
Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público

Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez. Madrid: Editorial Tecnos, 2016, 409 pp.

Tanto el tema de la ética en el ámbito de las instituciones públicas como el del buen gobierno son materias realmente *nucleares* en el contexto de una sociedad como la actual, en la que ambas realidades constituyen sendos vectores sociales tan deseados como exigidos por parte de los ciudadanos de una sociedad cada vez más exigente, participativa y vigilante de la actitud de sus representantes políticos y gobernantes públicos. Por tanto, el libro de los doctores Manuel Villoria y Agustín Izquierdo adquiere especial relevancia y oportunidad en el contexto editorial de un país como España, en el que los temas de ética, integridad, transparencia y corrupción están, para bien o para mal, a la orden del día, tanto en el terreno social como político y académico, lo cual aumenta nuestra satisfacción al hacer la reseña de esta obra, dado nuestro interés y dedicación a materias y actividades relacionadas con la transparencia de las instituciones públicas y la lucha contra la corrupción.

Esta obra aporta una visión claramente multidisciplinar, aunque esencialmente inserta dentro de la ciencia política y de la administración. En su dimensión más filosófica se pueden observar las influencias de las obras de Victoria Camps (1989) y Adela Cortina (2006; 2007), así como los estudios más recientes dentro del campo de la Filosofía Política de Fernando Vallespín y otros destacados politólogos. Lo que permite esta obra es la conexión de todo este amplio soporte teórico con la ética aplicada a la política (en este ámbito es muy destacable la influencia del tristemente desaparecido Rafael del Águila, 2000) y a la Administración, donde los autores aportan algunas de las reflexiones más agudas sobre tan complejo tema. El objetivo de los autores es dar base a su propuesta superando los retos del relativismo, de manera que la defensa de un proyecto deontológico para la Administración se asiente en bases firmes y coherentes y no dé por supuesta toda la fundamentación previa necesaria.

Sus reflexiones sobre la ética administrativa tienen una clara influencia de las obras clásicas de Cooper (1994; 2006) o Rohr (1986; 1989), pero está también influida por los trabajos de la escuela holandesa-flamenca, sobre todo la obra de Huberts (2014) y Maesschalck (2004), los cuales aportan una dimensión práctica al estudio de la ética en la Administración y han generado instrumentos muy útiles para el desarrollo de

marcos de integridad organizativos. Todo ello nos lleva a los estudios sobre corrupción, donde la experiencia investigadora de Manuel Villoria en la materia permite una combinación muy útil de los estudios clásicos en la materia, desde Heidenheimer (1989; 1996), Johnston (2005; 2009), Klitgaard (1988) o Rose-Ackerman (1978) con los más modernos de Rothstein (2011), Mungiu-Pippidi (2015) o Lapuente. Finalmente, los autores se sitúan dentro de los enfoques institucionalistas y muy influidos por la obra de North (1990; 2010) y, sobre todo, de E. Ostrom (2005), y desarrollan un conjunto de propuestas de cambio institucional que permita superar los problemas de elites extractivas en palabras de Acemoglu y Robinson (2012) y construir un Estado que garantice la imparcialidad y la seguridad jurídica (Rothstein, 2011; Fukuyama, 2016).

La obra que aquí reseñamos supone, además, una importante aportación al conocimiento, a la ordenación y clarificación de los conceptos, y a la elaboración de un diagnóstico y propuestas realmente útiles y relevantes para la mejora de los actuales estándares en el terreno de la ética y el buen gobierno. El subtítulo de la obra evidencia, por otra parte, algunos de los objetivos capitales de la misma, haciéndose una referencia expresa a la regeneración de la democracia y a la lucha contra la corrupción, objetivos que no pueden alcanzarse si no es con una decidida y sólida actuación por parte de los poderes y servidores públicos.

La corrupción en España se ha venido centrando fundamentalmente en el terreno político y lo que significa, y al menos podemos decir que no es una corrupción *sistémica* que afecte a todos los poderes, estructuras e instituciones públicas y del Estado, como ocurre en otros países, sino que se ciñe al ámbito relacionado con la clase política. En todo caso, esta cuestión no es en absoluto banal, dado el nivel de acumulación de poderes que tienen los partidos políticos en este país, y que por tanto hace tan necesario un control social y ciudadano permanente de dicha clase política, de forma que la sociedad civil pueda tener un cierto rol y responsabilidad en las actividades y en el nivel ético y de buen gobierno de nuestros dirigentes políticos.

Haciendo una referencia más detallada al contenido de la obra, cabe señalar que el *perímetro* que integran los cinco capítulos en los que se divide la misma supone un conjunto estructurado y realmente completo de los diversos aspectos abordados en relación con la ética, la política y la Administración, la corrupción, y con el buen gobierno; unos y otros son temas *medulares* en el concepto de una sociedad moderna vertebrada y democrática.

La base conceptual de la ética aparece ampliamente descrita desde un punto de vista conceptual en el primer capítulo, dejando bien claras las afinidades y diferencias con un concepto tan fundamental como la moral, y la filosofía que subyace y desarrolla la misma. El carácter objetivo y universal de la moral determina un marco de referencia importante en toda obra que aborde una aproximación descriptiva de la ética. Aspectos como la metaética, así como las relaciones entre la moral y la religión, considerado este término como una conjunción de las distintas creencias y confesiones que en la práctica lo desarrolla en el ámbito universal, suponen igualmente una útil conceptualización de cara sobre todo a los apartados y capítulos posteriores de la obra;

las referencias a la teoría de la justicia de John Rawls, y la ética del discurso de Habermas, suponen apoyos contextuales en la senda argumental marcada por los autores en este primer capítulo de la obra, que se cierra con una adecuada proyección de la moral en el ámbito público.

En el segundo capítulo, los autores abordan las relaciones entre ética y política. En este capítulo se pasa revista al problema de las manos sucias y a las propuestas de Schmitt sobre los atributos en clave de autonomía y supremacía de la política, así como a la necesidad de un adecuado sistema de control de la corrupción, que afecta a aquellos cargos públicos que en palabras de los autores «pierden el freno que les impide actuar contra la ley en disonancia con la finalidad asignada a tales cargos públicos», y que como bien señalaba Aristóteles es un problema que se plasma en una desviación de la orientación original al bien público hacia el interés privado.

La ética de la Administración pública es el eje o razón fundamental del tercer capítulo de la obra, en el cual se aborda la proyección de la ética en el sector público. Tal como se trata en el texto, la ética administrativa ha de estar presente dentro de la finalidad del Estado y el conjunto de las instituciones públicas, y en todo caso tiene que pasar por una consideración real del funcionario como un servidor público. Los distintos modelos de toma de decisiones éticas en la Administración no podrían faltar al desarrollar estas materias en una obra como esta. La ética administrativa responde a un conjunto de fuerzas internas y externas que no deberían ser ajenas al conjunto de principios y valores que vienen a posibilitar una cultura organizativa propiciadora de un adecuado y deseable nivel de integridad organizacional. En la actualidad, se vienen desarrollando de una forma significativa, por otra parte, los códigos de conducta, los cuales han de servir de constante referencia en las actuaciones públicas de cara a minimizar la posibilidad de conflictos de interés en las instituciones públicas, tanto a nivel interno como en relación con el entorno, de forma que pueda desarrollarse un marco y un ambiente estructural o clima ético en el seno de las organizaciones que están al servicio de los ciudadanos.

El análisis de la corrupción que desarrollan los autores en el cuarto capítulo supone, por otra parte, una revisión tan clara como didáctica de aspectos realmente significativos y que han de interesar a todos aquellos que se acercan al fenómeno de la corrupción, a la forma de delimitarlo y evaluarlo, a las variables que han de tenerse en cuenta en los análisis, así como a los efectos que la corrupción tiene tanto en el terreno económico como social en cualquier país. La tipología de las actitudes corruptas, así como las distintas formas de medición (objetiva, subjetiva, por expertos, con base en la percepción ciudadana, así como según encuestas de victimización) son aportaciones didácticas y de claro interés como *inputs* para todos aquellos estudiosos de la corrupción y la forma de medirla en sus distintos niveles de apreciación y de acuerdo con distintas herramientas evaluatorias. En este capítulo de la obra se hace igualmente referencia a las muy diversas casusas de la corrupción, entre ellas: baja moralidad, desigualdad social, corrupción de los partidos, controles insuficientes, baja calidad democrática, asimetría de los medios de comunicación, variables culturales, etc.

Los anteriores fenómenos causales determinan unos niveles de corrupción que en España son preocupantes desde hace muchos años, y que se evidencian en los resultados de los distintos índices que viene elaborando Transparencia Internacional, tales como el Índice de *percepción de la corrupción*, en cuya última edición España ha obtenido la puntuación más baja de la serie histórica de este índice, o como el *Barómetro global de la corrupción*, que viene a evidenciar la gran preocupación que tienen los ciudadanos por este fenómeno, así como el muy alto nivel de desafección política y de poca credibilidad de los partidos políticos y gobernantes en este país. Por ello, se cierra acertadamente este capítulo con una referencia a las distintas medidas estructurales, preventivas, así como sancionadoras, para combatir la corrupción, que son sucesivamente analizadas por los autores.

En el último capítulo de la obra, relacionado con el buen gobierno en el ámbito de las instituciones públicas, los autores vienen a hacer un recorrido realmente diversificado en cuanto a realidades y conceptos. En primer lugar, se delimitan adecuadamente las instituciones y marcos de integridad, y se hace después una adecuada referencia a la evaluación del nivel de integridad de las instituciones españolas realizadas a través de un exhaustivo y ambicioso proyecto desarrollado en el seno de Transparencia Internacional, en más de veinte países y sendos capítulos nacionales. A través de este proyecto se establece un riguroso modelo de evaluación del denominado «Sistema Nacional de Integridad» en cada país, y que según un conjunto de *pilares* se desarrolla metodológicamente y culmina con un adecuado diagnóstico sobre el sistema en su conjunto y sobre cada una de las distintas instituciones evaluadas, y ello a través de un modelo aplicado de forma homogénea a escala internacional. Este último capítulo de la obra culmina con una delimitación del buen gobierno, lo que significa y lo que se debe hacer en este terreno, con base en un análisis de los distintos componentes que lo conforman, tales como: imparcialidad, efectividad, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y participación. Tras ello, la obra concluye con un ordenado y descriptivo tratamiento de la cultura de la legalidad, cuestión esta muy importante y que no está todavía excesivamente desarrollada en el marco sociopolítico de nuestro país. Se trata de un concepto en gran medida relacionado con el buen gobierno, y se desarrolla un análisis de sus distintos niveles, así como de su medición y los efectos positivos que conlleva, con lo cual se cierra adecuadamente esta amplia y rigurosa obra que hemos tenido aquí la satisfacción de reseñar.

Ahora solo queda esperar el efecto positivo y la importante repercusión social y académica que este libro se merece y que será muy útil para todos los gestores públicos en sus muy diferentes niveles para conocer de forma analíticamente sólida los fundamentos de la ética política y administrativa, los retos de la moralidad pública, sobre todo la corrupción, y los instrumentos, procesos y estructuras idóneos para fomentar la integridad. También se recomienda a todos los profesores de Ciencia Política y de la Administración que quieran aportar conocimientos a sus alumnos sobre deontología, los rasgos fundamentales del problema de la corrupción y la aplicación de las teorías institucionalistas para la generación de marcos político-organizativos promotores de integridad y buen gobierno.

Referencias

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Books.
- Camps, Victoria. 1989. *El fundamento de los derechos humanos*. Madrid: Debate.
- Cooper, Terry L. 2006. *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. San Francisco: John Wiley and Sons.
- Cooper, Terry L. (ed.). 1994. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Cortina, Adela. 2006. *Ética mínima*. Madrid: Tecnos.
- Cortina, Adela. 2007. «Lo justo y lo bueno», en Carlos Gómez y Javier Muguerza (eds.), *La aventura de la moralidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Del Águila, Rafael. 2000. *La senda del mal*. Madrid: Taurus.
- Fukuyama, Francis. 2016. *Orden y decadencia de la política*. Barcelona: Deusto.
- Heidenheimer, Arnold J. 1989. «Perspectives on the Perception of Corruption», en Heidenheimer, A. J. *et al.*, *Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, Arnold J. 1996. «The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective», *International Social Science Journal*, 48 (3): 337-347. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00036>.
- Huberts, Leo. 2014. *The Integrity of Governance*. Nueva York: Palgrave-Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137380814>.
- Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnston, Michael. 2009. *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF 2. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965>.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Maesschalck, Jeroen. 2004. «Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum», *Public Integrity*, 7 (1): 20-41.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. *The quest for good governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>.
- North, Douglas. 2010. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rohr, John. 1986. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rohr, John. 1989. *Ethics for Bureaucrats*. Nueva York: Marcel Dekker.

- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government*. Chicago: The University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226729589.001.0001>.

JESÚS LIZCANO ALVAREZ
Universidad Autónoma de Madrid.
Presidente de Transparencia Internacional España