

La integridad de los empleados públicos

Resumen

Tratamos de establecer un concepto de integridad pública válido para todos aquéllos que realizan funciones públicas. Discutimos la concepción clásica de integridad pública, la cual hoy día está en crisis. Después la contraponemos a una concepción radical de la integridad, a la que le falta todavía arraigo en la vida de las instituciones públicas. Tratamos de encontrar, entonces, una “tercera vía”, apelando a ideas como la de responsabilidad pública y expectativa normativa. Por último, identificamos en qué consistirían las faltas de integridad y el papel de la dimisión como fundamento de la propia posibilidad de cualquier sentido razonable de integridad pública.

Palabras clave

Integridad. Responsabilidad. Dimisión.

Public integrity

Abstract

We are searching for a conception of public integrity applicable to all those who hold public office. We analyze the classic view of public integrity, for many an outdated concept. Then, this view of integrity is compared and contrasted to a contemporary most radical view of integrity. However, valuable as it is, this modern view lacks of roots in the life of public institutions. So, we enquire a third way concept using for it some ideas such as public responsibility and normative expectation. Finally, we develop a notion for integrity fault; and we also set the proper role of resigning the office as the basis for a trustworthy sense of public integrity.

Keywords

Integrity. Responsibility. Resigning the office.

Author/Autor

Damián Salcedo Megales

Profesor Titular de Filosofía Moral en la Facultad de Filosofía de la
Universidad Complutense de Madrid.
dsalcedo@filos.ucm.es

1. La concepción clásica de la integridad pública

Mis estudiantes más jóvenes de la materia de “Ética política” creen que los que gobiernan lo hacen de forma personal y que, en consecuencia, el carácter distintivo del gobierno es el poder personal, no la autoridad institucional. Dicha idea la comparten con los corruptos que aparecen en las grabaciones policiales recogidas en el artículo de Jiménez y Carbona (2012). Los corruptos, no obstante, saben que, para obtener beneficios, tienen que burlar las limitaciones que les imponen la ley y las instituciones que vigilan su cumplimiento. Mis estudiantes no creen mucho, por el contrario, ni en la ley ni en las instituciones, las cuales parecen un elemento inerte del paisaje político. Sin embargo, los corruptos ya saben que no lo son (han visto lo que les ha pasado a otros que han emprendido su mismo camino). De modo que cuando se deciden a dar el paso que los pone más allá de la ley, saben que se han convertido en jugadores de un juego de “policías y ladrones”, si bien al mismo tiempo están convencidos de que ellos son mejores jugadores y de que ganarán la partida. Probablemente, en su mundo mental, coherentemente reflejado en el “esto funciona así” que les justifica ante sí mismos, no exista ningún otro motivo auténtico de actuación que no sea el del interés personal. “¿Por qué iba a mover nadie un solo dedo en esta vida a no ser porque haya una ganancia en juego?”, parecen decirnos sentados en el banquillo de los acusados y, después, en los escenarios televisivos. Para ellos, la revolución moral que implicó la desaparición del gobierno personal del Antiguo Régimen nunca existió; y, si llegó a existir, nunca fue: a ellos no les incumbe. Los partidos políticos que respaldan a todos estos políticos corruptos deberían darles cursos de formación y obligarles a pasar un examen sobre lo que significa el gobierno de las leyes. No porque eso, por sí solo,

fuera a disminuir las tentaciones de corrupción, sino porque al menos nuestros corruptos no podrían alegar ignorancia y seguir mirándonos de frente, como diciendo, con una mueca arrogante, “tu crees en lo mismo que yo; solo que yo lo he podido hacer”.

Si uno se ha educado en el ideal de servicio público, le es fácil reconocer en dónde reside el carácter moral de la acción de gobierno. Cuando alguien ocupa un empleo o un cargo público, acepta dejar atrás los intereses personales y acepta la responsabilidad de comportarse imparcialmente, tanto en sus juicios como en sus actos, con relación al interés común de los ciudadanos. Se trata del precio que ha de pagar por la autoridad institucional que se le concede. Oskar Kurer (2005) lo capta muy bien como un ideal y criterio fundamental que está a las espaldas del concepto moral de corrupción. Consistiría, según dicho autor, en una cierta idea primaria de justicia distributiva por la cual los iguales debieran ser tratados como iguales y los desiguales como desiguales. Tal idea, también de forma primaria, vendría a concretarse en formas de justicia antidiscriminatoria, las cuales obligarían a que la actuación del gobierno siempre concordase con criterios que no establecieran discriminaciones inicuas entre los ciudadanos. Todas estas ideas generales, naturalmente, deben tomar cuerpo en instituciones y prácticas adecuadas para cada uno de los ámbitos del gobierno. Cada sociedad, según sean sus propios valores y experiencias, su cultura y su historia, terminaría dando una forma particular a tales ideas fundamentales. La idea de corrupción tendría, en consecuencia, dos aspectos. Por un lado, un aspecto universal que permitiría que todos nos refiriésemos a lo mismo cuando la aplicamos, fuera nuestro idioma cultural el que fuera, puesto que con “corrupción” nos referimos a una conducta inicua y discriminatoria. Por otro

Public integrity

lado, un aspecto dependiente de las expectativas y percepciones que una sociedad tiene sobre el comportamiento de los que administran o gobiernan y que podría variar según la cultura política. En cualquier caso, Kurer señala que la aplicación de la noción de corrupción siempre requiere que creamos que se ha dado una trasgresión de reglas antidiscriminatorias por parte de un cargo público con la finalidad de obtener un beneficio personal.

Kurer, como decía, defiende que esta idea de corrupción es universal y transhistórica. Yo no estoy seguro. Más bien, lo que parece cierto es que fue un ideal de la cultura política europea formado en el siglo XVIII, con cuya ayuda se contribuyó a configurar la organización del Estado y el comportamiento de los gobernantes². Sin embargo, desde la celebración a la que hemos venido asistiendo a partir de la década de los 70 del pasado siglo de valores sociales individualistas, el ideario de la imparcialidad como justificación de un gobierno justo ha ido dejando de ser un principio que produce positivamente conductas para convertirse en un elemento que produce solo limitaciones externas de la conducta. En un segundo momento, lo hemos visto transformarse en una mera obligación, a veces engorrosa, de cumplir la ley. La consecuencia de ello ha consistido en que el que recibe una autoridad institucional ya no tiene que creer en los valores morales que la fundan; lo único que tiene que hacer es ajustarse al principio de legalidad. Aún así, el principio de legalidad todavía está cargado de valores y creencias capaces de determinar conductas de forma positiva. Por eso, en un momento posterior, hemos asistido a otra transformación, debido a la cual hemos visto al cargo público deshacerse del condicionante incómodo que imponen los procedimientos legales a la acción de gobierno. Se tiende a pensar, entonces, que el gobernante tiene potestad para decidir cualquier cosa y que, después, es un

asunto técnico el buscarle la forma jurídica adecuada. A través de todas estas diluciones, se termina produciendo una degradación del ideal de imparcialidad, el cual requiere una despersonalización del gobernante; y, al final, de aquella imparcialidad lo

notas

¹ La expresión "empleados públicos" abarca a todos aquéllos que ocupan puestos, ya sea por contrato, por carrera administrativa, ya sea por designación, en la administración pública del Estado, en cualquiera de sus niveles, municipales, regionales o centrales. De tal manera que al hablar de la "integridad de los empleados públicos" nos referiremos a una subespecie de la integridad social (la de todos aquéllos que ocupan puestos en instituciones sociales legítimas, a la que se refieren J. Rawls (1999) y E. Garzón Valdés (1995)) y que, como tal, tiene su diferencia específica. El tratar de dibujar el contorno de esta virtud particular es el objetivo de nuestro trabajo.

² P. Bourdieu (2012) elabora una hipótesis muy interesante de génesis social del Estado, según la cual, desde la Edad Media, se ha ido formando un cuerpo de administración civil que opuso al Rey y a su dominio dinástico el principio de la universalidad de la ley, de modo que, hacia el siglo XVIII, ya se había consolidado el criterio de que un funcionario del Estado debía tener vocación de servicio público y una moral del desinterés. No obstante, se podría reconstruir esta historia de otra manera, adoptando el punto de vista del que emplea a estos funcionarios, el gobernante, quien necesita que sean eficaces, al mismo tiempo que leales. Se podría pensar, entonces, que eficacia y lealtad son demandas permanentes, aunque, al mismo tiempo, generadoras de problemas y, naturalmente, de soluciones provisionales, según van cambiando las necesidades y las formas de organización del gobierno. De modo que el motor de la sociogénesis que elabora Bourdieu, quizás, más bien se halle en el "desarrollo de un sentido de la función pública como parte de un sistema más amplio que incluye derechos y responsabilidades, el cual crea la posibilidad de que la lealtad del funcionario pase de la persona al régimen político, haciendo posible la crítica de aquéllos a los que está formalmente sometido. En ese desarrollo se transforma la lealtad exclusivamente personal en un forma de lealtad hacia la función que, probablemente, excluya en parte aquellos intereses y lealtades que sean contrarios a la realización de la formalidad de la función" (M. Philp, 2007: 146). Ahora bien, la mencionada transformación no debería impedirnos reconocer que lo que se sigue esperando primariamente (desde los tiempos de los emperadores romanos) del funcionario es lealtad no a valores abstractos, tal como el de la imparcialidad, sino a los fundamentales valores del servicio público y del propio sistema político del que es parte, como fue patente en el caso de la "dstitución disfraz de dimisión" (J. Pérez Royo, 2014) de Eduardo Torres-Dulce de su puesto de Fiscal General del Estado.

único que queda es un mero cumplir la formalidad jurídica. Tal formalidad, entonces, no sería otra cosa que una máscara engorrosa, aunque necesaria, de lo que verdaderamente importa, la llamada “voluntad política”, cuya naturaleza siempre es personal³. La concepción del deber del cargo público que lleva aparejada esta idea facilita, desde luego, el que aquellos políticos “ignorantes”, de los que hablábamos antes, encuentren muy fácil el librarse del poco de vergüenza que les queda y no tengan contrapunto alguno que les induzca a sentirse culpables cuando, por ejemplo, solicitan beneficios “extrapoliciales” (E. Garzón Valdés) por estampar su firma en documentos que autorizan a los ciudadanos a realizar sus actividades.

Inicialmente, como he señalado, el ideal moral de servicio público implicó una concepción de los deberes del cargo público más densa de lo que ahora somos capaces de imaginar. El caso con el que quiero explicarlo tiene para mí el sentido auténtico de las antiguas “vidas ejemplares” y, cada vez que los acontecimientos traen a las primeras páginas de los periódicos a los personajes corruptos de nuestra vida política, se me viene a la memoria como un sueño de otra época⁴.

El 7 de mayo del 2013, el Consejo Regional de la Lombardía (Italia) celebraba un acto conmemorativo en honor del ex primer ministro Giulio Andreotti, muerto el día anterior. El presidente del Consejo leía una declaración institucional y todos los miembros, puestos en pie, guardaban un minuto de silencio. En el momento de la conmemoración, el coordinador de la oposición, Umberto Ambrosoli, se marchó de la cámara, “muy discretamente” (según la información del *Corriere della Sera*; todo este asunto lo hemos seguido a través de la información de este periódico de los días 7 y 8 de mayo).

Umberto Ambrosoli es hijo de Giorgio Ambrosoli. Su padre fue nombrado “comisario liquidador” de la Banca Privata, una institución financiera dirigida por Michele Sindona (alguien al que hoy hubiéramos llamado un “tiburón de las finanzas internacionales”). En esta institución financiera se cruzaban los caminos de los intereses de políticos, de empresarios, del Vaticano, de la masonería y de la mafia siciliana. Desde 1971, el Banco de Italia estaba investigando las actividades de Sindona para evitar la quiebra del banco que presidía. Se intentaron varias soluciones para evitarla, la última de las cuales consistió en la creación de Banca Privata. Sin embargo, finalmente, en 1974, se nombró a Giorgio Ambrosoli como administrador para establecer la situación real del banco y liquidarlo.

En el curso de su trabajo, Ambrosoli fue capaz de sacar a la luz gran parte de lo que se ocultaba en las tramas opacas de Sindona (la liquidación solo se finalizó en 1987). Desde el principio, Ambrosoli recibió presiones e intentos de soborno con el fin de que favoreciese el que el Banco de Italia actuase refinanciando Banca Privata y eximiendo a Sindona de cualquier responsabilidad civil o penal. Sin embargo, Ambrosoli no cedió. En 1975, escribió una carta a su mujer⁵:

Querida Anna,

es el 25 de febrero de 1975 y he terminado el informe sobre el pasivo de la Banca Privata, el cual no dejará satisfechos a muchos y que me ha costado mucho acabar. No temo por mí, porque no creo que se pueda hacer otra cosa ya que cesarme, pero es cierto que el asunto de Verzotto y el propio hecho de tener que tratar con personas de toda calaña no es para estar muy tranquilo. En cualquier caso, no tengo du-

Public integrity

das de que pagaré un precio muy caro por el nombramiento para este puesto. Yo lo sabía antes de aceptarlo y, por tanto, no me voy a quejar, puesto que ha sido una ocasión única de hacer algo por el país. Recuerda la época de la Unione Monarchica Italiana, las esperanzas que nunca se realizaron de trabajar en política por el país y no por los partidos. De modo que, después de cuarenta años, de repente, he hecho política, en nombre del Estado y no por un partido. En este puesto, he tenido un poder enorme y máximamente discrecional y siempre he actuado (tengo total conciencia de ello) solo en interés del país, creándome obviamente solo enemigos. Porque todos los que han obtenido lo que esperaban gracias a mí, no me lo van a reconocer ya que piensan que solo han obtenido lo que les correspondía. Y tienen razón, puesto que si no hubiera sido yo, habrían recuperado sus depósitos muchos meses más tarde. De todos modos los enemigos no te ayudan e intentarán por todos los medios hacerme caer por cualquier tontería; y por lo demás cuando tienes que firmar cientos de cartas al día, seguro que terminas firmando tonterías. Suceda lo que suceda, sin embargo, tú sabes lo que tienes que hacer y estoy seguro de que lo sabrás hacer perfectamente. Tendrás que criar a nuestros hijos y educarlos en el respeto de los valores en los que nosotros hemos creído (...). Que tengan conciencia de sus deberes consigo mismos, con la familia en el sentido trascendente en que creo yo, con el país, tanto si se llama Italia como si se llama Europa. Lo conseguirás, estoy seguro, porque eres muy capaz y por que los chicos son uno mejor que el otro. Para ti será una vida difícil. Pero eres una persona tan capaz que saldrás siempre adelante y harás siempre lo que debas cueste lo que cueste. (...). Giorgio

De las presiones se pasó a las amenazas. Ambrosoli, no obstante, continuó con su trabajo, confirmando la necesidad de liquidar el banco de Sindona y de esclarecer las responsabilidades penales del

NOTAS

³ Esta evolución de las actitudes de los ocupantes de los cargos públicos se podría explicar por la propia experiencia del gobierno democrático en nuestro país, en donde se partió de una débil presencia de la voluntad personal en la determinación de las políticas públicas (sujeta a una idea fuerte de la impersonalidad de la ley) en la década de los 70 hasta llegar a la situación actual en la que el gran peso que tiene la voluntad partidista de quien ocupa el cargo llega a poner en peligro el interés general. Llegados a este punto evolutivo, es fácil transitar del "esto se hace porque es lo que conviene a mi partido político" al "esto se hace porque es lo que más me conviene a mí". Mientras que lo primero todavía sería una forma sana de la política, lo segundo sería su versión corrupta. P. Rosanvallon (2015), sin embargo, lo describe como un proceso histórico que ha ido pasando por etapas desde la "impersonalidad" a la "personalidad" en el modo de entender el gobierno democrático, las cuales muestran el tránsito que se ha dado desde la primacía que, durante el XIX, tuvo la función legislativa y el parlamento, hasta la situación alcanzada gradualmente, durante el siglo XX, en la que la primacía la tiene la función ejecutiva y el gobierno que decide las políticas a seguir.

⁴ J. P. Döbel (1999) subraya la conexión existente entre la honradez y la integridad política: "La honradez supone la existencia de obligaciones morales constitutivas de una sociedad y una red de expectativas legítimas. La honradez radica en el servicio de un cargo que esta respaldado por la sociedad debido a la contribución que hace al bien público. El cumplimiento de las obligaciones de un cargo se convierte en una fuente de satisfacción personal y de buena reputación para quienes lo desempeñan. Las obligaciones del cargo se convierten en referencias de su identidad y una fuente de honra. (...) El reconocimiento de la honradez significa que la ética y la integridad de una persona están vinculadas con las normas de una institución y lo que significa ser miembro de ella, así como con las expectativas del público con respecto a la condición moral de la institución" (143-44). Bourdieu resume el efecto de todo ello con su característica y brillante prosa: "Existen héroes de lo oficial. El héroe burocrático tiene por función principal la de permitir al grupo seguir creyendo en lo oficial; es decir, en la idea de que existe un consenso en el grupo sobre un cierto número de valores inviolables en las situaciones dramáticas en las que el orden social se encuentra profundamente cuestionado. Tiene, pues, el papel del profeta en las épocas de crisis, cuando nadie sabe ya qué decir" (P. Bourdieu, 2012: 55).

⁵ Reproducida en C. Stajano, 1991: 102-103

La integridad de los empleados públicos

banquero. En vísperas de firmar el informe final ante un tribunal que examinaba la inculpación de Sindona, el 11 de julio de 1979, mientras volvía a su casa, cerca ya del portal de la misma, lo detuvo un hombre que le disparó cuatro veces con una *Mágnam* 357. Se trataba de un mafioso americano contratado por Sindona. Ambrosoli murió en el acto. Ningún miembro del gobierno asistió a sus funerales, excepto los dirigentes del Banco de Italia y algunos jueces.

Muchos de los acontecimientos y actores de este asunto solo se han ido conociendo a lo largo de los años gracias a las comisiones de investigación parlamentarias y a los procesos judiciales (R. Agasso, 2005). Tal es el caso del proceso que se celebró en 1997 contra el por entonces senador Giulio Andreotti, durante el cual se supo que los autores de las amenazas de muerte que recibió Ambrosoli pertenecían al clan mafioso de Stefano Bontate. Los vínculos entre la Democracia Cristiana siciliana y la mafia de Bontate ya no son motivos de dudas, ni los de esta “cosca” siciliana con la familia Gambino, de Nueva York. Por lo menos hasta 1980, en que aquella asesinó a Piersanti Mattarella⁶, Giulio Andreotti mantuvo relaciones de cooperación con la mafia. Hay muchas razones para no llorar la muerte de Andreotti, como ha escrito John Dickie (2013). Una de ellas tiene que ver directamente con Giorgio Ambrosoli.

En 2010, Andreotti fue entrevistado para un programa televisivo, pidiéndosele que valorase el homicidio de Giorgio Ambrosoli. Dio una respuesta que hoy es célebre. Andreotti comentó: “Se trataba de una persona que en el dialecto de Roma diríamos que ‘se la estaba buscando’”. Así que podemos entender por qué el hijo de Giorgio Ambrosoli se levantó de su escaño en la cámara regional y se marchó, cuando se conmemoraba a quien así se había expresado sobre su padre. Se pensará que es natural

que las razones personales en ciertas circunstancias tengan más peso que las institucionales. Ahora bien, lo que Umberto Ambrosoli alegó no fue eso. En ningún momento dejó que se le presentase un conflicto entre sus deberes filiales y sus deberes institucionales. Por el contrario, su noble sentido del deber institucional le permitió interpretar coherentemente su deber filial. Vean la explicación que dio:

Aquella frase [la de Andreotti sobre su padre] encierra una idea de responsabilidad institucional que yo no comparto. No se trata de polemizar. Es comprensible que con ocasión de la muerte de una persona que ha ocupado puestos de la máxima importancia, ésta sea conmemorada por las instituciones. Pero las instituciones las forman personas y es legítimo que cada uno determine el valor histórico que cada persona tiene. Existen sombras en su vida, que cada uno juzga de un modo diferente; esos juicios pesan a la hora de decidir cómo se lo ha de recordar, sin polémicas ni confrontaciones.

Si nos fijamos, Ambrosoli nunca se aparta del espacio público de juicio para trasladarse al terreno personal. En ese ámbito público se debe honrar a quien ha sido importante por su papel en las instituciones del país y, al mismo tiempo, no se debe evitar el juicio por su actuación pública. Ambas cosas son justas y ambas cosas se deben hacer públicamente. Lo exige el concepto que Giorgio Ambrosoli tenía de cómo se han entender los deberes con las instituciones de su país.

2. La concepción radical de la integridad pública

Cuando pensamos en qué medidas habría que adoptar para intentar ponérselo más difícil a los

Public integrity

corruptos, las que a todos se nos ocurren, en primer lugar, se refieren a las sanciones penales. En cambio, si estamos entre personas que trabajan en la administración pública, en seguida entrará en discusión, además, la necesidad de que se cuide el que los cuerpos de funcionarios estén mejor preparados, estén mejor pagados y tengan un sentido exigente de la propia identidad profesional. La idea que subyace a esta propuesta parece de sentido común: no es fácil corromper a alguien que se sabe parte de un colectivo que está orgulloso de su reputación⁷. Garzón Valdés, en su artículo clásico sobre la corrupción, desgrana estas medidas para poner límites a la corrupción y señala que los miembros de cuerpos muy profesionalizados es fácil que vean que “no es verdad que la obtención de beneficios extraposicionales es la expresión de un actitud racional-prudencial, sino que lo que vale la pena desde el punto de vista de la promoción de los propios intereses es justamente lo inverso, es decir, ser honesto” (1995: 29). La prueba de lo cierto de esta intuición quizás esté en el hecho de que es posible que actualmente se den más casos de corrupción en las administraciones jóvenes y menos profesionalizadas (las de las comunidades autónomas y locales) que en la más antigua y profesionalizada (la de la administración central), por más que ésta tampoco alcance, en muchos aspectos, niveles de organización y eficacia aceptables. La adopción de esta clase de medidas está motivada por la idea de que sería importante recuperar aquel noble sentido del servicio público que inspiró a Giorgio Ambrosoli. Sin embargo, lo cierto es que no hay consenso sobre este asunto. Hay quien ve obstáculos insalvables para la realización de tal ideal. Se trataría de los obstáculos que pone el cambio de cultura moral de nuestra sociedad, ciertamente más escéptica y desencantada de lo que sería necesario para que a las personas les fuera fácil transitar desde un sólido sentido moral

privado a una entrega igual de sólida con lo público. No obstante, existe también quien cree que tal remedio tampoco sería deseable y que más bien habría que buscar otra clase de recursos.

Mark E. Warren (2004) es de estos últimos. Él cree que todas estas medidas pecan de liberales y de no prestar atención a las expectativas democráticas profundas. Al contrario que Kurer, Warren no cree que, antes del siglo XIX, hubiera una noción coherente de corrupción política que fuera útil “como respuesta a los intereses liberales que recaen sobre la definición, racionalización y limitación de deberes y responsabilidades públicas” (2004: 329). La existencia de tales intereses ya presupone la existencia de una burocracia institucionalizada y, claro está, una comprensión de lo que significa cumplir normas institucionales. Lo que se hizo, entonces, fue ajustar el viejo concepto premoderno de corrupción para que formase parte del instrumental de la construcción institucional, para su control y para su reforma. Warren señala los problemas que esta concepción tiene, cuando se la examina desde el punto de vista de los procesos democráticos. No sé si es del todo cierto, si bien la sensación que deja en el aire es que, en su opinión, incluso un funcionamiento “normal” de las instituciones actuales de representación democrática podría estar impidiendo o dañando la

NOTAS

⁶ Miembro de la Democracia Cristiana, asesinado por la mafia el 6 de enero de 1980 mientras ocupaba la Presidencia del Gobierno de la Región de Sicilia. Era hermano del actual presidente de la República Sergio Mattarella.

⁷ Lo cierto es que se trata de dos vías no fácilmente reconciliables, ya que los mecanismos para reforzar la identidad profesional de los funcionarios no se pueden apoyar en reglas sancionadoras e incentivos. El valor interno que tratan de crear es el de la integridad profesional. Pero “integridad” implica una convicción profunda en valores y fines. Alguien que solo fuera sensible a incentivos externos, por definición, carecería de integridad.

La integridad de los empleados públicos

realización de una aspiración democrática fundamental.

La concepción de Warren hoy tiene muchos seguidores, especialmente entre los que sienten que el remedio a nuestra actual crisis política consiste en “más democracia”. Su punto de partida es la idea tradicional de que la corrupción implica que alguien, al que se ha concedido una autoridad colectiva, incumple las normas que regulan tal concesión para obtener un beneficio personal. Lo que hace a continuación es descomponer esta definición y recomponerla para que con ella obtengamos un instrumento diferente de análisis político. En particular, el elemento clave de su reinterpretación lo hallamos en lo que él considera como la norma democrática fundamental, a saber, la norma de la inclusión democrática:

La democracia requiere que las personas tengan una igualdad de oportunidades para influir en los asuntos colectivos y que esas oportunidades sean efectivas en dos dimensiones, el poder y el juicio.(333)

De aquí surge una concepción según la cual lo característico de la corrupción estriba en que, mientras se aceptan unas normas democráticas por parte de cargos e instituciones, de hecho dichas normas *ocultamente* quedan sin cumplir, o claramente se las incumple, para obtener beneficios personales.

Esta idea de que en toda forma de corrupción política hay engaño, fraude e hipocresía es muy convincente. Garzón Valdés también lo señala, apoyándose en la experiencia mexicana (1995: 1920). Warren, por su parte, hace de ella el núcleo de su propia definición de corrupción democrática, la cual es “siempre una forma fraudulenta y dañina de exclusión de quienes tienen derecho a la inclusión en

las decisiones y acciones colectivas” (329). Corrupción es, pues, una “exclusión fraudulenta” (*duplicitous exclusion*) de la participación política, según su feliz acuñación.

Una vez establecido en estos términos, el concepto de corrupción nos facilita la determinación de los perjuicios que tienen para la democracia las conductas corruptas, tal y como los conocemos hoy día:

La corrupción reduce el dominio real de la acción política y, por tanto, el alcance de la democracia, al reducir las instituciones públicas a instrumentos de beneficio privado.(328)

Pero también para la propia eficacia del gobierno:

La corrupción crea ineficiencias en la distribución de los servicios públicos, no solo en la forma de impuestos sobre la inversión pública, sino desviando las actividades públicas hacia aquellos sectores en los que es posible que quienes estén metidos en actividades corruptas obtengan beneficios.(328)

Con consecuencias para las propias garantías del gobierno de la ley:

Y cuando los funcionarios públicos le ponen precio a sus actividades rutinarias, entonces los derechos y las protecciones de las que tendrían que gozar los ciudadanos se convierten en favores, a pagar en especie.(328)

Lo cual, a su vez, se vuelve, como un boomerang que retorna, contra la propia legitimidad del régimen democrático⁸:

Por lo demás, la corrupción destruye la cultura de la democracia. Si el pueblo pierde la confian-

Public integrity

za en que las decisiones se adoptan por razones que son conocidas y justificables públicamente, se vuelve cínico ante la discusión y la deliberación públicas. El pueblo lo único que espera es engaños de los discursos públicos; y la opinión de que eso va a ser así no distingue entre funcionarios probos y corruptos. Y cuando el pueblo desconfía del gobierno, también se vuelve cínico sobre sus propias capacidades para actuar según valores y finalidades públicas, prefiriendo encerrarse en el ámbito de los propios intereses que puede controlar. De este modo, la corrupción disminuye los horizontes de la acción colectiva y, en consecuencia, empequeñece el ámbito de la democracia.(328-29)

Es interesante el que Warren intente diferenciar las formas específicas en que la democracia se corrompe según los distintos ámbitos de la acción colectiva: el del Estado, el de la esfera pública, el de la sociedad civil y el de la economía de mercado. En cada caso se pregunta cuáles son las funciones democráticas que específicamente cumple el ámbito y cuáles son las normas de inclusión democrática que le son propias. De este modo se pueden fijar imágenes más precisas sobre el modo de exclusión que determina la corrupción característica del ámbito particular, además de los perjuicios para la propia democracia.

Warren está convencido de que la mejor forma de luchar contra la corrupción política es restaurando o haciendo efectiva la norma de inclusión del pueblo en el poder, norma que es consustancial a la democracia. En "Democracy against Corruption" (2005), analiza distintos modos de participación en un régimen democrático que puedan servir para acrecentar el poder de control del pueblo: el voto, la participación en la discusión pública, la formación de organizaciones civiles o la desconcentración y descentralización del poder político. El obje-

tivo de Warren consiste en mostrar que existe un "vínculo intrínseco entre los modos democráticos de organizar las instituciones y el buen gobierno (*governance*)" (3). Ahora bien, ¿por qué habría que demostrar que tal vínculo se da? La respuesta la encontramos en el número creciente de trabajos monográficos que están mostrando cómo la introducción de más democracia está correlacionada con el aumento de la corrupción (M. T. Rock, 2007). En esa bibliografía aparecen problemas de difícil solución, no siendo el menor el que el aumento de la participación en las decisiones administrativas municipales se suela aprovechar por los intereses privados para obtener un acceso privilegiado a los órganos de decisión y, así, tener más fácil el emprender actividades corruptas. Con ello, además, nos vuelve a aparecer el conocido problema de las "muchas manos", de tal modo que cuantos más son los que participan en la decisión, menos responsabilidad personal por las consecuencias de lo que se hace encontramos. Warren, aunque con prudencia, cree que todos estos problemas son fruto de una concepción de la democracia que no es lo suficientemente robusta, puesto que ofrece representación sin control real sobre el poder. Él cree que hay modos institucionales de convertir la democracia en gobierno real del pueblo sin que las instituciones se abismen en todos los males que los críticos de la democracia históricamente han

notas

⁸ Aunque la concatenación de perjuicios que la corrupción significa para las formas democráticas de gobierno parezca sugerirlo (y aunque su enumeración por parte de Warren describa a la perfección el estado de ánimo desesperanzado en que nos encontrábamos en la época posterior al "pinchazo" de la "burbuja inmobiliaria"), en mi opinión todavía estamos lejos de lo que J. P. Dobel (1978) llama la "corrupción de un entero país", concepto con el que trata de definir aquella situación de descomposición del "cuerpo político" caracterizada por la "incapacidad moral de los ciudadanos para obligarse, de una forma razonablemente desinteresada, con conductas, símbolos e instituciones que beneficien el bien común" (958).

La integridad de los empleados públicos

señalado. Si tal cosa es una esperanza realista, es un asunto difícil de pronosticar.

La situación que tenemos entonces es un poco confusa. Por un lado, asistimos al ocaso de una forma clásica de integridad política, la que encarnaba Giorgio Ambrosoli, vinculada a formas de fidelidad en el cumplimiento de las normas institucionales, hoy día criticadas por liberales. Por otro lado, todavía no se alcanzan a ver las luces del alba de esa democracia participativa que defiende Warren y que traería nuevas formas de integridad, en donde las “decisiones y las acciones sean un reflejo del discurso que las justifica” (2004: 331) y en las que la veracidad es el elemento clave para juzgar la idoneidad de la acción de gobierno. Con todo, también es cierto que nada es más imprevisible que la fortuna política de nuestras sociedades, cosa que siempre debemos recordar que enseña la lectura de la obra de Maquiavelo.

3. La responsabilidad de los empleados públicos

Mientras tanto, no podemos renunciar a seguir juzgando la conducta política corrupta. Mi opinión es que el punto de vista de la responsabilidad política permite acercar mucho los distantes (aunque desde otro punto de vista) conceptos liberal y democrático de integridad. El primero pone el énfasis en la conciencia del agente que ha de cumplir las normas y funciones; el segundo, lo hace en la coherencia entre las razones a las que el agente se ha adherido ante los ciudadanos y las razones con las que ha adoptado decisiones. Pues bien, la idea de responsabilidad política, al poner el foco sobre el contenido de las razones con las que el agente explica su conducta, establece una continuidad entre ambas concepciones, ya que las razones a las que

un cargo público puede apelar son limitadas⁹. Entre ellas, naturalmente, además de las leyes y normas que regulan el cargo y el modo de actuar cuando se lo ocupa, se encuentra la adhesión a los valores que defiende su opción política o a los proyectos que ha respaldado la ciudadanía al votarle. La integridad de su carácter tiene y no tiene que ver con su persona, puesto que no es posible desligar, como si dijéramos, la personalidad íntima de la personalidad pública de un agente moral. Los juicios de responsabilidad política a lo que nos obligan es a juzgar la personalidad del que ocupa un cargo público en tanto que ocupante de ese cargo. Siendo así, al final, lo que tendrá que pesar más en nuestro juicio sobre el modo en que alguien ejerce la autoridad concedida es el modo en que cumple las expectativas normativas que van asociadas al cargo y no su estilo personal de ejercerlas, aun cuando éste nos dé para más en las conversaciones habituales (D. Salcedo, 2010).

Las expectativas normativas a las que aludimos no siempre están claras de antemano (no hay un libro que las enumere, aunque durante siglos se hayan leído los Consejos políticos de Plutarco para encontrarlas) y suelen ser más evidentes cuando el cargo público las incumple que cuando las cumple, a excepción naturalmente de las formas y procedimientos regulados. De modo que es elemento esencial del modo en que juzgamos a un cargo público el valorar si las razones con las que él explica su conducta son parte íntegra de las razones que esperamos que hubieran entrado en la motivación de tal conducta de alguien que ocupa su posición institucional. El ejemplo más claro de esto que decimos lo encontramos en el caso del cargo que ha hecho la promesa ante los electores de realizar un cierto proyecto y, cuando llega la hora de explicar sus actuaciones, es fácil ver si ha cumplido y de qué modo su promesa electoral. Si lo ha hecho de un modo coherente, creemos en su integridad

Public integrity

política. En cambio, si no lo ha hecho, empezamos a sospechar su falta de integridad y, si se dieran otros factores, de su carácter corrupto. Un caso puede servirnos para explicarlo mejor.

El 8 de marzo de 2014, Día Internacional de la Mujer, se celebró una votación muy especial en el ayuntamiento de Ponferrada. Tras 18 años de gobiernos del Partido Popular, el socialista Samuel Folgueral se hizo con la alcaldía, después de presentar una moción de censura. Tal hecho solo hubiera merecido un titular pequeño en los periódicos nacionales del día siguiente, si no hubiera sido por la circunstancia de que tal moción de censura contaba con el respaldo y los votos de los concejales de un grupo independiente, liderado por el que fuera alcalde Ismael Álvarez.

Quizás ya no se recuerde. Ismael Álvarez fue condenado en 2002 por acoso sexual a una concejala de su propio partido, Nevenka Fernández. Aunque la legislación de la época no contemplaba la inhabilitación del alcalde condenado, el caso es que Álvarez dejó la alcaldía. En las elecciones de 2011 quería volver a intentarlo. Ahora bien, al no obtener el respaldo del Partido Popular, fundó su propio partido. Consiguió cinco concejales. Son éstos, con Ismael Álvarez a la cabeza, los que apoyaron al líder de los socialistas ponferradinos para que triunfase en su proyecto de ocupar la alcaldía¹⁰.

Las críticas no se hicieron esperar y el secretario general del Partido Socialista tuvo que pedir públicamente una rectificación. El común denominador de todas ellas lo expresaba con brevedad el Editorial de El País (de 9 de marzo): “no todo vale en política”. Trasponiendo lo que podrían ser las críticas de los votantes del PSOE a la decisión del dirigente de Ponferrada, El País explicaba que el “conseguir el mando de una ciudad (...) gracias al apoyo de

un acosador traspasa los límites de la ética que el socialismo dice defender”. Pérez Rubalcaba, por entonces secretario general del PSOE, dio un ultimatum al recién elegido alcalde de Ponferrada: o dejaba la alcaldía, o dejaba el partido. Y Folgueral no tuvo más remedio que elegir: dejó el partido. Las críticas de algunos dirigentes socialistas contra los cargos del PSOE de León que habían permitido toda la “operación” que desembocó en la moción de censura de Ponferrada fueron muy duras. El secretario de la federación madrileña, Tomás Gómez, apeló a la “honra” para criticar el comportamiento de dichos cargos. El ambiente entre los socialistas no era muy apacible en aquellos días.

notas

⁹ Aunque los supuestos de los que parte son discutibles, la expresión que da J. P. Dobel a su concepción de la integridad política me parece plenamente aceptable: “Los cargos públicos no operan en un vacío moral. Su integridad pública está vinculada al ámbito de las obligaciones propias del cargo. Dichas obligaciones abarcan un conjunto de obligaciones que dan forma a la responsabilidad democrática. Se trata de la expectativa que se tiene del cumplimiento de promesas morales por parte de aquellos ciudadanos que participan en política; y dichas promesas dan fuerza a la integridad de los cargos públicos” (1999: 94-95). La enumeración de las obligaciones que un cargo público tiene que cumplir daría la medida de los esfuerzos que ha de realizar para lograr integrar y dar sentido en un todo coherente de juicio y conducta a las distintas exigencias institucionales, prudenciales y personales a fin de poder salvar los obstáculos que se puedan presentar en el cumplimiento de tales obligaciones. Dobel, por su parte, subraya los aspectos psíquicos y cognitivos que vinculan integridad y responsabilidad política. Nos parezca más o menos importante esta experiencia de tensión y dificultad personal, lo que sí parece evidente es que, por una parte, la noción de responsabilidad depende del supuesto de que las personas son íntegras en su conducta; y, asimismo, por otra, que el ideal de la integridad política expande enormemente el espectro de las responsabilidades que conlleva el ocupar un cargo público. Estas ideas fundamentales son correctamente subrayadas por Dobel a lo largo de su obra.

¹⁰ Sobre el caso de Nevenka Fernández escribió un libro iluminador del trasfondo moral del mismo J. J. Millás, 2004. Seguí todo el asunto a través de la información de El País, desde el día 26 de febrero que aparecieron las primeras informaciones hasta el día 17 de marzo, en que apareció un excelente artículo sobre el clima social y político de la ciudad de Ponferrada, de Esther Tejedor (2013).

La integridad de los empleados públicos

Creo que estamos ante un caso ejemplar de cómo una expectativa normativa sobre el comportamiento íntegro de un cargo público se convierte en elemento decisivo en un juicio de responsabilidad política. El PSOE ha hecho de la entrega pública a la causa de la igualdad de género y de la lucha en contra del machismo social un signo de su identidad política. Muchos de sus votantes lo son debido a tal consagración. Lo que los acontecimientos de Ponferrada han revelado es la naturaleza de la expectativa normativa de los votantes del PSOE. Ellos creen que no se puede aceptar ocupar un cargo público, si para obtenerlo el único medio consiste en ser apoyado por alguien que ha despreciado la dignidad de una mujer. No se puede hacer pactos con quien ha tenido tal conducta; y sobre tal asunto no se discute. Se trata, pues, de un límite de importancia moral que, de forma categórica, prohíbe una conducta política. Un “nosotros no somos así” que identifica a unos ciudadanos con sus representantes. Cuando Folgueral decidió, finalmente, que, para él, era preferible ser alcalde a ser coherente con la causa igualitaria de su partido, rompió ese vínculo de representación. El juicio sobre su carácter como cargo público tendrá en cuenta esa decisión suya. Y, ciertamente, podría ser el de encuadrarlo junto con todos aquellos otros políticos que nos decepcionan y que ponemos bajo el membrete de los “faltos de integridad”. Si éste es nuestro juicio, entonces la autoridad recién adquirida por Folgueral se verá desvirtuada y, por razón de su origen, la institución que preside menoscabada¹¹.

4. La falta de integridad de los empleados públicos

Muchas veces se habla de la integridad como de una virtud que se refiere a la propia identidad o a la coherencia con uno mismo. Lo que el caso del

concejal Folgueral pone de manifiesto es que la integridad pública tiene una dimensión especial, la cual, según las interpretaciones, puede que no sea esencial a la integridad personal¹². En su caso, no se trata tanto de tener la relación debida con uno mismo como de tener la relación debida con los demás. El concejal Folgueral pudo ser coherente o no con sus propias convicciones al apoyarse en el grupo de Ismael Álvarez para obtener la alcaldía. Sin embargo, lo que parece claro es que sus votantes se sintieron traicionados, debido a que estaban convencidos de que él compartía con ellos unos valores antidiscriminatorios que tenían por justos. De modo que, cuando él decidió dejarlos a un lado, quebró su confianza. Por tanto, lo que se le critica no es una falta de fidelidad a las propias convicciones, sino una falta de fidelidad a la “comunidad de valores” de la que sus partidarios creían que él también formaba parte. Por consiguiente, al subordinar dichos valores a la obtención del gobierno municipal, ellos creyeron que no había estado a la altura de sus expectativas normativas como representante de los votantes del PSOE.

En todo ello, se muestra la importancia de las expectativas normativas a la hora de precisar la integridad de un cargo público. Por un lado, son guías para el que ocupa el cargo de los factores que hay que considerar en las complejidades de la vida pública, así como también del peso ético que se ha de asignar a tales factores. Por otro lado, son guías para que los propios ciudadanos podamos establecer juicios sobre la integridad de la persona que ocupa el cargo. Tales juicios son por naturaleza debatibles y forman la sustancia del debate político democrático (los juicios sobre la virtud pública, no sobre la virtud personal, debo insistir). En los juicios de integridad se hacen presentes nuestros ideales sobre los modos en que normas fundamentales de imparcialidad, equidad y ausencia de discrimi-

Public integrity

nación se han de realizar en la vida institucional cotidiana, al igual que las concepciones que la sociedad tiene sobre los modos que ha de configurar una vida política sana. Por más que, ciertamente, dichos juicios revistan la forma negativa de acusaciones de falta de honestidad, de integridad o, francamente, de corrupción, como la sombra que nos sigue dondequiera que vayamos, presuponen una idea de cómo sería una conducta honesta e íntegra, aun cuando nunca la hallamos visto plenamente realizada en nuestro mundo.

5. Integridad pública y dimisión

Los corruptos son deshonestos y su conducta no está a la altura de las exigencias de los cargos que ocupan. La honestidad, por el contrario, caracteriza la conducta de las personas íntegras. El deshonor del corrupto es el antónimo de la honorabilidad propia de la integridad moral. Hallamos en este nudo de ideas la razón por la que el criterio más básico para juzgar la integridad de los empleados públicos consiste en una norma de rectitud moral: quienquiera que ocupe un cargo público debe dejar a un lado sus intereses personales para cumplir con las exigencias del cargo. Es el modo de honrar la confianza que se pone en las personas a las que se les da la autoridad que conlleva el ejercicio de una función pública. Se trata, como venimos diciendo, de la expectativa más básica que los ciudadanos tienen sobre el desempeño de los empleos públicos, además del significado esencial del vínculo entre los gobernados y los gobernantes, mediante el cual se asegura la inclusión del pueblo en el gobierno de la nación. Por lo mismo, la falta más grave en contra de la integridad pública consiste en no estar a la altura de las exigencias del puesto que se ocupa. Alguien puede opinar como particular (o como político sin responsabilidades públicas) que

las personas pobres son solo unas pedigüeñas que se aprovechan de los esfuerzos de todos. Sin embargo, si alguien ocupase un puesto en la Dirección de Asuntos Sociales y dijera algo como lo anterior, inmediatamente revelaría que no ha entendido ni los hechos, ni los valores ni las relaciones que mantiene su cargo con los derechos de los ciudadanos. Dicha falta con relación a las exigencias de su cargo solo se podría interpretar como una falta de integridad pública. Y la consecuencia inmediata tendría que ser su cese, debido a que no se ha mostrado a la altura de lo que exige su cargo.

Ahora bien, el conflicto entre lo “personal” y lo que exigen los empleos públicos puede adoptar muchas formas. Se puede tratar de un conflicto entre las capacidades que motivaron el que a una persona se la nombrara para el cargo y el propio nivel de exigencia del cargo. O bien, se puede tratar de un conflicto entre las creencias morales de la persona, las cuales le llevaron a aceptar el cargo, y la necesidad de pactar (con grados diversos de renuncia) a fin de realizar ciertos objetivos valiosos como parte del ejercicio del cargo. O bien, se puede tratar también de un conflicto entre las convicciones políticas de la persona nombrada y las exigencias políticas a las que se somete al cargo por parte de otras autoridades. Muchos de estos conflictos los pueden sobrellevar, si no resolver, quienes realizan funciones públicas. En algunos casos, sin embargo, no es fácil el lograrlo. Cuando hay una oposición insalvable entre lo que la persona cree y lo que el cargo exige,

NOTAS

¹¹ En las elecciones municipales celebradas en mayo de 2015, Folgueral se presentó encabezando una candidatura, USE Bierzo, que obtuvo 5 concejales. Al negarse el PSOE, que había obtenido 6 concejales, a pactar con él, la alcaldía volvió al PP, el cual obtuvo el apoyo de Ciudadanos.

¹² Ch. Calhoun (1995) es la referencia clásica de este modo de entender la integridad como una virtud. Para otras interpretaciones, véase D. Cox, et. al., (2011).

entonces las personas sienten que su integridad está en peligro. Dichas situaciones de conflicto suelen desembocar en las formas clásicas de dimisión que vienen justificadas por razones de integridad¹³. La dimisión suele venir precedida y acompañada de una crisis personal que “deshilacha el tejido de una vida” (Dobel). En tales casos, durante la reflexión y deliberación que las personas que tienen empleos públicos realizan sobre si deben marcharse o quedarse, se hace del todo evidente que el vínculo existente entre la integridad y la responsabilidad por los deberes asumidos está enraizado firmemente en la propia posibilidad de la renuncia al cargo. Por eso, de la dimisión se suele decir que es el fundamento de la integridad pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Agasso, R. (2005), *Il caso Ambrosoli. Mafia, affari, politica*, Milano, San Paolo Edizioni.
- Bourdieu, P. (2012), *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*, (ed. établie de P. Champagne, R. Lenoir, F. Poupeau, et M.- C. Rivière), Paris, Editions Raisons d'agir – Editions du Seuil.
- Calhoun, Ch. (1995), “Standing for Something”, *Journal of Philosophy*, 42, págs. 235-60.
- Cox, D., et al., (2011), “Integrity”, En E. N. Zatta (ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, URL: <http://plato.stanford.edu/entries/integrity/>.
- Dickie, J. (2013), “Andreotti, el amo de las sombras”, *El País*, 12 de mayo.
- Dobel, J. P. (1978), “The Corruption of a State”, *The American Political Science Review*, 72 (3), págs. 958-73.
- Dobel, J. P. (1999), *Public Integrity*, Baltimore, The John Hopkins U. P.
- Garzón Valdés, E. (1995), “El concepto de corrupción”, en V. Zapatero (comp.), *La corrupción*, México, Ednes Coyoacán, 2007.
- Jiménez, F.- Carbona, V. (2012), “‘Esto funciona así’: Anatomía de la corrupción en España”, *Letras Libres*, nº. 125.
- Kurer, O. (2005), “Corruption: An Alternative Approach to its Definition and Measurement”, *Political Studies*, 53, págs. 322-39.
- Millás, J. J. (2004), *Hay algo que no es como me dicen. El caso de Nevenka Fernández contra la realidad*, Madrid, Aguilar.
- Pérez Royo, J. (2014), “Corrupción institucional”, *El País*, 18 de diciembre.
- Philp, M. (2007), *Political Conduct*, Cambridge, Mass., Harvard U. P.
- Rawls, J. (1999), *A Theory of Justice*. Revised Edition, Oxford, Oxford U. P.
- Rock, M. T. (2007), “Corruption and Democracy”, *United Nations, Department of Economics and Social Affairs, Working Paper*, nº. 55, págs. 1-18.

Public integrity

Rosanvallon, P. (2015), *El buen gobierno*, Buenos Aires, Ed. Manantial, 2015.

Salcedo, D. (2010b), "Teoría y antiteoría en el ámbito de la ética política", *Revista Tales*, 3, págs. 318-42.

Stajano, C. (1991), *Un eroe borghese. Il caso dell'avvocato Ambrosoli assassinato dalla mafia politica*, Torino, Einaudi, 2005.

Tejedor, E. (2013), "La telaraña de Ponferrada", *El País*, 17 de marzo.

Warren, M. E. (2004), "What Does Corruption Mean in a Democracy", *American Journal of Political Science*, 48, págs. 328-43.

Warren, M. E. (2005), "Democracy against Corruption" (*Discussion Paper*), págs. 1-20.

notas

¹³ El tratamiento clásico de las razones que justifican la renuncia al empleo en las instituciones públicas se encuentra en J. P. Dobel, 1999: c. 6.