

UN ANÁLISIS DE LAS LEYES SOCIALES DE LA CORRUPCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ESCUELA ESPAÑOLA DE LA EJEMPLARIDAD PÚBLICA

José Antonio Fernández Ajenjo
Doctor en Derecho

RESUMEN

En este trabajo se describen las leyes sociales del funcionamiento del fenómeno de la corrupción partiendo de los estudios de la filosofía y ciencias sociales españolas que, en su conjunto, han conformado una auténtica escuela que parte de los principios del buen hacer y la ejemplaridad pública.

Como resultado se establecen tres leyes básicas que rigen el nacimiento y extinción de las prácticas corruptas y que conforman la siguiente Ley General de la Corrupción: *“Todo gobernante tiende a abusar de su poder a través de un proceso histórico incremental que únicamente se puede restringir mediante la buena conciencia de la responsabilidad”*.

1. INTRODUCCIÓN

La raíz de la corrupción hay que buscarla en la propia naturaleza racional del ser humano que le permite elegir entre actuar con las sanas virtudes de la verdad y el bien común, o ejercer los contravalores sociales de la mentira y la corrupción. Nos enfrentamos realmente ante un problema de conciencia social que, como escribía el aún cardenal BERGOGLIO en 2006, más que como un pecado (o infracción de un deber) debe atenderse como una enfermedad vergonzante que debe ser curada.

Desde esta concepción, la corrupción política es un fenómeno universal que funciona como un disvalor que puede llegar a destruir el bienestar social de todos en favor de los intereses de unos pocos. Por ello, y a pesar de que desde la perspectiva democrática moderna este problema surge unido, desde una visión etnocéntrica, a los procesos de desarrollo de los estados poscoloniales de la segunda mitad del siglo XX; tras la comprobación fáctica de que los escándalos por sobornos y abusos de poder no eran exclusivos de las países menos afortunados económicamente, la cuestión se ha trasladado también a la agenda de los Estados más avanzados.

A partir de este planteamiento de la corrupción como un padecimiento social puede realizarse, como en cualquier otro mal, un análisis de los agentes que lo causan, el proceso social para su desarrollo y los remedios para su sanación, con el fin de establecer las leyes o reglas sociales que se han reiterado en todas las civilizaciones, marcando sus periodos de expansión, mantenimiento y decadencia. El conocimiento de estas leyes nos puede permitir mitigar el alcance de este problema y establecer medidas para su corrección.

2. LOS ELEMENTOS QUE DELIMITAN LA CORRUPCIÓN PÚBLICA DE OTRAS PRÁCTICAS INJUSTAS.

En la narración bíblica del pecado original puede encontrarse, como agudamente observó MAX WEBER en su reflexión sobre *El político y el científico*, todos los elementos que van a conformar el

escenario de la corrupción: desde el agente corrosivo de la apetitosa manzana, el endiablado corruptor de la serpiente y los dos corruptos que abusaron de su poder como Adán y Eva. Desde esta perspectiva de la corrupción como defraudación del mandato recibido puede afirmarse, siguiendo a las organizaciones internacionales, que la corrupción política implica un *abuso de poder en beneficio propio* desde el momento que el gobernante, por sí mismo o con la colaboración de un tercero, decide hacer mal uso de las prerrogativas que le han otorgado los ciudadanos para obtener el bien común y las ejercita en su propio beneficio.

Hay que resaltar que en este concepto surgen tres elementos que van a formar parte de toda actuación corrupta: en primer lugar, como corrupto debe actuar una persona que ejerza una *función pública*; en segundo lugar es necesario que este agente público actúe *abusando de su poder* de forma torticera; y por último se requiere que el defraudador de las expectativas sociales pretenda obtener con ello un *beneficio personal* de cualquier naturaleza para sí o para un tercero.

En todo caso, debe añadirse que, con carácter contingente, suelen concurrir en los actos de corrupción otros tres elementos que permiten delimitarla con mayor claridad: la presencia de un *corruptor* que incita, generalmente mediante el ofrecimiento de una dádiva, a la comisión de la defraudación; el *daño económico o moral* sobre la institución pública; y finalmente la *clandestinidad* o la tendencia al ocultamiento de estas acciones.

A pesar de esta concepción generalmente aceptada por la comunidad internacional, de la lectura de la abundante literatura científica de los últimos años se desprende un amplio debate sobre el concepto de corrupción política. Sin entrar en estos momentos en la disputa acerca de la delimitación de las prácticas corruptas, si se puede decir, siguiendo la gráfica expresión de TANZI (2002, 25), que *“al igual que un elefante, aunque puede ser difícil de describir, la corrupción no es generalmente difícil de reconocer cuando es observada”*.

3. LOS FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS Y CIENTÍFICOS DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

3.1. El papel de la filosofía política frente al abuso del poder.

La corrupción ha sido un tema clásico en la filosofía política, pero en esta breve descripción solo pueden significarse a algunos pensadores que le han prestado una atención especial. El punto de partida común es la reivindicación de la verdad como vara para identificar la corrupción pública con el mal gobierno y la consideración de ilegítimos a los gobernantes que obvian los intereses de todos. Tras el largo periplo recorrido por la Humanidad a través de diferentes regímenes políticos, puede decirse que el sistema democrático, unido a la igualdad jurídica, es el único que garantiza la convivencia en paz siempre que los gobernantes sean honrados y honestos y estén al servicio general (MÉNDEZ, 2013).

En la Grecia clásica, las reflexiones y vivencias de Sócrates en su *Apología* representan el papel de la ejemplaridad del *buen ciudadano* incorruptible que antepone en todo momento el bien social a sus intereses personales, aun en el caso extremo de que en este planteamiento esté en juego su propia supervivencia. A partir de este modelo, su insigne discípulo PLATÓN profundizará en *La República* en la diatriba entre el bien social y el interés personal que le había costado finalmente la vida a su maestro, erigiéndose en el *juez* que delimita el estado o gobierno ideal a partir de la ética de la justicia. En un siguiente paso, el pensamiento racional de ARISTÓTELES actúa en *La Política* como *fiscal* en defensa de la norma que delimita la acción política pura o virtuosa y las que deben considerarse impuras o corruptas, proscribiendo aquellas formas de gobierno que, desde su naturaleza destructora, no se dirigen al bien de toda la comunidad.

El cristianismo trae una visión más humana del quehacer público, que será ejercido por personas libres moralmente duales que, en ocasiones, aciertan con el camino del bien y, en otras, adoptan equivocadamente la senda del mal. Como señala GOMÁ (2013), la figura de Jesús de Nazaret actuará de *superejemplo* que en su faceta humana es capaz de luchar por un ideal, hasta expulsar a los fariseos del Templo. Siglos después SAN AGUSTÍN encarnará el ejemplo del *corrupto converso*, que deja atrás comportamientos disolutos y contrarios a las buenas costumbres públicas, para transcribir en sus *Diálogos* los beneficios de la plena dedicación a la búsqueda del bien y la verdad, así como el papel del mal como baremo para medir la plenitud de la libertad del hombre.

En la era contemporánea, MONTESQUIEU actuará de sumo *jefe de estado* que arbitre de forma tripartita la distribución del poder soberano como remedio a la tendencia al abuso de poder de todas las autoridades públicas. En todo caso, aún dentro del virtuoso sistema democrático de gobierno se hará necesario la defensa de la verdad, por lo que UNAMUNO realizará especial hincapié a lo largo de toda su obra en actuar como primer *defensor del pueblo* que, en actitud quijotesca, ha de denunciar los distintos padecimientos sociales, como el caciquismo, las arbitrariedades administrativas de los tribunales de honor, los nombramientos de cargos públicos o las corruptelas de la realeza, los políticos y los burócratas, sobre las que se esconde la corrupción y la mentira que genera “*el lucro que está engrasando las conciencias*”. Para terminar este breve recorrido por el pensamiento filosófico tradicional, MAX WEBER, en tanto que gran sociólogo del quehacer público, ha actuado como *consejero de estado* que asesora y alecciona al político y al burócrata para evitar que caiga en un pacto con el diablo que le desvíe hacia las malas prácticas y le decante por las virtudes de la vocación del servicio público: pasión, sentido de responsabilidad y buen criterio.

3.2. Las ciencias sociales contemporáneas y la lucha internacional contra la corrupción

No puede afirmarse que en la etapa contemporánea los trabajos de los pensadores políticos hayan abandonado completamente el debate sobre el bien y el mal gobierno, entre los que se puede destacar la *Teoría de la Justicia* de RAWLS (1971), que identifica el bien común con el punto de encuentro en las propuestas individuales de acuerdos sociales justos que puedan favorecer y beneficiar a todos, y la *Teoría de la acción comunicativa* de HABERMAS (1981), con su visión crítica de la sociedad basada en la ética discursiva, la democracia deliberativa y el Estado de Derecho. La obra de estos pensadores, que se han caracterizado por cultivar la multidisciplinariedad, ha servido de base a los trabajos de los especialistas de las ciencias sociales, pero hay que destacar que los estudios sobre la corrupción se han abordado principalmente desde el campo científico, con un papel preponderante de los economistas como consecuencia del liderazgo de las instituciones financieras internacionales ante este problema.

El contrapunto que motivó el arranque de lo que se ha dado en llamar la lucha internacional contra la corrupción ha correspondido a los trabajos de LEYS (1965) y HUTTINGTON (1968, 69) en los años 60, enfatizando los posibles efectos favorables de la corrupción, con la conocida afirmación del segundo que lo único peor que “*una sociedad con una burocracia rígida, sobre-centralizada y deshonesto es una sociedad con una burocracia rígida, sobre-centralizada y honesta*”. Este reto intelectual sirvió de acicate para que numerosos investigadores pusieran manos a la obra para demostrar la tesis contraria: que la corrupción es siempre un mal para los gobiernos.

Los trabajos publicados desde los años 70 a nuestros días han sido numerosos, pero debemos de destacar las aportaciones de ROSE-ACKEMAN (1975), quien desde la economía considera la corrupción como un coste de producción para el empresario que se contrapone a los posibles penalidades derivadas de su comisión y HEIDDENHEIMER (1997) que ha venido a aportar un análisis sociológico al debate mediante la descripción de prácticas corruptas conforme al reproche social (corrupción negra, corrupción gris y corrupción blanca).

3.3. La escuela española de la ejemplaridad pública ante la lucha contra la corrupción

La doctrina científica y filosófica española de la reciente andadura democrática se ha ocupado desde los años 80 por el problema de la defraudación de los intereses públicos adoptando un punto de partida que, siguiendo la tradición del regeneracionismo de la Generación del 98, se lamenta de la pérdida de los virtudes patrias y lucha quijotesca para conseguir un uso de la *res publica* regida por los valores inmutables como la honestidad, la dignidad y la justicia. La abundante producción literaria de estos últimos treinta años puede reconducirse a un planteamiento unitario, que constituye una escuela o corriente que aborda la cuestión de la corrupción desde una postura positiva que, sin eludir la denuncia de los escándalos que subyugan la acción política, propugna soluciones y herramientas de naturaleza preventiva tendentes a promover el buen hacer de los gestores públicos y reducir el riesgo de la comisión de defraudaciones interesadas.

En este debate doctrinal ha destacado el papel de los administrativistas, y en especial NIETO, quien tempranamente detectó la deriva antidemocrática de los partidos políticos, comenzando con la denuncia del desgobierno de lo público (1984), la corrupción en la España democrática (1997) y reiterando esta labor hasta nuestros días con el nuevo desgobierno de lo público (2008). Este testimonio inicial ha sido retomado por numerosos representantes del Derecho público, pero no ya desde la denuncia, sino desde el planteamiento de propuestas éticas de regeneración de la vida pública, como, por ejemplo, las aportaciones de GONZÁLEZ (1996), LAMO (1997) o SAINZ (2004). No han faltado científicos que han abordado este problema desde la perspectiva de la economía, como VIAÑA (2006), que contradice la visión de la corrupción como un coste del mercado pues los servicios de la corrupción utilizan otros mecanismos más opacos como la reciprocidad y el mutualismo que se asemejan a los estándares de funcionamiento de las mafias.

Tras estos planteamientos iniciales, ya entrados en el nuevo siglo surge un grupo de investigadores que abordan directamente la cuestión de la corrupción como un problema multidisciplinar a través de los trabajos del Grupo de Estudio contra la Corrupción de la Universidad de Salamanca impulsados desde 1999 por Nicolás RODRÍGUEZ y Eduardo FABIÁN. Como punto de línea argumental sus estudios se basan en la defensa del Estado de Derecho y la propuesta de actuaciones de Buen Gobierno en la lucha con la corrupción, pues, como declaran expresamente, *“cualquier análisis unidimensional del Buen Gobierno resulta infructuoso y carente de sentido”*. Con todo ello se pretende, como señala JIMÉNEZ (2012), una ‘nueva cultura de integridad’ basada en medidas como *“la reducción del gasto público, la austeridad, la eficacia y eficiencia en su gestión, la transparencia de la actividad de todos los poderes públicos en sentido amplio, el buen gobierno, la buena administración de los recursos públicos, el imperio de la ley, el control y vigilancia de todos contra todos”*.

A partir de este planteamiento multidisciplinar, surgen una serie de estudiosos que no van a centrar su preocupación tanto en la detección y represión de las conductas defraudadoras como en la búsqueda de soluciones positivas contra la corrupción a través de la renovación de los valores públicos. Estas aportaciones basadas en la concepción de la democracia de calidad de VILLORIA (2000, 2006 y 2019, entre otros), el buen gobierno y la buena administración de RODRÍGUEZ-ARANA (2006 y 2007), y la buena conducta pública de GARCÍA (2001 y 2008) en su conjunto han ido conformando una corriente de pensamiento que, desde la ética pública, prestan atención a la vulneración de los sistemas normativos sociales en clave positiva. Como instrumento esencial proponen programas de gobernanza basados en los principios del respeto a la democracia, la libertad, la igualdad y la legalidad que refuercen el uso legítimo de las potestades públicas con herramientas de carácter no represivo como los códigos de buena conducta o código éticos.

Desde el plano filosófico, CORTINA (1997) señala que el antídoto frente a las acciones que desvirtúan el bien interno de la sociedad no puede residenciar en el maximalismo del mito platónico del *filósofo-rey* o del fundamentalismo moralizante del incorruptible jacobino revolucionario, ni

descansar exclusivamente en la ley penal como última frontera contra el fraude; sino que debe abordar un camino intermedio que permita la regeneración moral de la sociedad y el sistema democrático desde el compromiso personal de tratar de ser un buen profesional y un buen ciudadano, sin olvidar que, como afirmaba en un artículo periodístico de 2013, *“las élites políticas, económicas y mediáticas tienen mayor poder y, por tanto, mayor responsabilidad”*.

Como propuesta de este camino intermedio, la figura de GOMÁ (2009 y 2013) supone una síntesis de todos estos valores que deben conformar el buen gobierno de lo público bajo una idea central como es la ejemplaridad pública. Esta ejemplaridad no debe entenderse como la búsqueda de modelos excepcionales de comportamiento, sino como un intento de ejercer las funciones públicas en su sentido más amplio bajo la consciencia que nuestro comportamiento será juzgado e imitado en tanto que se acerque a los valores ideales de las sociedades democráticas avanzadas. Como arquetipo de *superjemplaridad*, propone el modelo de vida del Galileo, como denomina a Jesús de Nazaret (2013, 21), en tanto que «ser» personal-ejemplar como forma de acceso a la verdad que refleja *“la mala conciencia que nace ante la fuerza de una ejemplaridad en presencia”*. La traslación de este concepto no jurídico de la ejemplaridad a la vida pública constituye a los políticos en ejemplos de costumbre pues de ellos se demanda confianza para responder a la pregunta de si es o no es Vd. fiable.

4. LAS LEYES DE LA CORRUPCIÓN COMO PROCESO INNATO DE LA NATURALEZA SOCIAL DEL HOMBRE

4.1. La ley del abuso de poder y la vacuna de los códigos éticos

La naturaleza social del hombre le sujeta a una serie de reglas de convivencia por las que asume una ética cívica basada en valores como la libertad, la igualdad, la justicia o la dignidad. No obstante, la razón le atribuye al hombre la libertad de decantarse por el bien o el mal, por lo que no debe extrañar que los servidores públicos no estén inexorablemente remitidos a actuar por el bien común, sino que puedan optar a veces por el uso ilegítimo del poder en beneficio propio.

Como explicó MONTESQUIEU, esta tendencia al abuso de poder puede limitarse mediante un reparto tripartito de poderes entre los encargados de legislar, ejecutar y controlar las leyes políticas que permite remitir el riesgo de un solo detentador que hace uso de un poder omnímodo. Como sabemos, esta fórmula ha sido aplicada con un éxito razonable en los estados constitucionales surgidos tras las revoluciones de finales del siglo XVIII y principios del XIX, dando lugar su evolución a los Estados sociales y democráticos de Derecho que garantizan la voluntad de la soberanía popular, el imperio de la ley y la dignidad vital de los ciudadanos.

Si se toma como referencia de la capacidad de esta tendencia hacia el abuso del poder para corromper con el paso del tiempo incluso a los ciudadanos con una vocación política más virtuosa, puede servir de arquetipo la figura de los regidores municipales que en muchos casos ocupan su puesto durante largos mandatos. Así, pueden encontrarse ejemplos de *Alcaldes-caciques* que se han enquistado en el sillón consistorial a base de extender una red clientelar entre los empleados públicos y los proveedores externos, y que obtienen un beneficio ilícito consolidado del ejercicio de su labor política que mantienen mediante el respeto social que el uso populista del propio dominio del poder político *semi-absolutista* les otorga. Por el contrario, se dan también el caso de *Alcaldes-nobles* que, con el ejercicio casi inveterado de sus funciones públicas, han obtenido el respeto ciudadano mediante el buen uso constante de las potestades públicas en beneficio de la comunidad, logrando sociedades razonablemente sanas, con servicios públicos que atienden con idoneidad las necesidades y llevando una vida personal acorde con las retribuciones e ingresos declarados.

Con el fin de favorecer el predominio de estas actitudes éticas en el ejercicio de la vida pública, deben implantarse medidas positivas, como ha analizado GARCÍA (2001 y 2009). En este sentido, los códigos éticos o código de conducta pública deben servir como pautas no coactivas de comportamiento

que sirvan de referente escrito fundamentalmente a quienes desean ejercer la función pública desde las virtudes éticas. Como complemento, GARCÍA (ib.) recomienda la regulación de los conflictos de intereses frente a manifestaciones de corrupción atenuada que constituyen conductas de riesgo favorecidas por la convivencia entre el sector público y privado.

4.2. La ley de la historicidad de la corrupción y la medicina natural del buen hacer

Habitualmente, el abuso de poder, como dice el Papa FRANCISCO (2013, 54), no se introduce súbitamente en las comunidades políticas, sino que procede de un proceso histórico que marca desde estados de corrupción más benignos, en el que el uso común de los bienes sociales está razonablemente garantizado, a situaciones de defraudación sistémica en el que el mal uso del poder ha corrompido al conjunto de la sociedad. Por lo tanto, estamos ante un fenómeno social similar al proceso salud-enfermedad, que comienza con un sujeto, personal o institucional, vigoroso al que altera un agente interno o externo amenazando su subsistencia.

Este proceso comienza con la *fase de nepotismo* donde, en un cuerpo social sano, se empieza a pudrir la semilla que hará florecer los escándalos de corrupción, mediante algo aparentemente inocuo como la transformación de la recomendación como referencia en un apadrinamiento por amistad o parentesco (CORTINA). Tras este primer síntoma, el paso del tiempo llevará a germinar la segunda *fase de clientelismo* en la cual este apadrinamiento ya no será altruista sino a cambio de un precio en forma, en principio, de regalos suntuosos y prebendas. De esta forma, la corrupción ya está lista para desarrollarse en la *fase de defraudación* en el que los intereses de los gobernantes corruptos y sus eventuales agentes corruptores comienzan un intercambio lucrativo para ambas partes en forma de concesiones de beneficios públicos como contratos o subvenciones a cambio de sobornos y otros favores personales. Si las sociedades se instalan largo tiempo en este clima de defraudación generalizado, pueden situarse en una *fase de corrupción sistémica* en el que todos los sectores sociales han perdido el vigor por la defensa de los intereses públicos.

Un buen ejemplo del proceso que lleva a un régimen políticamente corrompido es la sociedad española de finales del siglo XIX y principios del XX, a la que UNAMUNO llegó a calificar como ‘gran timba nacional’, que constituía un estado de corrupción oficial, es decir, sistémica, en el que los concejales se aprovechan de sus cargos y se mantiene el caciquismo de la compra de votos. La medicina moral que receta remite a los políticos y los burócratas al camino de la verdad para entronizar ‘la justicia que es la libertad de la verdad’.

El primer remedio para evitar la propagación de la corrupción son las buenas costumbres en las que predomine un régimen de gobierno que busque el bien común y una administración de las cosas públicas que preste atención a los intereses de los ciudadanos. En los actuales sistemas políticos constitucionales, la base de este buen hacer debe ser, como dice VILLORIA (2006), la búsqueda de *democracias de calidad* con una infraestructura ética basada en el trípode del liderazgo político, un sistema institucional de control coordinado y una sociedad civil activa y vigilante. Al liderazgo de los niveles superiores de la Administración basado en el ejemplo, debe unírsele la colaboración de los funcionarios públicos en denuncias internas, para lo cual pueden crearse oficinas especializadas que protejan a los denunciantes, como ha ocurrido en países como Gran Bretaña o Estados Unidos.

Por su parte, las instituciones de control deben de coordinar su actuación para controlar la actividad no ética de los servidores públicos, para lo cual las inspecciones de servicio deben asumir de manera activa la labor de la detección del fraude interno, las intervenciones y los tribunales de cuentas fortalecer las consecuencias políticas y personales de sus informes, y llegándose a crear instituciones específicas en esta materia como la Oficina de Lucha Antifraude de la Unión Europea. Finalmente, la sociedad civil debe estar alerta para reprobar las conductas incorrectas, correspondiendo a las instituciones civiles promover la mejora de los servicios públicos mediante la denuncia del deterioro por el ejercicio de actuaciones administrativas ineficaces y corruptas.

Por su parte, RODRÍGUEZ-ARANA (2007b, 39) propugna que las acciones del Gobierno y de las Administraciones Públicas estén presididas por valores cívicos y cualidades democráticas, bajo un paradigma de Buena Administración “*abierto, plural, moderado, equilibrado, realista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, cooperativo, atento a la opinión pública, dinámico y compatible*”. Los principios a nivel individual parten del reforzamiento de los derechos de los ciudadanos a una Administración que responda como mayor agilidad a sus demandas, tomando como base la participación cívica, la transparencia y la comunicación; y entre sus manifestaciones pueden citarse medidas como el reconocimiento de un verdadero sistema de silencio administrativo, el acortamiento de los plazos de los procedimientos o el desarrollo de la sociedad de la información, habiéndose configurado una figura específica para velar por el buen hacer administrativo como los defensores del pueblo.

4.3. La ley de la responsabilidad y el antídoto de la ejemplaridad pública

El entendimiento le dota al ser humano de la libertad para ejercer el bien o el mal, pero, como contrapeso, su propia naturaleza racional le atribuye la responsabilidad para decantarse por una de estas dos opciones y asumir sus consecuencias. Por ello, a la conocida frase de MADISON afirmando que ‘si los hombres fuesen ángeles no necesitarían ser controlados’, puede replicársele que, complementariamente, ‘como son *homo sapiens* se encuentran *autocontrolados* por la conciencia y la responsabilidad’.

Con carácter general, la exigencia de responsabilidades se emplea como antídoto restrictivo que corrige los casos de defraudación mediante la sanción personal de los agentes públicos y sus eventuales cómplices privados que lesionan los intereses públicos. No obstante, hay que destacar que la responsabilidad también debe jugar un papel positivo en forma de rendición de cuentas que permite a quienes ejercen funciones públicas dar a conocer el resultado de su trabajo.

El prototipo de gobernante-responsable, que actúa proactivamente hacia el bien común, no debe buscarse en el arquetipo socrático de ciudadano incorruptible defensor de la voluntad general, ni en el ejemplo agustiniano del sacerdote converso que vuelve a la senda del bien. Como nos dice CORTINA (1997), ha de dirigirse a un camino intermedio en la búsqueda del *funcionario-honesto*, pero corruptible en tanto que ser humano, que actúa a favor del interés general en razón de un compromiso personal y social.

En la búsqueda de modelos reales pueden citarse a muchos funcionarios rectos como el caso del conserje insobornable siempre pendiente de cumplir con su deber, el habilitado escrupulosamente honrado en el manejo del dinero público o el contador pulcro en la vigilancia del buen uso de los ingresos y gastos públicos. Todos estos casos de servidores públicos, y muchos otros que podrían citarse en otros sectores como el educativo o el sanitario, que han ejercido por largo tiempo con profesionalidad sus deberes, han servido y sirven de ejemplos de dignidad para sus compañeros, hasta el punto que dejan en mal lugar a aquellos que actúan en la búsqueda de su propio interés.

Bajo este planteamiento, GOMÁ (2009 y 2013) propone el valor de la ejemplaridad pública como responsabilidad de todas las personas, en tanto que miembros de la *polis*, de ser conscientes que sus hechos van a servir de ejemplo negativo o positivo a sus conciudadanos. Nos encontramos en una búsqueda de la democracia virtuosa aristotélica mediante una ejemplaridad igualitaria, basada en la persuasión de la participación colectiva y no en la autoridad coactiva de la ley. Por lo tanto, frente a la autoridad coactiva de los Estados sociales y democráticos de Derecho, se propone la virtud como forma de civilización del hombre-corruptible rousseauiano. Como ya se ha señalado, el arquetipo de *superejemplaridad* lo constituirá Jesús de Nazaret, cuya vida no está tanto marcada por la perfección de la incorruptibilidad como por la lucha humana por no ceder a las tentaciones del mal y optar, dentro del libre albedrío, por la defensa de los valores virtuosos.

La traslación de este modelo a todos los ciudadanos les constituye en la responsabilidad de dirigirse al bien común, entendido como el buen sentido del hombre corriente como ejemplaridad intersubjetiva, igualitaria y sujeta a una objetividad finita. La ruptura de este ideal no se castiga con la ley coactiva, sino con el reproche social o la mala conciencia, si bien la exigencia de responsabilidades morales o jurídicas debe moderarse con la sensatez y la transigencia en los juicios.

Este modelo positivo de conducta social puede ser sumamente útil contra la corrupción si la autoridad pública es capaz de realzar y recompensar a quienes ejercen sus funciones con ejemplaridad. Por el contrario, la regla general sigue siendo el nombramiento de altos cargos por razones partidistas o de lealtad personal, y la promoción y recompensa del funcionario fiel, por encima del buen profesional.

5. CONCLUSIÓN

En conclusión, la corrupción es un proceso social regido en su inicio por la ley de la tendencia al abuso de poder, en su desarrollo por la ley de la historicidad que puede hacer caer al gobernante en el nepotismo, el clientelismo o el fraude, y en su contrapartida final por ley de la tendencia a la responsabilidad de quienes ejercen las funciones públicas (FERNÁNDEZ, 2019).

A partir de esta triada normativa se puede dictar una Ley General sobre la Corrupción que establece que.

‘Todo gobernante tiende a abusar de su poder a través de un proceso histórico incremental que únicamente se puede restringir mediante la buena conciencia de la responsabilidad’.

Los mecanismos preventivos para que este proceso social enfermizo no se desarrolle con plenitud lleva a pedir a las autoridades y los empleados públicos que el ejercicio de sus funciones públicas se base en la ética, el buen hacer y la ejemplaridad. En definitiva, transcribiendo las palabras del Papa Francisco en la primera misa que ofreció a los cardenales en la Capilla Sixtina que publicitaron todos los medios de comunicación, la solución no es otra “*que caminar con una conducta irreprochable*”.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (1985): *Política*. Orbis.
- BERGOGLIO, J.M. (Papa Francisco): *Corrupción y pecado*. Publicaciones Claretianas (2013).
- CORTINA, A. (1997): «Ética de la sociedad civil ¿Un antídoto contra la corrupción?». En LAPORTA, F.J. y ÁLVAREZ, S. (eds.): *La corrupción política*. Alianza Editorial.
- (2013): «Cómo cambiar la tendencia». *El País* de 23 de enero de 2013.
- FABIÁN CAPARRÓS, E.A. -coord.- (2000): *La corrupción: Aspectos jurídicos y económicos*. Ratio Legis.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J.A. (2019): *Leyes de la corrupción y ejemplaridad pública*. Amarante.
- GARCÍA MEXÍA, P. (2001): *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*. Aranzadi.
- (2008): *Ética y gobernanza: Estado y sociedad ante el abuso del poder*. Tirant lo Blanch.
- GOMÁ LANZÓN, J. (2009): *La ejemplaridad pública*. Taurus.
- (2013): *Necesario pero imposible*. Taurus.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2006): *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*. Thomson-Civitas.
- HUTTINGTON, S.P. (1968): *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- JIMÉNEZ FRANCO, E. (2012): «Administración Pública y Corrupción: Iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad». *Actualidad Administrativa* (5).

- LEYS, C. (1965): «What is the problem about corruption?». *Journal of Modern African Studies* (3).
- MÉNDEZ, J.M. (2013): *Introducción a la axiología*. Sepha.
- MONTESQUIEU (1999): *Del espíritu de las leyes*. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.
- NIETO GARCÍA, A. (1984): *La organización del desgobierno*. Ariel.
- (1997): *Corrupción en la España democrática*. Ariel.
- (2008): *El desgobierno de lo público*. Ariel.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N.; FABIÁN CAPARRÓS, E.A. (2004): *La corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar*. Ratio Legis.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2006): *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*. Thomson-Aranzadi.
- (2007): «Ética pública y buena administración de instituciones públicas», *Revista de Estudios Locales* (98).
- (2007b): «Ética y urbanismo», *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo* (61).
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.; GARCÍA MEXÍA, P. (2009): *Códigos éticos: Una apuesta concreta de gobernanza en positivo*. Netbiblo.
- SAINZ MORENO, F. (2004): «El valor de la Administración Pública en la sociedad actual». En SAINZ MORENO, F. (dir.): *Estudios para la reforma de las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- TANZI, V. (2002): “Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”. En ABED, G.T. y GUPTA, S. (eds.): *Governance, Corruption and Economic performance*. Fondo Monetario Internacional.
- UNAMUNO Y JUGO, M. (2007): *Obras completas VIII: Ensayos*. Ediciones Castro.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2000): *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos.
- (2006): *La corrupción política*. Síntesis.
- (2019): *Combatir la corrupción*. Gedisa.
- WEBER, M. (1997): *El político y el científico*. Alianza Editorial.