

## ¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI\*

**Manuel Villoria**

“Si de los gobiernos quitamos la justicia, ¿en qué se convierten sino en bandas de ladrones a gran escala? Y estas bandas, ¿qué son sino reinos en pequeño?”

**Agustín de Hipona: *La Ciudad de Dios*, libro IV, cap. 4.**

### I. Introducción

La construcción de lo que hoy llamamos Estado ha sido larga y sinuosa. Normas y gobierno existen en todas las sociedades conocidas, pero el Estado implica un sistema mucho más sofisticado de organización que la mera existencia de un líder tribal con reglas comunes de interacción social. En su origen, los Estados surgen en el momento en que existen excedentes (de grano, por ejemplo) que hay que gestionar (Mulgan, 2007). Seguramente, la guerra es también una de las variables clave para explicarse el nacimiento de lo que denominamos Estado (Bobbitt, 2002), en consecuencia, ese gobierno común surge para garantizar seguridad interna y externa a los habitantes de un territorio. Pero el Estado, a lo largo de la historia, también se ha caracterizado por proveer justicia, bienestar y conocimiento. Por desgracia, en numerosas ocasiones, quienes han ocupado el gobierno del mismo lo han usado para su propio interés, en lugar de servir a sus ciudadanos. Lo que está claro es que un buen gobierno<sup>1</sup> es esencial para explicarse el nivel de libertad, justicia y bienestar de cualquier sociedad. Y el mal gobierno es la variable clave para explicarse los sufrimientos de millones de seres humanos.

Pero siendo tan importante el gobierno para la libertad y felicidad de las personas, parece que, en los últimos tiempos, sobre todo tras las experiencias totalitarias del siglo XX, lo que más nos preocupa es cómo controlarlo, cómo reducir sus poderes y menos qué podemos conseguir a través de él: en suma, qué debe hacer el gobierno para ayudarnos a ser más libres y vivir mejor. Cuanto más se escribe sobre gobernabilidad, gobernanza, calidad del gobierno o calidad democrática (ver, entre otros, Diamond y Morlino, 2004; Kauffman, 2005; Kauffman *et al*, 2007; La Porta *et al*, 1999; Rothstein y Stolle, 2003; Rothstein y Teorell, 2008) más oculto parece que queda el debate sobre los fines del gobierno; cuanto más sabemos sobre el “cómo” debe actuar un gobierno, menos pensamos en el “para qué” debe actuar.

Es cierto que ahora conocemos, de forma más rigurosa que nunca, qué debe hacer un gobierno para ayudar al mercado a desarrollar económicamente la sociedad que dirige: crear las instituciones adecuadas y consolidar el Estado de derecho (North, 1990, 2006; O’Donnell, 2001, 2004b; Villoria y Wences, 2010); y qué debe evitar –sobre todo la corrupción (ver, entre otros, Ades y Di Tella, 1997; Della Porta, 2000; Heidenheimer and Johnston, 2002; Hodgson y Jiang, 2007; Jain, 2001; Mauro, 1995; Rose-Ackerman, 1978, 2001; Tanzi y Davoodi, 2001; Wei, 1997; World Bank, 2006), pero las propuestas normativas finalistas, justificadoras de la acción estatal están quedando diluidas entre las disputas procedimentales. De ahí que Rothstein, en su último libro, nos plantee el desasosiego que le genera observar cómo la literatura sobre gobernanza o calidad del gobierno se está desarrollando sin una teoría política normativa sobre la justicia, la democracia o el papel del gobierno que le dé coherencia (2011, p. 5).

---

\* Conferencia Magistral presentada en Asunción, el 10 de noviembre de 2011.

<sup>1</sup> Cuando usamos la palabra gobierno se presupone que es el gobierno de un Estado moderno.

Tal vez sea consecuencia del éxito ideológico de las propuestas liberal-conservadoras o quizás del fracaso de los regímenes marxistas en su intento de construir un estado emancipador que trajera la utopía igualitaria al mundo real, probablemente una suma de ambas, pero la realidad es que la reflexión sobre fines del gobierno que vayan más allá del análisis de resultados como el desarrollo económico y la eficiencia, la gestión tecnocrática de las crisis, la ausencia de corrupción o la mejora en los procedimientos parece que ha quedado en segundo plano en los estudios sobre gobierno y Administración pública<sup>2</sup>. Y sin embargo, en un mundo en el que el 1% de los adultos controla el 43% de la riqueza<sup>3</sup>, millones de seres humanos siguen sufriendo la maldición del hambre, enfermedades fácilmente evitables y dominación arbitraria, todo ello mientras se sigue sin actuar contra un colapso ecológico que, así las cosas, científicamente parece inevitable.

Por fortuna, estudios recientes sobre los efectos de la desigualdad en la salud, las instituciones, la confianza o el bienestar de las personas (ver Uslaner, 2008; Wilkinson y Pickett, 2010), o sobre la felicidad y las políticas públicas que podrían generarla (Bruni y Porta, 2005; Layard, 2005) o, de nuevo, sobre la justicia (Sen, 2010), entre otros, nos hacen replantearnos los fines del buen gobierno, más allá de las repetidas consignas sobre la ineludible reducción de su papel y la necesaria expansión del mercado (Judt, 2010). Sumándonos a esa ola, con este texto pretendemos humildemente contribuir a reabrir el debate sobre las obligaciones del Estado en el siglo XXI y las condiciones para su éxito.

Con todo esto no queremos decir, como luego insistiremos, que las instituciones no sean esenciales, ni mucho menos, o que los procedimientos no sean importantes, pero se supone que las instituciones buscan alcanzar ciertos fines y no otros, o que los procedimientos se establecen para lograr ciertas metas. ¿Cuáles son las metas de un buen gobierno? ¿Debe lograr ciudadanos más libres e iguales o seres más felices? ¿Es posible combinar ambos fines? Suponiendo que ello fuere posible ¿cómo se articulan ambas metas? Finalmente ¿puede existir un buen gobierno en una sociedad que no sea cívicamente virtuosa? Y, aunque fines nobles sean compartidos por gobernantes y gobernados ¿es posible un buen gobierno sin las instituciones adecuadas? De todo ello hablaremos en este texto que, en resumen, tiene dos objetivos: el primero es el de revisar el concepto de buen gobierno desde una perspectiva normativa, a efectos de tratar de clarificar qué fines debería cumplir, buscando contribuir modestamente a la superación de cierta indeterminación deontológica existente en este ámbito (Wempe, 1998); en segundo lugar, se tratará de situar el concepto en la realidad social y política contemporánea, analizando desde la teoría política empírica, la psicología evolutiva y la sociología analítica las posibilidades de su implantación efectiva.

En cualquier caso, antes de comenzar a desarrollar los argumentos procederemos a exponer algunas opciones epistemológicas y metodológicas que justifiquen nuestras elecciones. Para empezar, el propósito de este trabajo no es el diálogo hermenéutico con una determinada tradición de pensamiento, sea la deontología o el utilitarismo, sino la aplicación de la teoría social contemporánea a un concepto aquí reconstruido desde ambas tradiciones: el de buen gobierno. El argumento es teórico-sistemático, no histórico o hermenéutico.

---

<sup>2</sup> Obviamente, no han quedado en segundo plano en los estudios de Teoría política normativa o de filosofía política. Pero sí creemos que en los estudios de gobierno y Administración estas reflexiones se han dado por supuestas y, con ello, se ha generado una cierta orfandad normativa. Dicha carencia creemos que es, en parte, el origen de la confusión conceptual y metodológica en torno a conceptos como gobernanza, calidad del gobierno o buen gobierno (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2009).

<sup>3</sup> Ver The Few. Special Report on global leaders. *The Economist*. January 22nd, 2011.

Por otra parte, este artículo de revisión se sitúa en el marco de los estudios de teoría política -pues trata de clarificar y refinar conceptos (Máiz, 2009)- y de ética aplicada y, dentro de este segundo ámbito, en los de ética política (Thompson, 1999; Gutmann y Thompson, 2006).

Tercero, el hecho de que se construya un concepto de buen gobierno desde la teoría normativa no debe implicar caer en la falacia naturalista y confundir el deber ser con el ser, promoviendo lo inaplicable. Construir un concepto de buen gobierno muy exigente, alejado de toda posible implantación, carece de sentido para la teoría política. Cuando se plantea la elaboración de conceptos normativos debemos intentar cumplir el criterio metodológico de factibilidad (Domènech, 1998). Por ello, aun cuando se parta, inicialmente, de la premisa optimista y contrafáctica de gobernantes motivados moralmente, contamos con que los políticos pueden también albergar (como el resto de los seres humanos) otras muchas motivaciones perversas. En general, si el coste de ser honesto es muy alto, como lo es en muchos países, el comportamiento virtuoso por parte del político desaparece tarde o temprano (Herreros, 2002), salvo que sea un santo. Mas si para hacer real el concepto elegido necesitaríamos gobernantes que unieran a la competencia la santidad, estaríamos ofreciendo un concepto inaplicable. Políticos competentes no hay muchos, pero santos prácticamente ninguno. Por ello, en el texto intentaremos construir un concepto que, considerando las variables de la naturaleza humana, los datos de entorno social propios de las democracias contemporáneas y las peculiaridades de los dilemas morales en el mundo político, pueda ser implantado.

Cuarto, es preciso reconocer que bajo la rúbrica de buen gobierno caben demasiadas cosas como para que el concepto sea útil sin más. En general, no basta con añadir un adjetivo que es semánticamente atractivo para que todos sepamos qué implica ese “buen” gobierno. Más aún, el buen gobierno puede referirse al gobierno de un Estado moderno –que es el gobierno de referencia en este trabajo-, al gobierno global –entelequia actualmente inexistente- o al gobierno local, aunque éste sea dependiente de la previa existencia del Estado. Y también es importante no confundir buen gobierno con “buen” Estado (pues este concepto incluye también al poder judicial o al legislativo), buen régimen político (que es un concepto también más amplio) o buena Administración (que es un concepto más específico).

Finalmente, en la búsqueda del buen gobierno hemos asumido la opción metodológica del “pluralismo de valores” (Berlin, 1994), lo cual nos lleva a aceptar que puede haber visiones de buen gobierno sostenidas en razonamientos y valores diferentes y sobrevivir al escrutinio de la crítica en partes esenciales de su argumentación. En suma, pueden existir posiciones razonables distintas y, de lo que se trataría, de cara a definir un buen gobierno, es de tratar de integrarlas en la medida de lo posible. Como dice Sen: “La reducción arbitraria de principios múltiples y potencialmente conflictivos a un solitario principio supérstite, mediante la decapitación de todos los demás criterios de evaluación, no es, en efecto, un prerrequisito para alcanzar conclusiones sólidas y útiles sobre lo que se debe hacer (2010, p. 36).

## **II. Sobre el buen gobierno y el gobierno legitimado**

El reto esencial en los debates normativos sobre buen gobierno es tener respuestas consensuadas frente a preguntas como (Ardnt, citado por Johnston, 2009): “¿Qué debe hacer el gobierno? ¿Cómo debería hacerlo? ¿Qué es éxito o fracaso para un gobierno desde esta perspectiva moral? ¿Quién decide y cómo lo que es éxito o fracaso? ¿Sobre qué fundamentos?...”. Un reto que, ya anticipamos, es imposible de superar. No obstante, aun sabiendo que es imposible el consenso, creemos que merece la pena tratar de

definir qué es un buen gobierno en términos finalistas y conseguir reverdecir el debate sobre los fines del gobierno en este momento histórico. Que no haya consenso no debe arrastrarnos al relativismo y al todo vale.

Así pues, el principal problema al que nos enfrentamos tiene que ver con que la bondad o maldad de un gobierno dependen de las teorías políticas y morales y de los valores subyacentes que sostengamos para defender un tipo u otro de gobierno (Arndt y Oman, 2006). Y hoy en día, en el ámbito de la moral, existe un pluralismo enorme, por lo que se hace muy difícil definir un punto de partida común desde el que juzgar la acción gubernamental (Cortina, 2007, pp. 161 y ss). Por otra parte, en el gobierno hay una dimensión de agencia que reta continuamente la dulce acomodación de valores o la coherencia de principios. Benedetto Croce (1952: p. 203) ya lo enunció claramente: “Entender el Estado y la moral es problema teórico que atañe al teórico. Pero el problema del “¿qué hacer?” es problema práctico, del hombre práctico y, por lo tanto, del político y del ético-político”. El aprendizaje de lo que debe ser un buen gobierno tiene un componente histórico ineludible, basado en pruebas y errores y no en meras deducciones lógicas. Además, se es consciente de que el hecho de consensuar unos fines, unos principios y unos valores de referencia para el gobierno no evita a éste el doloroso ejercicio de elegir entre lo bueno, pues los valores defendibles entran en conflicto entre sí a menudo; más aún, cada valor puede tener un conflicto en el interior de sí mismo –por ejemplo, libertad positiva y libertad negativa, en la multicuada teoría de Berlin-; en suma, no es posible la suma agregada de valores maximizados en la toma de decisiones, dado su conflicto. El pluralismo de valores de la sociedad moderna exige, por todo ello, tensas reflexiones interiores para las que no existe una racionalidad superior, sólo la respuesta equilibrada y contextual, justificada, eso sí, con las mejores razones posibles (Abellán, 2009).

Reconocer estos problemas, no obstante su magnitud, no debe arrastrarnos al escepticismo moral en un tema de tanta relevancia. Por ello, en este momento, antes de ir al asunto central, debemos resolver una pregunta fundacional: ¿debe analizarse el gobierno desde la moral? ¿No es un ejercicio superfluo, un mero juego intelectual? La respuesta negativa a la primera pregunta nos lleva a la conclusión de que buen gobierno es el que tiene poder suficiente para controlar un territorio y gobernar, mejor aún, el que consigue la aceptación de sus gobernados, en última instancia, el que está legitimado<sup>4</sup>, no importa cómo ni por qué. Para ver si un gobierno es “bueno”, desde esta perspectiva “realista”, lo esencial, en este momento histórico, sería comprobar las encuestas que nos indiquen el porcentaje de confianza ciudadana que tienen los distintos gobiernos analizados. Ir más allá sería innecesario. Un gobierno autocrático y corrupto, si obtiene el asentimiento ciudadano de una u otra forma, será “exitoso”, pues está legitimado. Como dice Maquiavelo: “en las acciones de todos los hombres, especialmente de los príncipes, donde no hay tribunal al que apelar, se atiende al resultado” (1993, p. 73). El problema con esta opción está, obviamente, no en los resultados en sí, si son valorados por la ciudadanía, sino en la ausencia de una motivación moral subyacente. El buen gobierno debe buscar el bien común de su comunidad y, para ello, debe disponer de poder, en suma, de control y legitimidad (Castells, 2010). Pero el fin del gobierno no debe ser el poder y los resultados un mero instrumento para mantenerlo. Porque un gobierno así motivado incluso abandonará la búsqueda de resultados (por ejemplo, una mejor educación para su pueblo) si ello le pone en peligro su poder.

---

<sup>4</sup> La palabra legitimidad, dice Margaret Levi (2006), es un concepto complejo que incluye demasiados elementos y nadie – ni siquiera el propio Weber- ha explicado cuáles de los varios elementos son necesarios y cómo medir indicadores o su interacción. No obstante ello, Beetham (1991) considera que la legitimidad exige una conformidad legal o coherencia en la actuación con lo definido legalmente, una justificabilidad de las reglas o creencias compartidas sobre las mismas, una evidencia de consentimiento y unos adecuados resultados. Aquí usamos la palabra “legitimado” en el sentido más weberiano, como sinónimo de aceptado.

En suma, el modelo realista asume que el fin del gobierno es el poder, y los resultados y, desde luego, la moral no dejan de ser instrumentos de legitimación que pueden ser abandonados tan pronto sea necesario. De nuevo Maquiavelo lo expone de forma brutal y directa: “Por lo tanto es necesario que un príncipe sepa actuar según convenga, como bestia y como hombre. [...] [S]in ambas naturalezas no podrá mantener su poder” (1993, pp. 70-71)<sup>5</sup>.

El objetivo de este texto, conviene recordarlo, es hablar de *buen* gobierno y no de gobiernos eficaces en sus estrategias de legitimación; un determinado gobierno puede ser exitoso en su legitimación y ser un mal gobierno éticamente (entre otros factores porque puede obtener consentimiento a partir de la manipulación y la ignorancia de sus súbditos). Y viceversa, un gobierno podría ser un buen gobierno éticamente y tener dificultades de aceptación (por ejemplo, una ciudadanía con baja virtud moral podría negarse a aceptar propuestas moralizadoras, como la de una mayor tolerancia religiosa, rebelándose contra un “buen” gobierno). En general, incluso en democracia, los malos gobiernos pueden mantenerse en el poder: la accountability vertical tiene enormes lagunas (Stokes, Przeworski y Manin, 1999); más aún, diversos estudios nos demuestran que gobiernos corruptos pueden ser reelegidos (Jiménez, 2007; Costas Pérez et al., 2011). Pero si el fin del gobierno es el poder sin más, sin principios o valores finalistas que lo sustenten moralmente, nada de esto importaría, estaríamos situados en el más puro relativismo. Lo que rechazamos aquí, así pues, no es que un gobierno pueda usar medios dudosos para fines nobles (Walzer, 1973), lo que exponemos como inaceptable es la indiferencia ante la motivación moral en la acción gubernamental. Lo que implicaría afirmar que política y ética son incompatibles o tienen una relación “trágica” (Aranguren, 1968).

Obviamente, la opción de este texto es la contraria, pues creemos que el gobierno debe tener como objetivo de su conducta el ser un buen servidor de sus ciudadanos, en suma, debe guiarse por criterios morales universalistas para gobernar y no sólo por criterios basados en resultados cortoplacistas para mantenerse en el poder. Según Tugendhat (2001), cuando usamos “bueno” y “malo” en sentido moral no lo hacemos de manera relativa, sino de manera absoluta, en un sentido “gramaticalmente absoluto”, de forma que los juicios morales no son relativos, sino que tienen un significado objetivo, que no hace referencia a la persona que juzga. En consecuencia, si buscamos el “buen” gobierno debemos superar el reto del relativismo. La opción cínica de considerar que lo bueno de un gobierno es que se mantenga en el poder sin importar sus motivaciones últimas ni los medios, nos lleva a un camino sin salida. Implica aceptar sumisamente la trágica metamorfosis por virtud de la cual el gobierno, que debe ser un servidor, se convierte en un amo (Mulgan, 2007). Ciertamente, a lo largo de la historia es una situación bastante corriente, pero las consecuencias para la ciudadanía a largo plazo nunca son positivas. El gobierno surge para servir el interés común, no para servirse a sí mismo a través del abuso, la opacidad o la corrupción; cuando actúa como amo daña a la sociedad y los ejemplos de ello son infinitos: los más trágicos, las numerosas guerras que por intereses dinásticos o por captura de intereses han sufrido innecesariamente tantos pueblos (Wright, 1964).

Dejar el poder en manos de seres amorales es algo que las sociedades civilizadas han rechazado desde siempre. La idea de que los gobiernos tienen la responsabilidad moral de servir a su pueblo se encuentra ya en la milenaria noción china de “mandato celestial”, en el concepto indio de *rajadharma* (los deberes morales del rey) o en la tradición occidental del interés general (Mulgan, 2007, p. 11). Finalmente, es preciso recordar que el propio concepto de gobierno lleva en sí inserta una razón de ser, la de guiar a una comunidad hacia su bien común, si pierde esa razón de ser pierde su bien interno, lo

---

<sup>5</sup> Esta imagen del centauro le sirve a Gramsci, precisamente para explicar su concepto de hegemonía (Gramsci, 1978, p. 36).

que le justifica socialmente (McIntyre, 1981). En consecuencia, hablar de buen gobierno implica hablar de algo más que de un gobierno legitimado, sin negar la importancia de este hecho<sup>6</sup>. Implica hablar de un gobierno que hace lo que “debe” hacer, que sigue una conducta virtuosa, sea por puro deber (deontología) o sea por las consecuencias positivas que busca para la ciudadanía (consecuencialismo). Según Ross (1994), la acción virtuosa es la que se encuentra guiada por alguno de estos tres motivos: el deseo de cumplir con nuestro deber, el deseo de llevar algo bueno al ser y el deseo de producirle a alguien un bien o de evitarle un mal. Veamos a continuación cómo se plasman estas motivaciones en las respuestas clásicas a lo que el gobierno *debe* hacer.

### **III. El buen gobierno debe ampliar los horizontes de libertad de los gobernados**

Para Kant (1989, párrafos 42-44, 2005, pp. 22, 23, 38 y 39), el ser humano en el estado de naturaleza se encuentra sometido a la inseguridad y el miedo, vive en un estado de guerra. En cualquier caso, todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene libertad y racionalidad. La libertad y la racionalidad son el fundamento de la dignidad del hombre y de su condición de persona. Para Kant, el concepto de la libertad de los hombres tiene un aspecto positivo y otro negativo, pues “consiste, al mismo tiempo, en la independencia con respecto a la determinación causal de la naturaleza y en el hecho de darse a sí mismos una ley (autolegislación), es decir, en la autonomía a través de la razón práctica pura” (Sprute, 2008, p. 29) o, dicho de otra forma, en el derecho a no regirse por leyes a las que no haya podido dar su consentimiento. Si no se aceptaran esos principios de dignidad y autonomía, entonces nuestra relación con los otros seres humanos sería apenas instrumental; en otras palabras trataríamos a las otras personas no como sujetos capaces de determinar sus propias acciones y fines, sino como meros objetos de nuestro actuar (Dias, 2004). El problema es que en el estado de naturaleza no hay reconocimiento de la dignidad ni de la libertad en la práctica, pues las leyes naturales que surgen de la razón para regir la coexistencia no son respetadas y la autonomía es pisoteada. En consecuencia, ante los males que supone vivir en un estado de naturaleza, los seres humanos deciden poner límite a su ambición de posesión de cosas y de dominio sobre otras personas, y se dicen: no debe haber guerra, unámonos en un Estado que resuelva, mediante leyes, las disputas que pueda haber entre nosotros y que asegure nuestra libertad.

El Estado, así pues, surge para asegurar la efectiva vigencia de las leyes jurídicas –fruto de la razón– y, en última instancia, la libertad del ser humano. Ahora bien, en Hobbes (1980) el Estado es la consecuencia del miedo a la muerte y de la búsqueda de felicidad, del interés mutuo. En Kant la motivación no puede ser consecuencialista. Es el mandato de la razón práctica que prohíbe la guerra y que prescribe que los seres humanos regulen sus relaciones por normas jurídicas el que lleva al nacimiento del Estado (Pérez Quintana, 2003). Es fruto de la obligación de todo ser humano de actuar guiado por máximas que puedan convertirse en leyes universales. No es una opción basada en el interés mutuo, es fruto del deber moral. Rawls (2007) resume en tres rasgos lo que distingue este pensamiento moral: el orden moral proviene de una fuente interna de la naturaleza humana y de las exigencias mutuas de nuestra vida en sociedad; toda persona razonable tiene la capacidad de conocer cómo debemos actuar y, por último, la moral no tiene una motivación externa, sino que estamos constituidos de tal manera que encontramos en nosotros mismos motivos suficientes para actuar moralmente.

---

<sup>6</sup> En todo caso, como posteriormente veremos, la preocupación por la legitimación del gobierno y por el consentimiento del poder no es algo que pueda quedar obviado en una reflexión normativa; básicamente, porque un gobierno débil, que no controle su propio territorio o que sea continuamente retado en el ejercicio de sus potestades, es incapaz de cumplir la primera obligación de un Estado: proteger a sus ciudadanos. Y, sin seguridad, no puede haber libertad, ni felicidad.

De acuerdo a Pérez Quintana (2003), en definitiva, el Estado para Kant es la condición de posibilidad del derecho, es el garante del orden jurídico mediante su posibilidad de coerción. El Estado no se justifica por los intereses de los individuos, sino por la salvaguardia de la coexistencia de las libertades. Siguiendo con esta argumentación deontológica, el derecho no puede tener por fin la felicidad, pues cada quien la obtiene a su manera y el derecho debe ser universal. El objeto del derecho no es el hombre como ser con necesidades a ser cubiertas, sino el hombre como ser libre. De ahí la crítica de Kant (1989) al absolutismo ilustrado de Federico II, pues trata a los súbditos como niños que no saben cómo lograr lo que les interesa. Al pretender hacer feliz al pueblo, el Estado se hace déspota. Según Kant, al ser humano lo que le interesa es la libertad, la cual le permitiría buscarse la felicidad por sus propias vías.

Siguiendo esa línea argumentativa y llevándola a sus extremos, Nozick (1974) se preguntaba si la felicidad podría ser la misma para todos los miembros de la raza humana, considerando las enormes diferencias que hay entre personas como Einstein o Marilyn Monroe. Una única visión de la buena vida, guiada por el Estado, siempre será opresiva. En consecuencia, el Estado debe aportarnos la máxima libertad posible para que cada cual siga su camino a la felicidad o a lo que estime oportuno como fin de su vida. Y el papel del Estado se limitaría a garantizar el orden y a aplicar las leyes que nos permitan ser libres. La única idea de igualdad que existe tras esta concepción es la de igualdad ante la ley. Si todos los ciudadanos son libres todos son iguales, todos pueden obligar a todos y nadie puede obligar a otro sin obligarse él mismo. Quien es obligado pero él no puede obligar es tratado como un medio y no como ser libre. De ahí que el Estado no pueda intervenir en la propiedad privada ni siquiera para fines que pudieran considerarse justos, pues actúa contra la libertad y autonomía de alguien que no puede, a su vez, obligar al Estado.

Esta lectura conservadora de la concepción kantiana del Estado y de sus fines ha sido sólidamente rechazada por numerosos filósofos políticos que se insertan en esta tradición deontológica. Su principal problema es ver la autonomía sólo frente al Estado y, cerrar los ojos frente a la esclavitud que la sociedad o el mercado pueden generar en el ser humano. Si entendemos la libertad como el derecho a seguir nuestro proyecto de vida sin ser dominados arbitrariamente (Pettit, 1999), es obvio que en el mercado laboral, en las relaciones de género, en la vida social el ser humano puede ser dominado arbitrariamente y la responsabilidad del gobierno, como promotor de la libertad es evitarlo. ¿Qué decir de un sistema de mercado global que impone leyes a los pueblos, les guste o no a estos?

Vamos a exponer ahora muy brevemente la visión de Rawls y Habermas sobre los fines últimos del Estado. Ambos tratan de justificar la existencia de unas normas válidas para todas las persona aunque estas mantengan ideas distintas sobre los valores que deben orientar su vida. El punto de vista moral –la imparcialidad- se erige así en el fundamento desde el cual se justifican las normas o principios morales. Una vez definidas esas normas, el Estado debe guiarse por ellas y tratar de hacerlas reales. La clave de la reflexión rawlsiana está en tratar de definir cuáles serían los principios que en una situación ideal de deliberación establecerían seres humanos libres e iguales, autointeresados pero no envidiosos, como guías de su convivencia. En concreto, Rawls, desde el constructivismo kantiano, cree que la ética no debe buscar la verdad, sino los principios más razonables –aquellos que permiten mejor el acuerdo- para nosotros, en tanto que personas libres e iguales, y miembros plenamente cooperativos de una sociedad democrática (Rawls, 1980) y, en función de ello, el “buen” gobierno sería aquel que actúa de forma coherente con estos principios, el que hace lo que *debe* hacer de acuerdo a esos principios de justicia. Los principios a los que se llegaría tras el sofisticado modelo que Rawls construye (posición

originaria con velo de ignorancia más principio maximin) serían: “Primer principio: Cada persona tiene un derecho igual a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales compatible con un esquema similar de libertades para todos. Segundo principio: Las desigualdades económicas y sociales tienen que cumplir dos condiciones. Primero, tienen que vincularse a cargos y posiciones abiertos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y segundo, deben ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad” (2005, p. 291). El primer principio prima sobre el segundo y, en el segundo, el principio de igualdad de oportunidades sobre el de diferencia.

Ciertamente, estos principios de justicia son indisponibles pues, de nuevo, los seres humanos y también los gobernantes deben actuar de acuerdo a principios universalizables por deber, no porque nos interese para lograr otros fines. Estamos, así pues, ante una visión deontológica del buen gobierno, en la que con palabras de Rawls: “Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. Es por esta razón por la que la justicia niega que la pérdida de libertad para algunos se vuelve justa por el hecho de que un mayor bien es compartido por otros”. (Rawls, 2000, p. 17-8). O como dice Dworkin (2003), otro filósofo de tradición kantiana, los derechos son triunfos que el individuo tiene frente a la mayoría, y esos derechos básicos no pueden ser sacrificados en aras del interés de los más. Esto supone una sociedad en la que, por un lado, “cada uno acepta y conoce que los otros aceptan los mismos principios de justicia” (2000, p. 4) y, por otro, que las instituciones básicas satisfacen estos principios. El ideal es que todas las perspectivas individuales a través de la deliberación confluyan en un mismo esquema –consenso por superposición-, en suma, que todos “lleguen juntos a principios regulativos que cada uno pueda afirmar por vivir de acuerdo con ellos, cada uno desde su propio punto de vista” (Rawls, 2005, 514). Pero ello exige, además, seres dotados de agencia, de capacidad para deliberar y para actuar de conformidad a los principios regulativos obtenidos a través de la propia deliberación, como muy bien recordó Sen (1992) a Rawls. Y seres con una virtud cívica altamente desarrollada que les permita asumir tales niveles de altruismo y solidaridad como los exigidos por los principios de justicia rawlsianos. En conclusión, el Estado, por deber, debería llevar adelante estos principios a través de sus políticas y programas, es decir, debería garantizar todo el sistema de libertades propias del liberalismo, debería desarrollar políticas sociales y educativas que garantizaran la igualdad de oportunidades (y las capacidades suficientes como para actuar libremente y desarrollar autónomamente cada modelo de vida, añadiría Sen) y debería tener políticas redistributivas que aseguraran a cada persona unos bienes básicos que les permitan vivir con dignidad y ser autónomos.

Por su parte, Habermas, en el marco de esta tradición kantiana, afirma que "sólo pueden exigir validez aquellas normas jurídicas que pueden encontrar el asentimiento de todos los miembros de la comunidad jurídica, en un proceso discursivo de creación del derecho que, a la vez, ha sido constituido legalmente" (1995: 132). En consecuencia, si tenemos una regulación jurídica que brote de la comunicación entre sujetos libres en un ámbito libre de coacciones, dotados de información y guiados por las argumentaciones más adecuadas (principios del discurso), tenemos un Derecho legitimado, un Derecho que se puede imponer coactivamente y ser moral, al tiempo. Con ello hemos conectado la esfera pública con el poder, en última instancia hemos conectado derechos humanos con soberanía. " La legitimidad de la ley depende entonces en último término de un acuerdo comunicativo: como participantes en discursos más o menos racionales, en negociaciones más o menos justas, los asociados bajo la ley deben ser capaces de examinar si una norma propugnada obtiene o puede obtener el acuerdo de todos los posibles afectados. La conexión interna entre la soberanía popular y los derechos humanos que estamos buscando consiste en el hecho de que los derechos humanos establecen con precisión las

condiciones bajo las que las diversas formas de comunicación necesarias para la elaboración de la ley políticamente autónoma pueden institucionalizarse legalmente" (Habermas, 1998: 279). Estas afirmaciones nos llevan a la afirmación de que el buen gobierno debe generar las condiciones para que exista una esfera pública donde se debata en condiciones de libertad e igualdad, debe propiciar la deliberación entre seres libres e iguales sobre los asuntos públicos más relevantes y sobre los lineamientos estratégicos básicos del país y debe ser extremadamente respetuoso con las leyes que surgen de ese acuerdo comunicativo.

No disponemos de espacio para debatir las numerosas diferencias entre las diferentes opciones deontológicas, en todo caso, sí vemos que el buen gobierno que surge de las aquí recogidas *debe* en todo caso respetar la dignidad y autonomía del ser humano, más allá de la felicidad del mayor número o de las consecuencias que se deriven de ello y, de acuerdo a la visión progresista, debe propiciar unas condiciones institucionales, sociales y materiales que permitan la deliberación entre seres verdaderamente libres e iguales en busca de su autogobierno. Todo ello demandaría una serie de componentes de este buen gobierno que superan los criterios que el Banco Mundial establece para la buena gobernanza. De ahí que el PNUD (2002) dé el salto y afirme, muy influido por la teoría de la capacidad de Amartya Sen (1992) lo siguiente: "Más allá de los argumentos en pro de una 'governabilidad adecuada' que exige una transparencia reguladora y la eficiencia de la gestión para el crecimiento, el Índice de Desarrollo Humano 2002 bosqueja una amplia concepción de lo que constituye una gobernabilidad adecuada. No significa únicamente liberar a las sociedades de la corrupción, sino también otorgar al pueblo los derechos, los medios y la capacidad para participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas y para hacer que los gobiernos sean responsables de sus actos. Significa que la gobernabilidad ha de ser justa y equitativa, y, ante todo, democrática".

Dicho todo esto, procederemos ahora a una breve crítica a esta opción en función de nuestro tema de análisis. En primer lugar, creemos que es imposible que un gobierno hoy actúe sin considerar las consecuencias de sus decisiones, máxime en un mundo globalizado y de economía interdependiente, donde los efectos pueden ser tan extensos. Si por seguir principios que considera universalmente válidos genera un daño intenso a la comunidad, su actuación no parece defendible éticamente, considerando su rol (Coady, 2009, p.10). En suma, podríamos ser más indiferentes a las consecuencias cuando los efectos negativos recaen exclusivamente sobre nosotros, pero debemos mostrarnos más sensibles cuando recaen total o parcialmente sobre los demás (Tena, 2010). En segundo lugar, las máximas universalizables pueden ayudar poco a un gobierno a la hora de tomar decisiones cuando se lidia con máximas igualmente universalizables pero incompatibles (Pettit, 1997). Por ejemplo, la defensa del orden y la defensa de la justicia; en este caso Kant, como Goethe, prefiere la injusticia al desorden, al rechazar toda revolución frente al soberano injusto, pues destruye el orden jurídico (Sprute, 2008). Pero ello es incoherente con su propia defensa de la dignidad humana. Tercero, en relación a Rawls, como ya dijimos, los programas que operativizan el principio de diferencia se asientan en inferencias complicadas y en juicios intuitivos que exigen evaluar información compleja sobre asuntos sociales y económicos escasamente comprendidos (2005), además de que, como dice Cohen (1997), una sociedad justa requiere de un cierto *ethos*, requiere que sean justas también las elecciones personales de los individuos que la componen, lo cual exige un camino previo de educación moral del que estamos bastante alejados.

En relación a la opción deliberativa las críticas son también numerosas (Arias Maldonado, 2007, pp. 46 y ss; Dias, 2004; Jorba, 2006). En primer lugar, no siempre la deliberación genera consenso, en ocasiones podría incluso exacerbar el conflicto, todo depende de factores contextuales. Segundo, los mejores argumentos ajenos no siempre transforman las preferencias propias, pues la deliberación incluye, como el propio Habermas reconoce, aspectos morales, éticos y pragmáticos, sobre estos últimos es posible el acuerdo, pero sobre valores y creencias es muy difícil que existan cambios. Tercero, la deliberación incorpora una visión idealizada de la capacidad de racionalidad del ser humano; las personas no siempre reconocemos el mejor argumento, tenemos permanentemente emociones y marcos cognitivos que nos condicionan; además, las personas tienen diferentes capacidades para argumentar, aunque tengan oportunidades iguales para expresarse, por lo que los más dotados para la retórica tienen mayores posibilidades de triunfar argumentativamente. Cuarto, hay seres humanos que por su edad, o por sus enfermedades no puede participar en procesos deliberativos, en esos casos ¿quién defiende sus intereses? ¿Y los posibles defensores de los menores, los discapacitados mentales o las generaciones futuras expresan realmente lo que estos seres humanos desearían? Quinto, todo gobierno tiene que tomar decisiones en las que el tiempo para la consideración de alternativas es muy reducido y, en esos casos, la deliberación es inviable. Sexto, la lucha por el poder, ineludiblemente inserta en la dimensión gubernamental de la política, es obviada, con lo que conflictos morales esenciales no son considerados. Séptimo, una cooperación profunda entre ciudadanía y gobierno en la toma de decisiones impide la accountability del gobierno y la exigencia de responsabilidades por sus errores. Aunque la doble vía de Habermas entre la deliberación en la esfera pública y la toma de decisiones en el gobierno es atractiva teóricamente, en la práctica no existen puentes reales que conecten una y otra, de forma tal que puede existir deliberación sin que existan toma de decisiones coherentes con ella (Squires, 2002, pp. 22-23). Octavo, la sociedad del “infotainment” y la tendencia a la manipulación mediática hacen difícil generar el clima de imparcialidad necesario para la deliberación. Noveno, hay decisiones muy técnicas en las que la ciudadanía no puede deliberar sin una ayuda gubernamental y de expertos en la traducción de los términos y valores en juego (pero la traducción puede implicar traición). Décimo, hay hoy en día muchas decisiones que se toman en el marco de las relaciones internacionales e intergubernamentales y que marcan el campo de juego de la deliberación, achicándolo en ocasiones demasiado.

No obstante lo acertado de estas críticas, no deben llevar a pensar que deliberar sea algo inútil y que por ello esté justificada la mera imposición como forma de gobierno, sino que más bien tiene que llevar a admitir las limitaciones de la deliberación y a considerar que no siempre es posible abrir semejante procedimiento. La deliberación sirve, más que como un instrumento para la toma de decisiones, como un elemento informador de las mismas, un método que ayuda en la formulación de políticas y en su evaluación y, sobre todo, en la definición de los principios constitucionales (Hardin, 1999). La perspectiva deliberativa expresa un ideal normativo y regulativo que exige un cambio cultural para operar realmente, para ello es preciso que la sociedad civil, en el nivel micro, amplíe sus espacios comunicativos y que el gobierno, en el nivel macro, aporte dirección y fomenta cambios institucionales que incentiven la deliberación (Jorba, 2006) y las condiciones sociales y económicas que permitan que sea entre seres libres e iguales. Mas mientras las condiciones ideales deliberativas no se den y las bases culturales de la virtud cívica no estén sólidamente ancladas, el gobierno –además de construir a largo plazo esa sociedad bien ordenada y justa- tiene que tomar decisiones en nombre de la comunidad y la clave ética es que tome aquellas que, respetando los principios de libertad y autonomía, produzcan las mejores consecuencias y eviten los mayores males: siguiendo la lógica del imperativo categórico deben actuar siempre de manera que su acción contribuya al máximo bien de la especie, empezando por su

propia comunidad. Pero la concreción de ese máximo bien no puede estar sesgada. Esto nos lleva a que la clave de la toma de decisiones gubernamental, desde la moralidad, es la imparcialidad y para ello la deliberación con los afectados es clave.

Precisamente esa preocupación por la imparcialidad en la determinación del interés común llevó a Kant a rechazar la democracia directa; Kant cree que sólo el representante puede actuar en nombre de todos y considerar la voluntad general, pues la asamblea expresa los fines empíricos, la suma de intereses parciales no la voluntad común. La mayoría expresa el interés de la mayoría, el general sólo lo puede expresar el monarca. El representante, a la hora de decidir en nombre del pueblo, debe atender a cómo deberían decidir los ciudadanos, no a cómo deciden. El mandato para el representante es según Kant: “Legisla de tal manera que tus leyes podrían haber emanado de la voluntad unida del pueblo”. El Estado republicano es, en consecuencia, administrado según leyes análogas a las que el pueblo se hubiera dado a sí mismo conforme a principios jurídicos universales (Kant, 1994, p. 91)

Obviamente, esta pretensión kantiana hoy en día sería difícilmente aceptable, dado que implica un rechazo a elementos básicos del régimen constitucional democrático, pero sí plantea la esencia del problema: nuestros gobernantes deben buscar el bien común desde la imparcialidad. Con una matización muy bien expresada por Barry (1997): no se puede ser imparcial con lo injusto. Su fundamento es la teoría de Scanlon que, desde el contractualismo, establece que los juicios acerca de lo correcto o incorrecto son juicios acerca de lo que estaría o no permitido por unos principios que no podrían ser rechazados razonablemente por personas a quienes moviese el objetivo de encontrar unos principios de regulación general de la conducta. Un acto gubernamental es incorrecto si, y sólo si, cualquier principio que lo permitiera fuera susceptible de ser rechazado razonablemente por personas con la motivación descrita (Scanlon, 2003). Lo esencial, así pues, no es determinar lo bueno, que es siempre abierto y contingente. Lo fundamental es definir lo malo -definición que es posible incluso con carácter universal-y prohibirlo (por ejemplo, la discriminación racial); así como combatir poco a poco las condiciones que impiden la imparcialidad (desigualdad de oportunidades, dominación arbitraria). La imparcialidad, por su parte, implica dar a todos iguales posibilidades de defensa de su concepción del bien, no tomar posición previa, una neutralidad que es fruto de un moderado escepticismo combinado con un compromiso de encontrar términos razonables (Barry, 1997, p. 238).

En consecuencia, una constitución justa se debe establecer de tal modo que todas las decisiones importantes se tomen con métodos que hagan presentes las condiciones de imparcialidad. Y estas condiciones implican que los procesos de toma de decisiones son equitativos en la medida en que todos los implicados están bien informados y han expresado sus intereses y perspectivas con igual fuerza y eficacia. Son equitativos en la medida en que lo que se considera un buen argumento no depende de la identidad social de la persona que lo presenta. Y son equitativos en la medida en que aspiran al consenso donde sea posible y, donde no lo es, trata a todo el mundo igual -por ejemplo dando a cada uno un voto- (Barry, 1997, p. 162). Esta teoría de Barry añade un elemento importante a la concepción del buen gobierno, tampoco considerada por el Banco Mundial, y es la inexistencia de discriminación y la generación de vías participativas equitativas para la definición de las políticas públicas. Pero, finalmente, tampoco nos resuelve el problema de qué debe hacer el gobierno cuando no puede consultar. En ese caso, guiarse solamente por el voto introduce un elemento de faccionalismo difícilmente compatible con la deontología y, en todo caso, difícilmente operativizable (no se puede votar cada vez que hay un conflicto de intereses). Por todo ello, creemos que puede ser útil, como criterio “second best”, buscar unos valores de referencia que sean imparciales para los afectados y que

guíen a los gobernantes en su toma de decisiones. Estos valores deberían surgir de la investigación sobre la naturaleza humana y lo que la gente valora generalizadamente (Pettit, 1997). Y ahí es donde aparece la felicidad.

#### **IV. El buen gobierno debe buscar la felicidad de los ciudadanos**

En las teorías que consideran que el gobierno debe buscar con sus actuaciones la felicidad de sus ciudadanos existen dos tradiciones distintas. En primer lugar, la tradición clásica aristotélica. Por ejemplo, para Aristóteles (2001, libro I, cap. 2), la política y la moral son las ciencias prácticas que se complementan para alcanzar el bien del hombre. La moral indica lo que es conveniente hacer para el hombre en su persecución del bien, ordenando las inclinaciones y las acciones a través de la razón, y la política ordena la sociedad para alcanzar el bien común legislando lo que se debe hacer y evitando lo que no conviene. El bien del individuo, además, se identifica con el bien de la polis.. El buen gobierno aristotélico es fruto y genera a su vez ciudadanos virtuosos que, gracias a ello, consiguen la “eudaimonía”. En cualquier caso, no es este el concepto de felicidad que sirve de referencia a este texto, sino el utilitarista.

Comencemos la argumentación sobre el utilitarismo con unas breves reflexiones desde la psicología evolutiva. Si aceptamos los contenidos esenciales de la teoría de la evolución, como la inmensa mayoría de la comunidad científica hace, tendremos que reconocer que no está inserta en la naturaleza humana una especial predisposición a actuar de forma altruista. La teoría de la selección natural (ver Wright, 1995) nos enseña que los seres humanos, como seres vivos, luchamos por la supervivencia en un entorno en el que sólo los más fuertes –los que se adaptan mejor- sobreviven. Los miles y miles de genes que influyen nuestra conducta –genes que crearon el cerebro y gobiernan nuestros neurotransmisores y otras hormonas, es decir, nuestros órganos mentales- están aquí por una razón. Y esa razón es que facilitaron a nuestros antepasados la transmisión de sus genes a la siguiente generación. Los genes que facilitan mayormente la supervivencia y reproducción son los que se expanden mayormente entre la población. Si la teoría de la selección natural es correcta, esencialmente todo lo que tiene que ver con la mente humana se puede entender en dichos términos. En suma, los deseos de supervivencia, de poder, de seguridad son parte inseparable del ser humano. Pero, por ello mismo, el ser humano también ha aprendido, probablemente por factores aleatorios, que determinadas conductas de apoyo mutuo facilitan más la supervivencia que otras egoístas; esencialmente, ha aprendido que la reciprocidad y la cooperación también nos ayudan a sobrevivir. La conclusión es bastante deprimente, los seres humanos actuamos cooperativamente no por deber, sino por interés mutuo, como ya Hobbes (1980) anunció. ¿Dónde queda la virtud, el respeto profundo al otro? Sólo en nuestra capacidad de construcción social y de rebelión contra esa fuerza ciega que nos arrastra. La teoría evolucionista nos viene a decir, al final, que la ética se construye contra los genes y tiene como objetivo poder establecer juegos de suma no cero (Wright, 1995) entre seres humanos obligados a convivir. En resumen, como diría Stuart Mill, si la naturaleza es obra de Dios, su mandato debe ser que la enmendemos y no que la imitemos.

Para el utilitarismo: “Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure” (Bentham, 2000 [1781]: 1). El ser humano busca la felicidad o el bienestar y huye del dolor. La búsqueda del bienestar propio es coherente con la teoría evolucionista, Pero el evolucionismo también nos diría que la búsqueda de la felicidad ajena, si se produce, es porque nos interesa. ¿Por qué debería yo preocuparme de la felicidad ajena? La respuesta es que si yo procuro tratar bien a los demás

seguramente aumento su felicidad, pero ello llevará a que ellos me traten bien a mí y, en conjunto, todos estemos mejor. La práctica generalizada del utilitarismo genera sociedades con mayor bienestar. En definitiva, el código moral utilitario tiene como fin maximizar la felicidad global, no sólo la felicidad propia. Por ello, la mejor sociedad sería aquella en la que las personas fueran más felices y sufrieran menos. La consecuencia para nuestro tema de debate es sencilla: el mejor gobierno es aquel que a través de sus políticas públicas consigue la mayor felicidad para el mayor número (*the Greatest Happiness principle*). El problema, como diría Kant, es que la felicidad humana es un estado complejo y evasivo. ¿Qué genera felicidad? Durante mucho tiempo se ha entendido que la felicidad correlacionaba con los ingresos materiales. De ahí que un buen gobierno debería preocuparse de asegurar el crecimiento económico a toda costa. Como quiera que ese crecimiento se producía, de acuerdo con la teoría económica clásica, cuando el mercado funcionaba autónomamente, lo mejor era que el Gobierno no interviniera y dejara al mercado funcionar. Cuando se comprobaron los efectos negativos de ese *laissez faire* se defendió que la labor del Gobierno debería ser corregir las imperfecciones del mercado y asegurar flexibilidad y movilidad laboral. Tras bastantes años de crecimiento económico en los países más ricos, la sorpresa ha sido que la mayor riqueza no correlaciona con mayor felicidad (Brickman y Campbell, 1971; Easterlin, 1974; Hirsch, 1977). Una vez superado el ingreso de subsistencia, la obtención de felicidad no está vinculada ineludiblemente a una mayor riqueza, hoy podemos afirmar que hay otros factores mucho más importantes (Haller y Hadler, 2006). Más aún, la propia dinámica de la sociedad de mercado, con el desarrollo del individualismo y la entronización del egoísmo ensimismado, genera insatisfacción y reduce nuestras posibilidades de felicidad (Hamilton, 2006).

La investigación social a través de las encuestas y la neurociencia, con el monitoreo del cerebro, nos permiten hoy medir la felicidad con bastante validez y fiabilidad. Los estudios empíricos llevados a cabo parecen indicar que los siete grandes factores que más afectan al bienestar subjetivo son (Layard, 2005): relaciones familiares, situación financiera, trabajo, comunidad y amigos, salud, libertad personal y valores personales. En suma, la ciencia de la felicidad avanza y ahora la clave para el buen gobierno, desde esta perspectiva utilitarista, debe ser analizar todos los factores que realmente correlacionan con felicidad e infelicidad y trabajar sobre ellos para asegurar un bienestar social (*social welfare*) mayor y más equilibrado (Bruni y Porta, 2005).

Todo ello, de cara a las políticas y decisiones públicas, nos marca unas pautas, como, por ejemplo (Layard, 2005): 1. La política económica cuyo objetivo último sea mejorar los niveles de felicidad tendría que buscar el *pleno empleo* pero con una *disminución de la jornada laboral*, aunque ello se traduzca en crecimientos inferiores en la cifra del PIB y en la productividad por empleado. 2. Las medidas de “*apoyo a la familia*” y las de ayuda a los dependientes son esenciales para lograr familias armoniosas que nos aporten felicidad. 3. Es necesario consolidar un sistema educativo menos obsesionado por la idea de que la vida es una lucha competitiva y que asuma y promueva, en la teoría y en la práctica, valores como la confianza, la solidaridad y el altruismo. 4. Hay que promover buenas políticas sanitarias, sobre todo aquellas que disminuyan el nivel de sufrimiento de los enfermos mentales. 5. Hay que reconocer el papel de los impuestos en la consolidación de sociedades solidarias, que limiten “la carrera de ratas” en que se ha convertido nuestra sociedad. 6. Hay que eliminar la paga por rendimiento pues destruye lazos solidarios y no mejora la productividad. 7. Es preciso limitar la movilidad laboral, que destruye los lazos comunitarios y fomenta la delincuencia. 8. Es esencial reducir la desigualdad.

Recientemente, por ejemplo, se ha demostrado con abundantes datos que la desigualdad es productora de baja calidad en las relaciones sociales (Wilkinson y Pickett, 2010). Así, en los Estados más desiguales de Estados Unidos, entre el 35 y el 40% de la población reconoce que no confía en los otros, mientras que en los Estados más igualitarios se sitúa en el entorno del 10%. La violencia y la competición por el “estatus” son también mayores en los países más desiguales. Los efectos de la desigualdad sobre la salud, además, son demoledores. Cuanto mayor es la desigualdad y mayores diferencias de estatus existen, mayor es la amenaza de evaluación, la inseguridad de estatus y la competitividad individualista. Todo ello genera infelicidad. La consecuencia no es que todo tipo de política que persiga la igualdad genere felicidad. Pero sí existen datos que nos indican que ciertas sociedades que tienen un modelo de Estado de bienestar, con unas características comunes y bastante identificables -“*the universal welfare state*” (Esping-Andersen 1990)-, son también los que tienen los mayores niveles de felicidad y de igualdad en el planeta (Paceck y Radcliff, 2008). En suma, que el Estado de bienestar universalista genera igualdad económica y social, equidad y sentido de pertenencia y todo ello, unido a la alta confianza intersubjetiva generalizada y la baja corrupción, genera felicidad (Rothstein, 2010).

En todo caso, el utilitarismo ha superado dos de las críticas más consistentes que se le hacían: la de que no era capaz de definir rigurosamente la felicidad y la de que no sabía cómo medirla. No obstante, a nuestros efectos, sigue latiendo el problema de qué pasa cuando existe conflicto de intereses y la felicidad de la mayoría se consigue con el sacrificio de derechos básicos de la minoría. ¿Cuál es el límite en el sacrificio en beneficio de la mayoría? Un ejemplo muy actual puede ayudarnos a entenderlo; Imaginemos que la expulsión de un grupo minoritario de una sociedad (como los gitanos de origen rumano en Francia o los inmigrantes hispanos en Arizona) puede acarrear una satisfacción mayor, considerada la sociedad en su conjunto. Desde el punto de vista utilitario estaría justificado, pues la suma de satisfacción general sería mayor en este caso, aunque fuera a costa de la violación de derechos básicos de ese grupo minoritario. Desde esta perspectiva, serán racionales –es decir “buenas” racionalmente- todas las acciones que nos aseguren seguridad y control, máxime en estados de crisis o de temor colectivo, pues aportan felicidad colectiva. Los medios pueden no importar si el fin se consigue.

Otro peligro del utilitarismo es su posible fusión con el ideal del gobierno autoritario-tecnocrático; en él, la política se somete a los dictados de una razón instrumental que no admite participación ciudadana, ni discrepancia en torno a valores. Buen gobierno sería, en este caso, el que gobierna efectivamente, el que controla su sociedad a través de los instrumentos técnicamente más útiles y le aporta soluciones que generan felicidad científicamente medida. El problema con estas versiones de buen gobierno, es que busca una legitimidad de outputs pero obvia la legitimidad de inputs (Goodin, 2003). No estamos ante el relativismo del poder por el poder, como antes vimos, pero sí ante un poder que obvia la libertad y el principio de autonomía. La última reunión anual del Congreso Nacional del Pueblo en China estableció un programa a cinco años con el objetivo de lograr una China feliz. Los índices de felicidad en las regiones y municipios empiezan a ser uno de los criterios de éxito gubernamental en la potencia asiática<sup>7</sup>. Lo preocupante éticamente es que estas versiones autoritarias de un utilitarismo mal entendido podrían tener un apoyo ciudadano en ciertas circunstancias.

---

<sup>7</sup> “Don’t worry, be happy”. *The Economist*, March 19<sup>th</sup> 2011.

Sin embargo, Stuart Mill fue un gran defensor de las libertades y los derechos individuales, aunque su defensa siempre se basó en el principio de utilidad. Pensaba que el derecho a disentir y a que las minorías fueran toleradas, aunque la mayoría considerase que su supresión fuera en beneficio del grupo como totalidad, debía prevalecer, puesto que a la larga el respeto de los derechos individuales acarrearía una mayor felicidad a la sociedad (2002). Según el utilitarismo de la regla, que es el que promovía Stuart Mill, lo que hay que considerar es si la regla que seguimos tiene o no buenas consecuencias; no debemos considerar actos aislados. El buen gobierno debe buscar la mayor felicidad para el mayor número, pero esta mayor felicidad se consigue a largo plazo siempre respetando una serie de reglas como la democracia y los derechos humanos, según esta versión del utilitarismo. Aunque existen importantes diferencias de fondo con el deontologismo, creemos que el utilitarismo de la regla aporta una teoría extraordinariamente útil para definir los fines y límites del buen gobierno y no muy alejada en resultados finales prácticos a los que surgirían del deontologismo.

## **V. Buen gobierno y buena sociedad.**

En todo caso, los ideales deliberativos y sociales o la preocupación por la felicidad colectiva nos sirven también para concienciarnos de que no podemos reducir, sin más, el concepto de buen gobierno al poder ejecutivo en el marco del Estado. No puede haber cambio social si la gente no cambia sus hábitos y creencias. El buen gobierno implica civismo. Como nos recuerda Rafael del Águila (2007), para los atenienses la lealtad con la ciudad en la que se vive o el compromiso cívico era lo que nos hacía verdaderamente humanos. No hay mayor virtud, ni mayor gloria, decía Cicerón, que preocuparse por el bien común. De acuerdo a Tena, la *civic virtue* o *public spiritedness*, según la denominaban los humanistas cívicos ingleses, tenía una doble dimensión: por un lado, requería de la capacidad para discernir lo que el bien público demanda y, por el otro, exigía la motivación para actuar según sus dictados (2009). La virtud cívica la podríamos definir, así pues, como la motivación causalmente eficiente hacia la acción públicamente orientada. Por públicamente orientado se entenderá orientado hacia el bien de la sociedad y, en este sentido, se considerará la justicia como el principal bien de la sociedad. La conducta públicamente orientada se encuentra, por tanto, orientada hacia la tolerancia, la libertad y la igualdad (Tena, 2009, p.99).

Por desgracia, la virtud cívica se enfrenta hoy al tipo de implicación política propio de las democracias contemporáneas, caracterizado por “las políticas del estilo de vida” y por “ciudadanos intermitentes” (Norris, 1999, 2002). Ciertamente, la ciudadanía actual está dispuesta a participar e involucrarse en la defensa de políticas que afectan a lo que entienden como la vida que quieren vivir, pero, al tiempo, suelen centrarse en temas que están cerca de casa (*close to home*) y rechazan decisiones que, aunque beneficien a la comunidad, les perjudique directamente (*not in my back yard*). Y todo ello lo hacen de forma intermitente, en función, muchas veces, de la construcción mediática de problemas y opciones. Obviamente, ese no es el modelo de implicación cívica que está detrás de la buena sociedad antes enunciada. Por otra parte, en unas sociedades crecientemente pluralistas, donde la inmigración es parte de la realidad social contemporánea, existe el reto de repensar el multiculturalismo (Parekh, 2005) y las identidades nacionales, y el recurso a una meta-identidad mediadora anclada en valores cívicos se hace crecientemente difícil (Vallespín, 2009).

Ciertamente, para que estemos motivados a actuar moralmente en la vida política es esencial que creamos que los demás también lo están haciendo; cuando actuamos moralmente actuamos tratando a los demás como nos gustaría que nos trataran a nosotros, en última instancia porque creemos que los

demás también siguen esta regla de oro (Goodin, 1992). Por ello, “el civismo entraña el buen gobierno de nuestra convivencia, pero no desde un centro de autoridad, desde el gobierno, sino por obra y gracia de todos los que participamos en ella” (Camps y Giner, 2008: 12). En suma, el buen gobierno sería también el fruto del civismo y el capital social (Putnam, 1993; Boix y Posner, 2000), no sólo el productor de él. En este marco de la reflexión sobre la buena sociedad, surgen los elogios a la confianza como aceite social (parcialmente Luhman, 1996; Fukuyama, 1996) o las preocupaciones por el deterioro de la “ecología moral” (Bellah et al. 1985, 1992) y el declive del capital social en algunas sociedades (Putnam, 2000).

Buen gobierno *en sentido amplio* sería, así pues, la suma de un buen gobierno en sentido estricto, instituciones incentivadoras de integridad (de las que hablaremos posteriormente) y una sociedad que se sustenta en amplias redes de confianza generalizada, ama la libertad, es capaz de ejercerla, critica y delibera (Judt, 2010). La estructura lógica que existe detrás de esta concepción es la siguiente: la buena sociedad demanda buen gobierno y éste, a través de unas políticas públicas eficaces, proporciona una mayor libertad, bienestar y calidad de vida, lo cual, a su vez, incentiva la confianza intersubjetiva y en las instituciones públicas, con lo que la cultura cívica tiende a reforzarse (Montero, Zmerli y Newton, 2008). Todo ello tiene consecuencias para el concepto de buen gobierno en sentido estricto. El buen gobierno en sentido estricto, diríamos ahora, es, en consecuencia, aquél que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, procura con sus decisiones el bienestar colectivo y cuida la ecología moral de una sociedad. Este último componente tiene que ver con la obligación del gobierno de promover una sociedad con unas creencias compartidas en la honestidad de los demás y de las instituciones representativas, así como un sistema de preferencias colectivo por la democracia, la justicia social o la resolución pacífica de disputas (Levi, 2006, p. 30). Recordemos que, frente a lo inaptable, no se puede ser imparcial.

En sociedades donde la gente desconfía de la honestidad de los demás y cree en la extendida corrupción gubernamental, el incumplimiento de las normas se expande. Es lo que Elinor Ostrom llama “*second-order collective action dilemma*” (1998). De acuerdo a esta teoría, los actores racionales son altamente dependientes de las expectativas compartidas sobre cómo las otras personas actuarán (ver Goodin, 1992). Por ello, si existe la creencia de que la mayor parte de los otros actores sociales van a engañar o a jugar sucio, todos tenemos incentivos para actuar de forma corrupta o indebida, pues actuar de forma honesta llevará a pérdidas innecesarias y al reforzamiento de los actores que se valen de la buena fe de algunos para su inmoral beneficio. Por otra parte, donde la sociedad prefiere no exigir para no ser exigido se produce lo que Gambetta y Origgi han definido como un equilibrio con intercambios de baja calidad (2009). En esa situación de equilibrio las personas no se preocupan por alcanzar acuerdos de alta calidad, acuerdos donde hay una expectativa compartida por el cumplimiento riguroso de las promesas mutuas, sino que prefieren acuerdos de baja calidad, donde los incumplimientos mutuos son implícitamente asumidos. Más aún, en sociedades dominadas por ese tipo de equilibrio se penaliza al que cumple escrupulosamente y quiebra el orden establecido. La consecuencia nuevamente es que, por ejemplo, con respecto a las normas jurídicas o los contratos se asume implícitamente que se incumplirán parcialmente, dentro de unos términos razonables, por parte de los actores involucrados. En este entorno social de creencias y preferencias el buen gobierno tiene muy difícil acomodo. Por ello, todo gobierno que aspire a ser buen gobierno debe generar creencias en la honestidad propia e inducir preferencias por sistemas sociales de alta calidad, de forma tal que la sociedad sea inductora de las mejores prácticas gubernamentales y no promotora de gobiernos irresponsables.

Ahora bien, incluso en sociedades que tuvieran virtud cívica, se podrían producir situaciones que generaran situaciones subóptimas socialmente si no existiesen reglas que guiasen razonablemente la conducta de sus ciudadanos. Por ejemplo, aun cuando debamos aspirar a una ciudadanía crítica, informada y activa, capaz de comprender las opciones en curso y sus alternativas razonables (Dahl, 1989, pp. 306-8), la implicación continua y emotiva en la vida pública puede ser desestabilizante en determinados momentos para las democracias representativas actualmente existentes (Dahl, 1990). O en situaciones de emergencia, una sociedad extraordinariamente solidaria podría producir un colapso, al sacrificarse todos por todos y no salvarse ninguno (Tena 2010). En definitiva, toda esta reflexión nos lleva a la conclusión de que ni siquiera una sociedad altamente virtuosa generaría resultados óptimos socialmente sin unas reglas del juego claras, sin un cuerpo de normas sociales públicamente orientadas (Pettit, 1999); en definitiva, que necesitamos instituciones que debiliten y hagan desaparecer normas sociales dañinas y promuevan la emergencia y la interiorización de normas sociales que generen bien común.

## **VI. Buen Gobierno e instituciones**

El buen gobierno no son las instituciones estatales -el gobierno es sólo una parte de ellas-, pero no puede haber buen gobierno -ni buena sociedad- sin las estructuras institucionales adecuadas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas (Hecló, 2008). Unas adecuadas instituciones generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo y calidad democrática. Para ello, estas instituciones deben garantizar seguridad y predictibilidad en las relaciones sociales, adaptabilidad a los cambios de entorno, legitimidad -dada la asunción de sus marcos por los actores implicados- y eficiencia estática o promoción de equilibrios eficientes (North, 1990, 2010). Estas instituciones de calidad se generan especialmente donde existe una sociedad educada, equitativa y, además, unos impuestos suficientes para llevar adelante las políticas públicas estratégicas (Alonso y Garcimartín, 2008, Ruiz-Huerta y Villoria, 2010). Entre las instituciones clave están aquellas que incentivan buen gobierno. Hoy, tras todo el aprendizaje histórico, no podemos sino afirmar que las instituciones propias de un régimen democrático son esenciales para el buen gobierno. No bastan por sí mismas, pero son esenciales. Por ejemplo, la división de poderes y las elecciones periódicas son incentivos clave para un buen gobierno. En todo caso, una democracia de mínimos está insuficientemente protegida frente a problemas como el patrimonialismo y la corrupción política, el clientelismo y el cortoplacismo en la toma de decisiones, la captura de políticas y los conflictos de interés. De ahí la necesidad de superar la democracia de mínimos<sup>8</sup> y construir democracias de calidad.

La idea de una democracia de calidad no deja de ser sino la consecuencia de clarificar cuáles son los principios básicos que sostienen el sistema democrático, y de tratar de desarrollar qué componentes institucionales, normativos y culturales son necesarios para que dichos principios no sean traicionados en el funcionamiento real de las democracias existentes (Beetham, 1994; Crespo y Martínez, 2005). Así, según Dahl, la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser 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. Y, de ahí, surgen unos criterios que marcan el camino a una democracia de calidad, que son: 1. La participación efectiva; 2. Elecciones libres y justas con igualdad de voto; 3. Alcanzar una comprensión

---

<sup>8</sup> Si consideráramos la democracia desde un punto de vista minimalista ésta sería simplemente un arreglo institucional por virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente (Schumpeter, 1976: 269).

ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; 4. Ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del gobierno; y 5. La inclusión de los adultos, o la plena concesión de sus derechos de ciudadanía, con la consiguiente profundización democrática (1999, pp. 47-48). Cada uno de estos criterios exige unas instituciones adecuadas para que puedan realizarse y estas instituciones, a su vez, incentivan buen gobierno. Por ejemplo, la participación efectiva tiene instrumentos como el referéndum o los jurados ciudadanos o los planes estratégicos participativos (Sintomer, 2007) que pueden promover buen gobierno. La igualdad de voto exige leyes electorales y sistemas de financiación partidista justos, así como estructuras que aseguren el funcionamiento independiente del régimen electoral. Obviamente, un sistema electoral justo incentiva el buen gobierno, además de aportarle legitimidad de origen. La comprensión ilustrada de las políticas y el control de la agenda del sistema exigen, además de ciudadanos educados, un gobierno abierto y que rinde cuentas (Beetham, 1994), con leyes de transparencia y organizaciones y procesos que aseguren su respeto (Ackerman, 2008; Arellano, 2008; Bellver, 2007), con instrumentos, procesos y estructuras de rendición de cuentas verticales, horizontales y societales (O'Donnell, 2004; Gregory, 2003; Martinsen y Jörgensen, 2010; Rosanvallon, 2010), con leyes que exijan audiencias públicas y exposición pública de proyectos de decisión, o cartas de compromiso (Cunill, 2006) o con normativa que establezca y garantice la publicidad de las agendas de reuniones de los responsables públicos, o la información sobre ejecución presupuestaria y cumplimiento de objetivos, la evaluación de políticas y programas, etc. (OCDE/PUMA, 2005).

En suma, el buen gobierno promueve instituciones sociales adecuadas y trabaja por una democracia de calidad, con todas las instituciones que esta requiera.

## **VII. Conclusiones**

La idea de fondo que este texto ha defendido es que necesitamos gobiernos con una motivación moral para desarrollar su trabajo, gobiernos con convicciones, en la terminología de Weber (1986), pero convicciones éticas universalistas. Ello no implica que este gobierno abandone todo realismo y olvide los resultados. Ciertamente, el consentimiento implica un intercambio, la conformidad es condicional, de ahí que el buen gobierno deba buscar la aceptación ciudadana con buenos resultados (Levi, 2006). El buen gobierno debe buscar el bien común, debe buscar una sociedad segura, próspera y equitativa, debe intentar generar impactos positivos en el país. Para ello, debe construir una buena administración, el buen gobierno incentiva y apoya una buena administración, es decir, una administración profesional y competente. El buen gobierno debe aportar visión y liderazgo, la buena administración eficacia, eficiencia y, sobre todo, imparcialidad (Rothstein y Teorell, 2008, Longo, 2008) y los dos juntos generar condiciones para que se logre el bien común.

Pero ¿qué son buenos resultados? La tradición deontológica kantiana nos aporta la respuesta esencial: son aquellos que proporcionan más libertad al ser humano. Es decir, aquellos que nos aportan capacidades para evitar toda dominación arbitraria sobre nuestras personas. Aquellos que nos permiten desarrollar nuestro modelo de vida y, al tiempo, el modelo de vida de todos los demás. En el ámbito del diseño institucional ello implica la promoción de espacios participativos, de diálogo y de cooperación. Implica intentar que el principio de autonomía sea real y las decisiones clave sean la consecuencia del uso de la razón pública, en marcos deliberativos, por parte de todos los afectados. En el ámbito constitucional implica la protección de los derechos y libertades fundamentales del liberalismo e implica la prohibición de prácticas discriminatorias que atenten contra la imparcialidad en la

formulación e implantación de las políticas públicas, en suma, que atenten contra la igualdad política. En el ámbito de las políticas públicas implica la promoción de aquellas políticas y programas que faciliten a la ciudadanía la comprensión, el debate y el análisis ilustrado de las decisiones que les afectan, así como una igualdad de oportunidades efectiva en el desarrollo de su proyecto vital. En suma, lo que este apretado resumen nos dice es que ningún gobierno cumplirá con los fines de ampliar la libertad si no controla el poder de los grandes intereses económicos y construye rigurosamente, en la medida de sus posibilidades, un Estado democrático de derecho con fuerte desarrollo de aquellas políticas sociales que contribuyen a generar una ciudadanía no sometida a dominación arbitraria y capacitada para regir su destino. Por desgracia, una opción ya casi revolucionaria en los Estados Unidos y en la Europa de la crisis económica actual, dominada por lo que Vallespín denomina “el conservadurismo del miedo” (Vallespín, 2010, p. 48).

Junto a esas políticas de fondo, que en muchos países requerirían largos procesos de generación y desarrollo, es obvio que los gobiernos también tienen que hacer frente a decisiones concretas en las que valores positivos entran en conflicto o a situaciones en las que deben elegir el mal menor (Ignatieff, 2004; Coady, 2009). Para hacer frente a esas situaciones con una base imparcial para la toma de decisiones, el principio de buscar el mayor bien para el mayor número o el menor mal posible, respetando al máximo posible los derechos y libertades del liberalismo, puede ser la opción *second best* más adecuada. Con dos matices, evitar al máximo lo irreversible y considerar a las generaciones futuras (Gutmann y Thompson, 2006).

No podemos olvidar que todo Estado vive siempre una tensión entre orden y libertad, por una parte, y eficacia y controles, por otra. En situaciones de grave deterioro de la seguridad pública todo Estado tiene que reducir libertades, y si un gobernante pone por delante sus convicciones deontológicas sobre su responsabilidad actuará de forma éticamente incorrecta (Walzer, 1973; Weber, 1986). Definir por adelantado el justo equilibrio es imposible, pero la conciencia de que existen consecuencias en las decisiones y la necesidad de calcularlas es parte de la responsabilidad moral de todo gobernante. Es el momento de la relación dramática entre ética y política. Del mismo modo, la introducción de controles al gobierno es parte ya ineludible del diseño institucional de todo Estado en el que se quiera evitar la metamorfosis de servidor a amo. Sobre este tema los avances en los últimos veinte años han sido muy importantes (ver Hood et al. 2004). Pero todos sabemos que un nivel de controles excesivo genera gobiernos ineficaces (Anechiarico y Jacobs, 1996). Nuevamente, el equilibrio no es sencillo. En todo caso, es parte de la dinámica de funcionamiento de los Estados y sociedades el conflicto, el cambio, la corrección, la prueba y el error. Para que dichas adaptaciones funcionen se necesita una sociedad viva: no hay cambio sin presión.

La interacción virtuosa entre gobierno y sociedad es imposible en una sociedad que haya asumido equilibrios de baja calidad o sustente creencias en la deshonestidad gubernamental y del resto de la ciudadanía. Por ello, como vimos antes, promover una sociedad educada y con capacidad para ejercer su autonomía es clave para el desarrollo y buen funcionamiento de instituciones de calidad que incentiven, a su vez, buen gobierno (Lindstedt y Naurin, 2010). El buen gobierno, añadiríamos ahora, es, en consecuencia, aquél que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, pero además, para que ello pueda realizarse, fomenta la ecología moral, el capital social y la cultura cívica de una comunidad. El buen gobierno debe tratar de influir en la sociedad para que ésta tenga las adecuadas preferencias, o, como dijo Stuart Mill, virtudes e inteligencia. También, con su ejemplo de honestidad, debe generar creencias de que es racional actuar legal y honestamente. Y, finalmente, debe

contribuir decisivamente a construir las instituciones adecuadas: aquellas que fomentan conductas positivas para la comunidad y desincentivan las conductas dañinas.

Tal vez sea tiempo de volver a soñar con un mundo de oportunidades para todos y no aceptar una sociedad dominada por los que tienen más “agallas” (Bauman, 2010), para ello, un gobierno humilde y responsable, pero con convicciones éticas universalistas, es necesario. A partir de él, una gobernanza global basada en la cooperación estará mucho más cerca.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abellán, J. (2009): “La ambivalencia de la modernidad: Isaiah Berlin en la estela de Max Weber”. *Revista de Occidente*, nº 338-339, julio-agosto: 45-67.
- Ackerman, J. (coord.) (2008): *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI Editores, México.
- Ades, A. Y Di Tella, R. (1997): “The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results” en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- Anechiarico, F. y Jacobs, J.B. (1996): *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press, Chicago.
- Aranguren, J.L. (1968): *Ética y política*, Ediciones Guadarrama, Madrid.
- Arellano, D. (2008): “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia”, en *Reforma y Democracia* nº 40, febrero, pp. 53-80.
- Arias Maldonado, M. (2007): “La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto”, *Revista Española de Ciencia Política* nº 16, abril: 37-59.
- Aristóteles (2001): *Ética a Nicómaco*, Traducción, introducción y notas de José Luis Calvo Martínez. Alianza Editorial, Madrid.
- Ardnt, C. Y. y Oman, Ch. (2006): “Uses and Abuses of Governance Indicators”, OECD, Development Series, París.
- Barry, B. (1997): *La justicia como imparcialidad*, Paidós, Barcelona.
- Bauman, Z. (2011): “On the New Looks of Inequality”. *Social Europe Journal*. <http://www.social-europe.eu/2011/04/on-the-new-looks-of-inequality/>. Consultado el 20/5/2011.
- Beetham, D. (1991), *The Legitimation of Power*, Basingstoke, MacMillan.
- Beetham, D. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres.
- Bellah, R. N. et al. (1992) *The Good Society*, Nueva York, First Vintage Books Edition.
- Bellah, R.N.; Madsen, R.; Sullivan, W.M.; Swidler, A. and Tipton, S.M. (1985). *Habits of the Heart*. Berkeley: University of California Press.
- Bellver, A. (2007): “Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional”, *Reforma y Democracia*, nº 38, junio, pp. 5-48.
- Bentham, J. (2000) *An introduction to the principles of morals and legislation*. Batoche books, Kitchener, ON, Canada.
- Berlin, I. /B. Williams (1994): “Pluralism and Liberalism: A Reply”, *Political Studies* 42 (1994): 293-305.
- Bobbitt, P. (2002): *The Shied of Achilles: War, Peace and the Course of History*, Allan Lane, Londres.
- Boix, C. y Posner, D. (2000) “Capital social y democracia”, *Revista Española de Ciencia Política* vol I, nº 2.: 159-186.
- Brickman, P y Campbell, D (1971): *Hedonic relativism and planning the good society* en M.H. Apley (eds), *Adaptationlevel theory: A symposium*, New York, Academic Press.

- Bruni, L y Porta, P.L (2005): *Economics and Happiness*. Oxford University Press
- Camps, V. y Giner, S. (2008): *Manual de civismo*, Ariel, Barcelona.
- Castells, Manuel (2010) *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial
- Cejudo, G., Sánchez, G. y Zabaleta; D. (2009): “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, *Política y gobierno*, volumen XVI (1): 115-156
- Coady, T. (2009); “The Problem of Dirty Hands”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Center for the Study of Language and Information, Stanford, CA
- Cohen, G. (1997): “Where the Action Is: On the Site of Distributive Justice”, *Philosophy and Public Affairs* vol 26, nº 1 (3-30), 1997.
- Cortina, A. (2007): *Ética aplicada y democracia radical*. Tecnos, Madrid.
- Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., Sorribas-Navarro, P. (2011): *Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability. Evidence from Spanish Mayors*. Documents de Treball de l’IEB 2011/9
- Crespo, I. y Martínez, M. A. (2005): “La calidad de la democracia en América Latina”, *Studia Politicae*, nº 5, pp. 5-35.
- Croce, B. (1952) *Ética y política*. Buenos Aires, Ed.Imán.
- Cunill, N. (2006): “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?”, en Mezones F. (ed.): *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Magna Terra editores, Guatemala.
- Dahl, R. (1989): *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven-Londres.
- Dahl, R. (1990): *La poliarquía*. Tecnos, Madrid.
- Dahl, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid.
- Del Águila, R. (2007): “Civismo” en Ricard Zapata-Barrero (ed.) *Conceptos políticos. En el contexto español*. Síntesis, Madrid.
- Della Porta, D. (2000): Social capital, beliefs in government and political corruption . En P. y. Putnam, *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997): “The ‘Perverse Effects’ of Political Corruption” en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy* , 15 (4).
- Dias, M.C. (2004): *Os direitos soiais básicos*. EDIPUCRS, Porto Alegre.
- Domènech, A. (1998): «Ocho desiderata metodológicos de las teorías sociales normativas», *Isegoría*, (18): 115-141.
- Dworkin, R. (2003): *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*. Paidós, Barcelona.
- Easterlin, R. (1974): *Does economic growth improve human lot? Some empirical evidence*, en P.A. Davis, M.W. Reder, (eds.) *Nations and households in economic growth*. New York – London, Academic Press.
- Easterlin, R. (2001): *Income and happiness: towards a unified theory*, en *The Economics Journal*, 111.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Fukuyama, F. (1996): *Trust*, Free Press Paperbacks, Nueva York.
- Gambetta, D. and Origgi, G. (2009) “L-worlds: The curious preference for low quality and its norms”, *Sociology Working Papers*, Paper Number 2009-08, Department of Sociology, University of Oxford.
- Garcimartín, C. y Alonso Rodríguez, J.M. (2008) *Acción colectiva y desarrollo: El papel de las instituciones*. Universidad Complutense, 2008
- Goodin, R. (1992): *Motivating political morality*. Blackwell Publishers, Massachussets.
- Goodin, R.E. (2003): *Reflective Democracy*, Oxford University Press, Nueva York.

- Gramsci, A. (1978): *La Política y el Estado Moderno*. México: Premia Editora.
- Gregory, R, “Accountability in Modern Government”, in. B. Guy Peters y Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 2003, pp. 557-568.
- Gutmann, A. y Thompson, D. (2006): *Ethics and Politics. Cases and Comments*. Thomson, Toronto.
- Habermas, J. (1995): *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Habermas, J. (1998): “Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana”, en Del Águila, R y Vallespín, F., et al.: *La democracia en sus textos*, Alianza Madrid.
- Haller, M. y Hadler, M. (2006): “How social relations and structures can produce happiness and unhappiness: An international comparative analysis.” *Social Indicators Research* 75 (2): 169-216.
- Hamilton, C (2006): *El fetiche del crecimiento*, Editorial Laetoli, S.L., Pamplona.
- Hirsch, F. (1977): *Social limits to growth*. Cambridge University Press.
- Hardin, R. (1999): “Deliberation: Method, not Theory”, en S. Macedo (ed.) *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford University Press, Nueva York.
- Hecló, H. (2008): *Pensar institucionalmente*, Barcelona, Paidós.
- Heidenheimer, A. J., & Johnston, M. (2002): *Political corruption: concepts and contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Herreros, F. (2002): *¿Por qué confiar? El problema de la creación del capital social*. Madrid: CEACS. Instituto Juan March.
- Hobbes, Th. (1980): *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hodgson, G. M., & Jiang, S. (2007): The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. *Journal of Economic Issues* , 41 (4): 1043-1061.
- Hood, Ch., James, O., Peters, G.B. y Scott, C (eds.), *Controlling Modern Government*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- Ignatieff, M. (2004): *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Princeton University Press, Princeton.
- Jain, A. K. (2001): Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys* , 15 (1): 71-121.
- Jiménez, F. (2007): “El impacto de la corrupción en la democracia”, en J. Estefanía (ed.) *Informe sobre la democracia en España/2007*. Fundación Alternativas, Madrid, 201-229. Se puede consultar on-line en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>
- Johnston, M. (2009): *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF 2, OCDE, París.
- Jorba, L. (2006): “Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implantación de la democracia deliberativa”, *Revista Española de Ciencia Política* nº 14, abril: 47-69.
- Judt, T. (2010): *Algo va mal*. Taurus, Madrid.
- Kant. I. (1989) *Metafísica de las costumbres. Doctrina del derecho*, Tecnos, Madrid.
- Kant. I. (1994): *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia*, Tecnos, Madrid
- Kant. I. (2005): *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, Madrid.
- Kaufmann, D. (2005): “Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World”. *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford University Press, Oxford.
- Kaufmann, D. et al. (2007), “Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006”, documento de trabajo núm. 4012, Washington, World Bank Policy Research.

- La Porta, R. *et al.* (1999): “The Quality of Government”, documento de trabajo núm. 6727, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Layard, Richard (2005): *Happiness: Lessons from a New Science* (Second edition), Penguin Books, London.
- Levi, M. (2006): “Por qué necesitamos un nueva teoría del gobierno”, *Revista Española de Ciencia Política* n° 14, abril: 9-40
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2010): “Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption”. *International Political Science Review* vol 31, n° 3: 301-322.
- Longo, F. (2008): “Quality of Governance: Impartiality is not enough”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, n° 2, pp. 191-196.
- Luhman, N. (1996) *Confianza*, Barcelona, Anthropolos
- Máiz, R. (2009): “Teoría normativa y empírica de la democracia en Robert Dahl”, en Ramón Máiz (comp.) *Teorías políticas contemporáneas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Maquivelo, N. (1993): *El Príncipe*. Madrid: Editorial Tecnos 3ª edición.
- Mauro, P. (1995) “Corruption and Growth” *Quarterly Journal of Economics* CX, n° 3 (agosto), 1995, pags. 681-712.
- Martinsen, D.S. y Beck Jörgensen, T. (2010): “Accountability as a Differentiated Value in Supranational Governance”, *The American Review of Public Administration*, publicado on line el 3 de mayo de 2010 previamente a su impresión.
- McIntyre, A. (1981): *After Virtue*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Merino, M. (2008): “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas” en *Reforma y Democracia* n° 41, junio 2008: 5-32
- Mill, J.S. (2002): *On Liberty*, en *The Basic Writings of John Stuart Mill*, Nueva York, The Modern Library.
- Montero, J. R., Zmerli, S. y Newton, K. (2008): “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n° 122, abril-junio, pp. 11-54.
- Mulgan, G. (2007): *Good and Bad Power*. Penguin, Londres.
- Norris, P. (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Norris, P. (2002): *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North, D. C. (2006): What Is Missing from Political Economy. In *The Oxford Handbook of Political Economy*, edited by Barry R. Weingast and Donald Wittman. Oxford: Oxford University Press.
- North, D. (2010): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Nozick, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York.
- O’Donnell, G. (2001): “Democracy, Law, and Comparative Politics”. *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 7–26
- O’Donnell, G. (2004a): “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*. n° 11, pp. 11-31.
- O’Donnell, G. (2004b): “Why the Rule of Law Matters”. *Journal of Democracy* 15 (4): 32–46.
- OCDE/PUMA (2005): *Modernising Government. The Way Forward*. OCDE, París.
- Ostrom, E. (1998) “A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action”. *American Political Science Review* 92 (1): 1-22.

- Parekh, B. (2005): *Repensando el multiculturalismo*, Istmo, Tres Cantos.
- Pérez Quintana, A. (2003): *Republicanism and peace. Commentary on the first definitive article of "Towards perpetual peace" of Kant*. Mimeo, Universidad de la Laguna.
- Pettit, Ph. (1997): "The Consequentialist Perspective", en Marcia W. Baron, Philip Pettit e Michael Slote, *Three Methods of Ethics*. Oxford: Blackwell: 93-174.
- Pettit, Ph. (1999): *Republicanism*, Barcelona, Paidós.
- PNUD, (2002): "Informe sobre Desarrollo Humano 2002", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton Univ. Press, Princeton.
- Putnam, R.D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000 Putnam
- Rawls, J. (1980) "Kantian Constructivism in Moral Theory", *Journal of Philosophy* 77: 515-72.
- Rawls, J. (2000): *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Rawls, J. (2005): *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press.
- Rawls, J. (2007): *Lecciones sobre la historia de filosofía moral*, Barcelona, Paidós.
- Rosanvallon, P. (2010): *La legitimidad democrática*. Paidós, Barcelona.
- Rose-Ackerman, S. (1978): *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press, Nueva York.
- Rose-Ackerman, S. (2001): *La corrupción y los gobiernos*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008): "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2: 165–190.
- Rothstein, B. (2010): "Corruption, Happiness, Social Trust and the Welfare State: A Causal Mechanisms Approach", QoG Working Paper Series 2010:9, april, Göteborg.
- Rothstein, B. y Stolle, D. (2003): Social Capital, Impartiality, and the Welfare State: An Institutional Approach. En *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*, edited by M. Hooghe and D. Stolle. New York: Palgrave Macmillan.
- Rothstein, B. (2011): *The Quality of Government*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (eds.) (2010): *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Tecnos, Madrid
- Scanlon, T.M. (2003) *Lo que nos debemos unos a otros*, Paidós, Barcelona.
- Sen, A. (1992): *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford. [Traducción de Bravo, A; Schwartz, P. (2000): *Nuevo examen de la desigualdad*, primera reimpresión, Alianza, Madrid].
- Sen, A. (2010): *La idea de la justicia*. Taurus, Madrid.
- Schumpeter, J.A. (1976): *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper Perennial.
- Sintomer, I. (2007): "La participación ciudadana como tendencia política europea", en Arenilla, M. (dir.): *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, Dykinson-URJC, Madrid.
- Sprute, J. (2008): *Filosofía política de Kant*. Tecnos, Madrid.
- Squires J. (2002): "Deliberation and Decision Making: Discontinuity in the Two-track Model", en Maurizio Passerin D'Entrèves (ed.), *Democracy as a Public Deliberation*, Manchester University Press, Manchester.
- Stokes, S., Przeworski, A., & Manin, B. (1999): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (2001): "Corrupción, inversión pública y crecimiento" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto 2001, pags. 73-82.

- Tena, J. (2009): Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis) N.º 128, 2009, pp. 89-121
- Thompson, D.F. (1999): *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, GEDISA, Barcelona.
- Tugendhat, E. (2001) *Lecciones de Ética*, Gedisa, Barcelona.
- Uslaner, E.M. (2008): *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge: Cambridge University Press
- Vallespín, F. (2009): “Los modelos de participación política en las democracias europeas” en VV.AA. *Participación ciudadana*, Diputación Foral de Guipúzcoa, San Sebastián.
- Vallespín, F. (2010): “La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 48, Caracas, octubre, pp. 31-50
- Villoria, M. y Wences, I. (2010): *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*. Los libros de la Catarata, Madrid.
- Walzer, M. (1973): “Political Action: The problem of dirty Hands”, en *Philosophy and Public Affairs*, Volume 2, Issue 2: 160-180
- Weber, M. (1986): *El político y el científico*, Alianza, Madrid.
- Wei, S. J. (1997): “How Taxing is Corruption on Internacional Investors”. *Working Paper* n° 6030. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Wempe, J. (1998): *Market and Morality: Business Ethics and the Dirty and Many Hands Dilemma*, Delft, Eburon.
- Wilkinson, R. y Kate Pickett (2010): *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. Londres, Penguin
- World Bank (2006): *Anti-corruption* [online]. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>.
- Wright, Q. (1964): *A Study of War*. University of Chicago Press, Chicago.
- Wright, R. (1996): *The Moral Animal. Why we Are the Way we Are*. Vintage Books, New York.

### **Manuel Villoria**

Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Calle Fortuny 53, 28010, Madrid, España. Teléfono: 0034917004109; e-mail: gap.director@fog.es.