# Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España

Manuel Villoria Mendieta *

## Introducción

La década de 1980 y los comienzos de la de 1990 estuvieron marcadas, 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 en profundidad de los efectos imprevistos e indeseados de las políticas de reducción de Estado y de las correlativas actuaciones enmarcadas bajo el denominado *New Public Management*, a mediados de la década de los 1990 empezó a generalizarse un pensamiento sobre el papel del Estado y sus instituciones más complejo y matizado que aquél 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, así, 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. Los sucesos del 11 de septiembre en Nueva York, sin duda, refuerzan esta tendencia.

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 (HEYWOOD, 1997). En ese entorno, se crearon incentivos 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 anticorrupción, quizás tan importante como estas observaciones previas, fue comprobar que los costos de transacción se incrementaban cuando la atmósfera política y económica se enrarecía moralmente (NORTH, 1990, 1998; WILLIAMSON, 1990), 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 volver a recuperar conceptos caducos sobre la bondad natural del Estado y la maldad intrínseca del mercado, sino redefinir las papeles del Estado en una sociedad y economía globalizada, situar al 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.

# ¿Por qué preocuparse 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 (1989). 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 modelando 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 multivariables, 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* (HEIDENHEIMER y JOHNSTON, 2000).

En general, sorprende la poca atención que desde la Ciencia Política se ha dado a los estudios sobre corrupción. Los análisis sobre el apoyo a la democracia indican de forma clara que la corrupción percibida es una variable de extraordinaria importancia para la legitimidad de los regímenes políticos. En concreto, en un reciente estudio sobre las variables que más afectan al apoyo realista al régimen existente y a la confianza en las instituciones políticas, entre las tres variables halladas como más importantes se encontraba la percepción de corrupción existente (MISHLER y ROSE, 2001). En consecuencia, la corrupción opera como uno de los más importantes mecanismos deslegitimadores de los regímenes y sus instituciones. Luchar contra tal fenómeno debe ser, por ello, una de las prioridades de todo gobierno democrático que quiera consolidarse. De aquí que, fuere la que fuere la preocupación teórica por la ética pública y la corrupción, los últimos años las sitúan en un primer lugar en la preocupación política y social, por muy diferentes razones estratégicas y, por supuesto, inmediatas.

# ¿Promoción de la ética o prevención de la corrupción?

Desde hace algunos pocos años, empieza a ser común en múltiples países denominar con el rótulo de «*promoción de la éti-*

*ca* o promoción de la integridad» a todo un conjunto de programas de trabajo que tratan de mejorar el comportamiento moral de los gobiernos y sus empleados. Con ello se busca sacar estos proyectos de la hasta ahora común denominación de «programas de lucha contra la corrupción». Las razones son múltiples, pero podrían resumirse en dos; la primera tiene que ver con el *marketing* político, es decir, con la voluntad de sacar la palabra «corrupción» del discurso gubernamental. Es como si la palabra hiciera recordar a los ciudadanos una realidad que no por recurrente es menos detestable. Si evitamos la palabra evitamos el rechazo hacia la clase política que la mención de la palabra genera en el imaginario colectivo. La segunda razón es más interna, tiene que ver con el deseo de ganar la voluntad de los propios empleados públicos, utilizando un enfoque positivo en lugar de uno negativo, pues este último ya comienza indicando la existencia de corrupción y amenaza con medidas de represión, circunstancia que favorece el retraimiento y la ausencia de cooperación en los destinatarios del programa. En tanto que el enfoque positivo parece indicar la existencia de una confianza en los trabajadores y cargos públicos, y un deseo de mejorar los caudales éticos ya existentes.

Por otra parte, los programas relacionados con la promoción de la ética tienden a evitar incorporar sanciones y a centrarse en cambios culturales a medio y largo plazo, son más participativos y tienen un menor rigor jurídico. No obstante, en la práctica, a pesar de toda la buena intención existente tras estas denominaciones y proyectos, en la inmensa mayoría de los países, al final, se suele tratar de lo mismo, de *prevenir y evitar la corrupción* más que de promover la ética.

Si un gobierno decide promover la ética, lo primero que tiene que tener claro es a qué se refiere cuando habla de ética. Ciertamente, no se encuentran en los documentos oficiales, como es lógico, discusiones profundas sobre qué es la ética y qué implica ello para los empleados públicos como seres humanos. Las posibles opciones sobre el tema son muy numerosas y no es competencia de un gobierno democrático definir cuál es la ética oficial.

En cualquier caso, creemos que cuando se habla de promoción de ética se hace porque se cree que existe una ética pública o colectiva, diferente de las éticas privadas, es decir, aquellas que dicen a cada uno qué es lo bueno o malo para sí o para su familia. Así, si una pareja decide divorciarse, están 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 como pareja?» no puede surgir una regla vinculante para todas las parejas, en concreto, una pareja católica no podría aceptar ciertas soluciones. Por el contrario, los dilemas de ética pública pretenden resolver un conflicto entre principios, conflicto cuya solución pretende ser universalizable e imparcial. En consecuencia, cuando se añade al sustantivo «ética» el adjetivo «pública» se quiere dejar fuera de consideración el ámbito de la moral privada, un ámbito en el que cada cual define fines, prioriza valores y se marca reglas de conducta de acuerdo a su propia concepción del bien (VILLORIA, 2000). 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 (HABERMAS, 2000). Esta ética, al final, no deja de ser una ética procedimental (PECES BARBA, 1995), ética que establece las reglas de cooperación y discurso básicas que afectan a los individuos en tanto en cuanto miembros de una sociedad.

# Promocionar la ética es promocionar una ética profesional

Pero la promoción de la ética a que se refieren los programas gubernamentales en esta materia no es la promoción de la ética pública sin más. En todo caso, sería la promoción de una ética que tiene su razón de ser en la existencia de una previa ética pública, pero que está mucho más delimitada. Tendría su razón de ser en la ética pública porque de ella surgen los principios constitucionales básicos que permiten un gobierno democrático. El camino puede ser el que sigue (RAWLS 1971; 1993): primero debe existir una sociedad, pero una sociedad entendida como un sistema equitativo de cooperación social; esta sociedad elige unos representantes de los ciudadanos que actúan racional y razonablemente; su misión es definir los términos de la cooperación entre todos los ciudadanos; lo que definen, si actúan razonablemente, es el sistema de derechos fundamentales y libertades básicas; a partir de esos derechos y libertades, a través de un consenso entre visiones diferentes de la realidad, se van construyendo unos derechos sustantivos, como el derecho a la igualdad de oportunidades; todo ello conforma *la Constitución*. Los empleados públicos deben aceptar ese conjunto de principios y valores allí definidos colectiva y consensuadamente, esa ética pública que permite la existencia de otras éticas privadas razonables. A partir de esos principios y sobre la base del respeto de los mismos, su profesión trata de hacer reales dichos acuerdos colectivos y los programas políticos concretos que en cada momento elija libremente la nación. Para ello, deben seguir unas reglas de conducta y respetar unos valores de referencia. En consecuencia, la ética a la que parecen referirse los programas de promoción es la propia de la profesión de empleado público, ética profesional que sólo tiene sen-

tido en el marco de una previa ética pública procedimental y que respete la dignidad del hombre.

Después de todo este desarrollo, la pregunta obvia es: ¿es esto lo que defienden los gobiernos europeos cuando hablan de promocionar la ética? Ciertamente no lo sabemos. Las propuestas gubernamentales obvian esta compleja discusión y, al final, no se sabe muy bien a qué se refieren cuando hablan de ética. Las opciones a realizar implicarían profundo debate y coste político y no se desea hacer frente al mismo en esta materia. Lo que sí parece cierto es que, obviado el debate sobre la ética pública de referencia, lo que comúnmente se propone es que los valores y principios constitucionales sean la referencia axiológica de los empleados públicos. Más aún, que el principio del servicio objetivo al interés general sea la máxima de referencia, y que, en base al mismo, se definan los valores y virtudes que los empleados deben incorporar, para conseguir una conducta por parte de éstos que satisfaga dicha máxima y que dé sentido y justificación a la profesión (CORTINA, 1998).

No obstante, es muy complejo definir de manera consensuada lo que constituye en cada caso el interés general. Por ello, dada la dificultad de definir el bien en términos compartidos, la opción más sencilla es definir el mal, opción con muchas más facilidades de éxito. Plantearse si se promociona una ética con más peso utilitarista que deontológico, o con criterios comunitaristas en lugar de liberales es complejo y arriesgado. Es más sencillo definir qué conductas son las prohibidas o qué conductas concretas debe seguir un empleado público en términos de «conflicto de intereses», que proponer criterios generales, *y promoverlos realmente en la práctica*, como «la defensa de la equidad», arriesgándose a que empleados públicos, sobre la base de ese criterio, se opongan a programas públicos que recortan gastos sociales, por ejemplo. *Promocionar un empleado ético, es decir, un empleado con elevado sentido de su misión y con alta capacidad de análisis moral puede ser peligroso en términos de jerarquía o eficiencia.* Pues tales empleados podrían convertirse en «objetores de conciencia» a proyectos gubernamentales, ser críticos y promotores de debate, etc. Más aún, excesos de «objetividad» en los empleados públicos pueden chocar con naturales intereses partidistas en los altos dirigentes del gobierno. En resumen, es más sencillo hablar de corrupción que hablar de ética. Es más sencillo definir lo que se debe evitar que lo que debe proponerse de manera general y universalista (GARZÓN VALDÉS, 1998).

# La corrupción

## Niveles de corrupción

La primera cuestión que se nos plantea cuando hablamos de corrupción en la acción de gobierno es la de los niveles de corrupción. No es lo mismo la corrupción del régimen político, la corrupción política y la corrupción administrativa. También es distinta la corrupción pública que 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 vinculada precisamente a servir con fidelidad a ese régimen (ARENDT, 1963). El segundo nivel es el de la corrupción política, o de los políticos, ejerzan o no un cargo electo. 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 (CAIDEN, 1994), 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, 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 esa 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 la renuncia, 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 (ARENDT, 1963).

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 descubrir 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 impo-

nerse 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 enfrentaron con coraje a las demandas alemanas... (FREDERICKSON, 1997). Es evidente que en un caso y el otro 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 [1]— 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 esta afirmación no queremos afirmar que, en un régimen democrático, la actuación del empleado público deba ser tan 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 —con su ética pública procedimental— 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 su sociedad, situación que llevará, a menudo, a la desobediencia, como la burocracia danesa nos enseñó durante la II Guerra Mundial.

Analizaré, ahora, la corrupción en los niveles político y administrativo.

## Conceptos de corrupción [2]

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 de 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 de cargo público o al incumplimiento de normas jurídicas por parte de los responsables públicos. Según BAYLEY (1989), 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 de cargo público. En una visión general del fenómeno, corrupción sería toda acción tomada por 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 *status*. O cualquier violación de las normas contra el uso abusivo de cargo público en beneficio privado (NYE, 1989). 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 medio o largo plazo en los mismos (HEIDENHEIMER *et al.*, 1989). Así, puede que, como ocurre en numerosos países, la financiación ilegal de los partidos no sea delito. Otro problema con esta definición 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 sobre el soborno en las transacciones económicas internacionales ha realizado muestran que sólo este tipo de corrupción mueve 23 billones de pesetas al año en el mundo, con precios muy variables que van desde el 30% en los contratos de armas al 5% en los contratos de infraestructuras, circunstancia que ha llevado a la aprobación del primer Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción, el pasado mes 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 aquél 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 (HEIDENHEIMER y JOHNSTON, 1989, 2000). 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 (1989), 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 a sus intereses. Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de sólo una parte afectada, dados los beneficios que esta parte puede proporcionar a los políticos o empleados públicos responsables. O, incluso, 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 hacen por interés puramente privado, vía financiación de partidos o contribuciones a campañas, quedarían incluidas dentro de este concepto de corrupción, aun cuando fuera legal tal actuación (HEIDENHEIMER y JOHNSTON, 1989). 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, incluso, 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, es 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 (KJELLBERG, 2000). Pero, en definitiva, todas estas percepciones estarán muy influidas por lo que cada sociedad entienda o no 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 Estados Unidos o el Reino Unido, con lo que la aplicación de los criterios domésticos anglosajones para analizar la corrupción en dichos 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 de clase media —frente a la aristocracia— acceder a dichos cargos (HEIDENHEIMER, 1989). Esta aproximación al fenómeno de la corrupción nos lleva a distinguir tres tipos de corrupción: negra, gris y blanca (HEIDENHEIMER, 1989). La corrupción negra incluye todo el conjunto de acciones condenadas tanto por las elites 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 —elite— están a favor de la condena; puede ocurrir que existan normas que sancionen tal tipo de acciones y, sin embargo, la ciudadanía no rechace abiertamente tales conductas. Un ejemplo típico fue el producido por la prohibición del consumo de alcohol en los Estados Unidos en los años 1920. 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 elite 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 a la famosa tipología por etapas de KOHLBERG (1984), 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, negra. El problema con esta aproximación puede ser la falta de un punto de vista moral desde el que juzgar las conductas, con el correspondiente relativismo.

En una excelente síntesis, Francesco KJELLBERG (2000) 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 este 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 de corrupción la única 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 (JOHNSTON, 2000).

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 es no tangible. Es el caso de ciertas resoluciones dictadas a sabiendas de que son injustas o el tráfico de influencias, se hacen 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 —al menos por ciertas elites— aceptadas, 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 de cómo presentar los proyectos—, o el abuso de cargo para obtener ciertos descuentos o consumiciones gratuitas.

Cuarto, aquellas que implican la quiebra de normas éticas socialmente —al menos por ciertas elites— aceptadas, 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 (1989) 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 (VILLORIA, 2000). 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 posibilidades: 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 (JIMÉNEZ, 1998).

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 prerrequisito 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.

A nuestros efectos es de especial interés el tercer concepto de corrupción utilizado, el *concepto moral*, para el cual corrupción es toda actividad de un empleado público que no se fundamenta en la promoción del interés general, entendido éste como la plena realización de los derechos fundamentales y el respeto absoluto a la dignidad y la autonomía del ser humano, sino en la priorización de sus intereses particulares (RODRÍGUEZ-ARANA, 2001). Este concepto, como ya vimos, es mucho más amplio que los jurídicos, y en él se podrían incluir actos de abuso de poder no penalmente castigados, corruptelas como el uso del teléfono público para llamadas privadas no urgentes, el absentismo laboral o el no cumplir el horario laboral legalmente establecido, el mal trato a los subordinados, etc. Para luchar contra este concepto amplio de corrupción ya no bastan las normas penales, sino que es preciso incorporar todo un conjunto de instrumentos, como las normas disciplinarias, los códigos de conducta, las normas contra el conflicto de intereses o de incompatibilidades, las recomendaciones sobre conducta profesional, la formación en los códigos u obligaciones legales, etc. Es decir, una gran parte de lo que se considera como promoción de la integridad sería una lucha contra este tipo de corrupción en sentido amplio, muchas veces a través de la prevención más que de la simple sanción.

Pero para que esta acción gubernamental fuera verdadera promoción de la ética sería preciso que incorporara mucha más reflexión moral; es decir, que se arriesgara a defender unos valores democráticos —como el respeto a la dignidad de la persona, la transparencia del gobierno o la promoción de la participación— y burocráticos —como la eficiencia o la eficacia— y, promoviendo el debate moral en la Administración, dejara a los empleados públicos frente a los múltiples conflictos de valores, respetando sus decisiones racionales y razonables. Ello obligaría a replantearse conceptos como el de jerarquía y a formar en debate moral a todos los empleados públicos. Las consecuencias de todo ello no son del todo previsibles, pues la ética no da respuestas matemáticas o, como dice Fernando SAVATER (1998): la ética en el mundo actual difícilmente puede parecerse a un conjunto de mandamientos, normas, prescripciones y proscripciones nítidamente establecidas, 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.

# La corrupción en España: situación actual

Este artículo no se centra en definir cuál es la situación de la corrupción en España, sino que pretende ser propositivo y destacar las fortalezas y lagunas en la lucha contra la corrupción, para que las Administraciones actúen en consecuencia. No obstante, sería conveniente realizar alguna observación histórica y actual sobre el fenómeno en España, a efectos de conocer con qué variables de riesgo contamos a la hora de desarrollar medidas anticorrupción.

Una lectura completa de la novela realista en España nos indica, junto al estudio histórico, que el fenómeno de la corrupción es antiguo y que, durante siglos, tuvo naturaleza sistémica en nuestro país. Ciertamente, eran otros tiempos y existía otra cultura política, pero ya desde la Edad Media existen quejas documentadas sobre corrupción y abusos de poder en España. La novela picaresca, más tarde, ejemplifica de forma extraordinaria el estado moral del país y su burocracia. Durante el siglo XIX se va configurando un modelo de Estado que, con todos sus avances, adolece de problemas muy importantes de equidad e igualdad ante la ley, con un Gobierno que se ve obligado a delegar en los caciques, los cuales controlan la red de poder local y proporcionan al Gobierno los votos, a cambio de que se les permita aplicar la ley en su territorio como ellos gusten (VARELA, 1975). Como nos recuerda ÁLVAREZ JUNCO refiriéndose al siglo XIX, aunque con rasgos aplicables a comienzos del siglo XX, el «Estado existía sí, pero como una especie de predio común mal vigilado del que algunos obtenían rentas y sinecuras, llegando incluso a parcelar algún que otro coto privado; mientras que otros, la gran mayoría, lo percibían como una jungla impenetrable y, sobre todo, ajena, de la que emanaban normas y decisiones arbitrarias, de considerable peligro para su vida diaria» (2001, p. 542).

Esta forma de ejercer el poder –y de abusar de él- continúa durante el régimen autoritario franquista, aunque con alteraciones durante su larga existencia y con un importante cambio: el papel de la burocracia de elite en la gestión del sistema político (ALBA, 1987; BAENA, 1999). Los estudios históricos y politológicos sobre tal periodo nos indican que existió una concentración de poder muy fuerte, sin la existencia de frenos y contrapesos, circunstancia que nos lleva a pensar que la corrupción fue elevada aunque no haya podido estudiarse en detalle el fenómeno. Diversos estudios empíricos muestran con solidez envidiable que el poder en regímenes autoritarios tiende a actuar de forma corrupta y que si, además, este poder está muy concentrado, los incentivos a actuar de forma abusiva son muy superiores a las posibilidades de recibir castigo por ello, en consecuencia, la corrupción en los niveles superiores del sistema se generaliza. Otra cosa es que en la España franquista existiese una corrupción generalizada en los niveles inferiores del sistema, circunstancia más discutible, sobre todo a partir del desarrollo legislativo de finales de los años 1950. En este sentido, parece que la profesionalización de la burocracia y el control que los cuerpos superiores ejercían sobre los inferiores en la Administración impidieron una expansión sistémica del problema.

Todo este proceso histórico ha generado un modelo de cultura política peculiar. En España [3], los datos existentes sobre cultura cívica son desalentadores. En primer lugar, más del sesenta por ciento de los ciudadanos ha afirmado en los diferentes estudios y mediciones realizadas que su interés por la política era poco o ninguno, con tendencia, incluso, al incremento de este desinterés. O dicho de otra forma, sólo un cuarto de la población declara estar interesada por la política. La política tiene un contenido peyorativo, vinculado mayoritariamente a sentimientos como aburrimiento, indiferencia y desconfianza. Más de un 50% de los españoles afirma que nunca o casi nunca discute de política, y una parte de los que lo hacen afirman que les produce cierto malestar. Los políticos son percibidos como un colectivo distinto del ciudadano medio, distante, desconectado de los problemas de la calle. Los calificativos hacia los políticos y sindicalistas, por parte de la población entrevistada, son bastante duros, incluyendo calificativos como oportunistas y corruptos.

En general, esta visión expresa, como acabamos de anticipar, una constante histórica en España, caracterizada por la visión sarcástica y cínica del poder. Una gran mayoría de los españoles se considera poco al corriente de lo que pasa en la vida política, lo que pone de manifiesto cierta apatía por los acontecimientos políticos. Dos de cada tres ciudadanos utilizan la televisión como el medio casi exclusivo de relacionarse con la actividad política; y, coherentemente, casi la mitad de los españoles nunca o casi nunca lee las secciones políticas de los periódicos o escucha programas de información política en la radio. Un alto porcentaje de los españoles, 46% hombres y 62% de mujeres, suscribe la frase «generalmente la política parece tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa». Más del 70% opina que la única posibilidad que los ciudadanos tienen de influir en la labor del gobierno es a través del voto. Más del 90% afirma no haber estado afiliado nunca a un partido y más del 80% no haber estado nunca afiliado a un sindicato. A finales de los ochenta, el porcentaje de afiliados a partidos políticos sobre los electores era de un 10,5 en el conjunto de Europa Occidental, España ocupaba el último lugar de la lista con un escaso 2 por cien. Del mismo modo, España y Francia tienen los índices de densidad sindical más bajos de Europa, según TORCAL y MONTERO (2000).

Los niveles de asociacionismo cívico siguen además bastante bajos. España era, junto con Italia y Francia el país europeo con la más baja tasa de asociacionismo voluntario, el 31%, comparada con el 50% de Alemania, el 52% del Reino Unido, o el 62% de Holanda. Estos datos, frente a lo que se piensa popularmente, no cambian para los jóvenes españoles. Los datos sobre asociati-

vidad de los jóvenes españoles no cambian desde los 1980; en realidad es la más baja de los países europeos junto con la de Grecia (TORCAL y MONTERO, 2000). Esto último nos lleva a incorporar como dato a considerar la desconfianza de los ciudadanos hacia sus propios conciudadanos, es decir, el bajo capital social; así, la desconfianza generalizada hacia los demás es, en España, de más del 60%, y sólo un 30% de los españoles confía en los demás: En ausencia de vínculos de confianza, de compromiso mutuo, de pautas de reciprocidad, todo individuo tiene fuertes incentivos para «ir por libre», para «desertar», para eludir su compromiso en la acción colectiva, afirma SUBIRATS (1999). Por ello, entre otras razones, España, de entre los países desarrollados, es el que tiene un menor nivel de participación política convencional y uno de los que tienen un menor nivel de participación política no convencional.

En resumen, los bajos niveles de confianza social generan un bajo capital social que, a su vez, dificulta la implicación y participación políticas. Y la razón de esta baja confianza se encuentra en 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 y/o recibido de sus mayores a lo largo de su proceso de socialización (TORCAL y MONTERO, 2000). Todos estos rasgos de cultura cívica y política tienen efectos importantes sobre los niveles de corrupción existentes por diversas razones. En primer lugar, la inexistencia de votantes informados hace más difícil castigar a los gobiernos corruptos, disminuyendo la competitividad entre elites por parecer más limpio. Segundo, la desconfianza dificulta la acción colectiva, con lo que se hace difícil exigir organizadamente honestidad al poder. Tercero, la burocracia también se contagia de desconfianza, con lo que sus relaciones con la ciudadanía son más opacas. Cuarto, las leyes son fruto de decisiones tecnocráticas e impuestas, con lo que el respeto y cumplimiento de las mismas es menor. En general, la desconfianza genera permisividad social ante la corrupción, dada la creencia de que no merece la pena ser honesto o de que todos «haríamos lo mismo» si pudiéramos. Según diversos estudios, entre otros los de MÉNY (1997), la corrupción en Francia, España e Italia ha estado muy favorecida por cierta permisividad social ante las corruptelas administrativas. Un ejemplo de ello lo tenemos en España con el tráfico de influencias, cuya inclusión como delito en el Código Penal se produjo en 1991, tras un largo proceso de debate político y mediático —que ocasionó incluso la dimisión del Vicepresidente Alfonso Guerra—, pero sin que el debate social fuera del mismo nivel.

Hecha toda esta larga introducción, no es de extrañar que el comienzo de la década de los 1990 sorprendiera a los españoles con una destacable explosión de sucesos de corrupción que el gobierno de Felipe González no supo anticipar y evitar a tiempo. Aunque no todos los casos eran imputables a los socialistas en el gobierno, sí es cierto que los casos más destacables —como el del Director General de la Guardia Civil o el del Gobernador del Banco de España— les afectaban directamente. Por ello, la oposición de entonces se lanzó a una hábil utilización de los mismos para debilitar al gobierno y alcanzar el poder. Los medios de comunicación, además, magnificaron la situación hasta el punto de que durante los últimos dos años de gobierno socialista la crispación política, debida a las denuncias de corrupción y petición de dimisión e incluso procesamiento del Presidente González, alcanzaron límites insostenibles, circunstancia que arrastró al adelanto de elecciones con la consiguiente pérdida del poder por el PSOE.

Para explicar dicho fenómeno es conveniente tener en cuenta todos los datos aportados anteriormente. Además, es necesario destacar que España carecía de una ética económica moderna, carencia que se vio agravada por la presencia conjunta de tres fenómenos coyunturales como: la tendencia mundial a la especulación en los años 1980, la propia modernización de la economía, que asume principios de desregulación, descentralización y privatización unidos al mayor control político de la actividad económica y, finalmente, el bloqueo de los controles institucionales con la relativa «huida del Derecho» (LAMO DE ESPINOSA, 1997). Todo ello sin obviar la responsabilidad política de los gobiernos socialistas, los cuales no supieron —o no quisieron— afrontar el problema con todas las consecuencias cuando se estaba gestando.

En los años 1994 y 1995, de acuerdo a las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) español, la corrupción pasó a convertirse en uno de los cinco problemas percibidos como más importantes por los españoles. De acuerdo con los índices de Transparency International, España tenía en los años 1980-1985 una puntuación en dichos índices de 6,82 —siendo 10 la situación ideal de corrupción cero—, más tarde, ya en los años 1988-1992 bajó a 5,06, y en el año 1995 continuó su descenso a 4,35. Como comparación, México tenía en el periodo 1980-85 una puntuación muy baja, de 1,87, mejorando algo entre los años 1988-1992, en que pasó a 2,23. Italia, en 1995 tenía una puntuación de 2,99. En los índices de 2000 y 2001 la puntuación de España es 7,00, con una mejora de casi tres puntos frente a la situación del año 1995, una de las mejoras mayores entre los países incluídos en el índice. En las nuevas encuestas del CIS para el año 2001, la corrupción no aparece entre los problemas percibidos como más importantes por los españoles.

En consecuencia, la llegada al poder del Partido Popular supuso un cambio de clima político, sin que escándalos destacados de corrupción estallaran durante su primer mandato. El mero hecho del cambio político, las declaraciones del nuevo Gobierno sobre el tema, la ausencia de escándalos destacables y la sanción al anterior Gobierno permitieron a los españoles relajarse en su preocupación por dicho problema, circunstancia que explica la salida de la agenda sistémica de tal preocupación. No obstante, las importantes privatizaciones realizadas durante el periodo 1996-

2000 sí levantaron sospechas entre la oposición, especialmente cuando se observó que las más importantes empresas privatizadas eran ocupadas en sus puestos directivos por personas cercanas al Gobierno. Más grave a efectos jurídicos fue el escándalo en la distribución de subvenciones de la Unión Europea a los productores de lino, dado que alguno de los beneficiarios más importantes coincidían con familiares de altos cargos del Ministerio de Agricultura. Recientemente, la Comisión Europea ha impuesto una gravísima sanción a España por dicho fraude. Ambos problemas demuestran que la corrupción sigue siendo elemento fundamental del debate político y de la realidad social.

El segundo mandato ha comenzado con antiguas acusaciones —contra los ministros de Asuntos Exteriores, de Agricultura y de Medio Ambiente— por diferentes razones. Y, sobre todo, con un importante escándalo político y de corrupción en sentido amplio: el caso Gescartera. Los resultados de la investigación parlamentaria del caso Gescartera han mostrado serios indicios de corrupción en la Agencia Nacional del Mercado de Valores, cuya Presidenta dimitió, y en el Ministerio de Hacienda, cuyo Secretario de Estado también presentó su dimisión. Éste es el caso más grave que ha afectado al actual gobierno desde su llegada al poder. Podría afirmarse que implica una seria llamada de atención que debería traducirse en respuestas institucionales que eviten la expansión del fenómeno. Máxime si consideramos los problemas estructurales de cultura cívica existente. Ciertamente, ante los posibles casos de corrupción gubernamental la actuación actual de la oposición socialista, salvo puntualmente, no es agresiva por dos razones: primero, porque existe una clara voluntad expresada por su líder de abandonar modelos agresivos de oposición y, en especial, de utilizar la política del escándalo como vía de acceso al poder; segundo, porque no ha pasado tiempo suficiente como para que se haya olvidado el fracaso socialista en esta materia. Por ello, la presencia en los medios de comunicación de temas de corrupción, aunque es permanente, no genera niveles de tensión elevados.

Dicho todo esto, es conveniente resaltar que los casos de corrupción en España son casi todos de nivel político; es decir, que los funcionarios están raramente implicados en casos de corrupción destacables, aun cuando su colaboración o silencio sigue siendo esencial para el éxito del negocio. La razón fundamental está en que los casos más importantes de corrupción han estado vinculados, directa o indirectamente, al problema de la financiación de los partidos políticos. También, que existe en España, al menos en el nivel estatal (AGE), un funcionariado bastante profesional, con una tendencia al cumplimiento estricto de las normas y un cierto control interno, de tipo formal e informal, bastante riguroso. Lo cual no quiere decir que más allá del cumplimiento estricto de las normas exista un elevado sentido moral o una preocupación por valores como la transparencia, la eficiencia o la participación; los valores que priman son de corte burocrático tradicional y con ellos se conforma esencialmente el sistema: jerarquía, legalidad, reglamentismo, división de competencias..., como se comprueba en diversas encuestas realizadas o analizadas por el autor del presente texto.

No obstante, y a pesar de todo lo indicado hasta ahora, en España sigue faltando información empírica suficiente para hacer un diagnóstico riguroso de la situación en materia de corrupción. Los datos que aporta *Transparency International* en 2001 se basan en 8 encuestas, pero todas ellas se han realizado a ejecutivos, gerentes financieros, directores comerciales y expertos económicos; no existen encuestas detalladas y específicas a empleados públicos, ni a hogares. Sí existen encuestas sobre otros temas donde se pregunta a empleados públicos o a ciudadanos sobre corrupción puntualmente. Pero dichas encuestas no arrojan luz suficiente sobre la dimensión real del fenómeno y sobre los puntos calientes en la materia. De los datos conocidos, a partir de la pobre información empírica existente, parece que existe un mayor nivel de corrupción en la Administración Local que en las superiores territorialmente, que el urbanismo es el terreno donde dicha corrupción tiene mayores posibilidades de tener éxito, que la normativa de contratos es muy rigurosa pero no puede evitar los acuerdos «bajo mesa» o la información privilegiada, que en la corrupción de alto nivel existen lagunas importantísimas en el control del blanqueo de capitales, o que las agencias reguladoras requieren una mejora importante en su funcionamiento. En cualquier caso, estudios posteriores deberán incidir sobre estos y otros temas, y aportar información más detallada.

# La lucha contra la corrupción en el ámbito europeo

España, como parte de la Unión Europea y miembro del Consejo de Europa, incorpora estrategias supranacionales para combatir y prevenir la corrupción. También forma parte de otros organismos internacionales que fomentan la lucha contra la corrupción, como las Naciones Unidas o, sobre todo, la OCDE. Con relación a esta última, ya en 1989 se constituyó un Grupo de Trabajo que empezó a desarrollar una estrategia coordinada entre los estados miembros para combatir el soborno. Este Grupo se transformó, en 1997, en una conferencia de negociación de Estados miembros que, junto a otros Estados no miembros pero colaboradores, estudió y finalmente promulgó un instrumento legal que permitiera el desarrollo de acuerdos normativos recíprocos y comparables para combatir la corrupción y el soborno. La *Convención de la OCDE para combatir el soborno en las transacciones de negocio internacionales* fue firmada el 17 de diciembre de 1997. España firmó la Convención dicho día y depositó el instrumento de ratificación en enero de 2000. Ello implicó que el Código Pe-

nal español fue modificado por la Ley Orgánica 3/2000 de 11 de enero, que entró en vigor el 2 de febrero de 2000. La modificación del Código Penal afectó al artículo 445bis, que establece ahora el delito de soborno a un funcionario extranjero; también establece las penas oportunas, que son las mismas que las establecidas para el delito de soborno a un funcionario español.

Este cambio normativo debería tener reflejo en la práctica con la condena de empresarios españoles corruptores, pues es evidente, según se desprende de encuestas realizadas por *Transparency International*, que España es uno de los países pagadores de sobornos en las transacciones internacionales. En concreto, ocupa el lugar duodécimo en el Índice de pagadores de sobornos que anualmente elabora *Transparency International*. Por el momento, no se conocen condenas por la comisión de este delito en el extranjero. Situación en la que España no se diferencia del resto de países pagadores de sobornos, pues Estados Unidos, con una Ley que data de 1977 (*Foreign Corrupt Practices Act)*, sólo ha investigado en los primeros 23 años de vida de la ley treinta y tres casos. Aunque en 2001 ha llevado a los Tribunales ya tres casos más. Y el Reino Unido, con una Ley de 1889, no ha conseguido ni una sola condena por soborno de funcionarios en el extranjero, siendo el séptimo país en el Índice de pagadores de sobornos antes mencionado [4].

También es importante destacar que España forma parte del Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales (GAFI), organismo internacional independiente, cuyo secretariado está instalado en la OCDE. Este Grupo ha establecido un conjunto de 40 medidas contra el blanqueo de capitales y realiza informes anuales sobre la lucha contra tan importante problema, también ha establecido una lista de países y territorios no cooperativos (PTNC) en la citada lucha. A través de diversas entrevistas con responsables de importantes instituciones financieras españolas se ha podido constatar que no existe una normativa ni una práctica en España suficientemente rigurosa en esta materia. No obstante, la lucha contra el terrorismo tal vez ayude a conseguir mejorar el modelo vigente. Nuevamente, España no se puede decir que sea una excepción entre los países desarrollados, pues es bastante generalizado el descuido culpable en esta materia, sin perjuicio de reconocer que es muy difícil el control de los flujos financieros en una economía globalizada, con uso cada vez más frecuente, a través de internet, de los pagos electrónicos y las tarjetas de crédito.

Desde la Unión Europea, España está sujeta al control de la Oficina contra el Fraude en la Unión Europea (OLAF). El presupuesto de la Unión Europea es financiado por el dinero de los ciudadanos contribuyentes de toda la Unión. Las políticas europeas de agricultura, industria, medio ambiente, social, etc., tienen por objetivo la realización de proyectos de interés general. En consecuencia, eludir la colaboración con la financiación del presupuesto comunitario (impuestos y tasas) o utilizar abusivamente la financiación comunitaria a los programas nacionales se traduce en un perjuicio a la comunidad. Las autoridades europeas tienen el deber de garantizar el mejor uso de los recursos y, en particular, de luchar contra el fraude. Por ello, la protección de los intereses financieros de la Unión se convierte en una de las prioridades mayores de las instituciones europeas. Los fraudes fundamentales se dan en las aduanas, en las subvenciones y en la evasión fiscal. Para luchar contra la corrupción y otras actividades ilegales que afecten a las finanzas de la Unión se creó, en 1999, la Oficina Antifraude u OLAF.

La OLAF es una oficina independiente en el seno de la Comunidad Europea. La oficina entró en funcionamiento el 1 de junio de 1999. Sucede a la Task Force «Coordinación de la lucha antifraude» o UCLAF, que comenzó a funcionar en 1988 bajo mandato del Secretariado General de la Comisión europea. Los escándalos sucedidos en 1999, en los que se produjo una dimisión colectiva de los miembros de la Comisión, en base a un conjunto confuso de alegaciones de fraude y nepotismo, llevaron a esta reorganización. En su Plan de acción contra el fraude 2001-2003 [5], la Comisión europea establece como prioridades: 1. El desarrollo de una política contra el fraude global, lo cual implica reforzar el blindaje de la legislación y de la gestión, y proteger los concursos públicos contra la presencia de licitadores condenados por fraude o corrupción. 2. Reforzar los instrumentos jurídicos de detección, control y sanción de los fraudes, que incluye medidas contra el fraude en los impuestos indirectos, mejoras en el seguimiento financiero de las devoluciones por fraude, nuevos sistemas de control de los fondos estructurales, mejoras en los procedimientos de revisión de cuentas, un nuevo sistema de sanciones más riguroso y medidas para reforzar la colaboración de las instituciones financieras en la detección y el control del fraude, así como para obligar a los abogados y notarios a aportar información de fraudes detectados en sus clientes. 3. Reforzar la colaboración de los Estados miembros en la lucha contra el fraude a la Unión, con medidas como la asistencia mutua e intercambio de informaciones en la lucha contra el fraude en impuestos y el blanqueo de capitales. 4. Sensibilizar a los funcionarios comunitarios sobre los principios éticos de la buena gestión de proyectos, ello incluye la elaboración de orientaciones sobre la buena gestión financiera, un plan de formación sobre protección de intereses financieros y la reforma de los procedimientos disciplinarios. 5. Reforzar la dimensión judicial penal común, que incorpora como medidas concretas la armonización de la legislación penal de los Estados miembros en la materia, la creación de la Unidad europea de cooperación judicial (Eurojust), formada por fiscales y magistrados para facilitar la cooperación europea en la lucha contra la delincuencia transnacional, el reconocimiento mutuo de las decisiones de justicia a nivel penal y el refuerzo de Europol (la policía europea).

La OLAF tiene garantizada su independencia en sus labores de investigación y en sus decisiones. Esta oficina es dirigida por un Director General designado por la Comisión europea por un

periodo de cinco años (renovable una vez), tras un informe favorable del Comité de Vigilancia y Concertación con el Parlamento europeo y el Consejo de Ministros. Con la preocupación de garantizar la independencia de la OLAF en su función de investigación, el legislador ha establecido la obligación para el Director General de no solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna institución (comprendida la propia Comisión). Si el Director de la OLAF estima que la Comisión ha tomado una decisión que pone en cuestión su independencia, dispone de una prerrogativa consistente en el poder de recurrir contra la Comisión ante el Tribunal de Justicia Europeo. Para equilibrar esta independencia, la Oficina está sometida al control regular de su función investigadora por un Comité de Vigilancia, compuesto de cinco personalidades externas a las instituciones comunitarias, independientes y especialmente cualificados en el área de competencia de la OLAF. A petición del Director o a su propia iniciativa, el Comité de Vigilancia da consejos al director sobre las actividades de la Oficina, sin intervenir en la labor de investigación que estén desarrollando sus miembros.

Finalmente, es importante destacar la labor del Consejo de Europa contra la corrupción. El Consejo de Europa es una organización internacional de ámbito europeo, cuya función esencial es la defensa de los valores de la democracia. A ella pertenecen todos los países de la Unión Europea y otros países europeos no comunitarios, como Bulgaria o Rumanía. En su reunión de La Valetta, en 1994, los Ministros europeos de Justicia consideraron la corrupción como una grave amenaza contra la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y recomendaron al Comité de Ministros del Consejo la creación de un grupo multidisciplinar sobre corrupción, con el mandato de examinar las medidas a incluir en un programa internacional de lucha contra la corrupción. A la luz de dichas recomendaciones, se creó el citado Grupo (GMC), que comenzó sus trabajos en marzo de 1995. En 1997, en su reunión de Estrasburgo, los Jefes de Estado y de gobierno de los países miembros han decidido buscar respuestas comunes a los difíciles problemas que abren la corrupción y el crimen organizado, para ello, instaron al Comité de Ministros a acelerar sus trabajos en la materia. El 6 de noviembre de 1997, el Comité de Ministros aprobó una resolución que establecía los 20 principios directores para la lucha contra la corrupción, y ordenaba la creación de un órgano que velara por el cumplimiento de los principios y fomentara la puesta en marcha de mecanismos legales internacionales para su ratificación. Por ello, se aprobó en marzo de 1998 el proyecto de Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), proyecto que se hizo realidad el 1 de mayo de 1999, mediante una resolución del Consejo adoptada por 17 miembros, a los que se añadieron cuatro más tarde. Entre ellos están casi todos los países de la Unión Europea, incluida España. En diciembre de 1999 ya se otorgó presupuesto a este grupo para el año 2000.

El GRECO ha trabajado intensivamente durante todo este periodo de vida, realizando visitas de investigación a los países miembros y elaborando una serie de recomendaciones a cada país visitado. El informe sobre España fue dado a luz el 15 de junio de 2001 [6]. Bajo la influencia de las decisiones antes mencionadas, el Consejo de Europa ha aprobado, el 11 de mayo de 2000, un Código Modelo de Conducta para los empleados públicos [7], cuya implantación será monitoreada por el Grupo. El Código consta de 28 artículos. También, es importante destacar la labor del Consejo de Europa en la elaboración de una Convención Penal sobre la Corrupción —ratificada por 30 Estados miembros— y una Convención Civil sobre la corrupción —ratificada por 24 Estados.

Como se ha podido comprobar, los esfuerzos europeos van encaminados a luchar contra la corrupción o a prevenirla, antes que a promover la ética, como ya anticipamos.

# La lucha contra la corrupción en el ámbito nacional

Para desarrollar este apartado voy a seguir un esquema basado en las recomendaciones de la OCDE (8) sobre cómo gestionar la ética en el sector público. Sobre cada una de las recomendaciones describiré muy sucintamente la situación en España.

a. *Los estándares éticos del servicio deben de estar claros.* No es la situación en España, donde los estándares aparecen en normas diversas e, incluso, contradictorias. Existen unos principios de actuación constitucionalmente definidos pero, además, en diversas normas se encuentran criterios de gestión más detallados.

b. *Los estándares éticos deben reflejarse en un marco legal.* Como ya expresamos en el epígrafe anterior, en España existen todo un conjunto de normas donde se determinan las conductas que se consideran inadecuadas, desde aquellas que son penalmente sancionables a aquellas que sólo lo son disciplinariamente. La regulación penal afecta a todos los empleados públicos, aunque es preciso entender los supuestos de inmunidad para comprender por qué se afirma que afecta a *todos*.

Los diputados y senadores poseen inviolabilidad —o no responsabilidad penal— por las opiniones que expresen en el ejercicio de sus funciones. En cuanto a otro tipo de delitos, distintos a los de expresión, dichos representantes no pueden ser detenidos salvo caso de flagrante delito. En los otros supuestos serán juzgados si las Cámaras levantan su inmunidad. No obstante, el Tribunal Constitucional ha interpretado que las Cámaras no pueden negar el levantamiento de inmunidad por cualquier delito cuando ello sea obstáculo a la aplicación de la ley. En consecuencia, todo abuso en tal materia podrá ser declarado inconstitucional y

revocado. Los jueces por su parte también gozan de inmunidad. Pero ésta se refiere a los actos en el ejercicio de su función, de cara a garantizar su independencia. En los otros supuestos son como los otros ciudadanos, aunque sólo pueden ser detenidos en caso de flagrante delito o por orden de la jurisdicción competente. Son juzgados por el Tribunal Superior de Justicia o Tribunal Supremo, según su nivel jerárquico. Los miembros del gobierno y otros altos cargos constitucionales sólo pueden ser juzgados por el Tribunal Supremo.

c. *El asesoramiento ético debe estar disponible para los empleados públicos*. En esta materia la total ausencia de tal labor por órgano público alguno es sorprendente. Tan sólo en algunos cursos de ética, impartidos por las Escuelas o Institutos de Administración Pública, podría encontrarse algo parecido al asesoramiento ético. Tal vez si se conocen los rasgos juridicistas y reglamentistas del modelo español se pueda entender mejor este vacío.

d. *Los empleados públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando denuncian casos de corrupción, fraude, abuso o despilfarro.* Nuevamente, existe un vacío profundo en esta materia en España. Por una parte, los empleados públicos están obligados a denunciar todo delito del que tengan conocimiento y el incumplimiento de tal obligación comporta una responsabilidad que, en virtud del artículo 262 del Código Penal, puede ser sancionada. Además, en el nivel disciplinario, los funcionarios que encubran o los jefes que toleren faltas disciplinarias son también responsables y pueden ser sancionados por ello. Pero, por otra, no existe ninguna protección para quienes denuncien. Tan sólo en los casos de denuncia de graves delitos existe una protección. La Ley de Protección de Testigos y Expertos prevé diversas medidas para garantizar protección suficiente a los testigos y expertos susceptibles de correr peligro. No obstante, la Fiscalía Anti-Corrupción no ha necesitado aplicar jamás esta Ley, según afirmaciones del propio Fiscal Jefe. Ahora bien, los casos de *whistleblowing* interno requieren una protección específica, eficaz contra las represalias en los ascensos o en las remuneraciones, o en la asignación de tareas. Dichas protección no existe en España, razón que explica la práctica inexistencia de denuncias internas y el hecho de que los escándalos de corrupción nacen de investigaciones periodísticas o de informes de órganos oficiales en el ejercicio de su acción inspectora.

e. *El apoyo político a las conductas éticas debe reforzar la conducta ética de los empleados públicos.*

El apoyo de los líderes políticos es fundamental para luchar contra la corrupción. Dichos líderes deben lanzar claros mensajes de que no admitirán la corrupción. El apoyo a sistemas de financiación transparentes de los partidos políticos es uno de los instrumentos esenciales para emitir un mensaje de sostenimiento de la moralidad en la vida pública. Este tipo de respuestas en el nivel superior del sistema político suele encontrar seguimiento en el nivel inferior o administrativo.

Veamos cómo se trata este tema en España. Nos centraremos en *la financiación de los partidos.*

Los constituyentes españoles incorporaron a la Constitución de 1978 el artículo 6, que establece que: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política». De ahí que se les considere «como base esencial para la actuación del pluralismo político» (Sentencia del Tribunal Constitucional 85/86). Pero los partidos requieren importantes sumas de dinero para hacer frente a las repetidas campañas electorales y a su creciente profesionalidad. La conquista del poder o la capacidad de actuar como bisagra es requisito fundamental para la influencia y salud interna de los partidos, y ese objetivo requiere cada vez sumas mayores para la financiación de las campañas o el sostenimiento de una infraestructura tecnocrática capaz de hacer seguimiento de las políticas públicas en marcha y de los resultados percibidos por la ciudadanía. La política mediática es cada vez más cara, con toda su parafernalia de encuestas, marketing, publicidad, análisis electoral, imagen, estudios técnicos, etc. Máxime cuando el comienzo de una campaña política casi empieza al día siguiente del fin de la anterior. En ese contexto la brecha entre los gastos de los partidos y sus fuentes legales de financiación es cada vez mayor.

Normalmente, la financiación de los partidos en la Unión Europea se hace con cargo a fondos públicos, en función del número de escaños y/o del número de votos obtenido por cada partido. En España, su financiación está regulada por la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, y por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. La Ley del 87 regula la financiación pública y la privada, así como las obligaciones contables de los partidos. Con respecto a la financiación privada, establece, en su artículo 4.1, que «los partidos políticos podrán recibir aportaciones no finalistas dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidos en la presente ley». Aunque, en su apartado 3 precisa que los partidos no podrán recibir directa o indirectamente aportaciones anónimas que, procedentes de una misma persona física o jurídica, superen los diez millones de pesetas al año, o aportaciones procedentes de empresas públicas o de cualquier otra empresa contratista con las Administraciones. Esta normativa se completa, para época electoral, con lo establecido por la Ley del 85, según la cual ninguna persona física o jurídica puede aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas. No obstante, lo obtenido por esta vía no basta a los partidos en este momento histórico. El volumen global no llega al 0,001% de la renta nacional de los países europeos. Esta situación se compensa en ocasiones con la utilización de la propia Administración, cuando se está en el poder, para hacer campañas publicitarias de tinte claramente partidista o para, usando em-

pleos públicos, realizar labores de análisis y estudio que se utilizan por el partido del gobierno (BLANCO VALDÉS, 2001).

En casi todos los países europeos, la financiación ilegal en época electoral es considerada delito. En España, la Ley Electoral General tipificó como delito de los administradores de los partidos o coaliciones el apropiarse o distraer fondos para fines distintos de los previstos en la Ley, y el falsear cuentas, reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos, o usando de cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables. Sin embargo, la aportación irregular de fondos a los partidos fuera de las campañas electorales, no es considerada delito ni en España ni en otros países europeos. Así, en nuestro país se contempla una sanción de multa frente a tal conducta. Ello favorece la posible actuación ilícita, pues quienes se presten a tal labor de recaudación opaca obtienen beneficios superiores a los costes del descubrimiento y, en su caso, castigo. Normalmente, serán partidos con posibilidad de gobernar quienes reciban dichos fondos ilegales, pues quienes aportan los mismos lo hacen con la esperanza de recibir ventajas, sea en la forma de adjudicación de contratos o servicios, o de decisiones urbanísticas. La consecuencia añadida de lo anterior es que se quiebra el equilibrio e igualdad de oportunidades entre los partidos, alterando gravemente los fundamentos y garantías del pluralismo democrático (BLANCO VALDÉS, 2001).

De forma coherente con lo que se acaba de exponer, convendría que se *establecieran límites a los gastos electorales*, limitando la propaganda impresa tantas veces innecesaria. De los estudios realizados hasta el momento, el establecimiento de fuertes límites a los gastos electorales aparece como el factor clave en la reducción de la corrupción en este área; los estudios sobre Australia, el Reino Unido o Alemania por una parte, y de Italia o Filipinas por otra, son muy ilustrativos al respecto. En España se han establecido legalmente tales límites, por ejemplo, en las elecciones generales el límite de gastos es el que resulte de multiplicar por 40 pesetas (1/4 de euro) el número de habitantes correspondiente a la población de derecho de las circunscripciones donde presenten sus candidaturas cada partido. Este límite es extremo, pero en lugar de cambiarlo, los gobernantes españoles y los partidos han decidido no cumplirlo sin más. También necesitan los partidos *reestructuraciones internas que favorezcan la democracia y la transparencia en la gestión*, y que refuercen los mecanismos de control jurídico y moral internos. En este sentido, el PSOE estableció un sistema de primarias para la elección de candidatos y está desarrollando un sistema de calidad que obliga a las agrupaciones de militantes a establecer sus compromisos con la localidad donde se encuentran. Además, parece necesario *penalizar la financiación ilegal* de los partidos y mejorar los instrumentos de fiscalización de los mismos. En este área los avances no parecen suficientes.

De todo ello se deduce que la financiación de los partidos en España todavía tiene un largo camino que recorrer en su transparencia y control.

f. *Los procesos de toma de decisiones deberían ser transparentes y abiertos al escrutinio.*

En esta materia es importante considerar el marco legal existente, pues es a través de normas procedimentales adecuadas como mejor se puede fortalecer la transparencia. Veamos cuál es la situación en España.

Las leyes son necesarias como pautas de consenso para regular el conjunto de la conducta social. De ahí que sean precisas normas jurídicas claras y consistentes que traten de marcar los límites de lo sancionable y, en última instancia, expresen, hasta cierto punto, los valores objeto de consenso social en la materia, a través de mecanismos que refuercen la transparencia y apertura. En España hay un abundante conjunto de normas cuyo objetivo es evitar situaciones en las que exista conflicto de intereses —leyes de incompatibilidades, ley de régimen jurídico y procedimiento administrativo común— o que garantizan la concurrencia de ofertas en las contrataciones públicas y la elección eficiente de ofertas, a través de mecanismos que refuerzan la transparencia y apertura en la concesión de contratos y subvenciones —ley de contratos del Estado o leyes reguladoras de concesión de subvenciones—. Estas últimas normas tienden a cumplirse, al menos formalmente, sobre todo en la Administración del Estado (AGE), merced a la presencia de Interventores y Abogados del Estado en las mesas de contratación. No obstante ello, en materia de contrataciones, España es un país especialmente opaco, pues es muy difícil conocer los criterios reales de concesión y quién ha obtenido de forma agregada los contratos, sobre todo en los contratos de asistencia técnica y los de menor cuantía. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en la AGE) carece de datos actualizados sobre dicho tipo de contratos pues no recibe suficiente información de los Ministerios.

Por otra parte, un elemento muy importante para conseguir disfrutar de un marco legal eficaz es evitar la hiperregulación. La constante adopción de normas genera unas sociedades burocratizadas donde, precisamente por el volumen incontrolado de normas, la seguridad jurídica brilla por su ausencia. Normas que se contradicen unas a otras, que se invocan en momentos diferentes, según los intereses del burócrata de turno, no pueden configurar un Estado de derecho legitimado. Numerosos países, en el marco de sus programas de modernización de la Administración han procedido a una simplificación normativa de gran calado. Así lo han hecho Suecia, Holanda, Dinamarca, Australia, Alemania o Noruega. Uno de los grandes éxitos del programa de *Reinvención del Gobierno* introducido por la Administración Clinton ha sido la reducción en 16.000 páginas en regulaciones públicas inservibles. En España no se ha avanzado seriamente en tal sentido.

Para auxiliar en esta labor, una estrategia fundamental es prevenir en lugar de curar, es decir, intervenir antes de que se produzca la norma, intentando evitar el nacimiento de ésta cuando es innecesaria. La Administración alemana, en su preocupación

por la elaboración de normas con calidad, ha utilizado con gran éxito las *check list* o *listas de control*, cuyo fin es garantizar que la norma que se elabora es imprescindible, para ello, los funcionarios que elaboran las normas deben consultar y responder unas listas de preguntas que van depurando la voluntad reglamentista del político o burócrata correspondiente. Muy probablemente, al final de la lectura, el funcionario llegará a la conclusión de que con la normativa vigente ya es suficiente, o que modificando un artículo basta para regular la nueva situación. En España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990, se estableció un cuestionario para acompañar los proyectos normativos que se elevaran al Consejo de Ministros, dicho cuestionario reproducía la técnica de las listas de chequeo; en cualquier caso, su aplicación ha sido muy limitada. En esta línea de mejorar la calidad de las leyes, existe en España una obligación de que éstas incorporen una memoria económica de su coste y una exposición de los motivos que llevan a su adopción.

En cualquier caso, no se puede dejar de lado el aspecto esencial de las normas democráticas, es decir, la participación efectiva de los afectados en su configuración y en sus límites. En España, el artículo 105 de la Constitución exige, en la elaboración de disposiciones de carácter general, la audiencia a los afectados directamente o a través de organizaciones o asociaciones que les representen. Nuevamente, falta algún mecanismo que garantice que no sólo se escucha a los afectados, sino que se sopesan seriamente sus propuestas, y que, en caso de rechazarlas, existen bases técnicas o jurídicas suficientes para hacerlo.

No obstante, al final, en la actuación diaria, las soluciones no vienen indicadas por la ley o los reglamentos. Los empleados públicos tienen que optar entre soluciones y ponderar intereses secundarios en relación a un interés público primario. Las normas establecen límites a la actividad administrativa, pero la decisión final tendrá que ser fruto, también, de la ponderación de estándares técnicos o económicos y del respeto a criterios procedimentales —audiencia a interesados— y a los resultados de los mismos. En definitiva, la solución es fruto de un debate ético. Para auxiliar a que este debate se resuelva de la forma más adecuada posible, en términos morales, el procedimiento administrativo unido al posterior control judicial constituye un instrumento de gran utilidad.

En tal sentido, el *procedimiento otorga a los ciudadanos unas garantías para la protección de sus derechos*, como el derecho a la información o a la economía del procedimiento. También, asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general, pues define los órganos competentes y cuándo y cómo deben intervenir. Finalmente, puede constituirse en un medio de composición de intereses, un lugar donde el ciudadano o ciudadanos afectados entran en contacto con la Administración en la decisión concreta y hacen llegar sus opiniones y criterios, de forma que aquélla tome la decisión de manera participativa y abierta. Para que esto último se produzca es preciso que el procedimiento se abra, que dé cabida a todos los afectados, que extienda la fase de información pública o, al menos, la exija con mayor rigor, que reglamente con mayor vocación democrática la participación del ciudadano en la toma de decisiones públicas. Las normas de procedimiento administrativo en España son de las más completas y desarrolladas en Europa y su respeto bastante generalizado en la Administración del Estado y en algunas de las autonómicas. No obstante, tal vez una interpretación más amplia del concepto de «interesado» ayudaría a reforzar la transparencia y el control ciudadano de las decisiones públicas.

En conjunto, más allá de las normas existentes, por diversas investigaciones realizadas, se puede comprobar que en la Administración española falta aún un cambio cultural que haga que la transparencia no sea fruto de la presión de los afectados, sino componente esencial de la labor pública.

g. *Deben existir guías claras de cara a la interacción entre los sectores público y privado*

En esta materia, la normativa de *incompatibilidades* española es bastante detallada y exigente. Su problema es el de la investigación y seguimiento, que dista mucho de ser eficaz e independiente.

Existen dos tipos de leyes, por una parte, las que regulan las incompatibilidades de los funcionarios, y por otra, las que regulan las incompatibilidades de los Altos Cargos.

*Objetivos de la normativa vigente para los funcionarios:* Garantizar la independencia e imparcialidad del empleo público, evitando el conflicto de intereses. Secundariamente, se intenta establecer la incompatibilidad económica, vinculada al principio de eficacia: un sólo empleo se realiza mejor que varios.

Es la normativa de incompatibilidades de Altos Cargos la que, tras una evaluación de su funcionamiento desde 1995, y reconociendo el avance que supuso, necesita una urgente reforma. La normativa establece una incompatibilidad absoluta con cualquier otro puesto, así como la prohibición de tener directa o indirectamente participaciones superiores al 10% en empresas que contraten con la Administración. Además, obliga a: una declaración de actividades al tomar posesión del cargo, y, al cese, a una declaración de actividades previsibles; una declaración de bienes y derechos al tomar posesión y al cese; y una declaración anual de su situación tributaria.

El principal problema existente es que el control de lo declarado y la investigación de las actividades incompatibles está residenciada en un órgano inadecuado. Con independencia del reconocimiento a la profesionalidad de los funcionarios de la Inspección de Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, es evidente que su capacidad real para declarar incompatible a un Ministro o Secretario de Estado es nula. Ocupan puestos con rango de Subdirector y sometidos al principio de jerarquía. Además, no tienen ninguna capacidad investigadora, ni la posibilidad de requerir a los Altos cargos su presencia y declaración

ante ellos. En consecuencia, el papel de la Inspección es el de depositaria de documentos que ni siquiera pueden analizar contradictoriamente. Por ello, se precisa crear una autoridad independiente del Gobierno, nueva o utilizar una ya existente —como el Defensor del Pueblo—, para que gestione las incompatibilidades de los directivos públicos. Autoridad que posea capacidad real de requerimiento de documentos, pueda interrogar a los afectados y proponer sanciones que el Gobierno deba (al menos moralmente) ejecutar.

Una vez creado este órgano —que podría ser como en Estados Unidos de Norteamérica o en Australia una Comisión de Ética en el Gobierno, con independencia del Ejecutivo, o como en el Reino Unido, un Comité parlamentario, o que podría residenciarse en la Oficina del Defensor del Pueblo, modificando parcialmente su Ley Orgánica— podría revisar, también, las propuestas de nombramientos de Altos cargos y realizar un informe al Congreso para que éste diera su aprobación a todos ellos o bien a algunos que por su relevancia deberían tener un acuerdo máximo sobre la competencia y honestidad de la persona nombrada. Incluso, este mismo órgano podría ser el órgano que con carácter general analizase los procesos selectivos en la Administración y los de provisión de puestos a efectos de garantizar la igualdad, mérito y capacidad, bien de oficio bien a instancia de parte.

De acuerdo con el último Informe conocido —la Inspección de servicios debe remitir al Congreso cada seis meses un informe sobre el cumplimiento de la obligación de declarar de los altos cargos y sobre las infracciones y sanciones impuestas— el número de declaraciones custodiadas desde 1995 hasta diciembre de 2000 era:

Declaraciones de actividades: 4.616

Declaraciones de bienes y derechos: 5.954.

Incumplimientos: 22 de presentación de declaraciones, trece al nombramiento y 9 al cese.

Recordatorios: en el último semestre de 2001 se enviaron 49 recordatorios por retraso en declaraciones al nombramiento o al cese, más otros 38 recordatorios por retraso en el envío de las declaraciones anuales de la renta.

h. *Los gestores públicos deben demostrar y promocionar una conducta ética*.

Esta recomendación, para que tenga eficacia práctica, debe ir acompañada de un buen sistema de evaluación del rendimiento. En España, salvo alguna excepción, no existen sistemas formales de evaluación del rendimiento de los empleados públicos, por lo que el cumplimiento de la recomendación es de difícil control. La existencia de evaluaciones de rendimiento por unidades, existente en la AGE —al menos formalmente— y en alguna Comunidad Autónoma —como Galicia— no resuelve totalmente el problema.

i. *La gestión de políticas, procedimientos y prácticas debe promocionar la conducta ética.*

Además de las normas, deben de existir todo un conjunto de instrumentos que, aparte de promover la eficacia y calidad, promocionen la conducta ética de la Administración y sus empleados. Tras estos instrumentos deben estar presentes los valores del servicio público.

Entre los instrumentos destacables en algunas Administraciones españolas, están:

- los estándares o requisitos de calidad en la actuación de las organizaciones públicas;
- las cartas de derechos o servicios de los ciudadanos frente a la Administración (9);
- la obligación de desarrollar y archivar adecuadamente un completo informe sobre las tomas de decisión de relieve;
- el auxilio al ciudadano para que exprese sus opiniones y quejas sobre el servicio recibido;
- los defensores del cliente en las organizaciones con atención al público, con la finalidad de que recojan quejas de los ciudadanos afectados, busquen respuestas a las mismas, investiguen las causas y, en su caso, exijan responsabilidades, o, finalmente;
- los observatorios de calidad ;
- y el establecimiento de premios a la calidad en el servicio.

En esta materia, algunos Ayuntamientos son realmente innovadores, no sólo en los proyectos generados, sino también en su eficaz implantación.

j. *Las condiciones de trabajo y la gestión de los recursos humanos deben promocionar una conducta ética*.

Numerosos estudios destacan la importancia, de cara a la prevención de la corrupción, de garantizar la neutralidad y la imparcialidad del empleo público, para ello, es preciso no olvidar el destacado papel que juega la defensa de la igualdad y mérito en el acceso y la permanencia en el empleo.

En España, existe un sistema de mérito para el acceso al servicio público. Este sistema de mérito para el acceso es bastante riguroso para el ingreso en los cuerpos superiores de la Administración central, especialmente debido al control interno que los propios cuerpos realizan de la calidad de los nuevos ingresados y también por el control que el Ministerio de Administraciones Públicas realiza de la calidad de las convocatorias de prueba y los Tribunales. No está tan claro que no exista cierto clientelismo en el nivel local o autonómico. El control final del respeto a los principios de igualdad y mérito siempre lo pueden hacer los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrati-

va. Pero, para ello, es precisa la denuncia o el recurso previo de los afectados ante el propio órgano administrativo que dictó la resolución y, posteriormente ya ante el órgano jurisdiccional.

Mucho más problemático es el funcionamiento de la carrera y los ascensos. Pues aunque en la teoría existe una normativa rigurosa para la selección interna del mejor candidato, en la práctica existe una desnaturalización de los procesos, especialmente a través del método de nombrar provisionalmente en el puesto al elegido por el responsable de la unidad y, posteriormente, organizar el concurso requiriendo los méritos —cursos, experiencia, habilidades— que el candidato ya posee. Por todo ello, sería conveniente la incorporación a la Administración de un órgano independiente de control de los procesos selectivos y de mérito.

Pero, junto a dichas garantías, también es de gran importancia en la lucha contra la corrupción la existencia de unas pensiones dignas y unas retribuciones suficientes para los empleados públicos, así como normas y organizaciones que controlen las inequidades internas y externas de los sistemas retributivos. El sistema español, especialmente a partir de la Ley del año 1984, ha mejorado sustancialmente las retribuciones de los funcionarios; aunque, en el nivel central, últimamente, existe una tendencia a ensanchar las desigualdades internas entre los salarios de los cuerpos superiores y los de los de menor rango, a través de los complementos de productividad. Dichos complementos, dada la inexistencia de instrumentos objetivos de evaluación del rendimiento, son distribuidos con excesiva discrecionalidad y, a menudo, con arbitrariedad manifiesta. Por el contrario, en numerosos Ayuntamientos, los salarios de los niveles menos cualificados de la Administración son injustificadamente elevados, dada la tendencia de algunos cargos electos, en los procesos de negociación colectiva, a anteponer sus intereses partidistas y clientelistas a los intereses generales.

Finalmente, la búsqueda de instrumentos que permitan equilibrar las necesidades personales o familiares y las laborales —como el trabajo a tiempo parcial, los horarios especiales, las ayudas para cuidado de hijos, el teletrabajo, la asesoría personalizada, etc.— también auxilian en la labor de reducción de actuaciones fraudulentas como el absentismo o los bajos rendimientos. En España, desde hace poco, existe una normativa avanzada en esta materia, de forma que se intenta proteger a las mujeres y facilitar su plena incorporación al mundo laboral, no obstante, faltan recursos para hacer efectivos alguno de los objetivos propios de las políticas de conciliación laboral más avanzadas.

k. *Mecanismos adecuados de rendición de cuentas deben ser puestos en práctica en el servicio público.*

De entre los múltiples instrumentos de control existentes, destacaríamos dos.

1. Los inspectores internos e interventores

En España la *Intervención General* juega un papel muy importante en la labor de control de la actividad de la Administración. En principio, su labor se centra en la función interventora y en el control financiero, aunque la explosión de una serie de escándalos en los comienzos de la década de 1990 demostró que dicha labor tiene una serie de limitaciones y que sus resultados serían mejorados reforzando sus medios de control y la publicidad de sus actuaciones.

Por dicha razón, mediante Real Decreto 405/1996, se creó la Oficina Nacional de Auditoría (ONA), cuyo objetivo fundamental es el control financiero del sector público estatal y de las subvenciones y ayudas públicas, en concreto, comprobar, a través de auditorías, que la actuación, en el aspecto económico-financiero, de los Servicios, Organismos Autónomos, Sociedades y demás entes públicos estatales, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, se ajusta al ordenamiento jurídico, así como a los principios de buena gestión financiera. La ONA no ha acabado de cumplir las expectativas que creó su nacimiento, aun cuando mantiene su programa de trabajo.

En cualquier caso, la labor de control de la Intervención General, a través de los interventores delegados en cada gran unidad administrativa, ha sido y es importantísima; a ellos «no sólo les corresponde autorizar con su firma la orden de pago y el documento en virtud del cual se realiza materialmente éste, sino que, además, su función comprende la intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente que pueda implicar gasto de algún tipo o movimiento de fondos y valores» (BAENA, 1985, p. 348).

2. El control del rendimiento

En España, el Consejo de Ministros, en Acuerdo de 17 de julio de 1998, promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado (*BOE* de 7 de agosto de 1998). Por evaluación del rendimiento se entiende un «sistema interno y flexible de autoevaluación de cada centro directivo, mediante la medición periódica y objetiva de la relación entre los recursos personales y materiales de la organización y los resultados relacionados con las actividades desarrolladas, así como del análisis de los indicadores y series de gestión que los cuantifiquen, obtenidos a través de adecuados sistemas de información para la dirección» (artículo 2.º). En realidad, es un intento de introducir la dirección por objetivos en nuestras organizaciones públicas, además de generar datos para un trato más eficiente de los recursos públicos. Parte de la base de que los objetivos que se marque una organización pública son objetivos medibles y no contradictorios, también asume que para conseguirlos debe existir un óptimo de recursos humanos y materiales que, a través de la comparación entre unidades, se podrá determinar de forma tentativa. Al final, si la unidad cumple sus objetivos, dentro de los límites materiales y personales marcados presupuestariamente y en el plan de evaluación, el responsable lo pondrá en conocimiento del Subsecretario del Ministerio. A partir de estos datos se podrá establecer un plan general de mejoras en

la gestión pública de la Administración General del Estado. No se dice nada en este Acuerdo de la distribución de gratificaciones o productividades extra a las unidades que cumplan los objetivos marcados. Estas evaluaciones son un avance en la rendición de cuentas del sistema administrativo, aunque falta un órgano que realmente controle que se realizan seriamente y que los objetivos son razonables. En estados Unidos, la *Government Performance and Results Act* establece que la agencias federales presentarán un plan estratégico a cinco años, un plan anual de gestión e informes anuales sobre la gestión de los programas ante el Congreso. En España falta ese nivel de rendición de cuentas.

l. *Deben existir adecuados procedimientos y sanciones para hacer frente a las conductas corruptas.*

Con independencia de las sanciones penales, que ya anticipamos antes, es conveniente conocer cuál es la responsabilidad patrimonial y disciplinaria en el sistema español.

*Responsabilidad patrimonial:* El funcionario está sujeto a responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que pueda ocasionar en el ejercicio de sus funciones siempre que:

— Los daños sean antijurídicos (no exista deber de soportarlos).

— Los daños sean efectivos, evaluables económicamente, e individualizados.

— Exista dolo, culpa o negligencia.

Quien sufra el perjuicio puede:

— Demandar civilmente al funcionario causante y probar la culpa.

— Reclamar ante la Administración y que la Administración después, si así lo estima, exija en vía de regreso la responsabilidad al funcionario, en base al resultado dañoso, intencionalidad y la responsabilidad profesional.

La Administración en general puede exigir la responsabilidad patrimonial del personal a su servicio cuando cause daños o perjuicios en los bienes o derechos de aquélla mediando dolo, culpa o negligencia grave. Para garantizar un adecuado procedimiento de retorno, el Tribunal de Cuentas tiene tres departamentos de enjuiciamiento que conocen de los supuestos en los que las decisiones de los responsables públicos han causado perjuicios económicos al Estado, cuando no exista delito. En la práctica, no se llevan adelante ni una décima parte de los supuestos que deberían juzgarse ante el Tribunal, dada la ausencia, en muchos casos, de una auténtica voluntad política de perseguir el despilfarro en la Administración española.

*Responsabilidad disciplinaria*

Las sanciones posibles en el sistema dependen de la calificación de la falta.

La *calificación* de una falta como muy grave, grave o leve y la sanción se deberá hacer teniendo en cuenta:

a) Intencionalidad.

b) Perturbación del servicio.

c) Atentado a la dignidad del funcionario o de la Administración.

d) Falta de consideración con los administrados.

e) La reiteración o reincidencia.

Las *sanciones posibles* son:

a) Separación del servicio.

b) Suspensión de funciones.

c) Traslado con cambio de residencia.

d) Deducción proporcional de retribuciones.

e) Apercibimiento.

El Derecho español tiende a aplicar supletoriamente todo el sistema de garantías propio del Derecho penal para los funcionarios investigados. El instructor del procedimiento, sin embargo, no es un fiscal profesional, sino un funcionario al que se encomienda tal labor, razón por la cual numerosos expedientes acaban sobreseidos por los jueces al considerar éstos que existen errores procedimentales insalvables. En suma, es un sistema muy garantista, en el que el funcionario investigado tiene muchas posibilidades de salir indemne aunque sea culpable; tal vez la creación de unos inspectores especializados en esta labor y con ciertos poderes de investigación pudiera ayudar a mejorar el modelo vigente.

*Finalmente*, vinculado a este último punto, aunque con cierta independencia del mismo, es de destacar que, en España, existen unos *controles externos a la Administración* de gran importancia para controlar su conducta.

Así, *primero, el control parlamentario*, en cuyo seno existen dos instituciones de notoria importancia para fiscalizar la actuación de la Administración, como son el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo. Sobre el Tribunal de Cuentas, parece claro que sería precisa una modernización de su funcionamiento, potenciando su labor de evaluador de programas sobre la labor actual, casi exclusiva, de fiscalizador de cuentas y procedimientos. En relación al Defensor del Pueblo, una evaluación seria de su trabajo nos indica que cumple un papel muy importante en el control de la actuación administrativa; así, por ejemplo, de las más de 20.000 quejas que recibe por año, admite en torno al 60% de las mismas, y, de ellas, consigue la subsanación de cerca del 60%, lo cual da cifras superiores a las 11.000 modificaciones anuales.

El Defensor del Pueblo es nombrado por ambas Cámaras de las Cortes Generales, debiendo obtener una mayoría de tres quintos en cada Cámara, y su nombramiento es por cinco años. Tiene

competencia sobre todo el territorio nacional, aunque, en la actualidad, comparte su competencia con los defensores del pueblo regionales, cada vez más numerosos. En su actividad de control de la Administración, el procedimiento normalmente comienza a instancia de parte —las quejas— pero el Defensor también puede actuar de oficio, como ha ocurrido en 156 supuestos durante 1998. Los aspectos controlados son muy diversos y pueden ir desde atentados contra los derechos fundamentales hasta actividades que reflejen ineficacia o mal funcionamiento por parte de los diversos organismos públicos.

Las posibilidades de investigación del Defensor son amplias de acuerdo con su normativa —Ley Orgánica 3/1981—, pues todos los poderes públicos están obligados a auxiliarle, puede presentarse en cualquier oficina pública para comprobar datos o expedientes y hacer entrevistas, y puede requerir el envío de la documentación que estime precisa, pero sus medios no son suficientes para desarrollar la labor como se requeriría ante el volumen de quejas; además, las posibilidades de que la Administración no colabore son altas y, ante ello, la única opción para el Defensor es la de elaborar un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual, salvo que la obstaculización a la investigación sea explícita y, entonces, el funcionario correspondiente incurriría en el delito de desobediencia.

En general, el Defensor no puede modificar o anular los actos o resoluciones de la Administración, aunque puede sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos e, incluso, puede sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de normas que estime pueden generar situaciones injustas o perjudiciales a los ciudadanos. También puede formular, a las autoridades y funcionarios investigados, advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales, y, ante ellos, las autoridades vendrán obligadas a responder en término no superior a un mes. De acuerdo con las declaraciones de los sucesivos Defensores y de sus Adjuntos, el principal problema con el que se enfrenta la institución es el de la falta de acogida a sus quejas por parte de la Administración y su reducida capacidad de presión y sanción, en su caso. Tal vez, sería conveniente pensar en el reforzamiento de la capacidad de control y sanción de esta institución, tan bien valorada por los españoles –el 71% estaba satisfecho con su actuación en 1998 (10).

Y, *en segundo lugar, el control judicial* en su doble variante, penal y contencioso-administrativa. Dentro del mismo, aunque no forma parte del poder judicial, es necesario destacar la creación de la *Fiscalía Anti-Corrupción*.

Dicha Fiscalía fue creada en 1995 como consecuencia de los escándalos de corrupción de la primera mitad de los 1990 y la creciente preocupación de la ciudadanía ante tales excesos. Forma parte del Ministerio Público español, con el que comparte las normas de funcionamiento de las fiscalías. Esta Fiscalía está apoyada por varias unidades especializadas, una dependiente del Ministerio de Hacienda (con tres inspectores de Hacienda y seis inspectores adjuntos), otra dependiente de la intervención del Estado (con dos inspectores y tres administrativos) y otras dos policiales, una dependiente de la Guardia Civil y otra de la policía judicial (con 25 oficiales en total). También forman parte de la Fiscalía 11 fiscales especializados en criminalidad económica y fraude fiscal. Todas las unidades y los fiscales dependen del Fiscal Jefe.

El Fiscal Jefe anticorrupción es nombrado por el Gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado, el cual, a su vez, es nombrado a propuesta del gobierno. El Fiscal General del Estado trabaja bajo las órdenes del gobierno, aunque posee un cierto nivel de independencia en su trabajo. No obstante, puede dar instrucciones al fiscal anticorrupción y, en caso de discrepancia, tras someterlo a los criterios de órganos de la fiscalía, prevalece su opción sobre la del fiscal anticorrupción. El Ministerio público, en consecuencia, no tiene la independencia que sí tiene el poder judicial en España. No obstante, no es fácil para un fiscal archivar un caso arbitrariamente, pues el Juez de Instrucción tiene la decisión final sobre la materia. Hasta el momento, la presión de los gobiernos sobre los fiscales generales ha sido siempre intensa, y normalmente éstos han favorecido al gobierno que los nombró; sin embargo, el fiscal jefe anticorrupción ha demostrado, hasta ahora, una alta integridad e independencia.

La Fiscalía Anti-Corrupción es competente sobre dos grandes categorías de infracciones: las infracciones económicas y las infracciones cometidas por agentes públicos en el ejercicio de sus cargos. Ello incluye un enorme conjunto de delitos y posibles actuaciones, por lo que, en la práctica, de acuerdo con instrucciones internas de la Fiscalía General se reserva su actuación para supuestos de importancia peculiar, por ejemplo, cuando está involucrado un alto cargo nacional o local, o cuando la importancia económica del delito o la inquietud social requieren su intervención. En el resto de situaciones son los fiscales ordinarios los que actúan.

Otro órgano de importancia en la lucha contra la corrupción recientemente creado es la *Comisión para la prevención del blanqueo de capitales y las infracciones financieras*, con su servicio ejecutivo, radicado en el Banco de España, la cual trabaja bajo dependencia del Secretario de Estado de Economía, que la preside. Está compuesta de representantes de la Delegación del Gobierno contra la Droga, de la Fiscalía antidroga, de la fiscalía anticorrupción, de la Guardia Civil y la Policía judicial, del Banco de España, de la Comisión del Mercado de Valores, de las Direcciones Generales de Seguros, Tesoro y de la Inspección Fiscal. Su función es evitar que el sistema financiero o cualquier actividad económica sirva para blanquear capital. Los datos que ha ofrecido a la Fiscalía anticorrupción han sido muy útiles en sus pesquisas. No obstante, su capacidad real para evitar el blanqueo deja bastante que desear, defecto que comparte con las instituciones similares de los países desarrollados.

# Conclusiones

En suma, tras analizar los programas gubernamentales para la promoción de la ética en España, lo que se descubre realmente son programas de lucha contra la corrupción en sentido amplio y programas de prevención de la corrupción de los gobiernos y sus administraciones. Todos ellos permiten que España tenga unos niveles de corrupción no excesivamente elevados y que haya evitado la corrupción sistémica. Aunque de todos ellos, tal vez sea la existencia de un funcionariado de carrera y profesional, acostumbrado a trabajar con respeto estricto a la legalidad, el elemento fundamental de la infraestructura ética del sistema.

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, actúan 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 (ROTHSTEIN, 2000). 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. 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 propia historia y oferten motivos para la esperanza; desde tal perspectiva, la eficaz lucha contra la corrupción es un buen ejemplo de actitud honesta y digna de confianza. En un mundo globalizado esta apuesta se hace, si cabe, más difícil pero no por ello imposible. Esperemos que la clase política española recoja este reto y supere eficazmente sus dificultades.

## *Notas*

* Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos.

[1] Por democracia entiendo, como DAHL (1999), un sistema en el que todos los miembros de la comunidad son tratados —bajo la Constitución— como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Un sistema que, además, debe seguir unos criterios como: la participación efectiva, la igualdad de voto, alcanzar una comprensión ilustrada sobre las políticas existentes, ejercer un control sobre la agenda del sistema y del gobierno, y la inclusión de los adultos o la plena concesión de sus derechos de ciudadanía.

[2] Para un análisis detallado de los conceptos de corrupción recomiendo la lectura del capítulo VIII del libro del profesor RODRÍGUEZ-ARANA *La dimensión ética* (Madrid, Dykinson, 2001).

[3] Me baso en el análisis de las series históricas del CIS, *Datos de opinión* 1. Y en el estudio 2210 del propio Centro. Agradezco a la profesora Eloísa del Pino su inestimable ayuda en la aportación y análisis de los datos.

[4] Ver *The Economist*, 2-8 de marzo de 2002, pp. 67 y ss.

[5] Comunicación de la Comisión, COM (2001) 254 final.

[6] Greco Eval I Rep (2001) 1f final.

[7] Recommandation N.º R (2000) 10.

[8] *Improving Ethical Conduct in the Public Service: Principles for Managing Ethics in the Public Service*, OECD, Council Recomendations, 23 Abril 1998. Existe traducción al castellano.

[9] Las cartas de servicios constan de diferentes componentes: en primer lugar, definen la misión y funciones de la unidad correspondiente, especificando sus principales servicios; también incorporan los compromisos de calidad a que se compromete la unidad; especifican unos indicadores en los que se materializa la apuesta por la calidad; finalmente, explicitan el sistema de reclamaciones y quejas y, en su caso, las indemnizaciones a que se compromete la unidad por el incumplimiento de sus compromisos.

[10] Fuente: CIS, Datos de Opinión, estudio 2201, diciembre de 1995, estudio 2278, de 1997, y estudio 2309 de diciembre de 1998.

## *Bibliografía*

ALBA, C. (1987), «Administración y política», en Alba, C. *et al.*, *Política y sociedad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

ÁLVAREZ JUNCO, J. (2001), *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Taurus.

ARENDT, H. (1963), *Eichman in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Viking Penguin, Nueva York.

BAENA, M. (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid.

BAENA, M. (1999), *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*, Tecnos, Madrid.

BAYLEY, D.H. (1989), «The Effects of Corruption in a Developing Nation», en Heidenheimer. A.J. *et al.* (eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

BARDHAN, P. (1997), «Corruption and Development: A Review of the Issues». *Journal of Economic Literature*, 35: 1320-46.

BLANCO VALDÉS, L. (2001), *Las conexiones políticas*. Alianza, Madrid.

BOIX, C. y POSNER, D. (2000), «Capital social y democracia», *Revista Española de Ciencia Política* vol I, nº 2: 159-186.

CAIDEN, G.E.(1994), «Dealing with Administrative Corruption» en Cooper, T.L. (ed) *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.

CORTINA, A. (1998), *Hasta un pueblo de demonios*, Taurus, Madrid.

DAHL, R. (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.

DEL ÁGUILA, R. (2000), *La senda del mal. Política y razón de Estado.* Taurus, Madrid.

DEL ÁGUILA, R. y VALLESPÍN, F. (eds.) (1998), *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.

FREDERICKSON, H.G. (1997), *The Spirit of Public Administration*, Jossey Bass, San Francisco.

FRIEDRICH, C.J. (1989), «Corruption Concepts in Historical Perspective», en Heidenheimer, A.J. et al.(eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

GARZÓN VALDÉS, E. (1998), «Racionalidad y corrupción moral», *Claves de razón práctica* 88, diciembre 1998: 18-26.

JOHNSTON, M. (2000), «The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform». Paper presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, agosto 1-5, 2000.

HABERMAS, J. (1994), «Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Versions», *Ratio Iuris* 7: 1-13.

HABERMAS, J. (1998), «Reconciliación mediante el uso público de la razón» y «Razonable vs. verdadero o la moral de las concepciones del mundo» en Habermas J. y Rawls J. *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós, Barcelona.

HABERMAS, J. (2000a), *Aclaraciones a la ética del discurso*. Trotta, Madrid.

HABERMAS, J. (2000b), *La constelación posnacional*. Paidós, Barcelona.

HEIDENHEIMER, A.J.; JOHNSTON, M. y LEVINE, V.T. (eds.) (1989), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

HEIDENHEIMER, A.J. (1989), «Perspectives on the Perception of Corruption» en Heidenheimer, A.J. *et al*. *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

HEIDENHEIMER, A. J. y JOHNSTON, M. (2000), *Political Corruption.* Transaction Press, Brunswick, N.J.

HEYWOOD, P. (ed.) (1997), *Political corruption*, Blackwell, Oxford.

HUNTINGTON, S.P. (1989), «Modernization and Corruption» en Heidenheimer, A.J. *et al. Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

JIMÉNEZ, F. (1998), «Political Scandals and Political Responsibility in Democratic Spain», *West European Politics*, vol. 21, nº 4: 81-99.

JORDANA, J. (2000), «Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?». *Revista Española de Ciencia Política* vol I, nº 2: 187-210.

KJELLBERG, F. (2000), «Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption». Memorial Article presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, agosto 1-5, 2000.

KOHLBERG, L. (1984), *Essays on Moral Development*. Harper and Row, Nueva York.

LAMO DE ESPINOSA, E. (1997), «Corrupción política y ética económica» en F.J. Laporta y S. Álvarez (eds) *La corrupción política*, Alianza, Madrid.

MÉNY, Y. (1997), *La corruption dans la vie publique*, La Documentation Française, Paris.

MILLER, G. y HAMMON, T. (1994), «Why Politics is More Fundamental Than Economics: Incentive-Compatible Mechanisms are not Credible», *Journal of Theoretical Politics*, 6: 5-26.

MISHLER, W. y ROSE, R. (2001), «Political Support for Incomplete Democracies: Realist vs. Idealist Theories and Measures». *International Political Science Review*, Vol 22, No. 4, 303-320.

MOTA, F. y SUBIRATS, J. (2000), «El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Ciencia Política* vol I, nº 2: 123-158.

NORTH, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

NORTH, D. (1998), «Where have we been and where are we going?» en Benner, A. y Puterman, L. (eds.) *Economics, Values and Organizations*. Cambridge University Press, Cambridge.

NYE, J.S. (1989), «Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis», en Heidenheimer, A.J. et al. (eds), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

OECD (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. OCDE, París.

OLSON, M. (1996), «Big Bills Left on the Sidewalk: Why some Nations are Rich, and Others Poor», *Journal of Economic Perspectives* 10: 3-22.

PECES-BARBA, G.(1995), *Ética, poder y derecho. Reflexones ante el fin de siglo.* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

PUTNAM, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton Univ. Press, Princeton.

RAWLS, J. (1971), *A Theory o Justice*, Harvard University Press, Cambridge, MAS.

RAWLS, J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, Nueva York. Existe traducción al español, *El liberalismo político.* Ed. Crítica, Barcelona, 1996.

RAWLS, J. (1998), «Réplica a Habermas» en Habermas, J. y Rawls, J. *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós, Barcelona.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2001), *La dimensión ética.* Dykinson, Madrid.

ROTHSTEIN, B. (2000), «Trust, Social Dilemmas and Collective Memories». Paper presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, agosto 1-5, 2000.

SAVATER, F. (1998), «Lo moral y lo legal», *El País*, martes 17 de febrero de 1998.

STEWART, D.W. y SPRINTHALL, N.A. (1994), «Moral Development in Public Administration», en Cooper, T.L. (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.

SUBIRATS, J. (1999), *Sociedad civil y responsabilidades colectivas*, Fundación Encuentro, Madrid.

TORCAL, M. y MONTERO, J.R. (2000), «La formación y consecuencias del capital social en España», *Revista Española de Ciencia Política*, vol 1, nº 2: 79-122.

VALLESPÍN, F. (1998), «Introducción» a Habermas J. y Rawls J. *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós, Barcelona.

VALLESPÍN, F. (2000), *El futuro de la política.* Taurus, Madrid.

VARELA ORTEGA, J. (1975), *Los amigos políticos*, Alianza, Madrid.

VILLORIA, M. (2000), *Ética pública y corrupción: curso de ética adninistrativa*. Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid.

WILLIAMSON, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, Nueva York.