permita enjuiciar los conflictos de propuestas y razones. Esta regla, para Kant, no puede ser de carácter teleológico, es decir, no puede desconocer el principio de la autonomía sagrada del ser humano y situar como éticamente aceptables normas que desconocen tal valor en aras de un supuesto mayor bien colectivo. Así, podría darse el supuesto de que ordenar el sacrificio de la vida de alguna persona pudiere producir el máximo beneficio a una sociedad dada. Pues bien, dicha regla sería inaceptable para Kant por mucha utilidad social que tuviera. Ello le lleva a defender que hay que aceptar un punto de vista moral, y éste no es otro que el imperativo categórico: son válidas sólo aquellas normas que *todos* podrían *querer*. Es decir, aquellas dominadas por una definición “como obligatorio para mí por propia convicción”.³¹ Todo ello, desde la suposición previa de unos sujetos que actúan por deber –no por interés– en el uso de su razón práctica.

Esta opción kantiana nos lleva a distinguir entre dilemas morales y preguntas relacionadas con la vida buena. Las preguntas éticas sobre la vida buena se refieren a lo bueno para mí o para nosotros. Si una pareja decide divorciarse, está decidiendo sobre lo que es mejor para ambos cónyuges y otras personas directamente afectadas por el divorcio. Pero de su decisión no puede surgir una norma de aplicación universal, pues de la pregunta de “qué es lo mejor para nosotros” no puede surgir una regla vinculante para todos. Por el contrario, los dilemas morales pretenden resolver un conflicto entre principios, conflicto cuya solución pretende ser universalizable e imparcial. En consecuencia, cuando se añade al sustantivo “ética”

³¹ Jürgen Habermas, 2000a.

el adjetivo “pública” se quiere dejar fuera de consideración el ámbito de la moral privada, un ámbito en el que cada cual establece fines, prioriza valores y se marca reglas de conducta de acuerdo con su propia concepción del bien. Los enunciados éticos de la moral privada sólo pueden dirigirse a mí o a nosotros, lo cual no impide que deban ser compatibles con normas morales válidas. *La ética pública trata de definir lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien.* Esta ética afecta a los individuos en cuanto miembros de una sociedad.

Para empezar a hablar de ética pública, en consecuencia, es ineludible reconocer que los seres humanos somos seres sociales. El hecho de ser seres sociales nos obliga a vivir juntos y a intentar superar el inevitable conflicto que toda convivencia genera. De ahí que se busquen reglas de conducta que permitan la necesaria convivencia. Por ello, si nos preguntáramos por qué someternos a normas que pueden frustrar nuestros deseos e, incluso, nuestra propia concepción del bien, la primera respuesta sería ésta: por razones de prudencia egoísta. Este tipo de respuesta se encuentra tanto en los griegos como en Hobbes. El estado preético, según Hobbes,³² es un estado de soledad; cuando los seres humanos empiezan a reunirse, el conflicto surge y el estado de naturaleza es el de una guerra permanente. En definitiva, una guerra de todos contra todos. La supervivencia y el orden social, según esta teoría, sólo son posibles mediante un contrato que explicita las reglas de conducta colectivas.

Ahora bien, esta teoría tiene dos defectos.³³ El primero, relativo a que los seres humanos no somos ni tan prudentes ni tan congruentes, además de que si fuéramos tan fríamente egoístas trataríamos en cualquier momento de romper el contrato para nuestro beneficio, contando con que los demás lo cumplen. El segundo, conectado con la anterior crítica antropológica y ampliamente investigado en los campos de la biología y sociobiología, que los seres humanos –y, hasta cierto punto, algunos animales– también nos movemos guiados por buenas cualidades; así, actuamos a menudo movidos por un sentido de justicia, por amistad, por lealtad, por compasión, por gratitud, por generosidad, etc. En concreto, los lobos, los elefantes o los castores no construyen sus sociedades mediante un mero cálculo egoísta, a partir de una guerra de todos contra todos, sino que son capaces de vivir juntos y, a veces, de cooperar por su disposición natural a amarse y confiar unos en otros. En cualquier caso, las buenas cualidades

³² Thomas Hobbes.

³³ Mary Midgley.

tienden a manifestarse con los más cercanos, sobre todo con la familia, especialmente porque, como señalan los sociobiólogos, “las disposiciones altruistas hereditarias no se transmiten fácilmente, a menos que hagan posible el aumento de la supervivencia de los propios descendientes del altruista, que comparten el gen que los originó”. No obstante, estos instintos sociales pueden ampliarse y, gracias a las facultades intelectuales del ser humano, generar reglas de conducta como la famosa Regla de Oro de la ética: “no hagas a los demás lo que no quieres que te hagan a ti”. Resumiendo, el hecho de ser sociales genera conflicto, pero este conflicto es superable no gracias a la capacidad de egoísmo prudente del ser humano, sino merced a su disposición natural y a su capacidad para buscar soluciones compartidas al conflicto. Gracias a una razón práctica que permite acuerdos racionales y razonables.

El punto de vista moral elegido

Hecha esta primera aproximación, es conveniente resaltar que la ética pública puede entenderse, también, como un hacerse colectivo. Un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano. En ese camino están implicados los ciudadanos individualmente y, también, las organizaciones e instituciones del Estado, “las entidades económicas y empresariales, las organizaciones y asociaciones cívicas, las actividades profesionales y la opinión pública”.³⁴ La sociedad se entendería como un sistema equitativo de cooperación social y de representantes racionales de los ciudadanos que eligen los términos de la cooperación sujetos a condiciones razonables, surgiendo de ahí el sistema de derechos fundamentales y libertades básicas.³⁵ Y a partir de esos derechos y libertades básicas se iría construyendo un consenso superpuesto que permitiera definir derechos sustantivos —como la igualdad de oportunidades— y de justicia social.³⁶ O dicho de forma más “republicana”: “En una asociación de libres e iguales todos han de poderse entender colectivamente como autores de las leyes a las que ellos se sienten ligados individualmente en tanto destinatarios de las mismas. Por ello la llave que garantiza aquí las libertades iguales es el

³⁴ Adela Cortina.

³⁵ John Rawls, “Réplica a Habermas”, 1998.

³⁶ John Rawls, 1993.

uso público de la razón institucionalizado jurídicamente en el proceso democrático."³⁷

Por todo ello, *entiendo que una sociedad está organizada éticamente cuando respeta el principio del discurso*. Este principio establece que sólo son válidas aquellas normas en las que todos los afectados puedan consentir como participantes en un discurso racional.³⁸ Las cuestiones sustanciales que exigen respuesta inmediata serán resueltas por los participantes en la deliberación, pero estas respuestas tendrán validez moral y podrán obligar sólo si los participantes consienten y si los requisitos del procedimiento discursivo se respetan. De ahí que sea fundamental establecer cuáles son los requisitos del procedimiento discursivo, aquellos que, si se respetan, darán lugar a deliberaciones y acuerdos moralmente correctos. Estos elementos son:

1) La libertad de las partes para hablar y exponer sus puntos de vista sin limitación que pueda bloquear la comunicación, en suma, derechos fundamentales del liberalismo;

2) La igualdad entre las partes, de forma que sus argumentos tengan el mismo peso en el proceso de discurso, es decir, que todos tienen que poder iniciar el diálogo, mantenerlo, cuestionar y responder;

3) La aceptación de que lo que debe imponerse en la discusión es la fuerza del mejor argumento, sin poder acudir a la coacción; no obstante, como quiera que la definición del mejor argumento es contingente, es preciso aceptar que el mejor es aquel que los participantes son capaces de reconocer como tal de acuerdo con sus convicciones, creencias y valores no manipulados;

4) El carácter abierto, por virtud del cual no se excluye ninguna información relevante;

5) La unanimidad en la resolución.

Con este modelo, la sociedad es capaz de respetar los dos principios kantianos sobre los que se erige la ética: universalidad y autonomía, de forma que cada persona sea responsable de sus actos frente a la sociedad. Así, el imperativo categórico se transforma en el sentido de evitar la atribución de validez para los demás de cualquier máxima que yo pueda querer que se convierta en máxima universal, para obligarme a someter mi máxima a todos los otros con el fin de examinar discursivamente su pretensión de universalidad. La adopción de este punto de vista moral exige salir de las propias concepciones del bien que tenga cada uno e intentar situarse en el lugar de los otros, descentrarse de las propias perspectivas para poder lle-

³⁷ Jürgen Habermas, 1998.

³⁸ Jürgen Habermas, 2000a.

gar a una comprensión de los diferentes argumentos con el máximo de imparcialidad.³⁹

En su última etapa, Habermas intenta adaptar este principio del discurso a las condiciones de las sociedades modernas, caracterizadas por un mayor pluralismo y por una creciente autonomización de los sistemas económico y administrativo, los cuales amenazan con ahogar las lógicas comunicativas del mundo de la vida. El mundo tecnoeconómico en las sociedades del bienestar se ha independizado del mundo intersubjetivo y amenaza con colonizarlo; al tiempo, la administración pública actúa según un orden jerárquico, con competencias definidas y procedimientos establecidos; ambos ámbitos están sujetos a sus propias dinámicas sistémicas. ¿Cómo integrarlos en el mundo de la comunicación y el discurso? La respuesta de Habermas es que la forma viable de trasladar el principio de legitimidad basado en el principio del discurso a la sociedad como un todo es mediante la legalidad, es decir, a través del derecho.⁴⁰

Ahora bien, ello exige no sólo que se respeten las reglas constitucionales, sino que también se revitalicen las instituciones políticas a través de la participación. Para ello, es fundamental el papel de la sociedad civil, ese ámbito de relaciones asociativas entre iguales donde se fragua la responsabilidad ciudadana y la formación de la opinión y voluntad común. Un sistema político democrático debe ser sensible a la opinión pública así generada; pero la realidad demuestra la tremenda manipulación que sufre y el conjunto de muros que debe atravesar esta opinión pública: los partidos y sus burocracias, los medios de comunicación y sus intereses, etc. Por ello, es preciso fluidificar la conexión entre la sociedad civil y el núcleo central de poder estatal. Para explicar esta conexión, Habermas utiliza la metáfora de los tres círculos concéntricos. El más interior, con el núcleo administrativo y decisorio de poder; el segundo o intermedio, con las instituciones casi autónomas semipúblicas y las delegaciones del Estado; y el tercero o periférico, formado por lo que llamamos comúnmente sociedad civil. La conexión entre los tres círculos se produce a través de un sistema de esclusas que pone en comunicación el círculo exterior con los interiores en una interacción continua. El proceso político acaba por incorporar a la sociedad civil, que mediante procesos discursivos interfiere y actúa sobre sí misma.

El derecho tiene un rostro jánico. Por un lado es reductor de la complejidad; una vez sancionado obliga a los destinatarios y sanciona en caso de incumplimiento. Por el otro, el derecho moderno positivo, desvincula-

³⁹ Jürgen Habermas, 1998.

⁴⁰ Fernando Vallespín, 2000.

do del derecho natural y divino, es un derecho derogable en función de su utilidad y legitimidad; con ello, existe la posibilidad de hacer coincidir al destinatario con el productor, es decir, que puede ser un derecho producido por todos los posibles destinatarios de las normas, mediante su asentimiento a dichas normas a través de discursos o argumentaciones que respeten en su procedimiento los principios y requisitos propios del discurso.⁴¹ De ahí el principio según el cual en un Estado democrático sólo pueden aspirar a la validez aquellas disposiciones normativas que encuentren el asentimiento de todos los miembros de la comunidad jurídica, en un proceso discursivo de creación del derecho que, a la vez, ha sido constituido legalmente.

En consecuencia, las redes de discursos morales, éticos y pragmáticos (e, incluso, de negociaciones justas) representan el lugar en el que la voluntad política más o menos racional puede constituirse a sí misma. La legitimidad de la ley depende entonces, en último término, de un acuerdo comunicativo: en cuanto participantes en discursos más o menos racionales, en negociaciones más o menos justas, los asociados bajo la ley deben ser capaces de examinar si una norma propuesta obtiene o puede obtener el acuerdo de todos los posibles afectados. La conexión interna entre la soberanía popular y los derechos humanos que estamos buscando consiste en el hecho de que los derechos humanos establecen con precisión las condiciones bajo las que las diversas formas de comunicación necesarias para la elaboración de la ley políticamente autónoma pueden institucionalizarse legalmente.⁴²

Esas redes de discursos son en nuestras sociedades enormemente plurales, de ahí que: 1) sea necesario para los diferentes grupos participar activamente en la conformación de la voluntad política efectiva a través de una esfera pública que permita las luchas culturales, y 2) sea conveniente, para conseguir la máxima integración normativa, el máximo nivel de neutralidad estatal posible respecto de las convicciones éticas.⁴³

A partir de este momento, los empleados públicos deberán respetar en su actuación los principios antes señalados e intentar en el día a día hacerlos reales en cada caso. No obstante, su labor no queda limitada a esperar que las cosas sucedan, sino que también exige promover su existencia, intentar que los problemas sociales se debatan y resuelvan, y sobre todo generar y aplicar instrumentos que permitan la implantación de las decisiones ya tomadas. De ahí que se pueda definir su actuación como "la prác-

⁴¹ Jürgen Habermas, 1991.

⁴² Jürgen Habermas, 1994.

⁴³ Fernando Vallespín, 1998.

tica del aprendido arte de la promoción del interés general".⁴⁴ Estos empleados, una vez que han clarificado lo que justifica su profesión, lo que le da sentido, deben definir las normas de conducta, valores y hábitos que han de regir su actividad para conseguir legitimar socialmente su trabajo y permitirles sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su país.

La naturaleza compleja del fenómeno

La consecución de un gobierno y una administración ética⁴⁵ es la suma de millones de decisiones diarias de millones de políticos y empleados públicos distribuidos por todo el mundo. Si hacemos la acotación en términos de nación-Estado no por ello eliminamos la inmensidad del fenómeno. Cada empleado público se enfrenta diariamente a conflictos éticos que resuelve unas veces de forma rutinaria y otras tras debate y reflexión más o menos complejos. Pero esta afirmación puede hacernos ver la decisión moral de forma equivocada, si entendemos que esta decisión es fruto de una opción puramente individual y aislada. Si así fuera, bastaría con elaborar unos depurados y detallados códigos de conducta y esperar que cada empleado los cumpliera de forma bienintencionada. La experiencia, incluso en países de alta cultura cívica, nos indica que sólo con reglas públicas de conducta no se consigue mucho.

Cuando observamos la influencia que los factores culturales, sociales, políticos, institucionales o económicos tienen sobre la actuación concreta de cada responsable público comprendemos la dimensión estructural del fenómeno. Esta dimensión hace que algunos consideren que hablar de ética cuando existe una tal determinación externa sea superfluo. Que al no existir auténtica libertad no debe tratarse el problema desde una perspectiva ética, sino puramente técnica. Incapacitados ciertos funcionarios, en determinados contextos culturales y sociales, para actuar al servicio del interés general, es absurdo juzgarlos con reglas morales. En mi opinión, este tipo de afirmaciones encierra un determinismo excesivo. Es cierto que juzgar en función de estándares europeos la actuación de funcionarios de países subdesarrollados es inadecuada. Pero no es menos cierto que en cada contexto es posible intentar mejorar o cambiar la realidad, o dejarla como está, y eso es ya una decisión ética. Como dice Hay,⁴⁶ toda actuación tiene lugar y adquiere significado en relación con escenarios constituidos

⁴⁴ David W. Stewart y N. A. Sprinthal.

⁴⁵ David W. Stewart y N. A. Sprinthal.

⁴⁶ C. Hay.

previamente. Dichos escenarios condicionan, *a la vez que capacitan*, a los actores, definen el abanico de opciones y estrategias posibles. En ese contexto, surge la acción estratégica de los actores, como interacción dialéctica en la que a través de la actuación concreta se pueden ir cambiando progresivamente las estructuras. El impacto de la acción produce un efecto directo sobre los contextos estructurales, provocando una transformación parcial del contexto; esa transformación puede ser en el sentido deseado o con efectos indeseados. Finalmente, la acción produce, también, aprendizaje estratégico en los actores, sentando las bases para estrategias posteriores de más éxito.

Por otra parte, desearía dejar claro que por mucho que se desarrolle la reflexión ética y se expliciten los códigos deontológicos, jamás se tendrán respuestas matemáticas a los dilemas morales; siempre existirá un necesario debate interno, un conflicto que deberá ser resuelto de forma personal e intransferible considerando las circunstancias del caso. “La ética en el mundo actual difícilmente puede parecerse a un conjunto de mandamientos, normas, prescripciones y proscripciones nítidamente establecido: es más bien una *perspectiva de reflexión personal* sobre la libertad que ejercemos eligiendo y descartando en una realidad social demasiado rica como para no romper las costuras de todos los formularios.”⁴⁷ El imperativo categórico no nos sirve para resolver directamente dilemas éticos; el imperativo es “una propuesta acerca de cómo se debe entender el punto de vista de la imparcialidad desde el que juzgar la validez de las normas [...] No podemos fundamentar normas y justificar acciones concretas en una *sola* operación”.⁴⁸

Para tomar una decisión correcta en un caso específico no nos basta con conocer las normas aplicables, sino que necesitamos reflexionar sobre las diferentes combinaciones y tratar de elegir la mejor, conscientes de que elegir algo siempre implica rechazar otras opciones que también podrían ser válidas. “La medida y el juicio, la prudencia y la reflexión, la autotransformación y la acción concreta es lo que nos queda para enfrentar las desgarraduras en nuestra forma de vida. No tenemos otras herramientas y hay que esperar que éstas basten.” Ahora bien, dicho esto, no se puede afirmar que toda conducta puede ser ética dependiendo de las circunstancias; al contrario, existen límites que un ciudadano y, por supuesto, un funcionario no debe traspasar; es rechazable, por tanto, el relativismo y es imprescindible construir una barrera jurídica y social que de forma clara se observe como no traspasable. Sin embargo, y volviendo a la primera reflexión hecha en el párrafo precedente, si se respetan dichos límites o barre-

⁴⁷ Fernando Savater.

⁴⁸ Jürgen Habermas, 2000a.

ras morales, las posibilidades son siempre plurales y las conductas éticas no tienen por qué reconducirse a una sola.

Hemos definido lo que a nuestro juicio implicaba la ética pública y cuáles son los fundamentos de una sociedad éticamente constituida; también hemos dicho que una vez que se respetan los principios no todo está ya resuelto en cuanto a la conducta concreta de cada persona, pues ésta tiene que combinar valores y reglas para adoptar su decisión. Los principios, valores y normas que constituyen la ética pública obligan a todos los ciudadanos, y todos los ciudadanos están, además, obligados a actualizarlos y a defender su punto de vista. Pero esta responsabilidad es mayor aún para los directivos y empleados públicos. Pues, sobre todo los primeros, afectan con sus decisiones a un importante número de personas. Cada responsable público se enfrenta día con día a dilemas éticos muy importantes y no tiene respuestas matemáticas, sólo unos principios y unos valores que debe combinar con la virtud de la prudencia para tomar la mejor decisión posible. Pero, para ayudarle, lo primero que podemos hacer, como ciudadanos, es definirle lo que está mal, exponerle de forma clara cuáles son los límites que no debe traspasar. Entre las conductas claramente éticas y las conductas corruptas que definamos, seguramente quedan unas conductas intermedias que podrían definirse como ambiguas o no plenamente éticas; obviamente, no vamos a tratarlas dados los límites de nuestro artículo. Centrémonos, ahora, en la definición del mal.

LA CORRUPCIÓN

Definir el mal

Ciertamente, definir qué es el bien en cada caso concreto es complejo y discutible. Una opción más sencilla, en este momento, es centrarnos en el mal. Definir el mal es una opción más modesta o de menor riesgo que identificar y promover el bien. Todo ser humano y todo gobierno deberían, sin embargo, intentar cumplir ambos postulados. No obstante, para realizar un análisis de la acción gubernamental parece una opción más sensata preocuparse por cómo definir el mal dejando inconclusa la pregunta de cómo identificar y promover el bien en cada situación. Sobre todo considerando las variables y volubles conclusiones a que nos llevaría el estudio de la mejor solución en términos morales. Así, a la pregunta de si subir impuestos es la mejor solución en términos morales ante los problemas de la economía nacional, la respuesta más adecuada sería "depende de la situación, de los fines y de los medios". Pero si la situación está estu-

diada correctamente, los fines son honestos y los medios razonables, la respuesta negativa a la pregunta anterior tiene ya un componente ideológico o de concepción particular del bien muy difícilmente aceptable por toda la sociedad. Por ello es más sencillo responder a la pregunta de si es inmoral dicha opción que a la pregunta de si dicha opción es la mejor moralmente. En consecuencia, si la decisión de subir impuestos se realiza sin análisis técnico, sin considerar la opinión de los afectados, con medios irrazonables y con fines no honestos, la respuesta sería menos dificultosamente aceptable por la colectividad de ciudadanos razonables: es moralmente reprobable, considerando dichas variables, subir los impuestos.

De lo anteriormente afirmado se deduce que es posible, de alguna forma, falsar el mal o lo irrazonable, definir sus límites, los territorios donde la incursión expresa una conducta éticamente rechazable. Los ciudadanos que no traspasan dichos límites se encuentran dentro de la razonabilidad, un territorio abierto a plurales concepciones del bien y a diversos tipos de conducta. En ese ámbito, podemos contrastar opiniones, recibir consejos, sopesar argumentos y decidir, desde la ineludible conciencia de libertad, el camino a seguir. Lo cierto es que, si estamos en el ámbito de lo razonable, podremos y deberemos hacer explícitos nuestros razonamientos valorativos. Por el contrario, desde lo irrazonable no existe posible explicitud y, si existe, es moralmente inaceptable. En consecuencia, coincido con Garzón Valdés en que: a) no existen diversas concepciones del mal; b) aquellas máximas o reglas de conducta que propician el mal radical son absolutamente irrazonables, son expresión de una *irrational perversion*; c) aquellas máximas o reglas de conducta que propician la imposición de un mal son *prima facie* irrazonables; d) si la aplicación concreta de una regla tiene consecuencias absolutamente irrazonables, esa regla debe ser abandonada: es absolutamente injustificable; e) si la aplicación concreta de una regla tiene consecuencias *prima facie* irrazonables, esa regla debe ser sometida a examen y modificada o especificada de forma tal que aquéllas desaparezcan; en todo caso requiere ser justificada; f) una regla o máxima de comportamiento será considerada como razonable mientras no se demuestre su irrazonabilidad (absoluta o *prima facie*) en un caso concreto de aplicación; g) el ámbito de lo irrazonable es moralmente inaccesible; el de lo razonable tiene un carácter residual: en él pueden realizarse aquellas acciones cuya imposibilidad deóntica no está determinada por lo irrazonable; h) por tanto, acuerdos razonables no son aquellos que realizan personas razonables, sino que personas razonables son aquellas que no se saltan el cerco de la irrazonabilidad. Este “coto vedado” no deja de ser una opción intelectual que trata de fijar límites en un mundo ciertamente frágil; probablemente sea “inútil”, pero sí marca un campo éticamente infranqueable y del

que políticamente tenemos que tratar de alejar a nuestros gobernantes y a nuestra sociedad.

Niveles de corrupción

Pues bien, es en dicho entorno donde quisiera situarme ahora. En primer lugar es necesario saber qué límites no se deben franquear y, posteriormente, definir los valores que deben guiar la conducta dentro de la frontera ya segura de la moralidad pública. Dicho esto, la primera cuestión que se nos plantea cuando hablamos de corrupción en la acción de gobierno es la de los niveles de corrupción. No son lo mismo la corrupción del régimen político, la corrupción política y la corrupción administrativa. También es distinta la corrupción pública de la privada o propia del mundo empresarial. Para no complicar demasiado las cosas dejaremos de lado dicha corrupción aunque todos sabemos que para que existan corruptos públicos tiene que haber corruptores o, al menos, pagadores privados. Volviendo a los primeros tres niveles mencionados, en ocasiones, el régimen político en su totalidad es corrupto. Sírvanos ahora decir que, con independencia de su eficacia, los regímenes políticos pueden ser corruptos y que, en ese contexto, la corrupción de los funcionarios puede estar dirigida precisamente a servir con fidelidad a ese régimen.⁴⁹ El segundo nivel es el de la corrupción política, o de los políticos, ejerzan o no un cargo de elección. Finalmente, el tercer nivel es el de la corrupción administrativa o de los empleados públicos, sean nombrados políticamente o sean profesionales. La corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a la otra;⁵⁰ donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno.

Cuando nos planteamos la corrupción en el primer nivel nos planteamos el problema de la corrupción del régimen político. Y tras este enunciado surge una pregunta de gran importancia para la ética administrativa: ¿se debe servir lealmente a cualquier tipo de régimen? Estudios recientes sobre el genocidio judío durante el régimen nazi han demostrado que la organización más importante para la consecución de los objetivos del citado holocausto fue precisamente la administración. Fueron burócratas quienes establecieron la definición de no ario en los reglamentos administrativos; fueron burócratas quienes organizaron el sistema de deportación,

⁴⁹ Hannah Arendt.

⁵⁰ Gerald E. Caiden.

etc. Cuando los grandes campos de concentración estaban funcionando a pleno rendimiento la inmensa mayoría de los burócratas de nivel superior sabían qué estaba pasando. Y siguieron haciendo su trabajo. Cuando acabó la guerra, esos mismos burócratas se excusaron diciendo que no tenían otra opción sino la de obedecer a sus líderes –al poder–, pues ésa era su obligación principal. Algunos dijeron que tenían miedo de negarse a trabajar en esa labor, pero los archivos demuestran que ninguno pidió el traslado o renunció, actuación perfectamente posible en la normativa del servicio civil alemán de la época. En realidad, su objetivo principal era proseguir sus carreras con éxito y, para ello, obedecían sin rechistar.⁵¹

Sin embargo, la administración y el pueblo danés, en las mismas circunstancias, actuaron de forma muy diferente. El gobierno de ocupación alemán, bajo la forma de protectorado tras la invasión de 9 de abril de 1940, ordenó a las autoridades danesas identificar y deportar a todos los ciudadanos judíos residentes en Dinamarca. Ante la sorpresa alemana, la orden fue ignorada por el gobierno, por toda la administración y por el pueblo danés. Incluso, en 1943, se llegó a deponer a todo el gobierno e imponer la ley marcial, obligando a los burócratas a dirigir los ministerios. Esa burocracia continuó negándose a cumplir las órdenes, protegió los depósitos económicos judíos, ayudó, cuando pudo, a pasar a Suecia a los pocos judíos que ocuparon el campo de concentración de Theresienstadt, se enfrentó con coraje a las demandas alemanas...⁵² Es evidente que en un uno y otro caso los valores de referencia de los burócratas fueron diferentes. Probablemente porque tenían intuitivamente una visión distinta de la legitimidad de los regímenes políticos.

Por todo lo dicho, la ética administrativa comienza con la ética del régimen político: cuando éste es legítimo –es decir, democrático– la jerarquía, la obediencia, la eficacia encuentran anclaje moral; cuando ello no es así, la verdadera actuación ética del empleado público será luchar, dentro y fuera de su trabajo, porque el régimen se transforme en una verdadera democracia. Con esto no queremos afirmar que, en un régimen democrático, la actuación del empleado público deba ser sólo la de seguir el *ethos* democrático, sino que, además de buscar el fortalecimiento de la democracia, debe buscar la eficacia, respetar la ley y aceptar la jerarquía. En resumen, que para desarrollar la ética administrativa se requiere previamente democracia y que, sin ella, la profesión pierde el sentido último que la justifica, abriendo el camino a una conflictiva realidad en la que el empleado público tendrá que buscar por sí mismo la mejor manera de servir a

⁵¹ Hannah Arendt.

⁵² H. George Frederickson.

su sociedad, situación que llevará, a menudo, a la desobediencia, como la burocracia danesa nos enseñó durante la Segunda Guerra Mundial. Analizaré, ahora, la corrupción en los niveles político y administrativo.

Conceptos de corrupción

La corrupción se puede definir desde diferentes perspectivas –económica, jurídica, sociológica–; no obstante, desde una perspectiva politológica, ha sido mayoritariamente definida con un fuerte componente valorativo, pues en general se refiere al incumplimiento de deberes derivados del *ejercicio del cargo público* y a un abuso de confianza. Las definiciones existentes se pueden integrar en cuatro grupos:

En primer lugar, existen las definiciones vinculadas al abuso del cargo público o al incumplimiento de normas jurídicas por parte de los responsables públicos. Según Bayley,⁵³ corrupción es el abuso de autoridad por razones de beneficio particular no necesariamente monetario. En términos jurídicos comparativos, el cohecho suele ir vinculado a la presencia de un empleado público que tiene una intención corrupta, que recibe beneficios de la acción corrupta, cuyo acto oficial tiene relación directa con el valor conseguido, y cuando existe intención de influenciar o ser influenciado en el ejercicio del cargo público. En una visión general del fenómeno, corrupción sería toda acción de un empleado público en el ejercicio de su cargo que se desviara de las obligaciones jurídicamente establecidas para el mismo por razones de interés privado –familiar, personal, de clique...–, con beneficios pecuniarios o de estatus. O cualquier violación de las normas contra el uso abusivo del cargo público en beneficio privado.⁵⁴ Una lectura del título XIX del vigente código penal español nos permitirá apreciar los diferentes tipos penales que la corrupción engloba: prevaricación, cohecho, infidelidad en la custodia de documentos, fraude, malversación de caudales públicos, abuso en el ejercicio de la función...

Estas definiciones son demasiado estrechas y dejan fuera fenómenos dignos de estudio, fenómenos que aunque no entran en categorías jurídicamente penalizadas atentan contra la legitimidad de los regímenes políticos y pueden producir cambios sustanciales a mediano o largo plazo en los mismos.⁵⁵ Así, puede que, como ocurre en numerosos países, la financiación ilegal de los partidos no sea delito. Otro problema con esta definición

⁵³ David Harold Bayley.

⁵⁴ Joseph S. Nye.

⁵⁵ Arnold J. Heidenheimer.

es que deja fuera muchas prácticas situadas en los límites de la corrupción y que, desde luego, no son éticas. Cuanto más desarrollada es una economía más posibilidades existen de favorecer a quien otorga un contrato o elabora una norma favorable sin caer en los límites de lo penalmente sancionable. Por ejemplo, dando información o influyendo en medios de comunicación en los que existe capital propio para que den una buena imagen del gobierno. No obstante, los estudios que el grupo de trabajo de la OCDE ha realizado sobre el soborno en las transacciones económicas internacionales muestran que sólo este tipo de corrupción mueve 23 billones de pesetas al año en el mundo, con precios muy variables que van desde 30% en los contratos de armas hasta 5% en los contratos de infraestructuras, circunstancia que movió a la aprobación del primer convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción, de febrero de 1999.

Segundo, existen definiciones centradas en el mercado. Estas definiciones suelen usarse allí donde no existe un desarrollo jurídico suficientemente elevado como para poder categorizar adecuadamente todas las conductas corruptas. También son adecuadas para el análisis económico de la corrupción. Un funcionario corrupto sería aquel que utiliza su cargo como un negocio, un negocio cuya cuenta de resultados busca maximizar; el volumen de sus ingresos depende de la situación del mercado y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda del público.⁵⁶ Quizás estemos más ante una explicación que ante una definición en estos casos. Lo cierto es que se sustituyen los elementos valorativos y morales por la "maximización del beneficio" como criterio de definición. Tras estas definiciones suele encontrarse un cierto funcionalismo, pues vienen a reconocer que estos mecanismos de mercado cumplen una función social en determinadas sociedades. La crítica a esta opción es su propia tautología y la inmovilidad en la que sitúa el análisis y elaboración de políticas de cambio.

En tercer lugar, se podrían incluir las definiciones centradas en el interés general. Para Friedrich,⁵⁷ la corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas, es, por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente prevista, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y, por ello, dañando al público y sus intereses. Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando sólo los intereses de una parte afectada, dados los beneficios que esta parte puede proporcionar a los políticos o empleados públicos responsables. O, incluso,

⁵⁶ Arnold J. Heidenheimer, Mario Johnston y V. T. Levine.

⁵⁷ Carl Joachim Friedrich.

toda acción tomada en el sentido de influir a favor de una política pública dominada por tal interés privado, sin perjuicio de los efectos sustanciales que tal acción pueda provocar. Con esta definición se abre un riquísimo debate sobre la actuación de los grupos de interés y sus conexiones con los empleados públicos de nivel superior. La influencia de los plutócratas sobre las decisiones y políticas públicas, cuando se hace por interés puramente privado, vía financiación de partidos o contribuciones a campañas, quedaría incluida dentro de este concepto de corrupción, aun cuando fuera legal tal actuación.⁵⁸ Es evidente que toda la discusión sobre sistemas de financiación de partidos políticos queda muy influenciada por este concepto. También cobran otra dimensión las dificultades de ciertos políticos para aclarar de dónde provienen fondos para sus campañas. O las políticas y programas que benefician claramente a un grupo social en perjuicio de la comunidad. No obstante, es conveniente no olvidar que en la acción política la negociación y el intercambio son ineludibles, con lo que esta definición arroja una sombra de sospecha muy perjudicial sobre toda actividad política. Tal vez, lo que diferencia una actividad política corrupta de la que no lo es, en este marco conceptual, sea el factor *quid pro quo*, es decir, el otorgar algo a cambio de algo de manera oculta, fuera de los cauces normales de negociación y compromiso, y sin publicidad.⁵⁹ Pero, en definitiva, todas estas percepciones estarán muy influidas por lo que cada sociedad entienda como práctica lícita.

Por ello –cuarto grupo de conceptos–, algunos autores critican las aproximaciones más moralistas e introducen una concepción histórica y sociológica, vinculada a la percepción social del fenómeno. Ciertamente, el entorno político, económico y social de ciertos países africanos es muy diferente del de los Estados Unidos o el Reino Unido, con lo que la aplicación de los criterios domésticos anglosajones para analizar la corrupción en aquellos países es totalmente inadecuada. El propio análisis histórico nos demuestra que conductas consideradas actualmente corruptas eran perfectamente válidas en Europa Occidental varios siglos atrás; así, Montesquieu defendía la venta de cargos públicos sobre otros métodos de nombramiento, defensa que también realizó Bentham, basándose en que permitía a los más ricos y a los de clase media –frente a la aristocracia– acceder a dichos cargos. Esta aproximación al fenómeno de la corrupción nos lleva a distinguir tres tipos de corrupción: negra, gris y blanca.⁶⁰ La corrupción negra incluye todo el conjunto de acciones condenadas tanto por

⁵⁸ Arnold J. Heidenheimer, Mario Johnston y V. T. Levine.

⁵⁹ F. Kjellberg.

⁶⁰ Arnold J. Heidenheimer.

las élites morales del país correspondiente como por la ciudadanía en general; en ella suele existir una congruencia entre la ley y la opinión pública. La corrupción gris corresponde a aquella ambigua situación donde no hay consenso, pero donde sectores relevantes de la población –élite– están a favor de la condena; puede ocurrir que existan normas que sancionen tal tipo de acciones y, sin embargo, la ciudadanía no rechaza abiertamente tales conductas. Un ejemplo típico fue el producido por la prohibición del consumo de alcohol en los Estados Unidos en los años veinte. O la defraudación a hacienda en el pago de impuestos en determinados países sin elevada cultura cívica. La corrupción blanca está libre de oposición fuerte por parte del conjunto de la sociedad; ni la élite ni la ciudadanía en general la condenan abiertamente, por el contrario, la toleran, aunque no totalmente, sí en alguno de sus aspectos; en este supuesto no existen leyes condenatorias de tales prácticas dada su falta de apoyo generalizado. El desarrollo moral de los individuos y de las sociedades, de acuerdo con la famosa tipología por etapas de Kohlberg,⁶¹ permite explicar cómo lo que en un momento es considerado corrupción blanca pasa a ser gris y, finalmente, negra. Un ejemplo típico puede ser el tratamiento del tráfico de influencias en España, que de ser corrupción blanca pasó a gris y, finalmente, a negra. El problema con esta aproximación puede ser la falta de un punto de vista moral desde el cual juzgar las conductas, con el correspondiente relativismo.

En una excelente síntesis, Francesco Kjellberg define la corrupción como “una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas pero con apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente”. De esta definición surgen cuatro tipos posibles de actividades corruptas. 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 cohechos –*bustarella* en italiano, *pot de vin* en francés, *kickback* en inglés– o las malversaciones de fondos públicos. Precisamente es este tipo el único que se mide en los famosos índices de corrupción 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.⁶²

⁶¹ L. Kohlberg.

⁶² Mario Johnston.

Segundo, aquellas que implican quiebra de normas legales pero con beneficios indirectos para el corrupto. Este supuesto es de más difícil control, pues el beneficio muchas veces no es tangible. Es el caso de ciertas resoluciones dictadas a sabiendas de que son injustas o del tráfico de influencias; se actúa sabiendo que se le debe algo al corrupto, pero los beneficios concretos no se perciben inmediatamente, sino que vendrán en su momento.

Tercero, aquellas que implican quiebra de normas éticas socialmente aceptadas –al menos por ciertas élites–, con beneficio directo para el corrupto. Es el supuesto de ciertas informaciones no plenamente secretas pasadas al amigo o utilizadas personalmente con beneficio tangible directo –por ejemplo, el alto cargo que participa, a través de empresas de familiares, en convocatorias de subvenciones en las que subordinados suyos deciden, y que gana no por fraude en las decisiones, sino por la información que tiene acerca de cómo presentar los proyectos–, o el abuso del cargo para obtener ciertos descuentos o consumiciones gratuitas.

Cuarto, aquellas que implican la quiebra de normas éticas socialmente aceptadas –al menos por ciertas élites–, pero con beneficio indirecto para el corrupto. Éste es el supuesto de más difícil control, pero no por ello menos frecuente. Puede consistir en la influencia en la elaboración de normas que favorecen a grupos cercanos al burócrata o político correspondiente, o a él mismo cuando deje el cargo. Como se ve, las posibilidades son muy amplias.

También, en la anterior definición caben los tres tipos de corrupción que Heidenheimer estableció en función de la gravedad del supuesto: a) pequeña corrupción, b) corrupción rutinaria, c) corrupción grave. La primera se refiere a los supuestos en los que se adaptan o interpretan las normas para beneficiar a un amigo; la segunda incluye todos los supuestos de favoritismo normalizado para beneficiar a amigos o correligionarios, con desprecio de los méritos, en el acceso a la función pública, en los ascensos o en la adjudicación de contratos; la tercera ya implica la existencia de un sistema organizado de abuso de poder por virtud del cual, aunque se tenga derecho legal a ciertos bienes y servicios, éstos sólo llegarán al ciudadano si el político correspondiente recibe un regalo, o aquellos supuestos de crimen organizado desde el poder.

Para terminar, es necesario distinguir el concepto de corrupción de otros conceptos. En primer lugar, es preciso diferenciarlo de los escándalos políticos.⁶³ El escándalo político consiste en el uso de acusaciones de conducta corrupta contra el adversario político, hechas en el marco del conflicto partidario. Del contacto entre los dos conceptos surgen tres posibili-

⁶³ Manuel Villoria Mendieta.

dades: a) situaciones en las que se mezclan realmente el escándalo y la corrupción, b) situaciones en las que existe corrupción pero no hay escándalo porque los partidos consensuadamente la tapan, c) situaciones donde existe escándalo pero no hay trazas de corrupción. En consecuencia, conviene ser cuidadosos con la mezcla de ambos conceptos.

En segundo lugar, es conveniente distinguirlo del conflicto de intereses y las incompatibilidades. El conflicto de intereses –por ejemplo, ser propietario de una empresa en un sector sobre el que se tiene la competencia de regular o decidir públicamente– es un requisito para la corrupción, pero no tiene por qué acabar en ella. Nuevamente, surgen tres posibilidades: a) supuestos de conflicto de interés sin corrupción, b) supuestos de corrupción donde el conflicto de intereses es un ingrediente claro del producto, c) casos de corrupción en los que no hay indicios de conflicto de interés. Dicho esto, a pesar de las diferencias, es obvio que cualquier país que quiera luchar contra la corrupción debe tener una legislación de incompatibilidades avanzada y rigurosa.

CONCLUSIONES

Me gustaría concluir recordando que las instituciones y, dentro de ellas, la honestidad de sus gestores es la clave del desarrollo de las naciones. Pero esta honestidad es preciso reconocer que es muy difícil de generar cuando las instituciones arrastran una larga historia de ineficacia, corrupción y desorden. Los ciudadanos, en estas situaciones, actúan con mapas cognitivos que les indican que no deben fiarse ni de los gobernantes ni de los empleados públicos; en consecuencia, obran mayoritariamente como actores puramente racionales obsesionados con maximizar su interés y no ser engañados. Para salir de esta situación de bloqueo, en la que los ciudadanos no participan ni controlan y, por ello, los dirigentes públicos se encuentran con mayores posibilidades de maximizar su interés, es preciso transformar la memoria colectiva y aportar razones para confiar en los demás y en las instituciones de gobierno.⁶⁴ Es cierto que los actores políticos y la sociedad civil se encuentran con escenarios constituidos previamente, pero este hecho no implica un cierre determinístico del futuro. Como ya dije antes, los escenarios condicionan pero, a la vez, capacitan para la acción. Cada actuación diaria supone una transformación parcial del contexto dado. Es deber de los dirigentes públicos tratar de construir discursos que habiliten para la confianza, que rompan las imágenes destructivas de la

⁶⁴ Bo Rothstein.

propia historia y ofrezcan motivos para la esperanza. En un mundo globalizado esta apuesta se hace, si cabe, más difícil pero no por ello imposible.

Ahora bien, para comenzar, es preciso que se tenga claro qué tipo de gobierno es ético, bajo qué principios debe actuar y qué valores deben guiar su conducta. Conscientes de la dificultad, una vez definidos los principios y valores de referencia, de determinar en cada caso concreto de la acción de gobierno qué medida es ética y cuál no, dado el pluralismo de nuestras sociedades, propongo optar por definir de la manera más clara posible qué es corrupto, para de esa manera establecer los límites de lo no franqueable. Los resultados indican que la definición de corrupción, fuera de los casos más graves, es difícil y sinuosa. En cualquier caso, es el camino que ofrezco. Como diría el enamorado personaje de la película de Billy Wilder *Some like it hot*: “nadie es perfecto”.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel Abraham, “La historia intelectual del concepto de cultura cívica”, en Rodolfo del Águila y Fernando Vallespín (eds.), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Arendt, Hannah, *Eichman in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Nueva York, Viking Penguin, 1963.
- Aristóteles, *La política*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- Bardhan, Pranab Kalpana, “Corruption and Development: A Review of the Issues”, *Journal of Economic Literature*, núm. 35, 1997, pp. 1320-1346.
- Bayley, David Harold, “The Effects of Corruption in a Developing Nation”, en A. J. Heidenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.
- Boix, Carles y D. Posner, “Capital social y democracia”, *Revista Española de Ciencia Política*, vol. I, núm. 2, 2000, pp. 159-186.
- Caiden, Gerard E., “Dealing with Administrative Corruption”, en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Nueva York, Marcel Dekker, 1994.
- Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios*, Madrid, Taurus, 1998.
- Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.
- Del Águila, Rodolfo, “Tragedia, política y democracia”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 42, mayo de 1994.
- , *La senda del mal. Política y razón de Estado*, Madrid, Taurus, 2000.
- y Fernando Vallespín (eds.), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Frederickson, H. George, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey Bass, 1997.

- Friedrich, Carl Joachim, "Corruption Concepts in Historical Perspective", en A. J. Heidenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.
- Garzón Valdés, Ernesto, "Racionalidad y corrupción moral", *Claves de Razón Práctica*, núm. 88, diciembre de 1998, pp. 18-26.
- Habermas, Jürgen, *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Barcelona, Paidós, 1991.
- , "Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Versions", *Ratio Iuris*, núm. 7, 1994, pp. 1-13.
- , "Reconciliación mediante el uso público de la razón" y "Razonable verdadero o la moral de las concepciones del mundo", en J. Habermas y J. Rawls, *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Paidós, 1998.
- , *Aclaraciones a la ética del discurso*, Madrid, Trotta, 2000a.
- , *La constelación posnacional*, Barcelona, Paidós, 2000b.
- Hay, C., "Estructura y actuación (Agency)", en D. Marsh y G. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Heidenheimer, Arnold J., Mario Johnston y V. T. Levine (eds.), *Political Corruption*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.
- , "Perspectives on the Perception of Corruption", en A. J. Heidenheimer *et al.*, *Political Corruption*, *op. cit.*
- y Mario Johnston, *Political Corruption*, New Brunswick, Transaction Press, 2000.
- Heywood, Paul (ed.), *Political Corruption*, Oxford, Blackwell, 1997.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- Huntington, S. P., "Modernization and Corruption", en A. J. Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*
- Johnston, Mario, "The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform", trabajo presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, 1-5 de agosto de 2000.
- Jordana, J., "Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. I, núm. 2, 2000, pp. 187-210.
- Kjellberg, F., "Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption", artículo presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, 1-5 de agosto de 2000.
- Kohlberg, L., *Essays on Moral Development*, Nueva York, Harper and Row, 1984.
- March, James y Jonathan Olsen, "El redescubrimiento de las instituciones", México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Midgley, Mary, "El origen de la ética", en P. Singer, *Compendio de ética*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Miller, George y T. Hammon, "Why Politics is More Fundamental Than Economics: Incentive-Compatible Mechanisms Are Not Credible", *Journal of Theoretical Politics*, núm. 6, 1994, pp. 5-26.

- Mota, Fernando y Joan Subirats, "El quinto elemento: el capital social de las comunidades autónomas", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. I, núm. 2, 2000, pp. 123-158.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- , "Where Have We Been and Where Are We Going?", en A. Benner y L. Puterman (eds.), *Economics, Values and Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Nye, Joseph S., "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", en A. J. Heidenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption*, *op. cit.*
- Olson, Mancur, "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor", *Journal of Economic Perspectives*, núm. 10, 1996, pp. 3-22.
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- , *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993. (Existe traducción al español: *El liberalismo político*, Barcelona, Editorial Crítica, 1996.)
- , "Réplica a Habermas", en J. Habermas y J. Rawls, *Debate sobre el liberalismo político*, *op. cit.*
- Rothstein, Bo, "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories", trabajo presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, 1-5 de agosto de 2000.
- Savater, Fernando, "Lo moral y lo legal", *El País*, martes 17 de febrero de 1998.
- Stewart, David W. y N. A. Sprinthall, "Moral Development in Public Administration", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Nueva York, Marcel Dekker, 1994.
- Tocqueville, Alexis de, "La democracia en América", México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Torcal, Mariano y José R. Montero, "La formación y consecuencias del capital social en España", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. I, núm. 2, 2000, pp. 79-122.
- Vallespín, Fernando, "Introducción" a J. Habermas y J. Rawls, *Debate sobre el liberalismo político*, *op. cit.*
- , *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.
- Vargas Machuca, R., "Ética", en Salvador Giner, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (eds.), *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Villoria Mendieta, Manuel, "Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa", Madrid, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, 2000.
- Williamson, Oliver Eaton, *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press, 1985.