



Integridad

Manuel Villoria
Universidad Rey Juan Carlos
manuel.villoria@urjc.es

Resumen

El trabajo constata el soporte moral de la idea de integridad y lo proyecta sobre el funcionamiento y organización de las instituciones públicas. Asimismo, analiza sus implicaciones para el buen gobierno y las características de los marcos de integridad.

Palabras clave

Virtud, buen gobierno, éticas profesionales, sistemas de integridad, marcos de integridad.

Integrity

Abstract

This work states the moral support of the idea of integrity and projects it on the functionality and the organization of the public institutions. Moreover, it analyzes its implications for the good governance and the characteristics of the integrity frames.

Keywords

Virtue, good governance, professional ethics, integrity systems, integrity frameworks.

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

Según Aristóteles (2001) en el Libro II, Cap. VI, la virtud es un hábito, una cualidad que depende de nuestra voluntad, y que está regulado por la razón en la forma que lo regularía el hombre verdaderamente sabio. La virtud es un medio entre dos vicios, que pecan, uno por exceso, otro por defecto y que cuando se posee permite vivir como un ser social, un ser que facilita la vida en común. En consecuencia, aceptando esta concepción aristotélica de la virtud, podríamos decir que la integridad, para que sea virtuosa, debe situarse en un justo medio que le aleje de los excesos y de los defectos. La palabra integristo procede de la misma raíz y expresaría el exceso en la concepción de la integridad, sería un modelo de integridad en el que la coherencia absoluta entre principios y conducta se convierte en razón vital, en el “logos” de la propia existencia, de manera que incorpora una comprehensividad ética que llega a negar la posible existencia de otras formas de entender el bien y que repudia cualquier principio, regla o práctica social que no sean las que marca la propia concepción de la vida buena. Normalmente, el integristo está vinculado a ideas tradicionalistas del origen y ejercicio del poder y a interpretaciones radicales y carentes de matiz de los textos sagrados, por lo que lleva a menudo a posiciones políticas y religiosas fanáticas. Por su parte, la hipocresía expresaría la actitud defectuosa en relación a la integridad; pues la hipocresía, con su doble moral, se caracteriza por la falsedad en el actor, el cual, aunque afirma unos principios y expresa su adhesión a los mismos, incluso mostrando indignación ante su incumplimiento, en su vida privada los incumple sistemáticamente, sobre todo cuando está libre de control social.

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

¹ Diccionario etimológico María Moliner (1983).

1987). Estas prácticas ayudan a la sociedad a funcionar mejor siempre que se respete el bien interno, la razón de ser de esa práctica, lo que la justifica socialmente.

Llevado este concepto al campo de las éticas profesionales, podríamos decir de éstas que son prácticas que ayudan a la sociedad, siempre que sus miembros desarrollen sus actividades de forma coherente con el “bien interno” de las mismas, con lo que las justifica socialmente. La práctica médica tiene como bien interno evitar las enfermedades y promover la curación de los pacientes, la práctica de la administración pública se basa en el servicio al interés general con imparcialidad, etc. Estos bienes internos sólo pueden identificarse y reconocerse participando en la práctica en cuestión, el bien interno es consustancial a su práctica: no existe bien interno sin práctica. Junto a los bienes internos de las profesiones existen los bienes externos; los bienes externos pueden ser alcanzados de muchas otras maneras que con la realización de una práctica concreta. Son bienes externos el dinero, el prestigio, el estatus o el poder. Si se logran, son siempre propiedad y posesión de un individuo. Son típicamente objeto de una competencia en la que debe haber perdedores y ganadores. Los bienes internos, por el contrario, cuando son alcanzados, producen un bien para toda la comunidad. El problema ético aparece cuando los profesionales ponen por delante el bien externo al bien interno de la profesión, cuando, por ejemplo, un médico no piensa en cómo curar al paciente, sino en cómo sacar el máximo dinero del paciente, o cuando un funcionario no piensa en servir el interés general, sino en abusar de la autoridad que se le delega para obtener ingresos que no le corresponden legalmente, por ejemplo, mediante el cohecho. La ética de los servidores públicos, en consecuencia, se basa en tener claro el bien interno de su profesión –el principio del servicio público– y en ser coherentes en sus actuaciones diarias con ese bien interno. Ello conlleva un triple paso, en primer lugar la conciencia del bien interno, en segundo lugar una identificación de los valores coherentes con el mismo y, en tercer lugar, la virtud de la integridad, o el hábito de actuar de forma coherente con los principios y valores asumidos. La integridad consiste precisamente en esa virtud que permite al servidor público actuar cotidianamente de forma coherente con el principio del servicio público y con los valores congruentes con el mismo, como la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, la legalidad, etc. Eso sí, buscando ante el ineludible conflicto de valores el justo medio, el prudente compromiso entre valores deseables.

Finalmente, para favorecer esa integridad en la actuación de los servidores públicos, existe todo un conjunto de instrumentos, procesos y estructuras que integrados holísticamente constituyen marcos de incentivos y constricciones muy útiles y necesarios. Desde una perspectiva operativa, un gobierno íntegro es el que asume e implanta los instrumentos, procesos y órganos necesarios para prevenir la corrupción y fomentar un servicio público coherente con los principios y valores que fundamentan su ética profesional en un régimen democrático. Y, desde esta perspectiva, podríamos considerar principios esenciales del buen gobierno: 1. El respeto y promoción de los derechos humanos en el marco constitucional correspondiente. 2. El servicio al interés general. 3. El respeto al Estado de Derecho y la imparcialidad en la aplicación de las normas. 4. La búsqueda de la eficiencia y el uso correcto de los bienes públicos. 5. La responsabilidad profesional y la humanización de la administración², o la preocupación por los problemas de la ciudadanía, evitando la distancia y la indiferencia burocrática. 6. La transparencia en la actuación pública. 7. La plena disposición a la rendición de cuentas. Desde la

² Concepto usado por Victoria Camps en las “Jornadas de Ética Pública” celebradas en el INAP en 1997.



clara asunción de esos principios, la integridad de los servidores públicos –políticos y funcionarios- consistirá en actuar de forma coherente con ellos.

A estos efectos, queda fuera del debate sobre la integridad la respuesta a la pregunta de ¿qué debe hacer un gobierno? Los fines del gobierno son fruto del debate democrático entre diversas concepciones del bien común, ello llevará a más o menos gastos de defensa, o a mayor o menor protección social, pero lo que está claro es que sin integridad en el gobierno ninguna política cumplirá su fin de servir al bien común, como dice Thompson (1992: 255), precisamente porque hay opciones más importantes para el gobierno que la ética, la ética es la opción más importante. En esta fase, la clave es asumir una ética profesional y, desde dicha ética aplicada, tratar de definir: 1. Cuál/es son los principios (bien interno) y valores esenciales que deben guiar la actuación de los servidores públicos. 2. Qué instrumentos esenciales y complementarios podrían auxiliar en la consecución de una conducta íntegra. 3. Qué procesos y qué estructuras son necesarias también para prevenir la corrupción y promocionar la ética profesional. 4. Qué instrumentos, procesos y estructuras es necesario implantar dentro de cada organización pública y qué factores externos hay que considerar para que el marco funcione. Aquí ya estamos en la fase de la conexión entre buen gobierno e integridad.

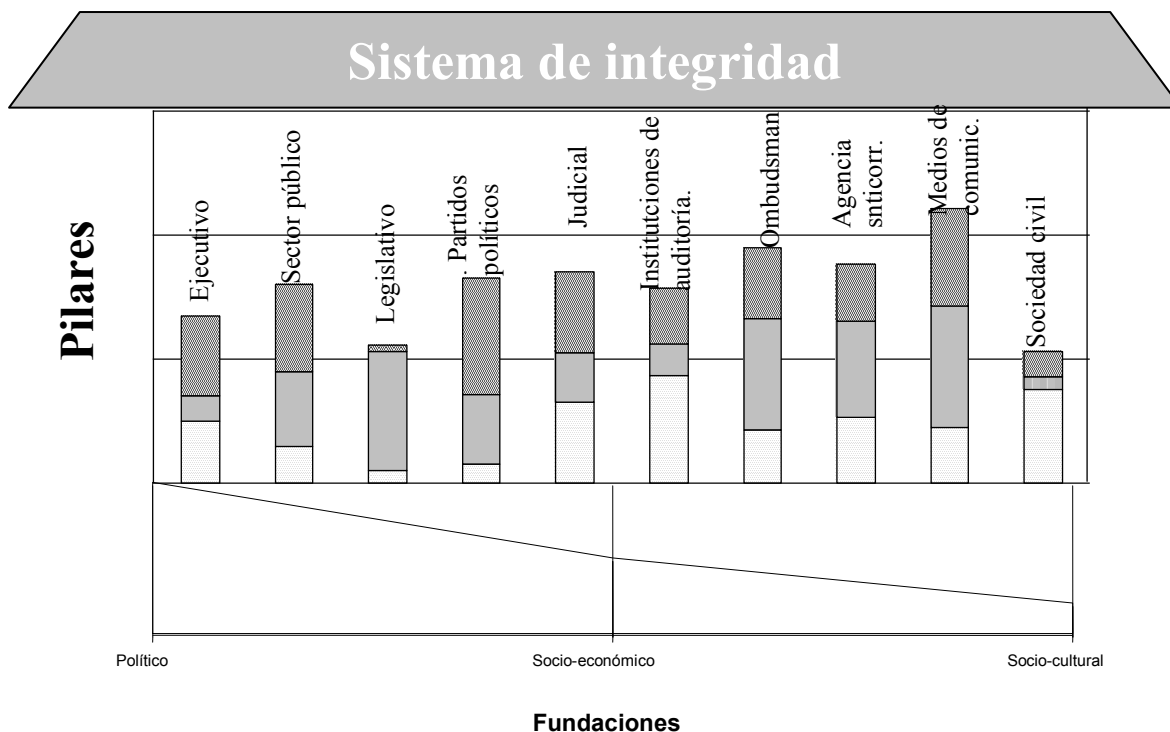
¿Cuáles serían los riesgos para un buen gobierno desde esta aproximación de la integridad democrática? Según Johnston (2009): 1. La debilidad en la *accountability* interna o el exceso paralizante de la misma (Anechiarico y Jacobs, 1996); 2. La debilidad o la parcialidad en la *accountability* externa; 3. La interferencia política excesiva y su utilización partidista; 4. La debilidad de los controles administrativos internos, ya sean sobre ingresos o gastos o sobre el propio reclutamiento de funcionarios; 5. Objetivos inalcanzables, contradictorios, ilegítimos; 6. Insuficiencia clara o inadecuación de recursos para las unidades administrativas; 7. División del trabajo defectuosa, poco clara, propiciatoria de la arbitrariedad y la desresponsabilización; 8. Excesiva y no controlada discrecionalidad; 8. Expectativas sociales inapropiadas o ilegítimas; 9. Clientelismo; 10. Captura de las políticas.

Estos marcos de integridad pueden ser nacionales, locales u organizativos. Es decir, pueden diseñarse para evaluar el conjunto de un sistema nacional o local de gobierno y ver en qué medida previene la corrupción y fomenta la ética profesional del servicio público. O pueden diseñarse para evaluar hasta qué punto una organización pública concreta tiene implantados instrumentos, procesos y órganos que incentiven la ética profesional y desincentiven la corrupción. Los marcos nacionales de evaluación incluyen en el análisis, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un análisis de la cultura cívica de cada país estudiado. De ahí que podamos considerar que es una evaluación con una clara vocación holística y sistémica. Buen gobierno implica buen Estado y buena sociedad. En concreto, los sistemas nacionales de integridad es un proyecto de Transparency International (TI) con el que se pretende analizar y evaluar los sistemas de integridad existentes en muy diferentes países para, a partir del análisis, proceder a realizar toda una serie de propuestas de mejora y consolidación de marcos estables anticorrupción. Los sistemas se basan en un modelo, elaborado por Jeremy Pope (2000), en el que se parte de las “foundations” o cimentaciones, que constituyen los elementos sociales y estructurales sobre los que se asientan las columnas del sistema. Dichas cimentaciones son políticas, como el desarrollo del Estado de Derecho y el desarrollo sustentable de políticas y servicios públicos eficaces y eficientes; socio-económicas, como la calidad de vida del país estudiado; y socio-culturales, como la cultura cívica y la conciencia del problema de la corrupción entre la ciudadanía. Cuando el sistema de valores cívicos es sólido la

indignación con la corrupción es mayor y los pilares se asientan más sólidamente. También un Estado de Derecho consolidado correlaciona con más baja corrupción, al igual que unas políticas públicas eficaces proporcionan un mayor nivel y calidad de vida, lo cual, a su vez, incentiva la confianza intersubjetiva y en las instituciones públicas, con lo que la cultura cívica tiene a reforzarse.

Los pilares del sistema son la voluntad política en el ejecutivo de prevenir y combatir la corrupción; un sector público competente, objetivo e imparcial, con adecuados sistemas de contratación y distribución de subvenciones; la existencia de un Parlamento activo en la promoción de buena gobernanza y en el combate a la corrupción; un eficaz sistema de auditoría y control contable y financiero; partidos políticos comprometidos con la lucha anticorrupción y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente e imparcial, además de competente en la lucha anticorrupción; una defensoría del pueblo y/o varios sistemas de defensa del ciudadano frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; un organismo central en la detección e investigación de la corrupción, así como en la promoción de medidas de prevención de la misma; unos medios de comunicación que se toman en serio la corrupción y la combaten con la investigación y la denuncia; y una sociedad civil bien informada e implicada en la lucha contra los abusos de los poderes públicos y privados (ver figura 1).

Figura 1
Transparency International. National Integrity Framework.



La adaptación de los marcos de integridad al ámbito local empieza también a tener un amplio eco. Así, Leo Huberts, Frank Anechiaricho, Frédérique Six y Judith van der Veer (2008) proponen un marco de análisis comparativo que contiene nueve pasos y que en cada uno de ellos diferencia entre las tareas de descripción y



evaluación. Los nueve pasos del modelo de análisis son los siguientes: (1) los actores que forman parte del sistema local de integridad (SLI); (2) el contexto regulador en que opera el sistema; (3) el alcance del sistema o las áreas de riesgo (¿cuál es el grupo de actores cuya integridad trata de controlarse con el sistema?); (4) la interpretación o definición de integridad que se maneja; (5) la posición y el papel de la agencia local de integridad clave; (6) la presencia de políticas de integridad basadas en el fomento de valores (value driven approach) y/o en la búsqueda de conformidad (cumplimiento) con las normas; (7) presencia y equilibrio entre mecanismos externos e internos de control; (8) el grado de apoyo político y público hacia el sistema; y (9) la eficacia y eficiencia del sistema. Con los primeros cuatro pasos se trata de hacer el inventario de lo que está presente en el sistema en el momento del análisis. Los siguientes tres pasos (5 a 7) examinan el funcionamiento del sistema en términos de roles, mandatos, políticas, prácticas, etc. de los diversos actores del SLI. Por último, los dos últimos pasos analizan el rendimiento del sistema desde el punto de vista de su eficacia, eficiencia y legitimidad.

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

Dada la complejidad del marco, extraeremos sólo algunos componentes del mismo, para que se tenga una idea general de lo que implica (ver figura 2)

Figura 2
Marco de integridad organizacional de la OCDE

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE							
Gestión del Marco de integridad						Contexto de integridad	
Esenciales			Complementarios			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos	Estructuras	Instru-Mentos	Procesos	Estruc-turas	Clima laboral	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales sector privado, etc...

Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas, etc...	Determinar y definir integridad Guiar hacia la integridad Controlar Sancionar e imponer Evaluar	Responsables de la gestión de la integridad	Evaluación del sistema de RR.HH Procedimientos de contratación Gestión Presupuestaria Gestión de la calidad Control interno y externo	Medidas implantadas Porqué evaluar Qué ha pasado Quién evalúa Cómo evaluar Cómo asegurar impacto	Gestores de RR.HH Interven- tores, etc		
--	---	---	---	---	---	--	--

En su conjunto, la existencia de marcos de integridad eficaces, es decir, marcos que propician que los servidores públicos en su conjunto (políticos, funcionarios, jueces...) actúen de forma coherente con los principios del buen gobierno, constituye uno de las apuestas más relevantes para favorecer un derecho legitimado y una democracia que mejore continuamente en su calidad.

Bibliografía

- ANECHIARICO, F. y JACOBS, J.B. (1996), *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press, Chicago.
- ARISTÓTELES (2001), *Ética a Nicómaco*, Alianza, Madrid.
- BENJAMIN, M. (1990), *Splitting the Difference: Compromise and Integrity in Ethics and Politics*, Lawrence, University Press of Kansas.
- CARTER, S. L. (1996), *Integrity*, BasicBooks/HarperCollins, New York.
- COOPER, T.L. (1987), "Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A perspective for Normative Ethics". *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 4. pp. 320-328.
- JOHNSTON, M. (2009), *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*. GOV/PGC/GF (2009)2, OCDE, París.
- MCINTYRE, A. (1984), *After Virtue*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes and Structures and Conditions for Implementation*. GOV/PGC/GF (2009)1, Governance, OCDE.
- POPE, J. (2000), *TI Sourcebook 2000. Confronting corruption: the elements of a national integrity system*. Transparency International, Berlín.
- THOMPSON, D.F. (1992), "Paradoxes of Government Ethics", *Public Administration Review*, 52 (3): 254-259.

