

La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos

Corruption in Spain (2004-2010): Data, Perception and Consequences

Manuel Villoria y Fernando Jiménez

Palabras clave

Corrupción • Escándalos • Percepción social
• Planificación urbana
• Gobierno local •
Actitudes políticas •
Insatisfacción

Key words

Corruption • Scandals
• Social Perception •
City Planning • Local
Government • Political
Attitudes • Discontent

Resumen

Los escándalos de corrupción investigados por los jueces han tenido gran presencia mediática en los últimos años en España. Ello podría haber generado una percepción generalizada de incremento de la corrupción y reforzado la desafección institucional. El objetivo de este artículo es analizar qué rasgos cuantitativos y cualitativos tiene la corrupción en España y si la percepción correlaciona con los datos objetivos existentes. El texto parte de tres hipótesis. Para demostrarlas se han analizado estadísticas judiciales, noticias de medios de comunicación, sumarios judiciales y datos de diversas encuestas. Este artículo contribuye a un mejor conocimiento de los rasgos de la corrupción en España desde 2004 y abre la vía a estudios posteriores más detallados sobre causas y consecuencias del fenómeno.

Abstract

For some years now, Spanish media have highlighted the numerous corruption scandals investigated by the judiciary. All this information could have led to a more widespread perception of corruption, as shown by different surveys and indexes. The main object of this article is to analyze the quantitative and qualitative features of corruption in Spain and to determine whether there is a correlation between hard data on corruption and perception of the problem. In this text we have tested three hypotheses by examining judicial statistics, the contents of judicial inquiries and data from different surveys and media. This article contributes to a better understanding of the main features of the problem and opens the way to more detailed research on its causes and consequences.

INTRODUCCIÓN¹

La abundancia de noticias sobre actos corruptos en España no suele venir acompañada de análisis rigurosos de su extensión, ni

de sus características tipológicas o sus componentes estructurales. Por otra parte, la acumulación de informaciones sobre casos de corrupción pública podría estar generando una sensación de expansión del fenómeno que acabaría afectando a la propia percepción existente y reforzando, finalmente, la desafección institucional existente en nuestro país. Todo ello reclama una urgente respuesta analítica para comprobar qué hay de realidad tras todo este fenómeno social.

¹ Este artículo ha sido posible gracias a la Concesión de un Módulo de Encuesta a los autores en la Convocatoria 2009 del CIS y gracias al proyecto CSO2008-03663/CPOL de CYCIT. Agradecemos muy sinceramente sus comentarios a los evaluadores y al ponente de la REIS.

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

Fernando Jiménez: Universidad de Murcia | fjimesan@um.es

En este artículo vamos a intentar responder a la pregunta: «¿qué datos objetivos existen, cómo se percibe, qué efectos produce la percepción y de qué tipo es la corrupción mayoritaria en España en los últimos seis años?». Para ser precisos, lo que vamos a hacer es estudiar el caso español y dar información sobre una parte de la corrupción, aquella que se realiza en el sector público y es perseguible criminalmente², para comprobar, posteriormente, la percepción de la misma y alguno de sus efectos.

El texto parte de tres hipótesis que intentaremos contrastar con los datos existentes. La primera es que la corrupción percibida no se corresponde con los datos objetivos que se conocen de delitos contra la Administración; la segunda es que la corrupción pública en España no es corrupción administrativa, sino corrupción esencialmente política, que se ha desarrollado ante todo en el nivel local de gobierno y ha estado vinculada al *boom* de la construcción; finalmente, se propone como hipótesis explicativa —no la única por supuesto— de la distancia entre percepción y datos objetivos la combinación de los siguientes fenómenos: en primer lugar que, a partir de un reforzamiento de las unidades investigadoras, se han descubierto casos relevantes y se han intensificado las noticias sobre corrupción; segundo, que esas noticias confirman las hipótesis de desconfianza sobre los políticos ya previamente existentes y potencian la percepción de corrupción; tercero, que esa mayor percepción tiene efectos sobre la propia desafección institucional reforzándola; cuarto, que la continuación de las noticias potencia una mayor percepción aún, dada su coherencia con las actitudes previas, ahora reforzadas. Para tratar de demostrar estas hipótesis se explotarán por primera vez datos de la encuesta 2826, del CIS, de diciembre de 2009.

RELEVANCIA DEL TEMA OBJETO DE ESTUDIO

Más allá de sus dificultades, estudiar la corrupción y, en base a ello, buscar métodos eficaces para combatirla, es esencial para la promoción del desarrollo económico, la calidad de la democracia y la justicia social. Desde un punto de vista estructural, los efectos de la corrupción sobre el desarrollo económico, y más sobre un desarrollo económico sostenible, son demoledores (i.e. Rose-Ackerman, 1978, 2001; Mauro, 1995; Wei, 1997; Ades y Di Tella, 1997; Della Porta y Vannucci, 1997; Dreher y Herzfeld, 2005; Drury *et al.*, 2006; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 1998; Kauffman, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999; Thomas *et al.*, 2000; Tanzi y Davoodi, 2001; Hodgson y Jiang, 2007). También influye negativamente en el desarrollo de instituciones incentivadoras de equilibrios eficientes y equitativos (Della Porta, 2000; Jain, 2001; Heidenheimer y Johnston, 2002). En general, la corrupción afecta negativamente al funcionamiento de la democracia y el Estado de derecho pues daña la igualdad política y el bien común (Warren, 2004; Villoria, 2007b; Inglehart y Wenzel, 2005: 192). Finalmente, también desde una perspectiva estructural, la corrupción genera mal capital social (Levi, 1996), es decir, genera todo un conjunto de redes opacas y oscuras, con sus prácticas clientelares (Caciagli, 2009), que tienen por objetivo el abuso de los fondos públicos, la adquisición de privilegios indebidos y la generación de unas reglas del juego que aseguran el funcionamiento de la actividad delictiva sin denuncias ni filtraciones (Manzetti y Wilson, 2007). En suma, cuando se habla de fracasos en políticas económicas y sociales la corrupción suele estar detrás (Malem, 2002: 173 y ss.). Esta idea ha estado en la base de toda la estrategia de gobernabilidad de distintos organismos financieros internacionales últimamente, es decir, la corrupción impide el desarrollo por-

² Sobre corrupción en el sector privado en España, véase Jiménez (2009b).

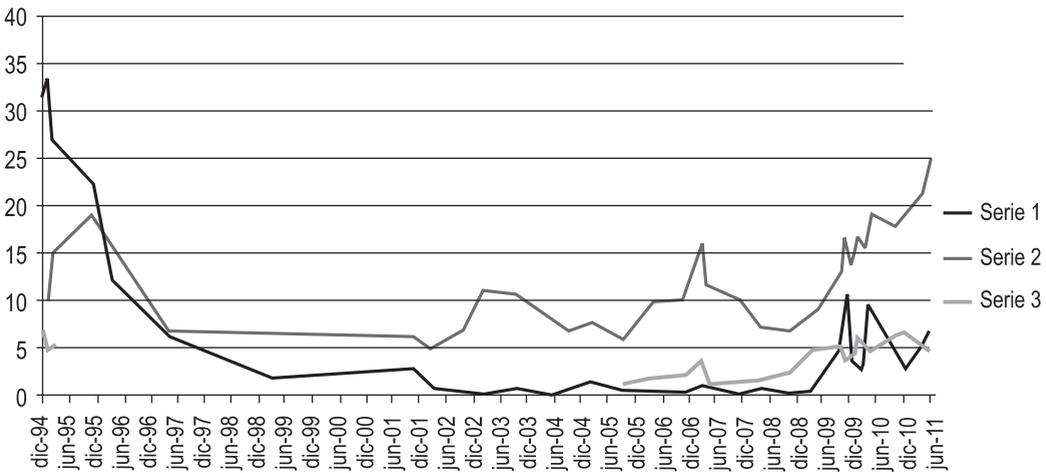
que impide gobernar eficaz y eficientemente, es por ello el mayor obstáculo al avance económico y social (World Bank, 2006).

Lo que es más novedoso a nuestros efectos es que estos organismos multilaterales empiezan a entender que esas dificultades que la corrupción genera afectan no solo a países en desarrollo, sino también a países desarrollados, sobre todo en el sur de Europa (Kaufmann, 2005). De acuerdo a una reciente auditoría democrática, siguiendo la metodología del *Human Rights Center* de la Universidad de Essex (encuesta a expertos), la calidad de la democracia española está decayendo y la razón más importante para ello es la corrupción (Estefanía, 2010). Precisamente, y en consonancia con lo anterior, en ese estudio los expertos consideran la corrupción como el déficit mayor de nuestra democracia. En otra reciente encuesta, hecha esta vez a ciudadanos/as, la «Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en España» (Encuesta 2701 del CIS; Gómez Fortes *et al.*, 2010: 145)³, se puede comprobar que existe una percepción generalizada de las carencias de la democracia española para detectar la corrupción y darle respuestas eficaces. Todo ello se produce, además, en una situación de profunda crisis económica, en la que la imagen de integridad y eficiencia de los gobiernos es un factor muy importante para el mantenimiento de la confianza de los mercados, la calificación por parte de las agencias de rating y la atracción de inversiones (Arndt y Oman, 2006). Resumiendo, creemos que el tema objeto de estudio es de gran relevancia y se justifica sobradamente su elección, sobre todo en este momento social y económico de España.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

En un período en el que la democracia ha alcanzado una extensión desconocida en la historia de la humanidad (Huntington, 1991; Markoff, 1999), se observa, paradójicamente, un creciente debilitamiento de la legitimidad de los gobiernos, las Administraciones y, en general, las instituciones representativas de las democracias contemporáneas, como diversos estudios empíricos demuestran (Dalton, 2004; Linde y Ekman, 2003; Montero, Gunther y Torcal, 1997; Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000; Torcal y Montero, 2006; Torcal, 2003). Es lo que ha venido denominándose, desde la creación del concepto por Di Palma (1970), «desafección». Algunas investigaciones señalan la corrupción como una de las variables causales de tal fenómeno de desafección, pues erosiona la confianza en el gobierno y la legitimidad de las instituciones políticas (Anderson y Tverdova, 2003; Bowler y Karp, 2004). Por su parte, Pharr y Putnam (2000) consideran que, al menos para los países más avanzados económica y socialmente, la baja confianza en los líderes democráticos es una función del rendimiento de estos, el cambio de expectativas sociales y el papel de la información y comunicación actuales. En cuanto al rendimiento, un factor clave para explicar el deterioro en la percepción de confianza es el declive de la fidelidad o de la ética con la que los políticos actúan en representación de los ciudadanos/as. En cuanto al cambio de expectativas sociales, algunos autores consideran que una ciudadanía más educada y más escéptica es más rigurosa en el juicio a sus dirigentes, además de ser más sensible a cuestiones éticas (Parker, Spires, Farook y Mean, 2008). Finalmente, el papel de los medios en la política y en la comunicación social contemporánea es determinante: los medios de comunicación son la forma de comunicación decisiva (Castells, 2010: 261). Y, para los medios, la corrupción y la ausencia de ética de los políticos es un objeto de interés prioritario (Thompson, 2001).

³ Encuesta fruto de un convenio entre el CIS y el Instituto de Estudios Sociales Avanzados del CSIC. Se entrevistaron 2.983 personas mayores de edad entre el 5 y el 20 de mayo de 2007.

GRÁFICO 1. Evolución de los problemas de corrupción y clase política para la sociedad española

Serie 1: La corrupción y el fraude; Serie 2: La clase política, los partidos políticos; Serie 3: El Gobierno, los políticos y los partidos.

Fuente: Barómetros CIS.

Estos estudios fundamentan en gran medida nuestras hipótesis. Por una parte, los datos objetivos de corrupción política⁴ no tienen apenas influencia en la percepción en tanto no tengan una repercusión mediática. Una vez que tienen esa repercusión, sobre todo si esta tiene dimensión nacional, se produce una conciencia del problema que incrementa la percepción y, a partir de la mayor percepción, se generan efectos sociales y políticos, como la influencia en la desafección o cierta pérdida de voto —no mucha— para los candidatos corruptos (Costas-Pérez *et al.*, 2011). Todo ello se produce, además, en una sociedad española que ha mejorado sensiblemente sus niveles educativos en los últimos treinta años —ciudadanía más es-

céptica y rigurosa al tiempo— y que tiene una imagen tradicionalmente negativa de los políticos; imagen que se refuerza, sobre todo vinculada al percibido bajo rendimiento general de la clase política, a partir del momento en que estalla mediáticamente la crisis económica (septiembre de 2008) (véase el gráfico 1).

Aunque la desafección institucional en España es un fenómeno muy persistente (Torcal y Magalhaes, 2010) y la corrupción afecta poco a la denominada parte dura (*thick*) de la cultura política (Mishler y Pollack, 2003), lo cierto es que los escándalos de corrupción consolidan tendencias casi estructurales y «vacunan» contra la respuesta cívica; al justificar la frase «todos son iguales», los múltiples escándalos de corrupción que hemos conocido en España generan un cierto fatalismo que, por ejemplo, lleva a descontar tal fenómeno en el momento de depositar el voto (Jiménez, 2008; Rivero y Fernández-Vázquez, 2011: 14). El peligro mayor es que, consolidado este entorno de desconfianza, y

⁴ Corrupción en el nivel político, más que en el nivel administrativo; en este último caso los ciudadanos pueden percibir la corrupción porque la sufren directamente al tener que pagar sobornos a la policía, en las clínicas, en los procedimientos administrativos... No pasa lo mismo en la corrupción de nivel político.

si no hay respuestas institucionales eficaces que desincentiven la corrupción, se genere una estructura social mucho más favorable a las prácticas corruptas y a la condescendencia con las mismas.

No hay que olvidar que, en el origen y consolidación del desarrollo de prácticas corruptas, también existe un sustrato cultural previo que, en ocasiones, tiene que ver con una ética económica premoderna y una desconfianza en la ética de las instituciones y de la sociedad en general (Lamo de Espinosa, 1997). Ciertamente, para que estemos motivados a actuar moralmente en la vida política es esencial que creamos que los demás también lo están haciendo (Goodin, 1992). En sociedades donde la gente desconfía de la honestidad de los demás y cree en la extendida corrupción gubernamental, el incumplimiento de las normas tiende a expandirse. Es lo que Elinor Ostrom llama «*second-order collective action dilemma*» (1998). De acuerdo con esta teoría, los actores racionales son altamente dependientes de las expectativas compartidas sobre cómo las otras personas actuarán. 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. En una línea semejante, la corrupción surge más fácilmente en lo que Gambetta y Origi han definido como un «equilibrio social 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; en realidad, los actores sociales favorecen la baja calidad, pues de esa forma, aunque sean engañados en las promesas re-

cibidas, tampoco se les exige que cumplan sus compromisos de forma rigurosa. Más aún, en sociedades dominadas por ese tipo de equilibrio se penaliza al que cumple escrupulosamente y quiebra el orden establecido. Las personas confían en que los demás no cumplan sus promesas plenamente porque quieren sentirse libres de incumplir las propias y no sentirse culpables por ello. La consecuencia nuevamente es que, por ejemplo, con respecto a las normas jurídicas o los contratos se asume implícitamente que se incumplirán parcialmente por parte de los actores involucrados. En suma, que si se consolidan ciertas creencias sociales, con sus correspondientes instituciones informales, la propia sociedad que percibe corrupción acepta de forma más sumisa los intercambios que se derivan de ella.

Finalmente, hay dos teorías institucionalistas que estimamos que explican bastante bien la segunda hipótesis expuesta en la introducción. La primera, descrita extensamente por Rothstein (2011) muy recientemente, nos demuestra que la calidad del gobierno es una de las variables clave para explicar la baja corrupción. La calidad del gobierno consiste esencialmente en la imparcialidad en la implantación de las políticas y programas y el elemento clave para ello es tener una burocracia weberiana. En las áreas del sector público donde la meritocracia es mayor las posibilidades de corrupción son menores. La segunda teoría nos indica que la corrupción es consecuencia de la existencia de monopolio, más discrecionalidad, más debilidad en los controles (Klitgaard, 1988), unido todo ello a la perspectiva de ganancia económica. Si hay mucha perspectiva de ganancia y las tres variables mencionadas se dan, la corrupción está prácticamente asegurada.

Pasaremos, a continuación, a proponer una definición de corrupción útil para este texto y a establecer una taxonomía del fenómeno.

CONCEPTO Y MODALIDADES DE CORRUPCIÓN PÚBLICA

Para poder lograr los objetivos del texto es necesario depurar conceptos. Pero aquí surge un problema, no existe un concepto de corrupción capaz de acoger en sí todas sus modalidades y, al tiempo, ser suficientemente riguroso. Existen volúmenes con cientos de páginas solo dedicados a analizar tal concepto (entre otros, Heidenheimer, Johnston y LeVine, 1989; Heidenheimer y Johnston, 2002; Williams, 2000) y no se consigue acordar un término común. En consecuencia, el fenómeno es difícil de estudiar, para empezar, por la propia confusión semántica que la palabra «corrupción» arrastra. En todo caso, cualquier análisis de la corrupción debe comenzar con una definición que, aunque imperfecta, marque el ámbito de estudio, pues sin ello la investigación se convierte en imprecisa y asistemática (Johnston, 2005).

Dicho esto, a los efectos de este texto, podemos considerarla como un abuso de posición por un servidor público⁵, con un beneficio extraposicional (véase Garzón Valdés, 1997) directo o indirecto (para el corrupto o los grupos de que forma parte este), con incumplimiento de normas jurídicas que regulan el comportamiento de los servidores públicos. En suma, al abuso de poder se debe unir el beneficio privado y el incumplimiento normativo. Sin lugar a dudas esta definición es parcial y recoge solo una parte de la corrupción existente. Es corrupción «office-based», presume un marco cultural homogéneo y, dentro de ella, solo incorpora la jurídicamente sancionable. Estos tres elementos han sido suficientemente criticados por diversos autores. La corrupción basada en posición presume que las posiciones son permanentes y que las personas no modifi-

can sus roles en función de sus intereses (Warren, 2006); promover una definición sin marco cultural presume concepciones comúnmente aceptadas de lo privado y lo público, y del saludable equilibrio entre ambas (Mendilow, 1993); y la corrupción reducida al incumplimiento normativo no considera los posibles acuerdos corruptos previos para que la ley no incorpore como prohibidos actos no éticos, pero que interesa a actores públicos relevantes que no se persigan (Meny, 1997). En todo caso, se elige esta definición por ser la que incorpora los hechos que generan mayor escándalo y sobre los que hay disponibles más datos.

Con este concepto se puede afirmar que existe la posibilidad de corrupción sancionable por el derecho penal (para un análisis detallado véanse, entre otros, en España, Ferré, 2002a, 2002b; Rodríguez García y Fabián, 2005; Fabián, 2002) y corrupción sancionable desde el derecho administrativo (véanse, entre otros, en España, Fernández Farreres, 2007; Medina, 2010; Nieto, 1997; Rodríguez Arana, 2006; Sánchez Morón, 1997); nuestro estudio, dado el concepto elegido, dejaría fuera la corrupción que no es sancionable desde el derecho pero que es contraria a la ética del servicio público (Kurer, 2005). Un ejemplo de esta última sería la elaboración de una ley por un Parlamento, en la que se conceden privilegios a algún *lobby* o sector económico, a pesar de la ineficiencia que ello genera, como consecuencia de haber asumido los legisladores los objetivos de las empresas que ellos regulan, a cambio de la generosa financiación de sus campañas electorales: es lo que se llama captura de políticas (Benink y Schmidt, 2004).

Pues bien, nosotros nos vamos a centrar solo en la corrupción perseguible penalmente, aquella que por su daño al bien común merece una respuesta sancionatoria de la máxima gravedad, que puede implicar incluso la pena de privación de libertad. En general, seguimos una línea ya consolidada, pues los estudios sobre escándalos políticos y corrupción en

⁵ No hablaremos aquí de la corrupción en el sector privado, que también existe y en volúmenes importantes; véase, para ello, Hodgson y Jiang (2007).

España en los últimos diez años se han centrado esencialmente en la corrupción pública sancionable jurídicamente (Iglesias, 2007; Jiménez, 2007, 2008, 2009a y 2009b; Lapuente, 2009; Rivero y Fernández-Vázquez, 2011; Villoria, 2006, 2007a, 2008 y 2010; Urquiza, 2006; entre otros).

Dentro de esta, podemos distinguir una corrupción con robo (con daño económico a la Administración) y otra sin robo (Schleifer y Vishny, 1993); también es importante distinguir entre aquella en la que están implicados responsables políticos, sean electos o nombrados por razones de confianza política (corrupción política) y aquella en la que están implicados funcionarios o empleados públicos, seleccionados, en principio, por criterios meritocráticos y con estabilidad en el puesto (corrupción administrativa). Cada una de estas modalidades puede darse en el nivel central del gobierno, en el nivel regional (o autonómico en nuestro caso) y/o en el nivel local. Normalmente, cuando hay corrupción administrativa generalizada hay también corrupción política (Pope, 2000), pues la cadena jerárquica se aplica igualmente a los negocios oscuros. Pero no tiene por qué pasar lo mismo a la inversa, es decir, puede haber corrupción política extensa y la Administración mantener niveles aceptables de integridad.

En cada uno de estos niveles de gobierno existen unas áreas de riesgo que son las que, normalmente, aportan la inmensa mayoría de los casos de corrupción (Tanzi, 2008: 31 y ss.). El nivel central de gobierno tiene un área de riesgo que los otros niveles no tienen en la misma dimensión: es la captura de las grandes decisiones económicas del Estado, sobre todo el ámbito regulatorio (Rose-Ackerman, 2001). Aun cuando es preciso matizar que, considerando el nivel de descentralización existente en nuestro país, las Comunidades Autónomas pueden ser también objeto apetecible de captura en decisiones relevantes. Junto a ello, el área de riesgo fundamental son los grandes contratos de infraestructuras y las subvenciones. Luego,

hay un enorme conjunto de áreas donde el fraude y la corruptela pueden proliferar, pero no con las cuantías de las áreas anteriores, como es el de las autorizaciones, permisos y licencias. En las Comunidades Autónomas, junto a lo anterior —captura, licencias, contratos y subvenciones—, existe un área que es de enorme riesgo en un país que hizo de la construcción su motor económico: la regulación urbanística. Finalmente, en el nivel local, las áreas de riesgo se centran sobre todo en la contratación, en la concesión de licencias y en la gestión urbanística (véanse Jiménez, 2009a; Iglesias, 2007; Urquiza, 2006).

Desde otra perspectiva de análisis, la corrupción política penalmente perseguible puede expresarse en actos que bien beneficien directamente al corrupto y a su red, bien puedan ser realizados para beneficio del partido político en cuyas filas milita el corrupto (véanse Vannucci, 2003; Barbacetto, Gomez y Travaglio, 2002). Normalmente, en este segundo caso, también hay beneficios privados que quedan como pagos indirectos por el servicio rendido, pero lo importante es que existe una implicación de la dirección del partido (o al menos de sus tesoreros o responsables de finanzas) en la actividad. En el primer caso, sin embargo, la actuación corrupta no implica al partido, salvo por «culpa in vigilando», sino que constituye una traición al mismo. Finalmente, la corrupción puede ser realizada individualmente, como consecuencia de una decisión individual en la que el motivo puede ser económico o emocional (De Graaff y Huberts, 2008), o puede ser realizada en el marco de redes criminales, con una estrategia de continuidad y expansión claramente definida (Lambsdorff, 2002; Boehm y Lambsdorff, 2009).

LA DIFICULTAD DE MEDIR LA CORRUPCIÓN

La medición de la corrupción se ha convertido en un tema de investigación creciente-

mente importante (Robinson, 1998; Anderson y Heywood, 2009; Sampford *et al.*, 2006). En general, se puede hacer de tres formas (Solimano, 2008). En primer lugar, se puede hacer objetivamente, en base a las denuncias de corrupción y las investigaciones abiertas por el ministerio público o los jueces de instrucción. En segundo lugar, a través de encuestas de percepción de corrupción a inversores nacionales y extranjeros, expertos o a la ciudadanía en general. Finalmente, a través de encuestas en las que se pregunta a los ciudadanos por sus experiencias directas en el pago de sobornos o en las extorsiones que sufren de parte de funcionarios del Estado (encuestas de victimización). En la actualidad hay más de quince instrumentos de medición, de manera global o regional, y muchos de ellos se han sofisticado bastante (UNDP y Global Integrity, 2008).

En términos generales, la medición de la corrupción presenta un reto difícil de superar por varias razones. En primer lugar, como delito que es, conlleva clandestinidad, además de que muchas de sus modalidades pertenecen a lo que se denominan delitos sin víctimas, ello da lugar a que, probablemente, se descubran menos casos de los que haya realmente. En las mediciones objetivas no se sabe si lo que medimos realmente es la calidad del sistema judicial, la voluntad política de combatir la corrupción o el nivel real de corrupción pública (Lambsdorff, 1999; Treisman, 2007). En España, los datos objetivos de delitos de corrupción tienen, además, varios problemas específicos. Para empezar, que no existe un censo de casos de corrupción, ni de sentencias dictadas en la materia. Por otra parte, la existencia de una causa abierta no implica que vaya a haber condena, ni siquiera que haya procesamiento. En ese sentido, como dice la propia Memoria de la Fiscalía General del Estado en 2010, «uno de los principales defectos del registro de diligencias previas es su imprecisión, pues en muchas ocasiones se anotan como delictivos hechos que posteriormente se constata

que no tienen ese carácter o que no se han cometido» (2010: 215-216). Por ello, de las casi 4.000 diligencias relacionadas con delitos contra la Administración Pública (2004-2009) es muy probable que apenas un 10 por ciento hayan llegado o lleguen a convertirse en acusaciones⁶. En consecuencia, estamos ante no más de 400 casos, en seis años, que llegarían a juicio oral y de los cuales no todos acabarían con sentencias condenatorias.

En segundo lugar, las denuncias de corrupción política son también parte de la política, voluntariamente o no. Por ello, «aquellos que reportan o denuncian instancias de corrupción pueden ser opositores políticos del acusado con motivos para desacreditarlo: esos críticos de las prácticas corruptas con frecuencia tienen otra agenda propia» (Sandholtz y Koetzle, 2000: 33).

Tercero, hay problemas metodológicos muy difícilmente superables al medir la corrupción a través de encuestas. Para empezar, el problema de la reificación en las encuestas de percepción (Babbie, 1995: 116-118), consistente en que se sustituye el concepto por las medidas operacionales que se usan para poder contar. La corrupción es una cosa, los índices de percepción de la corrupción, otra distinta. En general, el gran problema de las mediciones existentes basadas en encuestas tiene que ver con la validez. Se trabaja con un constructo que genera enormes dificultades de definición. No hay ningún método que incluya en su medición todas las posibles modalidades de corrupción. Así, las encuestas de percepción normalmente no definen la corrupción, dejando a cada uno de los encuestados la configuración personal del concepto. Estamos, así pues, ante un grave problema de «content validity», pues la medida no incluye todas las dimensiones importantes del constructo

⁶ Estimación basada en el análisis de las memorias de la Fiscalía General del Estado 2004-2010, número de diligencias previas dividido por número de acusaciones.

(Remler y Van Ryzin, 2011: 107-108), un déficit que nos debe obligar a tener una prudente distancia con los resultados de las mediciones.

Cuarto, con respecto a las encuestas de percepción, diversos estudios demuestran que la percepción general de la corrupción está fuertemente influida por los escándalos y la cobertura mediática del tema (*echo chamber*), de forma que el nivel real de corrupción puede no cambiar pero, al hacerse más visible, las percepciones sí cambian (Pharr y Putnam, 2000; Puglisi y Snyder, 2008). Incluso el propio índice puede producir una cierta endogeneidad, pues malos datos previos llevan a malos datos posteriores, dado que los expertos se guían también por lo que otros expertos opinan.

Quinto, que existe un problema de «retraso en los efectos» o «*lag times*» (Johnston, 2009). Cuando un gobierno persigue seriamente la corrupción se producen detenciones y escándalos políticos que generan una sensación de que hay más corrupción que antes, cuando no se perseguía. De esa forma aumenta la percepción cuando empieza, probablemente, a reducirse el problema.

Las mediciones basadas en datos de percepción en España expresan claramente los dos últimos problemas anteriormente enunciados. Por ejemplo, de acuerdo con los Eurobarómetros 245, 291 y 325 de la Unión Europea, los resultados de percepción en España han ido empeorando sucesivamente (véase la tabla 1). Es más, de acuerdo a estos Eurobarómetros, España es, junto a Italia, el país en el que más ha aumentado el número

de personas que consideran importante el problema, en concreto, ha aumentado un 10 por ciento desde el otoño de 2005 al otoño de 2009.

Probablemente, tras estos datos existe un efecto «*echo chamber*». Es cierto que se ha incrementado el número de políticos involucrados en casos de corrupción en los últimos seis años, pero ello puede implicar simplemente que se está combatiendo la corrupción, no que hay más corrupción.

Además, existe un problema de retraso en los efectos. Y ello por tres razones, para empezar, porque los casos que han salido en las noticias, que se han comentado en los espacios de debate y que se han investigado son casos que no comienzan en 2004, sino que provienen de aquellos años en los que la percepción era más optimista y los expertos consideraban que España estaba en el buen camino de la reducción de la corrupción o incluso de antes. Segundo, porque la irrupción de casos expresa precisamente una voluntad de lucha contra el problema —demonstrable, entre otros muchos factores, por la potenciación de la Fiscalía Anticorrupción y las unidades policiales especializadas— que debería hacernos sentir más optimistas, al menos de cara al futuro. Tercero, porque la mayoría de los casos han estado muy vinculados al *boom* de la construcción, y este había finalizado ya en el último trimestre de 2007.

TIPOS DE CORRUPCIÓN PREVALENTES Y DISTANCIAS ENTRE PERCEPCIÓN Y DATOS OBJETIVOS

Si se analizan con detalle los datos objetivos y las encuestas creemos que es obvio que la corrupción más importante en términos económicos, que genera más escándalo y que provoca una mayor percepción del problema, es la corrupción que se produce en el nivel político de los gobiernos (*grand corruption*) y no la corrupción en los niveles administrati-

TABLA 1. Percepción ciudadana sobre la corrupción

| Datos sobre España | 2005 | 2007 | 2009 |
|---|------|------|------|
| % de los que consideran que la corrupción es un problema importante | 73 | 83 | 88 |

Fuente: Eurobarómetros 245, 291 y 325.

vos (*petty corruption*). Las escalas de victimización, a pesar de sus problemas, son una primera demostración de lo que decimos. En dichas escalas lo que se mide esencialmente es el soborno por la prestación de servicios públicos a ciudadanos individuales, no se mide el gran soborno para financiación de partidos, la captura de políticas o las grandes recalificaciones urbanas. En países con corrupción sistémica, en la que los sobornos a funcionarios son lo habitual, los datos de victimización son muy diferentes a los de España (véase la tabla 2). Por ejemplo, la media en América Latina de personas que reconocen haber pagado un soborno en el último año es de un 23 por ciento, o en el África subsahariana de un 56 por ciento. Los datos de España de entre un 2 y un 5 por ciento de pagadores reflejan una Administración donde el pago de sobornos es lo excepcional.

TABLA 2. *Porcentaje de personas que reconocieron haber pagado un soborno en los últimos doce meses en España en los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2009 y 2010*

| Año | Sí han pagado | No han pagado | ns/nc |
|------|---------------|---------------|-------|
| 2004 | 2 | 97 | 1 |
| 2005 | 0 | 96 | 4 |
| 2006 | 2 | 98 | |
| 2007 | 3 | 97 | |
| 2009 | 2 | 98 | |
| 2010 | 5 | 95 | |

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparency International.

Más aún, los datos de victimización en los últimos seis años en España⁷ son bastante semejantes a los de otros países europeos que tienen niveles de percepción bastante menores (véase la tabla 3). En todo caso, son bastante bajos, aunque en 2010 ha habido un extraño aumento difícil de explicar, salvo

que el clima general de descontento lleve a interpretar mucho más rigurosamente conductas que antes se toleraban. También es cierto que puede explicarse por cambios en la metodología de la encuesta⁸.

No obstante, sí es cierto que existen algunas pequeñas diferencias de matiz entre las áreas donde se producen los sobornos. Así, en España, en 2009 y 2010, según los encuestados, los sobornos a la policía son prácticamente inexistentes, 1-2 por ciento, los sobornos en el área educativa, sanitaria, tributaria y judicial apenas llegan al 2-3 por ciento y los sobornos en el área urbanística y de permisos de construcción suben hasta el 3-6 por ciento. Es decir, que, como era de prever, aparece el área urbanística como el espacio privilegiado para la corrupción en España⁹. En todo caso, los datos de victimización de España, como los de Portugal, no son muy coherentes con la percepción de corrupción (véase la tabla 3), lo que apunta a la idea de un cierto componente cultural en las respuestas, vinculado a la desafección institucional en ambos países (Torcal y Magalhaes, 2010).

De los casos de corrupción importantes, en términos cuantitativos y cualitativos, analizados en los últimos seis años, lo que se observa es que la intervención funcional es muy minoritaria. Puede haber intervenido algún secretario municipal, arquitecto municipal o algún asesor jurídico, pero no suelen ser funcionarios de carrera. Como dijimos antes, las causas abiertas por delitos contra la Administración Pública que pueden relacionarse claramente con corrupción y que llegaron o llegarán a juicio oral no superan las 400 en estos seis años, esto nos daría unas 50 o 60 condenas anuales en el más pesimista de los casos. En España había, en

⁷ En la Encuesta del CIS 2701, de 2007, ante la pregunta de «si le exigieron algún tipo de comisión», el 95,9 afirmó que no, solo un 1,9 por ciento respondió afirmativamente.

⁸ Telefónica en 2009 y con 602 entrevistas; on line en 2010 y con un tamaño de la muestra de 1.000.

⁹ Véase el Barómetro Global de la Corrupción, Transparency International, 2009, 2010.

TABLA 3. *Porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y países de Europa Occidental y su relación con la percepción*

| | 2009 | 2010 | Puntuación en CPI | Eurobarómetro 2009. Acuerdo con: «Corrupción es un problema importante en mi país» |
|---------------|----------|----------|-------------------|--|
| Austria | 2 | 9 | 7,9 | 61 |
| Rep.Checa | 11 | 14 | 4,6 | 88 |
| Dinamarca | 1 | 0 | 9,3 | 22 |
| Finlandia | 2 | 2 | 9,2 | 51 |
| Francia | 2 | 7 | 6,8 | 73 |
| Alemania | 2 | 2 | 7,9 | 75 |
| Grecia | 18 | 18 | 3,5 | 98 |
| Hungría | 14 | 24 | 4,7 | 96 |
| Holanda | 2 | 2 | 8,8 | 51 |
| Polonia | 4 | 15 | 5,3 | 81 |
| Portugal | 2 | 3 | 6,0 | 93 |
| R.U. | 3 | 1 | 7,6 | 74 |
| Rumanía | 14 | 28 | 3,7 | 93 |
| España | 2 | 5 | 6,1 | 88 |

Fuente: Barómetro Global TI, CPI-TI (Índice de Percepción de Corrupción de Transparency International) y Eurobarómetro 325.

enero de 2010, 2.698.628 empleados públicos según el Registro Central de Personal, a los que habría que añadir los más de 150.000 empleados de las 2.347 empresas públicas que el Ministerio de Economía y Hacienda tiene computadas. En total, estaríamos un poco por encima de los 2.850.000 empleados. La tasa de criminalidad del funcionario español en estos últimos seis años, según estos datos, sobre la base de un empleado público por condena, sería casi inexistente, un 0,014 por ciento¹⁰ de corruptos condenados, apenas uno entre 10.000 si consideráramos que todas las causas son imputables a empleados públicos, lo cual es imposible conociendo los datos sobre políticos imputados¹¹.

¹⁰ Esta cifra debe tomarse con carácter muy aproximativo, pues buena parte de los empleados públicos tienen pocas posibilidades de corromperse, aunque quisieran.

¹¹ El fiscal general del Estado, Cándido Conde-Pumpido, hablando de la corrupción política, reveló en comparecencia en el Congreso, en noviembre de 2009, que las causas que se estaban investigando en la Fiscalía en ese momento eran 730, datos obtenidos a partir de un muestreo de los asuntos relevantes que afectaban a cargos públicos electos o de designación política por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Con cerca de 3.000.000 de personas trabajando en el sector público español no puede considerarse, en principio, un dato preocupante esos 50-60 casos anuales. Pero ¿son esos casos todos los casos? Seguramente no, pero tampoco podemos saberlo con certeza en estos momentos. Una comparación (con todos sus problemas metodológicos) con Estados Unidos permite comprobar que los 50-60 casos por año son muy bajos. En 2009 se acusó de corrupción en EE.UU. a 425 empleados federales, 93 estatales y 270 locales, siendo el número total de empleados de 19.145.431 (US Census Bureau, 2009). Las condenas finales suelen ser superiores al 90 por ciento¹². Es muy dudoso que en España haya menos corrupción administrativa que en Estados Unidos. Muy posiblemente, se persigue menos. Una razón es que estas investigaciones son costosas y complicadas, por lo que solo las causas más graves acaban generando un proceso en los juzgados. En todo caso, los datos objetivos,

¹² *Report to Congress on the activities and operations of the public integrity section for 2009*, Public Integrity Section, Criminal Division, US Department of Justice.

TABLA 4. Extensión de la corrupción

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | N.S. | N.C. |
|---|------|------|------|------|-----|-----|------|------|
| Las fuerzas de seguridad | 12,1 | 29,9 | 12,2 | 26,6 | 5,1 | 1,0 | 13,0 | 0,1 |
| La administración de justicia | 12,2 | 32,3 | 13,0 | 24,8 | 4,0 | 0,6 | 12,5 | 0,6 |
| Los/as políticos/as | 38,6 | 40,6 | 8,8 | 5,8 | 0,7 | 0,0 | 5,2 | 0,4 |
| Las autoridades que otorgan contratos públicos/subvenciones | 33,2 | 39,4 | 8,4 | 8,2 | 1,1 | 0,2 | 9,3 | 0,2 |
| Los/as inspectores/as (de sanidad, urbanismo, etc.) | 21,2 | 32,8 | 11,3 | 16,9 | 2,8 | 0,4 | 14,4 | 0,2 |
| Las autoridades que conceden permisos y licencias de obras | 35,6 | 40,3 | 7,5 | 7,0 | 1,0 | 0,1 | 8,3 | 0,2 |
| Los/as trabajadores/as de las administraciones públicas | 10,7 | 24,8 | 13,2 | 28,7 | 8,5 | 1,2 | 13,0 | 0,1 |

Fuente: CIS 2826.

con todas las cautelas que la metodología utilizada aconseja, expresan una corrupción administrativa muy baja.

Todo ello no obsta para que la percepción de corrupción en la Administración sea mucho más elevada de lo que los datos objetivos reflejan. En enero de 2007, el 34,3 por ciento de los encuestados consideraba que bastantes o casi todos los funcionarios públicos estaban implicados en casos de corrupción en España (CIS 2671). En una encuesta relativamente reciente, de diciembre de 2010, solo en Cataluña el 34 por ciento consideraba que los funcionarios eran «poco» o «nada» honestos¹³. En la encuesta 2826 del CIS, sobre ética pública y corrupción, de diciembre de 2009, esos datos siguen reproduciéndose con sorprendente similitud. Así, ante la pregunta: «Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en/entre... los/as empleados/as de las administraciones públicas», quienes consideran que está muy (1) o bastante (2) extendida son un 35,5 por ciento (véase la tabla 4). En el Barómetro de junio de 2011 del CIS (Estudio 2.905), ya es el 48,4 por ciento

de los encuestados quienes creen que la corrupción está muy o bastante extendida entre dichos empleados/as.

En todo caso, la distancia entre percepción sobre la corrupción de la clase política en España y los datos objetivos ofrece ejemplos aún más extremos. Así, en la citada encuesta 2826 del CIS, ante la pregunta: «Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en/entre... los políticos», el 79,2 por ciento de los encuestados creía que estaba muy o bastante extendida, y solo un 6,5 por ciento creía que lo estaba poco o nada. Estos datos empeoran bastante los de la encuesta del CIS 2671, de 2007, en donde «solo» el 51,9 por ciento de los encuestados consideraba que bastantes o casi todos los políticos estaban implicados en cuestiones de corrupción. Aunque son moderados comparados con los datos del barómetro del CIS de junio de 2011 (Estudio 2905), donde la cifra de «muy o bastante extendida» sube al 86,6 por ciento.

De la misma forma, cuando se pregunta a la ciudadanía por las instituciones percibidas como más corruptas —¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/territorio por la corrupción? (1: nada corrupto... 5: muy corrupto)—, los partidos políticos encabezan siempre el ranking (véase la tabla 5); pero entre 2004 y 2009

¹³ «La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes», elaborada por el Centre D'Estudis D'Opinió para la Oficina Antifrau de Catalunya.

TABLA 5. *Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones en España, 2005-2010*

| | Parti- dos polit. | Parla- mento | Empre- sas | Policía | Poder judicial | Media | Sist. edu- cativo | Ejército | Serv. públicos | ONG | Iglesias |
|--------------------|-------------------------|-----------------|---------------|---------|-------------------|-------|-------------------------|----------|-------------------|-----|----------|
| <i>España 2005</i> | 3,4 | 3,2 | 3,3 | 3,1 | 3,2 | 3,1 | 2,7 | 2,9 | 2,9 | 2,7 | 3,0 |
| <i>España 2007</i> | 3,9 | 3,1 | 3,6 | 2,8 | 3,0 | 3,4 | 2,3 | 2,5 | 3,1 | 2,7 | 2,8 |
| <i>España 2010</i> | 4,4 | 3,5 | 3,5 | 3,1 | 3,4 | 3,4 | 2,6 | 2,7 | 3,5 | 2,8 | 3,5 |

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2005, 2007, 2010. Transparency International.

la imagen de los partidos no ha hecho sino empeorar también.

Los datos objetivos sobre corrupción política, no obstante, tampoco dan la razón a las opiniones mayoritarias. En total, interpretando los datos de la Fiscalía (véase la nota 11), como máximo estaríamos hablando de unos 800 políticos imputados en estos momentos por delitos en el ejercicio de su cargo, de los cuales, usando estimaciones basadas en los datos de la propia Fiscalía, acabarán en autos de procesamiento y con la calificación correspondiente en el juicio oral no más del 60-70 por ciento, siendo bastante generosos; es decir, acabarán acusados en torno a 500. Y de esos 500 una parte importante lo son por prevaricaciones y delitos urbanísticos que no implican corrupción de acuerdo con nuestra definición previa. El número exacto de políticos electos y altos cargos no es sencillo de establecer, por una parte, tenemos 65.347 concejales, que forman la base de donde salen, además, 8.116 alcaldes y 1.036 diputados provinciales, por otra, casi 1.800 diputados (y senadores) nacionales y autonómicos, unos 180 ministros y consejeros y un número difícil de concretar de altos cargos políticos en las tres Administraciones que, siendo muy prudentes, supera los 3.000. En total, unas 70.000 personas. 500 posibles acusados entre 70.000 nos da un 0,7 por ciento de criminalidad. Estos datos, aunque sean muy aproximativos, no permiten sostener opiniones tan pesimistas como las antes expuestas, aunque tampoco optimistas.

En conclusión, los datos objetivos nos dicen que la corrupción pública es mayoritariamente corrupción política, pues las ratios de criminalidad, aunque sean aproximativas, son casi de 100 a 1 entre políticos y empleados públicos. Y los datos de opinión también acusan a la clase política en una proporción mucho mayor que a la funcionarial de la corrupción existente en España. La propia lógica del sistema administrativo, en el que la jerarquía es un principio esencial de funcionamiento, hace que las competencias para tomar decisiones importantes queden reservadas a los políticos electos o nombrados, por ello, es normal que los casos más relevantes objetiva y mediáticamente sean de corrupción política, no administrativa. Finalmente, es innegable que durante cerca de veinte años España ha vivido una burbuja inmobiliaria que ha tenido efectos muy negativos no solo sobre nuestro modelo de crecimiento, sino también sobre la forma de hacer política en nuestros ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

Por ello, ahora trataremos de demostrar que la corrupción se ha dado sobre todo en el ámbito urbanístico y en las administraciones subnacionales, especialmente en la Administración local. No obstante, a pesar de lo afirmado, de acuerdo al Eurobarómetro 325, de 2009, el 91 por ciento de los encuestados creen que hay corrupción en el gobierno nacional, el 90 por ciento en los regionales y el 89 por ciento en los gobiernos locales (véase la tabla 6).

De estos datos, una de las sorpresas, para quienes trabajen con datos objetivos de

TABLA 6. *Percepción de la corrupción en las instituciones locales, regionales y nacionales. Suma de los que están de acuerdo con la existencia de corrupción en cada una de las instituciones (%)*

| País | Año | Local | Regional | Nacional |
|-----------------------|------|------------|------------|------------|
| España | 2005 | 74 | 73 | 74 |
| España | 2009 | 89 | 90 | 91 |
| Comparación 2005-2009 | | +15 | +17 | +17 |
| Italia | 2005 | 81 | 81 | 84 |
| Italia | 2009 | 89 | 86 | 89 |
| Comparación 2005-2009 | | +8 | +5 | +5 |
| Francia | 2005 | 71 | 73 | 81 |
| Francia | 2009 | 79 | 80 | 83 |
| Comparación 2005-2009 | | +8 | +7 | +2 |

Fuente: Eurobarómetro 325, 2009, y Eurobarómetro 245, 2005.

TABLA 7. *Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en (1. Muy; 2. Bastante; 3. Algo; 4. Poco; 5. Nada; 6. No hay corrupción)*

| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | N.S. | N.C. |
|------|---|------|------|------|------|-----|-----|------|------|
| 2009 | La política local | 19,4 | 37,6 | 13,1 | 18,1 | 2,6 | 0,2 | 8,8 | 0,2 |
| 2011 | Las instituciones locales (ayuntamientos) | 32,0 | 41,7 | 9,3 | 10,1 | 1,0 | 0,2 | 5,3 | 0,4 |
| 2009 | La política autonómica | 18,4 | 39,2 | 14,4 | 15,7 | 1,7 | 0,3 | 9,9 | 0,4 |
| 2011 | Las instituciones autonómicas (gobiernos autonómicos) | 32,4 | 43,6 | 10,1 | 6,5 | 0,6 | 0,1 | 6,3 | 0,4 |
| 2009 | La política nacional | 22,2 | 41,8 | 13,6 | 12,0 | 1,2 | 0,2 | 8,6 | 0,4 |
| 2011 | Las instituciones de la Administración Central | 29,6 | 42,8 | 9,8 | 8,9 | 1,0 | 0,0 | 7,6 | 0,4 |
| 2009 | La política de la Unión Europea | 12,8 | 24,8 | 10,6 | 16,5 | 3,1 | 0,5 | 31,2 | 0,6 |
| 2011 | Las instituciones de la Unión Europea | 21,0 | 31,5 | 8,4 | 11,2 | 2,2 | 0,3 | 25,0 | 0,4 |

Fuente: CIS, 2826, diciembre de 2009 y 2905, Barómetro de junio de 2011.

corrupción en España, es la de la mala puntuación del gobierno nacional en esta encuesta, tanto en sí como comparativamente. Puntuación que se reproduce en la encuesta 2826 del CIS (véase la tabla 7), donde sigue siendo el gobierno peor puntuado en integridad, o en el Barómetro autonómico de 2010 (estudio 2829), donde la suma de los que consideran que el gobierno nacional es muy o bastante corrupto es del 75,5 por ciento, frente al 61 por ciento que dan esa calificación al gobierno local. Incluso en el Barómetro del CIS de

junio de 2011, donde se convierte en el menos corrupto de los tres, la diferencia es mínima¹⁴, pero pasa del 64 por ciento que estiman que es muy o bastante corrupto al 72,4.

En general, hay que decir que las instituciones nacionales son consideradas las más corruptas en la mayoría de los países de la

¹⁴ Este cambio puede deberse a la inclusión de la palabra «Ayuntamientos» en la pregunta, frente a «política local» en la encuesta de 2009.

TABLA 8. Efectos ideológicos en la percepción de la corrupción sobre gobierno nacional

| | Media | Recuerdo de voto: PSOE | Recuerdo de voto: PP |
|--|-------|------------------------|----------------------|
| Confianza en el gobierno central | 3,47 | 4,95 | 2,39 |
| Confianza en el gobierno local | 4,06 | 4,38 | 4,21 |
| Extensión de la corrupción en la política nacional: muy extendida | 22,2 | 15,9 | 25,9 |

Fuente: CIS, 2826, diciembre de 2009.

Unión Europea, según los Eurobarómetros antes citados; por ejemplo, en 2009, la media de los que creían que había corrupción en ellos era del 83 por ciento, frente a un 81 por ciento en las instituciones subnacionales. Es normal en todas las encuestas que los gobiernos locales sean considerados como más confiables que los nacionales, por razones de cercanía y, además, porque una gran parte de los ciudadanos viven en municipios donde no hay grave corrupción, con lo que los cómputos globales equilibran las percepciones. Pero, aplicado el dato a la corrupción en España, es muy importante reseñar que en los últimos seis años no ha habido prácticamente ningún caso de corrupción en el gobierno nacional que afectara a altos cargos relevantes. Sin embargo, en el ámbito local, de los 110 municipios con más habitantes y/o capitales de provincia, en 39 de ellos ha habido casos investigados en estos años¹⁵. A ellos, se pueden añadir más de 150 municipios medianos y pequeños con casos también investigados. No hay que olvidar, por otra parte, que el 90 por ciento de los municipios españoles tienen menos de 10.000 habitantes. En suma, que probablemente estamos hablando de casi 200 municipios con alguna causa abierta de entre un número total de municipios con posibilidades de generar

corrupción altamente rentable no superior a los 1.000 (750 mayores de 10.000 habitantes y otros costeros). Obviamente, todo esto nos lleva a pensar que el dato de percepción sobre la corrupción en el gobierno nacional pudiera responder al recuerdo de los grandes casos de corrupción de mediados de los años noventa, que fueron nacionales (Roldán, Filesa...), además de tener una cierta influencia de contexto, sobre todo en dos variables, la primera es la crisis económica, la segunda es la polarización ideológica. En concreto, como se puede ver en la tabla 8, las personas que votan al PP tienen una percepción de la corrupción en el gobierno nacional extraordinariamente elevada (véase la tabla 8).

En general, los encuestados del sur de Europa tienen ahora una mayor inclinación a creer en la extendida corrupción de sus tres niveles de gobierno que en 2005; pero España es, de los tres países que analizamos, aquel en el que el deterioro de imagen ha sido mayor (véase la tabla 6). Más aún, los españoles son, de entre todos los europeos, los que dan una puntuación más alta a la pregunta de qué porcentaje de sus políticos locales están implicados en actividades corruptas: 67 por ciento.

Finalmente, la hipótesis sobre el destacado papel del urbanismo en la corrupción descubierta en los últimos seis años se puede intentar demostrar de dos formas. Para empezar, desde los datos objetivos existentes. Con todas sus limitaciones, si realizamos un análisis de los casos de corrupción política

¹⁵ Análisis realizado sobre la base de datos de sumarios abiertos e información periodística accesible *on line*. Municipios de referencia: todos los incluidos en el índice de Transparencia de los Ayuntamientos de Transparencia Internacional.

TABLA 9. *Diligencias previas e imputaciones vinculadas a posible corrupción urbanística*

| | | |
|---------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| AGUILAS (MU) | FUENTE PALMERA (CO) | PETREAR (A) |
| ALCÁZARES, LOS (MU) | | PONTEDEUME (C) |
| ALDEA DEL FRESNO (M) | GARRUCHA (AL) | PUENTE GENIL (CO) |
| ALGORFA (A) | GONDOMAR (PO) | |
| ALHAURÍN EL GRANDE (MA) | GUALCHOS (GR) | QUESADA (J) |
| ALHAURÍN DE LA TORRE (MA) | GUARDIA, LA (J) | QUIJORNA (M) |
| ALICANTE | GUILLENA (SE) | |
| ALMUÑECAR (GR) | | RIBARROJA (V) |
| ANDRATX (BAL) | HELLÍN (AB) | |
| ARCHENA (MU) | HONDÓN DE LOS FRAILES (A) | SADA (C) |
| ARMILLA (GR) | | SAN JAVIER (MU) |
| ARONA (TF) | JAMILENA (J) | SANLÚCAR LA MAYOR (SE) |
| ARROYO DEL OJANCO (J) | JÁVEA (A) | SANTA CRUZ DE TENERIFE |
| ARTEIXO (C) | JIMENA DE LA FRONTERA (CA) | SANTA EULÁRIA (IBIZA) |
| | | SANTA MARGALIDA (BAL) |
| BAÑOS DE LA ENCINA (J) | LÁCHAR DE GRANADA (GR) | SANT JOSEP (IBIZA) |
| BARBATE (CA) | LARDERO (RIOJA) | SANTURDE (RIOJA) |
| BENALMÁDENA (MA) | LLANES (AST) | SUECA (V) |
| BENISSA (A) | | |
| BOADILLA DEL MONTE (M) | MAJADAHONDA (M) | TARIFA (CA) |
| BRIÑAS (RIOJA) | MANJARRÉS (RIOJA) | TELDE (GC) |
| BRUNETE (M) | MARMOLEJO (J) | TEROR (GC) |
| BURGUILLOS (SE) | MAZARRÓN (MU) | TOLOX (MA) |
| BURRIANA (CS) | MOGÁN (GC) | TOMIÑO (PO) |
| | MORÓN DE LA FRONTERA (SE) | TORREDEL CAMPO (J) |
| CABANAS (C) | MUELA LA (Z) | TORRELODONES (M) |
| CAMAS (SE) | | TORREVIEJA (A) |
| CAMBRE (C) | NÁQUERA (V) | TRES CANTOS (M) |
| CARBONERAS (AL) | NAVAS DE LA CONCEPCIÓN, LAS | TUI (PO) |
| CARRANQUE (TO) | NAVAS DEL MARQUÉS, LAS (AV) | |
| CASTILBLANCO DE LOS ARRO- YOS (SE) | NÍJAR (AL) | ULEA (MU) |
| CIEMPOZUELOS (M) | NOALEJO (J) | |
| CIEZA (MU) | OGÍJARES (GR) | VALDEPEÑAS (CR) |
| COÍN (MA) | OLEIROS (C) | VALLE DE ABDALAJÍS (MA) |
| | OLIVA, LA (FUERTEVENTURA) | VERA (AL) |
| ELCHE DE LA SIERRA (AB) | ORIA (AL) | VILLANUEVA DE GÓMEZ |
| ESPARTINAS (SE) | ORIHUELA (AL) | VIÑUELA, LA (MA) |
| ESTRADA, A (PO) | OROTAVA, LA (TF) | |
| | OTURA (GR) | YAIZA (Lanzarote) |
| FIRGAS (GC) | | |
| FREILA (GR) | PARCENT (A) | ZARRA (V) |
| FUENSALIDA (TO) | PARTALOA (AL) | ZURGENA (AL) |

Fuente: Elaboración propia.

investigados en los últimos años, la presencia de municipios con casos de corrupción urbanística es bastante importante (véase la tabla 9).

Por otra parte, prácticamente en casi todos los casos más relevantes de corrupción de los últimos años existe una vinculación con la corrupción vinculada al urbanismo (ta-

bla 10). Todo ello tiene una correlación con la percepción existente de corrupción, además de con las encuestas de victimización, como ya antes anticipamos. Es en el ámbito del urbanismo y los permisos de construcción donde los encuestados denuncian mayores demandas de soborno. Y es en esos ámbitos donde existe una mayor percepción de que

TABLA 10. Casos^a más relevantes y presencia del urbanismo

| Casos | Conexión urbanística |
|--|---|
| Operación Malaya (Marbella) | Al menos desde 1992 en que Roca comienza a actuar como asesor de urbanismo. Con anterioridad a la Operación Malaya, ya existían más de treinta procesos penales iniciados a raíz de diversas actuaciones. |
| Casos Lanzarote (Aytos. Yaiza, Teguisse) | Sobre todo surgen a partir de la aprobación de la moratoria turística del año 2000. El ex presidente del Cabildo, Dimas Martín, ha entrado en prisión ya tres veces, la última en 2007. |
| Caso Estepona (Ayto. Estepona) | El alcalde imputado y detenido junto a otras 24 personas. Todo comienza en 1995 con la llegada del GIL al gobierno de la ciudad, en 2003 el alcalde detenido se alió con ex miembros del GIL para gobernar. |
| Casos Baleares 1 (implican a toda la cúpula de Unió Mallorquina; son el Caso Domenge, el Caso Son Oms y Caso Plan Territorial de Mallorca) | Son Oms comenzó a fraguarse en la década de los años noventa, Caso Domenge es de junio de 2005, Caso Peaje comienza en junio de 2004, y el Plan Territorial se aprobó en diciembre de 2004, en la anterior legislatura del Consell. Prácticamente todos ellos tienen corrupción vinculada al urbanismo. |
| Casos Baleares 2 (implican a la anterior cúpula del PP de Baleares; hay diez causas penales en las que instituciones y políticos del Gobierno de Matas y alcaldes del PP están implicados, como caso Andratx, caso Palma Arena...) | El caso Andratx ya comienza a aportar hechos delictivos en 2000. El resto comienzan en 2003 con la llegada al gobierno balear de Matas. |
| Caso Gürtel (más de 90 personas imputadas) | El origen de la trama es de 1992-1993 y su consolidación se produce tras la llegada al gobierno nacional del PP y la expansión de contactos. Tiene una conexión urbanística también, aunque no es lo esencial del caso. |
| Caso Pretoria (21 imputados, entre ellos el ex alcalde de Santa Coloma de Gramanet, un ex diputado y otros ex altos cargos de la Generalitat) | La operación Pallaresa se consuma en Santa Coloma de Gramanet durante los años 2001-2005, la operación Badalona se desarrolla en Badalona entre 2002 y 2004, y la Operación Niesma se realizó en San Andrés de Llavaneras (Barcelona) entre 2003 y 2007. |
| Caso Brugal. Once detenciones en la segunda fase. Entre los arrestados se encontraban el presidente de la Diputación Provincial de Alicante, tres concejales de la localidad de Orihuela y varios empresarios. | Los primeros acuerdos corruptos comienzan en 1991, con compra de votos y siguen durante años con recalificaciones fraudulentas, compra de televisiones locales y adjudicaciones de contratos de recogida de basuras. |

^a Solo casos de corrupción política, no se incluyen casos esencialmente del sector privado, como Ballena Blanca, Millet o Fórum Filatélico. Seleccionados por su repercusión mediática y la gravedad de los hechos.

Fuente: Elaboración propia.

existe corrupción. Si volvemos a la tabla 4 veremos que el porcentaje de encuestados que consideran que la corrupción está «muy extendida» entre las autoridades que conceden permisos y licencias de obras es del 35,6

por ciento, frente a un 12,1 por ciento que considera que está «muy extendida» entre las fuerzas de seguridad; este dato ha pasado, en el Barómetro de junio de 2011, al 43,9 por ciento en «la construcción», frente a un

5,8 por ciento que considera que está «muy extendida» en el ámbito educativo.

UN INTENTO DE EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS

Los datos sobre desafección institucional y desapego político en España tienden a ser parecidos a los de otros países del sur de Europa, superiores ligeramente a los de la media del oeste de Europa e inferiores a la media de los países ex comunistas del este de Europa. En este sentido, no parece sustentable hablar de una excepcionalidad española. En todo caso, tanto la calidad de las instituciones democráticas como la percepción del rendimiento de los gobernantes son variables muy importantes para explicar gran parte de la variación relevante entre los países europeos (Torcal y Magalhaes, 2010). De forma coherente con ello, podemos anticipar que, cuando los políticos y las instituciones democráticas funcionan bien, normalmente producen buenos resultados; unas políticas públicas eficaces proporcionan un mayor nivel y calidad de vida, lo cual, a su vez, incentiva la confianza intersubjetiva y en las instituciones públicas, con lo que la cultura cívica tiende a reforzarse (Montero, Zmerli y Newton, 2008). Ello nos lleva a afirmar que, *sensu contrario*, si la percepción del rendimiento de los gobernantes es negativa —bien por su incompetencia para afrontar la crisis económica, bien por su falta de ética, bien por ambos— ello tendría que tener efectos negativos sobre la confianza institucional y en los políticos.

La corrupción es la expresión más grave de la falta de ética pública y, por ello, afecta profundamente a la percepción del rendimiento general de los políticos. Es obvio que, para que la corrupción afecte a la percepción del rendimiento, debe, previamente, ser percibida por la ciudadanía. La ciudadanía no puede percibir la corrupción política si no es a través de los medios de comunicación. Sí,

como ya dijimos, puede percibir la corrupción administrativa, por afectarles más directamente, pero en España esta corrupción es baja. La corrupción política, sin embargo, es opaca, sofisticada, sin víctimas aparentes y sus efectos no se ven directamente a corto plazo, por lo que la ciudadanía puede vivir ajena a la realidad de la misma por un tiempo. Esto es evidente en un ámbito tan complejo como el del urbanismo. La pregunta que podríamos hacernos ahora es: ¿han tenido noticias de la corrupción los españoles en los últimos años?

Costas-Pérez *et al.* (2011) han construido una base de datos con información sobre la corrupción municipal entre 1996 y 2009, incluye 590 municipios y tiene 5.144 casos de corrupción denunciada o reportada por la prensa nacional, regional y local. En su estudio demuestran que son las noticias nacionales las que tienen realmente un impacto mayor sobre la percepción y, con ello, el voto en las elecciones locales. El CIS, a través del grupo de trabajo «Agenda y Voto», ha elaborado un estudio sobre la presencia de la corrupción en las cabeceras de los periódicos más importantes de España. La tabla 11 nos muestra el número de noticias relacionadas con corrupción en las cabeceras de los diarios españoles —de información general— de mayor circulación y su porcentaje sobre el total. Como se puede ver en la misma, las noticias vinculadas a corrupción ocupan un lugar muy destacado en las cabeceras de los periódicos más importantes de España en estos dos últimos años. Lógicamente, también ocupan espacio en noticias de las televisiones y radios de forma bastante semejante, eso sí, con los inevitables sesgos ideológicos. Crisis económica, más disputas partidistas, más corrupción ocupan casi el 50 por ciento de las noticias de los periódicos, lo cual explicaría, en gran medida, esa percepción crecientemente pesimista sobre la honestidad y eficacia de los políticos y sobre la expansión de la corrupción. Lo cierto, en consecuencia, es que la ciudadanía española ha

TABLA 11. *Impacto de la corrupción en los medios (septiembre 2008-junio 2010)*

| Periódicos | El País | El Mundo | La Van-guardia | El Periódico | El Correo | ABC (Sevilla) | Total ^a |
|--------------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|---------------|--------------------|
| Economía general | 81 7,5% | 113 9,3% | 75 8,5% | 61 6,7% | 112 10,6% | 134 12,6% | 767 10,2% |
| Crisis económica | 105 9,8% | 129 10,6% | 132 15,0% | 116 12,8% | 122 11,5% | 119 11,2% | 855 11,4% |
| Corrupción | 195 18,2% | 178 14,6% | 67 7,6% | 95 10,5% | 33 3,1% | 81 7,6% | 897 11,9% |
| Partidos políticos | 154 14,4% | 189 15,5% | 168 19,1% | 155 17,1% | 175 16,5% | 176 16,6% | 1.189 15,8% |

^a Número de noticias en portada y porcentaje sobre total.

Fuente: Grupo de trabajo Agenda y Voto. CIS.

tenido información más que suficiente sobre la corrupción política en estos últimos años.

La pregunta ahora sería ¿esa información llega a la gente, la gente entiende las noticias y, con ello, percibe la existencia de corrupción? Basándonos en la encuesta 2826 del CIS¹⁶, creemos que se puede demostrar que las percepciones de corrupción a nivel individual reflejan la realidad externa de corrupción que los medios exponen en el nivel territorial donde el ciudadano habita. En suma, agregando las percepciones de corrupción (la escala de 10 ítems que existe en la encuesta) al nivel regional y tratándolo como una *proxy* del nivel de corrupción en esa región, se procede a realizar una regresión para comprobar si el nivel regional de corrupción explica la variación a nivel individual en percepción de corrupción, manteniendo constantes las variables de control existentes (exposición a medios, voto, ideología, sexo, edad, educación, religión, empleo, interés en

la política, clase social y empleo en el sector público). Los resultados de la regresión muestran que el nivel regional de corrupción predice la percepción individual de corrupción con un coeficiente estandarizado (*beta*=19) que es sustantiva y estadísticamente significativo. En suma, que la percepción de la corrupción a nivel individual es influida, al menos en parte, por el nivel de corrupción gubernamental que existe en la región (Van Ryzin, Villoria y Lavena, 2011).

Finalmente, como ya anticipamos, existe una correlación significativa entre la percepción de corrupción y ciertas consecuencias sociales vinculadas a la desafección (Van Ryzin, Villoria y Lavena, 2011). Tras realizar un análisis factorial¹⁷, consideramos que se pueden definir tres factores que explican el 70 por ciento de la variable, las denominamos corrupción en el Estado de derecho, corrupción regulatoria y corrupción política. Pues bien, dichas variables correlacionan significativamente con las siguientes variables independientes extraídas de la propia

¹⁶ Dicha encuesta, elaborada por los autores de este artículo junto al equipo de investigación del CIS, se centró en opiniones relacionadas con la ética pública y en actitudes hacia la corrupción pública en España, además de incluir preguntas sobre actitudes políticas tradicionalmente incluidas en estudios y barómetros del Centro.

¹⁷ El análisis factorial utilizó «principal component», «varimax rotation» y el «eigenvalue>1 criterium» en relación al número de factores. La solución de tres factores explica el 70 por ciento de la variable.

TABLA 12. Regresiones OLS (con coeficientes estandarizados). Relaciones entre corrupción percibida y consecuencias sociales potenciales

| | Satisfac. con la democracia | Satisfac. con el gobierno | Satisfac. con el partido de oposición | Justificable incumplir normas | Confianza inter- personal | Confianza institu- cional | Interés en la política |
|---------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Vars. Independientes | | | | | | | |
| Corrupción percibida | -0,1114*** | -0,1290*** | -0,1114*** | 0,0453** | -0,1008**** | -0,3054*** | -0,0341* |
| Corrupción en el Estado de derecho | -0,0496** | -0,0547*** | -0,0496** | -0,0260 | -0,1052*** | -0,0919*** | -0,0866*** |
| Corrupción regulatoria | -0,0618*** | -0,0644*** | -0,0618*** | 0,0149 | 0,0361 | -0,1356*** | 0,0254 |
| Corrupción política | -0,023 | -0,0372* | -0,0231 | 0,0668*** | -0,0605** | -0,1453*** | 0,0167 |

Nota: *p < 0,10; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Fuente: Van Ryzin, Villoria y Lavena (2011).

encuesta: satisfacción con la democracia, satisfacción con el gobierno, satisfacción con el partido de oposición, justificable incumplir normas, confianza interpersonal, confianza institucional e interés en la política (tabla 12). Estas asociaciones se sostienen una vez controladas variables como exposición a los medios, identificación con partidos políticos, ideología política, sexo, edad, educación, religiosidad y estatus socioeconómico. Todo ello, en su conjunto, crea un círculo vicioso de desconfianza institucional. Mayor persecución de corrupción produce mayor número de noticias de detenciones de políticos que, a su vez, producen mayor percepción y refuerzan elementos culturales de desafección institucional. Probablemente, estos efectos sobre la confianza institucional y social favorezcan, a su vez, la existencia de corrupción.

CONCLUSIONES

Este texto ha intentado contribuir al mejor conocimiento de la tipología y estructura básica de la corrupción actualmente existente en España. Es cierto que los datos objetivos existentes sobre corrupción son claramente

mejorables, y que las encuestas de percepción y victimización tienen serios problemas metodológicos, en especial de validez de contenido. A pesar de esto, el cruce de los diferentes instrumentos de medición creemos que es suficientemente sólido como para validar nuestras hipótesis.

En primer lugar, podemos afirmar que la corrupción percibida es bastante mayor que aquella que los datos sustentan. Por otra parte, la corrupción mayoritariamente existente en España es corrupción política y no funcional. También, como es lógico, lo es la corrupción más grave. Los datos objetivos, con todos sus problemas de cómputo y definición son bastante claros al respecto. La corrupción administrativa es baja, aunque esto pueda deberse, en parte, a la debilidad de la política de represión de los delitos contra la Administración. La corrupción política, aunque no es tan alta como pueda parecer, si nos centramos en las noticias de los medios de comunicación, supera con mucho en números relativos¹⁸ y gravedad a la corrupción pu-

¹⁸ El resultado de dividir el número de diligencias previas y/o causas abiertas por el número de sujetos potenciales de acciones corruptas.

ramente administrativa. Los datos de percepción también nos refuerzan en esa conclusión; aunque, en general, la desafección institucional, reforzada por las propias noticias sobre corrupción, podría ser una variable que explicara una visión excesivamente pesimista sobre la extensión de la corrupción pública, especialmente la administrativa. Finalmente, las encuestas de victimización, con todos sus problemas metodológicos, son muy claras al respecto: no existe un pago de sobornos generalizado, como ocurre en los países con alta corrupción funcional. La consolidación de un modelo meritocrático de acceso a la Administración es un factor explicativo clave, sobre todo en la AGE. Por ello, la hipótesis de que partíamos creemos que queda sólidamente demostrada.

La siguiente hipótesis, relacionada con la anterior, afirma que la corrupción preponderante era subnacional y, dentro de esta categoría, sobre todo local. Los datos objetivos en este caso son, también, bastante claros. No obstante, es normal que entre 8.116 alcaldes existan más probabilidades de que existan 10 corruptos que entre 15 ministros. Ahora bien, lo que es un dato esencial para entender la hipótesis es que en estos últimos seis años no han existido prácticamente casos de corrupción en el nivel nacional de gobierno y que los casos de corrupción significativa en el nivel local superan los 200. Por su parte, las Comunidades Autónomas también tienen casos muy importantes en términos políticos y económicos, sobre todo en los casos de la Comunidad Valenciana, Andalucía y Baleares, pero tal vez su principal responsabilidad haya estado en la ausencia de control, cuando no en la connivencia con la corrupción local. Los datos de percepción, en este caso, no coinciden claramente con los datos objetivos; la interpretación más plausible tiene que ver con variables históricas, culturales e ideológicas, el número de ayuntamientos (muchos de ellos honestamente gestionados), además de con factores de lejanía y conciencia del superávit compa-

rativo de poder atribuidos ineludiblemente a los gobiernos nacionales.

También parece claro que la corrupción mayoritariamente conocida en España en estos últimos años está relacionada con el urbanismo. En este ámbito se han dado todas las condiciones para que estallaran una multitud de casos, sobre todo en la costa y en las cercanías de las grandes ciudades. Por una parte, existía un monopolio de decisiones muy relevantes (especialmente las relacionadas con la firma de convenios urbanísticos) en manos de los alcaldes, por otra, nos encontrábamos con un área donde la discrecionalidad era elevada, a ello se sumaba la debilidad de los controles (Klitgaard, 1998) y, finalmente, la existencia de una burbuja especulativa que generaba beneficios extraordinarios a promotores y constructores. Los datos objetivos creemos que validan la hipótesis, también las encuestas de victimización e, incluso, las de percepción.

En suma, creemos que esas hipótesis se han validado. El panorama general que el análisis nos deja —última hipótesis— es el de un círculo vicioso de desconfianza que se autoalimenta; un círculo por virtud del cual la lucha contra la corrupción genera noticias de detenciones de políticos que, a su vez, provocan la percepción de una mayor corrupción y, con ello, refuerzan variables clave de nuestra tradicional desafección institucional y desapego político, las cuales, a su vez, podrían favorecer el desarrollo de la corrupción. Ciertamente, esta última hipótesis se ha intentado demostrar de forma tentativa y aproximativa, por lo que los resultados de nuestro trabajo deben ser considerados con bastantes cautelas. Metodológicamente hay problemas de endogeneidad y de «content validity» que deben ser considerados. Por ello, de cara a extraer implicaciones para políticas de lucha anticorrupción, conviene ser muy precavidos. No obstante, creemos que, de lo expuesto, se puede afirmar que las políticas de lucha contra la corrupción basadas en el Código Penal son insuficientes y que se

necesitan políticas preventivas si se quiere dejar de alimentar el círculo vicioso antes expuesto. El ejemplo italiano es muy ilustrativo al respecto; Vanucci, hablando de todo el proceso de *Mani Pulite*, concluye: «Its social legacy has been a deep-rooted pessimism concerning the integrity of political and economic elites; a delegitimation of almost all institutional authorities; reinforcement of the widespread tolerance of illegal practices» (2009: 258).

En cualquier caso, definida la tipología y, tentativamente, la forma de operar la percepción sobre la opinión pública y la cultura política, tal vez sea el momento de desarrollar investigaciones más profundas sobre las causas y consecuencias de todo este fenómeno. Sin lugar a dudas que ya existen trabajos muy reseñables en la materia sobre España (entre otros, sobre todo, Lapuente, 2009). Pero tal vez falte la aportación científica que analice todas las variables esenciales y trate de proponer una teoría de nivel medio sobre los efectos electorales y de acción colectiva que se derivan de todo ello. Esperamos que este estudio pueda ayudar a investigaciones posteriores y que, modestamente, contribuya al conocimiento científico de la corrupción en España.

BIBLIOGRAFÍA

- Ades, Alberto y Rafael Di Tella (1997): «The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results», en P. Heywood, *Political Corruption*, Oxford: Blackwell Pub.
- Anderson, Christopher y Yuliva Tverdova (2003): «Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies», *American Journal of Political Science*, 47: 91-109.
- Andersson, Staffan y Paul Heywood (2009): «The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption», *Political Studies*, 57: 746-767.
- Anechiarico, Frank y James B. Jacobs (1996): *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago: University of Chicago Press.
- Arndt, Christiane y Charles Oman (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*, París: Development Centre of the OECD.
- Babbie, Earl (1995): *The Practice of Social Research* (7ª ed.), Belmont, CA: Wadsworth.
- Barbacetto, Gianni, Peter Gomez y Marco Travaglio (2002): *Mani pulite. La vera storia. Da Mario Chiesa a Silvio Berlusconi*, Roma: Editori Riuniti.
- Benink, Harald y Reinhard Schmidt (2004): «Europe's Single Market for Financial Services: Views by the European Shadow Financial Regulatory Committee», *Journal of Financial Stability*, 1: 157-198.
- Boehm, Frederic y Johann G. Lambsdorff (2009): «Corrupción y anti corrupción: una perspectiva neo-institucional», *Revista de Economía Institucional*, 11, 21: 45-72.
- Bowler, Shaun y Jeffrey A. Karp (2004): «Politicians, Scandals, and Trust in Government», *Political Behavior*, 26 (3): 271-287.
- Caciagli, Mario (2009): *Il clientelismo politico. Passato, presente e futuro*, Trapani: Di Girolamo.
- Castells, Manuel (2010): *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza Editorial.
- Costas-Pérez, Elena, Albert Solé-Ollé y Pilar Sorribas-Navarro (2011): *Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability. Evidence from Spanish Mayors*, Documents de Treball de l'IEB 2011/9.
- Dalton, Russell J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices*, Oxford: Oxford University Press.
- De Graaf, Gjalte (2007): «Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption», *Public Administration Quarterly*, 31 (1): 39-86.
- y Leo Huberts (2008): «Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design», *Public Administration Review*: 640-653.
- Della Porta, Donatella (2000): «Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption», en S. Pharr y R. Putnam, *Disaffected Democracies*, Princeton: Princeton University Press.
- y Alberto Vanucci (1997): «The "Perverse Effects" of Political Corruption», en P. Heywood, *Political Corruption*, Oxford: Blackwell Pub.

- Di Palma, Giuseppe (1970): *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*, Nueva York: The Free Press.
- Dreher, Axel y Thomas Herzfeld (2005): *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence*, (en línea). <http://ssrn.com/abstract=734184>, acceso 27 de julio de 2011.
- Drury, Cooper A., Jonathan Kriekhaus y Michael Lusztig (2006): «Corruption, Democracy, and Economic Growth», *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, 27 (2): 121-136.
- Estefanía, Joaquín (ed.) (2010): *Informe sobre la democracia en España/2010*, Madrid: Fundación Alternativas, (en línea). <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>, acceso 27 de julio de 2011.
- Fabián, Eduardo A. (2000): «La corrupción política y económica: anotaciones para el desarrollo de su estudio», en E. A. Fabián (coord.), *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*, Salamanca: Ratio Legis.
- (2002): «Relaciones entre blanqueo de capitales y corrupción. Algunas valoraciones a propósito de las previsiones contenidas en la Convención de la OCDE sobre soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (1997)», en VVAA, *Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario*, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Fernández Farreres, Germán (2007): «Los códigos de buen gobierno en las administraciones públicas», *Administración y Ciudadanía*, 2, 2: 25-44
- Ferré, Juan Carlos (2002a): «Cooperación judicial internacional en materia de corrupción: problemas de extradición», en VVAA, *Cooperación policial y judicial en materia de delitos financieros, fraude y corrupción*, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- (2002b): «Corrupción y delitos contra la Administración Pública», en VVAA, *Fraude y corrupción en la Administración Pública*, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Fiscalía del Estado (2010): *Memoria*, Madrid: Ministerio de Justicia.
- Galtung, Fredrik (2006): «Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices», en C. Sampford, A. Schacklock, C. Connors y F. Galtung (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate.
- Gambetta, Diego y Gloria Origgi (2009): «L-worlds: The Curious Preference for Low Quality and its Norms», *Sociology Working Papers*, Paper 2009-08, Department of Sociology, University of Oxford.
- Garzón Valdés, Ernesto (1997): «Acerca del concepto de corrupción», en F. Laporta y S. Álvarez (comps.), *La corrupción política*, Madrid: Alianza Editorial.
- Gómez Fortes, Braulio, Irene Palacios, Manuel Pérez Yruela y Ramón Vargas Machuca (2010): *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Barcelona: Ariel.
- Goodin, Robert (1992): *Motivating Political Morality*, Cambridge (MA): Blackwell Publishers.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme (1998): *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* IMF Working Paper, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Heidenheimer, Arnold J. y Michael Johnston (2002): *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- , — y Victor T. LeVine, (1989): *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hodgson, Geoffrey M. y Shuxia Jiang (2007): «The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutionalist Perspective», *Journal of Economic Issues*, 41 (4): 1043-1061.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Iglesias, Felipe (ed.) (2007): *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Inglehart, Ronald y Christian Wenzel (2005): *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jain, Arvind K. (2001): «Corruption: A Review», *Journal of Economic Surveys*, 15 (1): 71-121.
- Jiménez, Fernando (2007): «El impacto de la corrupción en la democracia», en J. Estefanía (ed.), *Informe sobre la democracia en España/2007*, Madrid: Fundación Alternativas, (en línea). <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>, acceso 27 de julio de 2011.
- (2008): «Un balance de la lucha contra la corrupción política», en J. Estefanía (ed.), *Informe sobre*

- la democracia en España/2008*, Madrid: Fundación Alternativas, (en línea). <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>, acceso 27 de julio de 2011.
- (2009a): «Building Boom and Political Corruption in Spain», *South European Society and Politics*, 14, 3: 255-272.
- (2009b): «Spain», en *Global Corruption Report 2009*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnston, Michael (2005): *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2009): *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF 2, París: OCDE.
- Kauffman, Daniel (2005): «Myths and Realities of Governance and Corruption», *Working Paper Series (Noviembre 2005)*, The Brookings Institution, (en línea). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.829244>, acceso 27 de julio de 2011.
- , Aart Kraaay y Pablo Zoido-Lobaton (1999): «Governance Matters», *Policy Research Working Paper*, 2196. Washington DC: World Bank.
- Klitgaard, Robert (1988): *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- Knack, Stephen y Philip Keefer (1995): «Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures», *Economics and Politics*, 7 (3): 207-227.
- Kurer, Oskar (2005): «Corruption: An Alternative Approach to its Definition and Measurement», *Political Studies*, 53: 222-239.
- Lambsdorff, Johann G. (1999): *Corruption in Empirical Research: A Review*. Transparency International Working Paper.
- (2002): «Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law», *Journal of Economic Behavior and Organization*, 48: 221-241.
- Lamo de Espinosa, Emilio (1997): «Corrupción política y ética económica», en F. J. Laporta y S. Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid: Alianza.
- Lapuente, Víctor (2009): «Problemas institucionales y corrupción», en J. Estefanía (ed.), *Informe sobre la democracia en España*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Levi, Margaret (1996): «Social and Unsocial Capital», *Politics and Society*, 24: 45-55.
- Linde, Jonas y Joakim Ekman (2003): «Satisfaction with Democracy: A Note on a Frequently Used Indicator in Comparative Politics», *European Journal of Political Research*, 42, 3: 391-408.
- Malem, Jorge (2002): *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona: Gedisa.
- Manzetti, Luigi y Carole J. Wilson (2007): «Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?», *Comparative Political Studies*, 40 (8): 949-970.
- Markoff, John (1999): *Olas de democracia*, Madrid: Tecnos.
- Mauro, Paulo (1995): «Corruption and Growth», *Quarterly Journal of Economics*, CX, 3: 681-712.
- Medina, Tomás (2010): «Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública», *Diario La Ley*, 7382, Sección Doctrina.
- Mendilow, Jonathan (1993): «Waiting for the Axe to Fall: Carlyle's Place in Study of Crises of Authority», *Political Research Quarterly*, 46 (3): 601-618.
- Meny, Yves (1997): «France: The End of the Republican Ethic?», en D. Della Porta e Y. Meny, *Democracy and Corruption in Europe*, Londres: Pinter.
- Mishler, William y Detlef Pollack (2003): «On Culture Thick and Thin: Toward a Neo-Cultural Synthesis», en D. Pollack y J. Jacobs (eds.), *Political Culture in Post-Communist Europe*, Londres: Ashgate.
- Montero, José Ramón, Richard Gunther y Mariano Torcal (1997): «Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Dissatisfaction», *Studies in Contemporary International Development*, 32 (3): 124-160.
- , Sonja Zmerli y Kenneth Newton (2008): «Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 122: 11-54.
- Nieto, Alejandro (1997): *Corrupción en la España democrática*, Barcelona: Ariel.
- Norris, Pippa (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom, Elinor (1998): «A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action», *American Political Science Review*, 92 (1): 1-22.
- Parker, Simon, Phil Spires, Faizal Farook y Melissa Mean (2008): *State of Trust. How to Build better Relationships between Councils and the Public*, Londres: DEMOS.

- Pharr, Susan J. y Robert D. Putnam (2000): *Disaffected Democracies*, Princeton: Princeton University Press.
- Pope, Jeremy (2000): *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlín: TI Sourcebook, Transparency International.
- Pugglisi, Riccardo y James Snyder (2008): «Media Coverage of Political Scandals», NBER Working Paper 14598.
- Remler, Dahlia y Gregg van Ryzin (2011): *Research Methods in Practice. Strategies for Description and Causation*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rivero, Gonzalo y Pablo Fernández-Vázquez (2011): *Las consecuencias electorales de los escándalos de corrupción municipal 2003-2007*, Estudios de Progreso 59/2011, Madrid: Fundación Alternativas.
- Robinson, Mark (1998): «Corruption and Development: An Introduction», en Mark Robinson (ed.), *Corruption and Development*, Londres: Frank Cass.
- Rodríguez-Arana, Jaime (2006): *Buen Gobierno y Buena Administración de Instituciones Públicas*, Madrid: Aranzadi.
- Rodríguez García, Nicolás y Eduardo Fabián Caparrós (coords.) (2005): *Corrupción y Estado de Derecho*, Santiago de Chile: Ediciones Derecho UC.
- Rose-Ackerman, Susan (1978): *Corruption: A Study in Political Economy*, Nueva York: Academic Press.
- (2001): *La corrupción y los gobiernos*, Madrid: Siglo XXI de España.
- Rothstein, Bo (2011): *The Quality of Government*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Sampford, Charles, Arthur Schacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung (eds.) (2006): *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate.
- Sánchez Morón, Miguel (1997): «La corrupción y los problemas del control de las Administraciones Públicas», en F. J. Laporta y S. Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid: Alianza.
- Sandholtz, Wayne y William Koetzle (2000): «Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade», *International Studies Quarterly*, 44 (1): 31-50.
- Schleifer, Andrei y Robert W. Vishny (1993): «Corruption», *Quarterly Journal of Economics*, 108: 599-617.
- Solimano, Andrés (2008): «La corrupción: motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo», en A. Solimano, V. Tanzi y F. del Solar, *Las Termitas del estado*, Chile: Fondo de Cultura Económica-CIGLOB.
- Tanzi, Vito (2008): «La corrupción y la actividad económica», en A. Solimano, V. Tanzi y F. del Solar, *Las Termitas del estado*, Chile: Fondo de Cultura Económica-CIGLOB.
- y Hamid Davoodi (2001): «Corrupción, inversión pública y crecimiento», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto: 73-82.
- Thomas, Vinod et al. (2000): *The Quality of Growth*, Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, John B. (2001): *El escándalo político*, Barcelona: Paidós.
- Torcal, Mariano (2003): «Political Disaffection and Democratization: History in New Democracies», *The Kellogg Institute Working Papers*, 308, octubre.
- y José Ramón Montero (2006): *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*, Londres: Routledge.
- y Pedro C. Magalhaes (2010): «Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo», en M. Torcal (ed.), *La ciudadanía europea en el siglo XXI*, Madrid: CIS.
- Treisman, Daniel (2007): «What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-national Empirical Research», *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10: 211-244.
- UNDP (United Nations Development Program) and Global Integrity (2008): *A User's Guide to Measuring Corruption*, Oslo: UNDP Oslo Governance Center (en línea). www.lulu.com/content/2523351, acceso 27 de julio de 2011.
- Urquiza, José Manuel (2006): *Corrupción municipal. Por qué se produce y cómo evitarla*, Córdoba: Almuzara.
- Van Ryzin, Gregg, Manuel Villoria y Cecilia Lavina (2011): «The Social Consequences of Public Sector Corruption: An Empirical Investigation», paper presented at the American Society of Public Administration (ASPA), Baltimore: 11-15 de marzo.
- Vanucci, Alberto (2009): «The Controversial Legacy of "Mani Pulite": A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies», *Bulletin of Italian Politics*, 1, 2: 233-264
- Villoria, Manuel (2006): «Spain», en *Global Corruption Report, 2006, Transparency International*, Londres: Pluto Press.

- (2007a): «Spain», en *Informe Global de la Corrupción 2007 Corrupción en sistemas judiciales*, Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- (2007b): *La corrupción política*, Madrid: Síntesis.
- (2008): «Spain», en *Global Corruption Report, 2008*, *Transparency International*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2010): «Corrupción: la amarga verdad», en J. Estefanía (ed.), *Informe sobre la democracia en España 2010. Contra la desafección*, Madrid: Fundación Alternativas.
- y Fernando Jiménez (2012): «¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2010)», en prensa.
- Warren, Mark E. (2004): «What Does Corruption Mean in a Democracy?», *American Journal of Political Science*, 48 (2): 328-343.
- (2006): «Political Corruption as Duplicitous Exclusion», *PS: Political Science and Politics*, 39: 803-807.
- Wei, Shang-Jin (1997): «How Taxing is Corruption on International Investors», *Working Paper* 6030. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Williams, Robert (ed.) (2000): *The Politics of Corruption*, vol. 4, Londres: Edward Elgar.
- World Bank (2006): *Anti-corruption* (en línea). <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,0.html>, acceso 27 de julio de 2011.

RECEPCIÓN: 14/02/2011

REVISIÓN: 22/06/2011

APROBACIÓN: 02/09/2011