

## Trabajo Fin de Grado

*Fire alarms y whistle blowers: teoría y práctica de la corrupción urbanística en España, sus consecuencias electorales y posibles medidas políticas correctoras.*

Autor

Gonzalo Salvador Aliaga

Director

Fernando Rodrigo Sauco

Facultad de Economía y Empresa  
2015

**Autor del trabajo:** Gonzalo Salvador Aliaga

**Director del trabajo:** Fernando Rodrigo Sauco

**Título del trabajo:** *Fire alarms y Whistle blowers*. Teoría y práctica de la corrupción urbanística en España, sus consecuencias electorales y posibles medidas políticas correctoras.

**Titulación:** Grado en Economía

**Resumen:**

La corrupción es un tema complejo y la opinión pública muchas veces no consigue definir el fenómeno con precisión y mantiene ideas vagas y mitos al respecto. Este trabajo tratará de contribuir al creciente análisis económico de la materia, todavía insuficiente teniendo en cuenta la gran preocupación social sobre el tema. La confección de un sólido marco teórico donde se defina claramente qué se entiende por corrupción, cómo puede medirse, a qué puede deberse y de qué forma la han abordado los principales expertos servirá como punto de partida para analizar el contexto de España durante los años de la burbuja inmobiliaria. Se centrará en las particularidades de la normativa urbanística que, junto a una situación socioeconómica concreta, facilitaron un gran crecimiento de prácticas ilícitas a nivel local desde el final de los años 90. Un repaso de la literatura económica sobre castigo electoral a la corrupción permitirá comprender un poco mejor las actitudes de los votantes españoles ante el fenómeno. Finalmente, se tratarán cuestiones finales y conclusiones para proponer medidas útiles de cara a luchar contra la corrupción y mejorar las estructuras del Estado en supervisión y control.

**Abstract:**

*Corruption is a complex issue and public opinion may not be able to define the phenomenon with the proper accuracy and usually maintains vague ideas and myths related to that. This paper is going to try to contribute to the increasing economic analysis of the matter, too meager still if you take into account the remarkable social concern about the subject. The preparation of a solid theoretical framework that clearly defines what is meant when we refer to corruption, how to measure it, what are its causes and how the experts have treated it, will serve as a starting point for analyzing the context of Spain during the years of the housing bubble. Our work is going to focus on the peculiarities of the planning regulations which, together with a specific socio-economic situation, facilitated tremendous growth of illicit practices at local level since the end of the 90's. A review of main results on electoral corruption punishment will help to understand a little better the attitudes of Spanish voters to this phenomenon. Finally, conclusions will be discussed to propose useful steps towards fighting corruption and improving state structures in monitoring and control.*

## ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN .....	5
2. MARCO TEÓRICO .....	6
2.1. DEFINICIÓN Y TIPOS .....	8
2.1.1. Según tipos de derecho .....	9
2.1.2. Derecho penal .....	9
2.1.3. Según el alcance de las rentas.....	10
2.1.4. Según la calidad institucional.....	10
2.1.5. Según los agentes implicados.....	10
2.1.6. Según el nivel gubernamental.....	10
2.2. MEDICIÓN .....	11
2.2.1. Métodos indirectos de medición.....	11
2.2.1.1. Informes sobre corrupción disponibles de fuentes publicadas .....	11
2.2.1.2. Estudios de casos de agencias anticorrupción .....	12
2.2.1.3. Encuestas basadas en cuestionarios.....	12
2.3. ANÁLISIS TEÓRICO.....	14
2.3.1. Enfoque estructural.....	14
2.3.2. Enfoque en incentivos .....	14
2.3.3. Modelo Principal-Agente .....	18
2.3.4. Estructura de mercado .....	18
2.3.5. Asignación de recursos.....	19
2.3.6. Regulación económica distorsionada .....	19
2.3.7. Oferta de sobornos.....	20
2.3.8. Teoría de colas.....	20
2.3.9. Complemento de salarios públicos.....	20
2.3.10. Competencia entre funcionarios .....	21
2.3.11. Influencia del marco institucional .....	21
2.3.12. Equilibrios múltiples.....	22
2.4. FACTORES COADYUVANTES DE LA CORRUPCIÓN .....	22
2.4.1. Factores directos .....	22
2.4.2. Determinantes socioculturales.....	23

2.4.3. Factores indirectos .....	24
 3. PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN EN ESPAÑA LIGADAS AL SECTOR INMOBILIARIO: UNA REVISIÓN DE LA HISTORIA RECIENTE, DE SUS FACTORES DETERMINANTES Y DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONTROLES PÚBLICOS .....	24
3.1. Decisiones políticas .....	26
3.2. Regulación .....	27
3.3. Controles públicos .....	29
3.4. Ilegalidades frecuentes .....	30
 4. RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL VOTO CIUDADANO, ¿CASTIGO O INDIFERENCIA ELECTORAL? .....	35
 5. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y EXTENSIONES.....	39
5.1. CUESTIONES FINALES .....	39
5.2. MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN .....	40
 6. BIBLIOGRAFÍA.....	46
 ANEXO: EVOLUCIÓN DE ESPAÑA EN EL ÍNDICE DE PERCEPCIONES DE CORRUPCIÓN DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL .....	49

# 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en el estudio del fenómeno de la corrupción; comenzando por una aproximación teórica, contextualizando el problema en España a continuación y terminando con un breve repaso a las consecuencias electorales de estas prácticas ayudados por los principales estudios económicos sobre la materia.

No hay muchas asignaturas en el grado de Economía que se refieran a las prácticas corruptas, y menos directamente. Sin embargo, diversos contenidos de Economía Pública I y II y Sistema fiscal español I han resultado muy útiles para la elaboración de este trabajo.

En los siguientes apartados aportaremos datos que sustenten la afirmación de que la corrupción es una de las lacras más importantes que afectan al sector público a nivel global, con graves consecuencias para la economía en general, y su existencia produce graves distorsiones limitadoras para obtener una eficiencia económica óptima. Una lucha vigorosa contra ella con todos los medios al alcance permitiría reducir grandes pérdidas monetarias y mejorar la confianza de los ciudadanos en las administraciones. La desafección institucional ciudadana y la desconfianza de potenciales inversores es un grave problema para Estados con corrupción sistémica o con altos porcentajes de servidores públicos implicados.

Trataremos de abordar un tema que lleva bastante tiempo formando parte de las principales preocupaciones de los ciudadanos españoles y que, en nuestra opinión, merece más atención académica y análisis más rigurosos. La visión del individuo medio sobre la corrupción está llena de mitos, malentendidos y medias verdades que intentaremos evitar siguiendo las investigaciones económicas de los principales expertos y apoyándonos lo más posible en teorías vigentes al respecto. Una vez definidas las certezas y problemáticas del asunto, pasaremos a ocuparnos del impacto de la corrupción en España, en especial desde finales de la década de los 90 hasta hoy; y nos centraremos en la formación, auge y estallido de la burbuja inmobiliaria. Pretendemos averiguar las causas y los efectos de la ocurrencia en el país de determinados tipos de estas prácticas corruptas. Además, nos esforzaremos en desmontar los mitos que se siguen sosteniendo y señalar en qué ámbitos se puede señalar una verdadera excepcionalidad española. También elegiremos entre la multitud de reformas propuestas aquellas que nos parezcan más realistas y útiles para atajar el problema.

Queremos contribuir a dotar de relevancia académica a la corrupción a través de su estudio minucioso, porque ya es un asunto muy importante para la opinión pública. De esta forma, lucharemos por evitar providencialismo y fatalismo en nuestro análisis para buscar posibles soluciones que se puedan aplicar en el ámbito de la política, dejando de lado opciones abstractas que no se puedan implantar sin un coste inasumible o que fomenten la inacción institucional.

Respecto a la estructura del trabajo, el primer apartado tratará de construir un marco teórico adecuado para analizar el fenómeno de la manera más realista posible, deteniéndonos en los tipos de corrupción, una definición apropiada, formas de medición, principales teorías para aproximarse a ella y causas directas e indirectas. Acto seguido, usaremos lo anterior para acercarnos a la situación de España en los últimos años y considerar las razones exógenas y endógenas que le dieron forma. Continuaremos con un repaso a los principales trabajos sobre castigo electoral a candidatos corruptos o sospechosos de corrupción para intentar sopesar la verdadera actitud de los votantes

españoles y compararla con la de los ciudadanos de otros países. Terminaremos sacando algunas conclusiones finales y planteando con la mejor de las intenciones una serie de medidas para mejorar la prevención, control, detección y sanción de la corrupción en la administración pública.

## 2. MARCO TEÓRICO

Se podría intentar rastrear el origen de las primeras actividades ilícitas tan solo para descubrir su aparición prácticamente en el mismo instante de la creación de la primera administración pública: hay casos de corrupción documentados con miles de años de antigüedad, hay libros que intentaron analizarla, hay poemas satíricos que la criticaron. Sin embargo, parece que el interés académico por la corrupción no ha hecho más que aumentar desde finales del siglo XX. Sin dejar de señalar ilustres predecesores como Gary Becker en los 60 y 70 del siglo pasado y su canónico análisis económico del delito, podemos colocar el inicio del boom del estudio de las prácticas corruptas en la década de los 90 impulsado por trabajos pioneros de Mauro, Robert Klitgaard o Vito Tanzi.

Como señala el propio Tanzi (1998), existen varias razones que explican este repentino interés por la materia. Primero, el fin de la Guerra Fría genera grandes cambios que inciden también en la corrupción: la caída de las economías de planificación central puso al descubierto gran cantidad de actividades ilícitas de las que no había noticia y acabó con la hipocresía de tolerar la mala praxis entre países aliados ideológicamente. Por otro lado, la transición hacia la economía de mercado de las naciones del bloque socialista supuso privatizaciones salvajes e incontroladas, muy cerca del saqueo del Estado, aderezadas con nepotismo, información privilegiada e incluso fraude. Además, el crecimiento sostenido de países con democracias reales implicó desarrollo de una prensa libre y activa para la que la corrupción no es tabú, que puede destapar escándalos y proporciona información a la opinión pública. Finalmente, el auge de la globalización y la internacionalización empresarial obligó a individuos de muy distintas regiones y culturas a relacionarse. Personas acostumbradas a una burocracia eficiente deben enfrentarse a la corrupción endémica de otros lugares dando lugar a situaciones como el pago de sobornos por multinacionales para conseguir contratos, lo que aumenta la atención internacional sobre el tema.

Más importantes incluso que lo anterior, los enormes efectos negativos de la corrupción en el sistema económico y social ayudan a entender los incentivos de muchos agentes para estudiarla y acabar con ella. Nos basaremos para una primera clasificación en Fernández Díaz y Fernández Cornejo (2000).

Demostrar sus numerosas consecuencias adversas nos permite justificar la necesidad de comprender el fenómeno adecuadamente para ser capaces de atajarlo y evitar graves distorsiones como las siguientes:

**Daña la legitimidad de la economía de mercado y la democracia:** Ambas quedaron gravemente deslegitimadas en las economías en transición del este de Europa, en parte por las actividades ilícitas debidas a las privatizaciones masivas, y también en Latinoamérica.

**Incrementa la desigualdad en la distribución de la renta:** Los ingresos potenciales de la ciudadanía más desfavorecida se ven mermados. Los que salen beneficiados de las

prácticas corruptas ya disponían en muchas ocasiones de una renta notable, ya que debieron hacer frente al pago de sobornos, y los costes de estas prácticas recaen sobre la sociedad en general, como destacaron Gupta *et al.* (1998).

Salinas y Salinas (2007) mostraron que los comportamientos ilícitos introducen sesgos en el funcionamiento del sector público: disminuyen la progresividad del sistema tributario y el gasto en servicios sociales. Este fenómeno se debe, siguiendo las explicaciones de Mauro (1997), a que los controles en los gastos educativos y sanitarios resultan más complicados de evitar y se tiende a dar prioridad a gastos de construcción de infraestructuras o intensivos en capital, menos controlados y de los que se pueden extraer rentas más altas. Dicha disminución puede ser muy dañina para los sectores más pobres de la sociedad, porque se resienten servicios básicos de los que depende directamente su bienestar.

**Distorsiona los mercados al reducir la eficiencia en la asignación de recursos:** Primero, distorsiona incentivos porque hace más atractivas las actividades de búsqueda de rentas y el valor añadido que la economía podría producir se resiente.

Segundo, la corrupción se comporta como un impuesto arbitrario para las empresas creando un exceso de gravamen que perjudica a la larga al bienestar general. La carga tributaria es mayor que la de un impuesto indirecto porque el coste real (añadido a la cuantía del soborno) incluye la búsqueda del personal público al que es necesario sobornar y negociar con ellos. Además, no hay ningún mecanismo para garantizar el cumplimiento de este tipo de contratos.

**Disminuye la capacidad del Gobierno para imponer controles regulatorios (dirigidos a corregir fallos de mercado):** La eficacia de estas acciones se ve mermada si las intervenciones están motivadas por la corrupción, en ese caso se añadirían a las distorsiones iniciales y el problema se agravaría.

**Aumenta la dificultad para aplicar políticas fiscales correctas:** El gasto público se incrementa por subvenciones injustificadas y el aumento y distorsión de la inversión pública. Tanzi y Davoodi (1997) exponen este proceso: los altos funcionarios manipulan el gasto del sector público para conseguir sobornos. Incrementan la inversión pública pero disminuye su productividad, al basarse los decisores únicamente en la cuantía de las rentas generadas. Por eso se gasta más en construir infraestructuras pero menos en su gestión y mantenimiento.

Por otro lado los ingresos disminuyen por desgravaciones fiscales injustificadas y la bajada de la inversión privada en el país a causa de la incertidumbre y los costes crecientes (Mauro, 1995). La reducción en inversión afecta al crecimiento económico, que se resiente. También se produce un aumento de la importancia de la economía sumergida, lo que debilita la capacidad de recaudación tributaria y expulsa empresas del sector formal para evitar costes.

La suma de los dos fenómenos genera a largo plazo un crecimiento en el déficit público.

**Distorsiona el Estado como garante de las reglas que rigen la economía:** El rol del Gobierno para reforzar el cumplimiento de los contratos y proteger los derechos de propiedad (los propietarios desisten de ejercer sus derechos) se ve afectado por la ocurrencia de corrupción y el aumento de la inseguridad económico-jurídica a la que va asociada.

**Perjudica más a las pequeñas empresas (especialmente las nuevas):** Las multinacionales y grandes empresas están más protegidas contra la corrupción porque existen departamentos especializados en el trato con burocracia ineficiente, pueden usar facilitadores para conseguir permisos, su tamaño las inmuniza ante pequeñas extorsiones, y poseen poder político para influenciar las decisiones del sector público en su favor y perseguir rentas con altos beneficios.

En cambio, empresas de menor volumen son forzadas a altos costes de dinero y tiempo en su trato con los servidores públicos, parapetados tras opacas regulaciones y tarifas discrecionales. Asimismo, operan en mercados más competitivos y la corrupción frena su desarrollo.

Con respecto a España, el citado incremento en el número de publicaciones relacionadas se produjo algo más tarde debido a circunstancias coyunturales, ya comenzado el nuevo milenio. El auge de la burbuja inmobiliaria y la mayor atención de los medios de comunicación al tema contribuyeron al aumento del interés en los expertos primero y en ciudadanía después. Nos centraremos más concretamente en los trabajos sobre la corrupción en España en apartados posteriores, pero podemos señalar que este interés ha seguido creciendo tras el estallido de la crisis por lo que todavía no es posible señalar qué parte se debe a la situación del ciclo económico y qué parte se sostendrá en el tiempo y motivará más estudios a medio y largo plazo.

Pero antes de empezar a explicar un fenómeno tan complejo como la corrupción, es necesario definir claramente lo que entendemos por ese concepto y de qué aspectos nos vamos a ocupar.

## **2.1. DEFINICIÓN Y TIPOS**

Debido a su complejidad y a pesar de su importancia, todavía no existe una definición completa de la corrupción que englobe todos los aspectos relacionados. Los autores tienden a limitar el concepto según los objetivos concretos que tiene su trabajo y los procedimientos que van a usar.

Los expertos que vamos a estudiar se concentran casi totalmente en el sector público, pero es necesario señalar las numerosas áreas relacionadas con el sector privado en la corrupción. Ámbitos tan amplios como el fraude fiscal, el mercado negro o el blanqueo de capitales citados por Jain (2001) no están contemplados en los trabajos de dichos autores a pesar de referirse a temas muy interesantes para una visión global de las prácticas corruptas. Sin embargo, resultaría tremendamente difícil acotar y ocuparse de todas las caras distintas en un asunto tan poliédrico.

Para empezar a hacernos una idea de lo que entienden los especialistas por corrupción podemos tomar la visión de Villoria y Jiménez (2012). La definición para los dos profesores sería la siguiente: hablamos de corrupción cuando un servidor público abusa de su posición para conseguir un beneficio extraposicional directo o indirecto (es decir, en su favor o en favor de terceros) y se produce un incumplimiento de las normas jurídicas que regulan su comportamiento. Dicho beneficio puede ser dinerario (como la recepción de un soborno dirigido a él o directamente a su partido político, por ejemplo) o no dinerario (un empresario da trabajo al familiar de un funcionario como recompensa por su actuación fraudulenta).



La clave aquí es que Villoria y Jiménez (2012) se ocupan de lo que podemos llamar corrupción “*office-based*” que presume homogeneidad en las normas sociales y culturales y solo presta atención a las actuaciones jurídicamente sancionables para intentar acercarse a una medición objetiva del fenómeno.

A pesar de dichas debilidades a tener en cuenta, la visión de las actividades corruptas como *office-based* es muy común y, en verdad, muy útil para conseguir una definición lo suficientemente clara y para permitir trabajar con el concepto de manera adecuada y concisa. Intentar abarcar todo el espectro corrupto podría resultar inviable. En el caso de Villoria y Jiménez, se ajusta bien al objetivo de su trabajo de relacionar datos objetivos con percepciones ciudadanas. Otros autores añaden diferentes matices de acuerdo a lo que pretenden analizar: por ejemplo, Sandholtz y Koetzle (2000) ponen la atención en los efectos negativos de la corrupción en la sociedad, la política o la economía definiéndola como mal uso de los recursos públicos para beneficio privado o Warren (2004) señala que minan los principios básicos de la democracia representativa (asunción de responsabilidades, igualdad e integración).

Otro aspecto que comentaremos más ampliamente cuando abordemos algunas teorías en boga sobre corrupción es el modelo de agencia. Dicho constructo teórico completaría la definición añadiendo el concepto de deslealtad o traición del agente (servidor público) a su principal (Estado).

En el ordenamiento jurídico español la corrupción se contempla en delitos como el fraude fiscal, la malversación de fondos públicos o el blanqueo de dinero. Por desgracia, otras actividades muy relacionadas como la financiación ilegal de partidos políticos o sus fundaciones no se consideraron delito hasta hace apenas unos meses (la reforma entró en vigor el 1 de julio de 2015, junto con la posibilidad de exigir responsabilidades penales a las propias organizaciones). Las consecuencias y posibles mejoras en el sistema penal para luchar mejor contra la corrupción las plantearemos más adelante.

Una vez que nos hemos dedicado a la definición de las prácticas corruptas usadas por algunos autores y a repasar sus problemáticas pasaremos a ocuparnos de los tipos o categorías en las que se puede dividir la corrupción, siguiendo con el propósito de ser capaces de acotar lo mejor posible el fenómeno y lograr su ajuste con las intenciones de los trabajos que se ocupan de su análisis.

**2.1.1. Según tipos de derecho:** Partiendo de la elección de corrupción pública jurídicamente sancionable que efectúan Villoria y Jiménez (consideramos obvias las categorías preliminares de corrupción pública y privada) nos encontramos con una primera división:

*Casos sancionables por el derecho penal:* Elegida por Villoria y Jiménez para su trabajo y también por otros autores que citaremos más adelante como Iglesias (2007), Rivero y Fernández-Vázquez (2011) o Urquiza (2006).

*Casos sancionables por el derecho administrativo:* De esta manera se juzga más la competencia del servidor público en su trabajo que su honestidad propiamente dicha (defectos de forma, fallos procedimentales y similares).

**2.1.2. Derecho penal:** Si nos centramos en el derecho penal es posible hablar de dos tipos también señalados por Schleifer y Vishny (1993):

*Corrupción extractiva:* No existe robo de recursos públicos. La cantidad pagada por el consumidor de un bien o servicio público consiste en un dinero adicional para el empleado

público sumado al precio oficial. El coste del bien o servicio se incrementa, por lo que existe un incentivo para el consumidor de cara a denunciar estas prácticas.

*Corrupción colusiva:* Se comete un robo de recursos públicos y daño económico a la administración. La provisión del bien o servicio se produce oculta porque el agente público percibe íntegra toda la cantidad pagada por el consumidor. Es posible que el precio efectivo sea menor que el oficial, por lo que el coste sería más bajo y no existirían incentivos a la denuncia por parte del consumidor. Es lo que se conoce como un crimen sin víctimas.

**2.1.3. Según el alcance de las rentas:** También podemos categorizar las prácticas corruptas según el alcance de las rentas que se produzcan para los defraudadores y cómo afecten a la administración siguiendo a Salinas y Salinas (2007):

*Gran corrupción o corrupción política:* Cometen ilegalidades los responsables políticos electos o los cargos de confianza y permite extraer rentas muy altas. Provoca más percepción en la ciudadanía.

*Pequeña corrupción o corrupción administrativa:* Se refiere a la calidad burocrática. Están implicados los funcionarios elegidos usando métodos meritocráticos con estabilidad laboral. Las rentas de potencial extracción son bajas, ya que suelen limitarse a pequeños sobornos efectuados por el consumidor para conseguir la provisión de bienes o servicios o mayor rapidez en los trámites.

Respecto a la relación entre ambas categorías, Pope (2000) demostró que la existencia de corrupción administrativa muy extendida y generalizada garantiza que también se produzca corrupción política, ya que la cadena jerárquica se aplica igualmente en el mal uso de los recursos públicos. En cambio, la existencia de corrupción política no garantiza la administrativa, situación que probaremos para el caso de España en posteriores apartados.

**2.1.4. Según la calidad institucional:** De acuerdo con el alcance de prácticas fraudulentas en la calidad institucional (Salinas y Salinas, 2007) se puede distinguir entre:

*Corrupción sistémica:* Está organizada y todas las instituciones están infectadas.

*Corrupción oportunística:* Las instituciones formales encargadas de combatirla son ajenas a la corrupción y luchan contra ella.

**2.1.5. Según los agentes implicados:** Según los agentes públicos implicados y su capacidad de implementar normativas (Salinas y Salinas, 2007) efectuamos la siguiente separación:

*Captura del Estado:* Las prácticas corruptas influyen en la formulación de leyes y regulaciones y en las decisiones de políticas públicas.

*Corrupción administrativa:* Se producen distorsiones al implementar las decisiones tomadas por el ente público.

**2.1.6. Según el nivel gubernamental:** Para terminar con la clasificación, hemos de fijarnos en los niveles gubernamentales a los que afecta y sus principales áreas de riesgo. Tanzi (1998) se refiere a ellos:

*Nivel central:* Se pueden extraer rentas muy grandes. Este tipo de prácticas capturan las principales decisiones económicas del Estado como regulación, grandes contratos de

infraestructuras, subvenciones y autorizaciones, permisos y licencias varias (de menor cuantía)

*Nivel regional:* En países con una administración altamente descentralizada como España, estas actividades pueden influir en áreas similares a las del punto anterior, además de la regulación urbanística autonómica.

*Nivel local:* Contratación, licencias o gestión urbanística. Será el nivel que con más detalle trataremos más adelante, apoyándonos en publicaciones como las de Iglesias (2007) y Urquiza (2006).

Nos valdremos de algunos de estos trabajos para analizar el tipo de corrupción que más ha afectado a España en siguientes puntos. Vamos ahora a ocuparnos de cómo podemos cuantificar las actividades corruptas.

## 2.2. MEDICIÓN

El primer problema que debemos afrontar al intentar medir la corrupción es el mismo que al intentar definirla: la falta de claridad en el concepto. Tal y como los expertos construyen su propia definición de las prácticas corruptas antes de comenzar a analizarlas, así también deben elegir cómo desean cuantificarlas, factor clave para que el trabajo consiga cumplir sus objetivos marcados. La complejidad del tema lo exige. Es más, ninguna herramienta por separado ofrece una medición definitiva.

Damos por cierta la suposición de que todos los autores desean reflejar el fenómeno de la manera más cercana posible a la realidad. Significa esto la búsqueda de un método objetivo y directo de cuantificar los casos. Nos encontramos ya con un gran escollo relacionado con la propia naturaleza de la materia. La corrupción implica clandestinidad, al igual que cualquier otro delito a analizar económicamente como Becker (1968) puso en relieve: los participantes en el intercambio delictivo intentarán por todos los medios permanecer ocultos para evitar consecuencias penales, sociales y económicas. Los hechos no son observables directamente por el intento de ocultación y muchas veces por su carácter de crímenes sin víctimas y la falta de incentivos para la denuncia: se descubren muchos menos casos de los que existen. En suma, la medición directa queda descartada teniendo en cuenta además que sería necesario contar una infinidad de pequeñas acciones en tiempo real, lo que entrañaría unos costes inasumibles para conseguir la información.

Si la corrupción fuese fácil de medir y detectar, sin duda su eliminación sería mucho más sencilla.

**2.2.1. Métodos indirectos de medición:** Por tanto, es necesario encontrar métodos indirectos para computar lo mejor posible las actividades corruptas. Nos encontramos con 3 formas que los expertos han usado sistemáticamente y que los trabajos de Costas *et al.* (2010), Tanzi (1998), Villoria y Jiménez (2012) y Ganuza (2013) nos han ayudado a resumir:

*2.2.1.1. Informes sobre corrupción disponibles de fuentes publicadas:* Búsquedas bibliográficas o en internet. Son bien conocidas las publicaciones del *New York Times*, *Le Monde*, *The Economist*, *El País* o *El Mundo*. Como ejemplo de base de datos en internet nos sirve *MyNews*, plataforma dedicada a buscar noticias sobre un tema y que es utilizada por autores como Costas *et al.* (2010).

Son amplios y útiles, pero suelen referirse a un área geográfica concreta y existe gran dificultad para separar las distintas clases de delitos, que se encuentran mezclados, algunos de ellos sin estar relacionados en realidad con la corrupción. Otro obstáculo de esta clase de medición puede ser el sesgo ideológico de alguno de los trabajos (en España suele ocurrir que periódicos como *El País* o *El Mundo*, adscritos a una posición política concreta, solo publiquen los casos de corrupción concernientes a un solo partido) o el más o menos claro objetivo político de las organizaciones que los impulsan (pensamos en fundaciones relacionadas con los partidos mayoritarios como Fundación Alternativas o FAES, *think tanks* de PSOE y PP, respectivamente). También preocupa la dificultad para distinguir entre escándalos con cargos judiciales abiertos y denuncias entre partidos políticos u otras organizaciones persiguiendo fines electoralistas.

Una probable ventaja del uso de estos informes es que se refieren en exclusiva a los casos sobre los que el votante tiene información. Es decir, mide la reacción de la opinión pública ante la corrupción, cuyos efectos en política, economía y sociedad pueden ser más importantes que los de su ocurrencia real, especialmente en el estudio de las consecuencias electorales para los candidatos corruptos, a las que nos referiremos en futuras secciones.

*2.2.1.2. Estudios de casos de agencias anticorrupción (o registros públicos de cargos):* Puede provenir de la administración fiscal, aduanas, la policía o la fiscalía anticorrupción. Suelen ser muy precisos, ya que se basan en fuentes judiciales. Por otro lado, en España no hay disponible ningún censo completo de sentencias sobre corrupción y los estudios pueden adolecer de parcialidad. Hay que señalar que la existencia de un caso abierto en la judicatura no implica necesariamente culpabilidad por llevar a cabo actos de corrupción reales, solo indicios de ella, hasta la llegada de una posible sentencia condenatoria; lo que quiere decir que el supuesto de presunción de inocencia debe ser mantenido para el correcto funcionamiento de un Estado de derecho. Además, algunos informes son confidenciales o internos, permaneciendo fuera del alcance de la opinión pública.

*2.2.1.3. Encuestas basadas en cuestionarios:* Conviene no comenzar a definir este tipo de técnicas sin dejar claro que miden percepción de la corrupción, que no es lo mismo que corrupción. Los cuestionarios son concernientes a una agencia específica, pública o privada, y pueden haber sido realizados para mejorar la efectividad de programas o decisiones políticas particulares como el publicado por el Banco Mundial. El área de acción de los cuestionarios puede ser nacional o englobar varios países. Muchas organizaciones sin ánimo de lucro se dedican a llevar a cabo dichas encuestas: Transparency International, con sede en Berlín, es la más citada por muchos autores como base para sus trabajos. También destacan Global Integrity o el Political Risk Services Group.

Una primera mirada a las encuestas obliga a distinguir entre:

**Encuestas de victimización:** Se tratan de cuestionarios en los que la ciudadanía se expresa sobre sus experiencias directas de extorsiones que tienen que ver con el sector público, especialmente sobornos a servidores públicos por prestación de bienes o servicios públicos a los ciudadanos. La propia naturaleza de la encuesta fuerza su vinculación con la corrupción administrativa.

Los encuestados en cada país deben contestar si han sufrido una serie de situaciones relacionadas con lo anterior divididas por sectores y se comparan los resultados con los demás países. Los sectores que presentan globalmente más este tipo de corrupción son sin duda la policía y la justicia que, de manera preocupante, son los principales encargados de evitarla y luchar contra ella, como señala el Barómetro Global sobre

Corrupción de 2013 elaborado por Transparency International. Sobresalen otros datos como que el 25% de los encuestados en todo el mundo han pagado algún soborno durante ese año.

**Encuestas de percepción:** Los encuestados en este caso son inversores, expertos o ejecutivos de grandes empresas (en ocasiones, también se pregunta a la ciudadanía en general) que deben dar su opinión sobre temas como la calidad institucional, la competencia o la corrupción existente en un país. El modo de evaluar es cualitativo y las opciones suelen ir desde excelente hasta deficiente. Debemos nombrar los Barómetros realizados en España por el Centro de Investigaciones Sociológicas, en los cuales se basan infinidad de trabajos académicos. Aunque en ellos se tratan muchos otros temas políticos, sociales y económicos, a nosotros nos interesaría todo aquello relacionado con la corrupción.

Usando una o varias de dichas encuestas, las agencias elaboran índices para hacer más fácil la comparación directa entre países o su evolución a lo largo del tiempo, que pueden ser simples o agregados según se usen una o varias fuentes para su elaboración. Ejemplos de estos índices son el *Global Competitiveness Report*, el *Political and Economic Risk Consultancy*, la *Gallup Poll* o el *Índice Bertelsmann de Transformación*. Los índices están muy correlacionados entre sí, lo que permite agregarlos sin incurrir en el riesgo de arrastrar un sesgo inasumible para un análisis preciso.

Destaca el *Índice de Percepción de la Corrupción* elaborado por Transparency International. Se trata de un índice agregado formado por 14 fuentes de 12 organizaciones diferentes para 130 países que los clasifica según el alcance de la corrupción, en sus sectores público y político, percibido por empresarios y expertos. Este índice varía de 0 (corrupción endémica) a 10 (corrupción inexistente). En el anexo situado al final de este trabajo se puede consultar la evolución de España en dicho índice con más de detalle.

La variación de los índices a lo largo del tiempo es clave para observar la evolución de las percepciones de los encuestados debido a factores coyunturales o cambios institucionales o estructurales. Por eso los países tienden a mantener sus posiciones en las clasificaciones pero también se producen cambios importantes en algunos.

La relación entre los cambios en los índices de percepción y los cambios en la corrupción reales siempre han sido problemáticos y la vamos a comentar en el párrafo siguiente pero conviene dar antes un ejemplo para ilustrarla. El descubrimiento de un importante caso de corrupción en un país concreto puede aumentar notablemente la percepción de los ciudadanos y se reflejaría en el índice. Sin embargo, la corrupción real no habría aumentado, sino disminuido por la desarticulación de la red corrupta.

Por otra parte, las encuestas sobre percepción de la corrupción presentan unos importantes problemas metodológicos que es necesario tratar:

La **evolución dinámica** de los índices puede ser distinta de la evolución de la corrupción real, como se señalaba el ejemplo anterior.

No suelen estar disponibles para **niveles subnacionales**, lo que impide profundizar.

Existe **reificación**. Es decir, se sustituye el concepto (corrupción) por las medidas operacionales usadas para medirlo (percepción de la corrupción). Este hecho pone en cuestión la validez del método para analizar el fenómeno de forma global, al ser incapaz de incluir todas las modalidades de corrupción y limitarse a ofrecer la configuración personal del concepto de las agencias y los encuestados.

Se produce un **efecto *echo chamber***. También reflejada en el anterior ejemplo. Se refiere a la gran influencia de la cobertura mediática a los escándalos de corrupción sobre la percepción general de la ciudadanía. El nivel de corrupción puede ser igual pero al ser más visible para la opinión pública la percepción cambiará.

Se produce un **efecto *lag time***. Señala la incapacidad de los índices para tener en cuenta los efectos de las políticas gubernamentales en tiempo real porque la percepción aumenta cuando la corrupción real en el país comienza a disminuir. Si empiezan a producirse detenciones y descubrimientos de escándalos debido a una persecución seria de las prácticas corruptas, va a existir la sensación en la opinión pública de que existe más corrupción en las instituciones que cuando no se perseguía.

Pasemos ahora a realizar un repaso de los principales intentos teóricos para analizar la naturaleza de la corrupción y los distintos puntos de vista de algunos autores para explicar sus características más importantes.

## 2.3. ANÁLISIS TEÓRICO

Con un tema que posee tal cantidad de complejos matices no sorprende la existencia de un buen número de enfoques para abordarlo. Vamos a empezar comentando las dos caras de las llamadas teorías institucionales de corrupción. Cada una de ellas enfatiza aspectos diferentes del mismo fenómeno a la hora de elegir un factor diferencial para la ocurrencia de actividades ilícitas en la administración. Por un lado, se da más importancia a los fallos del sistema político y económico y por otro, a los incentivos que empujan a los individuos a delinquir.

**2.3.1. Enfoque estructural:** Rothstein (2011) defiende la calidad del sistema gubernamental como de importancia clave para explicar un nivel bajo de corrupción. Estas prácticas delictivas se producirían por el mal funcionamiento de las instituciones. La importancia está en los factores estructurales que dan forma a las reglas del juego, lo que llamaremos marco institucional: determinantes históricos, culturales, sociales y económicos. Variables como el desarrollo de la democracia, la efectividad del sistema legal, las costumbres y tradiciones (incluida la influencia de un posible pasado colonial) o las libertades civiles y de prensa explican, según este enfoque, de manera convincente el nivel de corrupción y priman sobre cualquier política que el gobierno actual pueda implementar.

Para conseguir esta excelencia institucional también es necesaria la imparcialidad en la aplicación de las políticas gubernamentales, aspecto afín con la teoría de la burocracia perfecta desarrollada por Weber (1947): el servidor público debe ser el adecuado transmisor de las decisiones del Estado, sin provocar ninguna clase de distorsiones. El uso de métodos meritocráticos para la contratación y promoción del funcionariado contribuyen a unos niveles bajos de corrupción.

Se puede criticar a este punto de vista un cierto fatalismo o, al menos, cierta resignación, ya que no ofrece más soluciones para disminuir el grado de prácticas corruptas que cambiar el marco institucional, proceso costoso y solo posible a largo plazo. Da a entender que cualquier diseño político resulta inútil a corto plazo para luchar contra la corrupción.

**2.3.2. Enfoque en incentivos:** Klitgaard (1988) introdujo su célebre ecuación de corrupción para enumerar las condiciones que generan incentivos para comportamientos corruptos de los agentes:

$$C=M+D-A$$

La corrupción (C) es igual al grado de monopolio que posea el servidor público a la hora de decidir sobre un bien o servicio (M) más la discrecionalidad que exista sobre la toma de la decisión (D) menos el grado de rendición de cuentas al que esté obligado el trabajador público en cuestión (A).

Entendemos máxima discrecionalidad como la opacidad completa que posee un agente público al decidir sobre una acción o política al no necesitar dar ninguna clase de explicación a otros funcionarios, a rivales políticos o a la opinión pública.

Unida a la influencia de estos tres factores es necesaria la existencia de una perspectiva de ganancia económica conectada con la decisión.

*Conducta del delincuente racional:* Si continuamos centrados en los incentivos para el comportamiento corrupto podemos introducir las dinámicas de la corrupción en los modelos microeconómicos de la Economía de la delincuencia. La conducta del delincuente racional hace uso de las herramientas de los equilibrios de mercado competitivo para llegar a la siguiente conclusión: el criminal elige racionalmente la cantidad de prácticas corruptas a llevar a cabo en un determinado contexto. Podemos seguir los postulados del libro de Albi *et al.* (2009) referidos al análisis del fraude fiscal si los adaptamos al análisis económico de la corrupción. El actuar o no de forma ilícita (y el alcance de dichas actividades) constituyen una decisión tomada bajo incertidumbre porque optar por cometer acciones ilícitas no provoca la actuación inmediata de los organismos sancionadores. Existen dos estrategias para el agente decisor: no cometer irregularidades o cometer un número determinado de irregularidades de una gravedad concreta. Si elige la segunda, su situación final dependerá de si es o no investigado y sancionado (existirá una probabilidad de ser descubierto que puede variar y la posible sanción aumentará conforme lo hace la gravedad y el número de delitos). Daremos por hecho que el agente se comporta de acuerdo con el postulado Von Neumann-Morgenstern: ante situaciones con incertidumbre, actuará maximizando el valor esperado.

Es decir, para maximizar el valor esperado de sus acciones el delincuente representativo decide teniendo en cuenta:

**Costes:** psicológicos, sociales, tiempo dedicado a delinquir, tiempo de adquisición de capacitación necesaria o riesgo de descubrimiento (según la magnitud del potencial castigo, la probabilidad de ser descubierto y su propia actitud frente al riesgo).

**Beneficios:** aumento en la corriente de ingresos, disminución del número de horas de trabajo a la semana o posibilidad de mejorar estatus social.

La decisión final se tomará cuando se igualen los costes marginales con los beneficios marginales en una cantidad concreta de corrupción, de acuerdo con la ley de los rendimientos decrecientes (cada unidad adicional de delito costará más y dará menos beneficios que la anterior). El resultado cambiará cuando varíen variables como los ingresos potenciales, la dureza de las penas, la eficacia policial, la rendición de cuentas o la desaprobación social de las conductas corruptas.

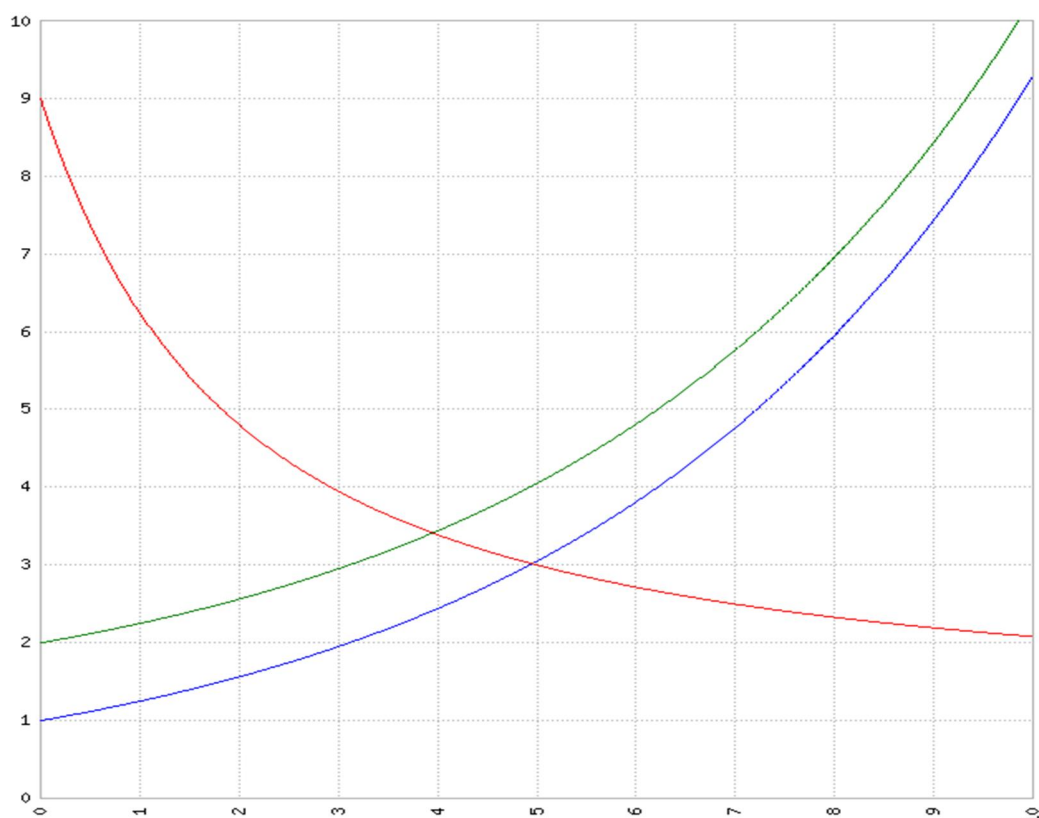


Gráfico 1. Cantidad de corrupción óptima a cometer por un agente según el beneficio marginal que obtendría y el coste marginal que soportaría asociados a las conductas corruptas.

En la realización del Gráfico 1 retomamos de nuevo el libro de Albi *et al.* (2009) para adaptar al contexto de la corrupción sus gráficos sobre comportamientos de evasión y elusión fiscal usando funciones exponenciales. En el eje de abscisas mediremos la cantidad de corrupción que comete el agente y en el de ordenadas la magnitud del beneficio y coste marginal del agente. Podemos observar que tanto el beneficio marginal (que llamaremos  $B'[C]$ ), que es la función roja decreciente, como el coste marginal ( $S'[C]$ ), que es la función azul creciente, cumplen la Ley de los rendimientos decrecientes al no ser lineales. En el instante inicial, la corrupción óptima del agente sería 5, ya que en dicha cifra se igualan costes y beneficios marginales y no existe incentivo para disminuir o aumentar la cantidad de delitos cometidos. También hemos introducido una situación en la que una medida gubernamental (como podría ser un aumento en la probabilidad de descubrimiento de los delitos debido a una metodología de control más eficaz) ha incrementado los costes asociados a las conductas corruptas. En consecuencia, la nueva función de costes será  $S''[C]$  (función verde creciente) y la nueva cantidad de corrupción disminuirá a 4. El aumento del coste de ciertos comportamientos y la disminución de sus beneficios supondrán un desincentivo para realizarlos.

Sustentándose también en la elección racional por comparación coste-beneficio del servidor público, Becker y Stigler (1974) desarrollaron una teoría de salarios de eficiencia. Un funcionario puede delinquir por necesidad (su estipendio mensual no es suficiente para mantener a su familia o cubrir sus necesidades básicas) o por avaricia (quiere mejorar su estatus social o incrementar su nivel de vida). Por tanto, aumentar los sueldos públicos hasta un nivel eficiente acabaría con la corrupción por necesidad y



eliminaría incentivos para el delito. Sin embargo, subir los salarios hasta un nivel en el que no se produjeran comportamientos fraudulentos en absoluto resultaría inasumible para el sector público y existiría un nivel de corrupción óptimo distinto de cero compatible con un gasto público eficiente.

A pesar de que Rauch y Evans (2000) no han encontrado una relación negativa muy fuerte entre nivel de salarios públicos y nivel de corrupción, sí que influyen notablemente otros elementos relacionados necesarios para una administración eficiente; como son condiciones de selección y promoción basadas en el mérito y estabilidad laboral.

Otro modo de desincentivar conductas delictivas consistiría en aumentar el coste esperado por participar en la corrupción, compuesto por la probabilidad de ser descubierto y la sanción aplicada en ese caso. Respecto al primer factor, los mecanismos de recogida de información y control que se requerirían serían demasiado complejos y costosos. Además, dado el caso de una corrupción generalizada los responsables de luchar contra ella también estarían implicados y favorecerían su existencia. El segundo factor tendría una aplicación más rápida y sencilla, aunque Schleifer y Vishny (1998) vislumbraron un límite: al comparar las diferencias entre los costes que suponen permitir un cierto nivel de corrupción y eliminarla totalmente deducen que la corrupción nula supondría un gasto demasiado alto. Es decir, vuelve a existir un nivel de corrupción compatible con un diseño óptimo de la burocracia unido al diseño óptimo de las sanciones.

*Límites en la lucha contra la corrupción:* Si continuamos esta línea de pensamiento apoyándonos de nuevo en Albi *et al.* (2005), nos encontramos con 3 límites a la reducción de las prácticas corruptas:

Existe un **sentido de proporcionalidad al aplicar sanciones** en derecho penal. Es decir, hay un máximo en las cuantías de multas que un Estado de Derecho puede imponer en la lucha contra la corrupción.

Existe una **economía sumergida que genera empleo**. Y se perdería si la corrupción desapareciese.

### **La lucha contra la corrupción consume recursos administrativos.**

Como acabamos de ver, el análisis teórico desde el punto de vista de los incentivos en la conducta individual deja margen a la implementación de políticas para reducir los niveles de abusos públicos y las distorsiones a su eficacia. Intentaremos en la medida de lo posible aludir al desincentivo de prácticas delictivas al referirnos a las potenciales soluciones de este fenómeno, aunque sin descuidar las reformas estructurales pertinentes, sin duda necesarias.

Los siguientes constructos teóricos en los que nos vamos a detener se relacionan con los llamados modelos de organización y la forma que tendría un supuesto mercado de la corrupción en el que se englobarían este tipo de prácticas.

Podemos comenzar considerando dicho mercado de la corrupción a nivel nacional como de competencia perfecta, pero las relaciones entre corruptores y corruptos concretos como un monopolio bilateral en el que el equilibrio final se conseguiría siguiendo el esquema de incentivos a los que hemos hecho referencia.

Observemos ahora los principales puntos de vista desde los modelos organizativos y la forma del mercado:

**2.3.3. Modelo Principal-Agente:** La relación entre los decisores y los que deben llevarlas a término se explica usando la forma concreta de este tipo de organización. El principal (Gobierno, aunque algunos autores consideran también que son los votantes) toma una serie de decisiones persiguiendo un objetivo concreto. Para que dicho objetivo se cumpla, los agentes (servidores públicos o cargos electos) deben implementar estas decisiones que el principal delega en ellos.

El problema surge porque en ocasiones la función objetivo del principal, que necesita ser maximizada por el agente para que se cumpla el plan de aquel, no coincide con la función objetivo del propio agente, que este maximiza en realidad, debido a la existencia de información asimétrica a favor del agente. Dicha situación se produce porque el agente posee más conocimientos sobre el funcionamiento y necesidades burocráticas para gestionar la aplicación de las decisiones políticas. Así, existe la posibilidad de que el agente incumpla el contrato de agencia y actúe a favor de un tercero a cambio de un pago. Este soborno surgirá de la negociación entre el corruptor y el agente como resultado de sustraer a los beneficios que generará la corrupción la ganancia que obtendría el corruptor de no existir práctica corrupta alguna.

Por tanto, el agente maximizará su propia utilidad, solo limitada por la restricción de conseguir el beneficio mínimo para el principal que evite su despido como gestor. Además, el principal no tiene incentivos para supervisar la gestión del agente, ya que el coste de la búsqueda de dicha información sería demasiado alto.

La solución al problema principal-agente debe surgir del diseño de contratos de agencia que incluyan incentivos para que la gestión del agente redunde en unos beneficios para el principal lo más altos posibles, como un porcentaje de los resultados conseguidos en forma de complemento salarial.

**2.3.4. Estructura de mercado:** las consecuencias de la corrupción serán muy diferentes dependiendo del grado de coordinación que exista entre las distintas esferas políticas y administrativas. Murphy *et al.* (1991) demostraron que en economías donde las prácticas corruptas están muy extendidas o son endémicas, estas son mucho más dañinas si no existe una organización central sobre ellas.

Si existe corrupción centralizada significa que se encuentra organizada desde arriba y se internalizan los efectos distorsionadores. Hay colusión entre los agentes y se comporta de forma similar a un monopolio, maximizando los beneficios conjuntos de los participantes en las acciones delictivas. Los ciudadanos o las empresas conocen previamente a quién deben pagar un soborno según lo que necesiten conseguir. Dicha certidumbre les permite realizar ciertos cálculos de rentabilidad económica para llevar a cabo su actividad. A su vez, el cártel político-administrativo debe establecer una estructura de sobornos adecuada, que no disuada excesivamente a posibles inversores.

En caso contrario, no se conseguiría el nivel mínimo de actividad económica para poder maximizar los ingresos netos por sobornos y el poder ejecutivo se comportaría de forma depredadora: con una perspectiva únicamente a corto plazo para el saqueo desenfrenado y sistemático del Estado.

Si existe corrupción descentralizada significa que las actividades son realizadas de manera desorganizada y competitiva. Cada nivel administrativo exige un soborno independiente de los demás a los agentes que persiguen la provisión de cierto bien o servicio, lo que da lugar a un daño económico más pronunciado.

Los ciudadanos u organizaciones empresariales se ven forzados a sobornar a una serie indeterminada de funcionarios y provoca incertidumbre sobre los costes de establecimiento en el mercado. Los pagos efectuados a los servidores públicos toman la forma de costes hundidos: pueden ser irre recuperables si el último funcionario deniega el permiso o licencia, el agente perdería todo el dinero invertido para intentar conseguirla.

Obviamente, la corrupción centralizada es preferible a la descentralizada en países donde este fenómeno es omnipresente en el sector público. Como veremos en la próxima sección, mucho mejor que corrupción centralizada es ninguna corrupción en absoluto, por lo que este apunte no desincentivaría en modo alguno la lucha contra las prácticas criminales.

Siguiendo con la influencia de las fuerzas del mercado en la corrupción, es posible considerar el comportamiento de los funcionarios corruptos como similar al de empresas maximizadoras de beneficio (en este caso el nivel de actividades corruptas elegido depende de la estructura del mercado de sobornos, la elasticidad de la demanda de sobornos de los funcionarios y su posible coordinación entre sí para fijar el importe). Siguiendo las similitudes con el modelo empresarial, la naturaleza ilegal del mercado de la corrupción no impide la formación de contratos de precios altamente sofisticados, tal y como probaron Olken y Barren (2007) usando el sistema de pagos al que los transportistas indonesios estaban obligados por el ejército al pasar por cada *checkpoint*. A pesar de tratarse de corrupción descentralizada, se llevaban a cabo unas complejas series de discriminaciones de precios de tercer grado (según características del camión) y de segundo grado (posibilidad de adquirir cupones previos y uso de tarifas variables).

**2.3.5. Asignación de recursos:** En cualquier economía se produce una competición entre dos tipos de sectores para la captación de recursos y talento que tiene un gran impacto en la eficiencia y productividad a través de la variación en la cantidad, calidad y comportamientos de las inversiones que se producen o llegan a ella:

*Actividades productivas:* Son las que generan output y beneficio para la sociedad. Se nutre de ideas dirigidas para mejorar la productividad

*Actividades improductivas:* Se dedican a la búsqueda de rentas y engloban comportamientos delictivos como el que abordamos en este trabajo.

La diferencia entre los beneficios producidos por ambos sectores conformará el principal incentivo para el comportamiento de los agentes. Los países que posean una tecnología muy productiva en búsqueda de rentas (es fácil involucrarse en actos ilícitos y la protección de los derechos de propiedad es baja) tendrán en consecuencia un rendimiento económico pobre causado por el trasvase de talento que se producirá desde el sector productivo en busca de una mayor recompensa económica.

En contraste con lo anterior, se han venido defendiendo algunas teorías que relacionan positivamente la corrupción y la eficiencia. Estos puntos de vista coinciden en proponer los comportamientos corruptos como solución (al menos parcial) de fallos de mercado o de actuaciones erróneas del sector público, una corrupción institucionalizada que elimine la incertidumbre será mucho menos dañina que una aleatoria. Dichas situaciones pueden caracterizarse como de *second-best* (segundo óptimo):

**2.3.6. Regulación económica distorsionada:** la corrupción administrativa existente permitiría vencer las rigideces impuestas por una política económica errónea o ineficiente y un marco legislativo deficiente (por defecto o por exceso). Huntington (1968) se refirió

a este punto de manera muy gráfica como “engrasar la rueda administrativa”: permitir la inversión y favorecer crecimiento.

La solución de segundo óptimo en este caso es producida por usar la corrupción administrativa como una segunda distorsión con efectos compensadores sobre la primera; una regulación excesiva y opaca, por ejemplo, que se toma como exógena o inamovible. Se debería estar persiguiendo el primer óptimo: implementar una política económica para racionalizar o reducir la regulación, conseguir más transparencia y penalizar la corrupción, ya que el entorno económico y regulatorio distorsionado, opaco o corrupto ha sido producido por procesos institucionales anteriores y es lógico que se solucionen del mismo modo. Ahí es donde se encuentra la verdadera mejora en la asignación de los recursos.

**2.3.7. Oferta de sobornos:** Si los funcionarios solo toman una decisión guiados por la cuantía del soborno y las empresas cumplen los requisitos para conseguir ese contrato, se podría llegar a un resultado óptimo porque la empresa más eficiente podrá permitirse el soborno más alto. Lien (1986) propone que este mecanismo de soborno es muy similar a los procesos legales de subasta pública con información imperfecta, pero con menos coste incluso.

En el modelo de subasta de Lien no se tiene en cuenta la posibilidad de que la empresa que ofrezca el pago más alto no sea la más eficiente, sino que esté especializada en búsqueda de rentas para conseguir contratos o que reduzca la calidad de sus servicios para aumentar su oferta de sobornos escudándose en la imposibilidad de garantizar el cumplimiento de contratos ilícitos en los tribunales. Además, podrían existir barreras a la entrada de nuevas empresas más eficientes debido a las relaciones corruptas anteriores. En lugar de facilitar remedios ilegales del sistema de subasta público, se debería reforzar este mismo sistema para garantizar que se utilice.

**2.3.8. Teoría de colas:** Lui (1985) llega a la conclusión de que se produciría una mejora en la eficiencia burocrática si se entregasen sobornos para acelerar tramitación. Los individuos dan un valor diferente a su tiempo y los que tuvieran un mayor coste de oportunidad pagarían más por saltarse la fila y ser atendidos antes.

Sin embargo, en una administración lenta y burocratizada, los funcionarios tendrían incentivos para retrasar los procedimientos de manera deliberada y atraer más sobornos. Algunos agentes pagarían precios muy altos para minimizar su espera, pero el tiempo medio de solución de trámites aumentaría y no existiría mejora en la eficiencia en absoluto.

**2.3.9. Complemento de salarios públicos:** Los sobornos podrían ser una manera de complementar unos sueldos bajos de los funcionarios y el sector público no tendría que asumir el coste de incrementarlos, según el trabajo de Tullock (1996). El gobierno conseguiría de esta forma mantener una carga impositiva menor que favorecería el crecimiento. El dilema que aquí se plantea es el siguiente: ¿son preferibles unos impuestos bajos o una corrupción baja? El apartado en el que abordaremos las consecuencias de las actividades corruptas nos confirmará que una carga tributaria baja no compensa los terribles efectos de una corrupción generalizada.

Si nos detenemos en el impacto que tiene la competencia sobre los actos públicos ilícitos, el punto de vista de Ganuza (2013) defiende la aparición de la corrupción como consecuencia de que los reguladores y administradores limitan de manera artificial la libre

entrada en ciertos mercados. Entonces surgen rentas y las empresas intentan sobornar a los agentes públicos para la concesión de licencias que permiten acceder a ellas.

**2.3.10. Competencia entre funcionarios:** Salinas y Salinas (2007) nos llevan a matizar la división entre corrupción centralizada y descentralizada que hemos hecho antes según la existencia o no de competencia entre funcionarios para expender licencias:

*Servicios complementarios:* no se producen cambios respecto a la situación ya comentada. Los agentes necesitan los permisos de una serie determinada o indeterminada de servidores públicos.

*Servicios suplementarios:* implica que una misma licencia puede ser expedida por varias administraciones, lo que acaba con el poder monopolístico de la administración central al necesitarse solo uno de los permisos para el suministro del bien o servicio. Formas de descentralización administrativa, política y fiscal unidas a canales de información y participación democrática efectivos supondrían menores niveles de corrupción. Las menores rentas generadas a niveles subnacionales favorecerían este efecto, aunque habría que afrontar el mayor riesgo de formación de redes clientelares.

Todavía hoy en día no se ha podido aclarar completamente si, *ceteris paribus*, la descentralización de un Estado promueve o inhibe la corrupción vigente, a pesar del gran número de trabajos académicos que han intentado ocuparse de este tema. El debate continúa a la espera de datos más concluyentes.

Terminamos nuestro repaso a las más relevantes teorías generadas en torno al fenómeno delictivo que tratamos de analizar fijándonos en un suceso difícil de aclarar en su totalidad: la persistencia de la corrupción en las sociedades y las complicaciones que surgen al intentar disminuir su nivel siguiendo las investigaciones de Jiménez (2012), Ganuza (2013), Fernández Díaz y Fernández Cornejo (2000) y Jiménez Sánchez (2008).

**2.3.11. Influencia del marco institucional:** Países con similar desarrollo económico presentan muy distintos niveles de corrupción en parte a causa de sus marcos institucionales concretos. Los procesos de formación de las reglas y costumbres sociales evitan en cierta forma la desaparición de la corrupción debido a la influencia de:

*Existencia de rendimientos crecientes en la tecnología de la corrupción:* cuanto mayor es el sector dedicado a la búsqueda de rentas, mayores rentabilidades extrae (a partir de cierto nivel de corrupción y hasta cierto punto).

*Condiciones iniciales (de nivel de corrupción, normas sociales o calidad institucional):* producen el fenómeno conocido como dependencia de la senda. Es decir, el sustrato cultural previo es muy relevante para una mayor o menor persistencia de la corrupción.

Ostrom (1998) llamó dilema de acción colectiva de segundo orden al hecho de que el incumplimiento de normas tiende a aumentar cuando existe desconfianza social en la honestidad de los demás. Los agentes son actores racionales que dependen de las expectativas compartidas sobre cómo actuarán otros para decidir. Si los incentivos para actuar de forma corrupta son fuertes, la honestidad va a ser percibida como fuente de pérdidas económicas innecesarias. Este punto es de extrema importancia para la persistencia de actuaciones ilícitas en la sociedad: el comportamiento general va a marcar el individual.

Las conductas ilícitas surgen de manera más sencilla en países con equilibrios sociales basados en intercambio de baja calidad. Gambetta y Origi (2009) argumentaron que estos

acuerdos de baja calidad conllevan la asunción implícita del incumplimiento mutuo e incluso penalización por cumplir una parte, ya que lo contrario se da por hecho. Por tanto, en este tipo de sociedades imperará una aceptación sumisa de los intercambios de la corrupción.

**2.3.12. Equilibrios múltiples:** si en una sociedad un shock incrementa notablemente el nivel de corrupción, superando en mucho los niveles tradicionalmente aceptados, estas acciones ilícitas se van tolerando poco a poco y convirtiéndose en normales hasta que la sociedad las acepta de forma plena. El país pasa a un equilibrio social con un nivel de corrupción mayor que será difícil de disminuir una vez asumido.

El próximo bloque va a consistir en una breve revisión de los determinantes y efectos de las actividades corruptas.

## **2.4. FACTORES COADYUVANTES DE LA CORRUPCIÓN**

Antes de enumerar los principales factores que causan directamente la corrupción vale la pena recordar su relación con las actividades ejecutadas por el Estado y otras administraciones públicas. Aunque, como nos recuerda Tanzi (1998), esta relación tiene más que ver con la forma que tiene el sector público de operar que con el tamaño de este en sí (los países escandinavos, que están entre los menos corruptos del mundo, poseen una altísima ratio gasto público/PIB). Si las administraciones públicas basan sus decisiones en situaciones de monopolio y poder discrecional del decisor será mucho más probable la existencia de intercambios ilícitos.

**2.4.1. Factores directos:** Así pues, nos vamos a centrar en 5 aspectos del desempeño de la función pública que pueden por sí mismos elevar el nivel de corrupción en el sistema. Seguimos la base del trabajo de Tanzi (1998), completando con aportaciones de Treisman (2000), Salinas y Salinas (2007), Fernández Díaz y Fernández Cornejo (2000) y Ganuza (2013):

*Regulaciones y permisos:* la presencia de muchas normas y reglas y la necesidad de contactar constantemente con funcionarios públicos para cumplirlas les otorga a estos un determinado poder monopólico, que pueden usar para extraer sobornos de los agentes que solicitan autorizaciones.

Si los reglamentos aplicados se caracterizan por la falta de transparencia en su aplicación, la disponibilidad restringida o la inexistencia de competencia entre funcionarios para expender licencias las probabilidades de que aparezcan comportamientos ilícitos se multiplican.

Pueden existir facilitadores para obtener permisos por su complejidad o para evitar grandes inversiones de tiempo (reducible previo pago). Autorización de grandes inversiones extranjeras, derechos de explotación de recursos, privatizaciones o venta de activos públicos están entre las principales áreas de riesgo. De ellas destacan las decisiones en el ámbito urbanístico, que trataremos en detalle en el siguiente apartado.

*Fiscalidad:* Leyes tributarias opacas e interpretables que requieran un buen número de contactos entre contribuyentes e inspectores fiscales unidas a falta de transparencia y control en los procedimientos, salarios bajos para los inspectores y tolerancia o ignorancia de los actos ilícitos garantizan la aparición de corrupción. La concesión de incentivos

fiscales fuera de los cauces legales a cambio de una recompensa puede ser una de las consecuencias más graves.

*Decisiones en el gasto público:* la opacidad y la falta de controles institucionales efectivos vuelven a ser importantes para la posible manifestación de comportamientos criminales. Funcionarios de alto nivel otorgarían discrecionalmente proyectos de inversión a cambio de comisiones (el gasto público quedaría distorsionado y su productividad bajaría), se comprarían bienes o servicios fuera de los procedimientos legales o se primaría el uso de cuentas extrapresupuestarias ilegítimas para evitar controles o expoliar las arcas públicas.

*Provisión de bienes y servicios por debajo del precio de mercado:* si existe oferta limitada de un producto y exceso de demanda se producirán incentivos para el soborno de los potenciales usuarios a los decisores para conseguirlo o aumentar la cantidad. Hay infinidad de ejemplos como el cambio de divisas, educación, sanidad o acceso a suelo público.

*Financiación de partidos:* en el caso de que el dinero público otorgado a los partidos para financiar sus actividades o campañas electorales no sea suficiente para cubrir todos los gastos, estas organizaciones políticas sufrirán presiones para generar fondos de manera irregular, como donaciones ocultas o créditos concedidos que luego son condonados.

**2.4.2. Determinantes socioculturales:** Proseguimos el análisis con ciertos determinantes históricos, políticos, culturales o sociales que explican una parte de la variación en el nivel de corrupción entre países con un desarrollo económico similar. Treisman (2000) nos ayuda a nombrar 4 factores, aunque el estudio de este autor se centra en su proyección sobre la percepción de la corrupción más que en la ocurrencia real:

*Cultura legal:* sería un error dirigir nuestras observaciones únicamente a contrastar la diferencia entre el tipo de marco jurídico que rige en Reino Unido (*common law*) y el que rige en la Europa continental (*civil law*) para explicar las razones por las que Reino Unido y sus antiguas colonias presentan una percepción de la corrupción mucho menor que el resto de países. La solución estriba en la cultura legal anglosajona, basada en la justicia procedimental y la defensa de los derechos de la propiedad individuales frente al Estado; a diferencia de las sociedades con un código civil creado desde el Estado para controlar la propiedad y que hace más difícil denunciar a la jerarquía y exponer la corrupción.

*Tradición religiosa:* afecta a dos aspectos bastante importantes. Por un lado, influye en la aptitud ética de los individuos frente a la jerarquía social. Religiones más centradas en la preeminencia de la familia como el catolicismo, el cristianismo ortodoxo o el islam priman la lealtad a la propia familia sobre la lealtad al resto de la sociedad, lo que facilita fenómenos como el nepotismo. En cambio, el protestantismo ostenta una tradición más individualista que tiene una influencia reductora en niveles de prácticas corruptas (el tradicional argumento de una especial ética de trabajo no afecta *per se*).

Por otro lado, los países protestantes son menos jerárquicos, en parte por la pronta separación entre Iglesia y Estado. Esta, junto con otras instituciones, podía denunciar abusos estatales.

*Democracia:* llama la atención que el hecho de que un país posea actualmente un sistema democrático no tiene apenas efecto en la percepción de actividades corruptas. En necesaria la permanencia en este sistema político durante varias décadas para que se note una influencia significativa.

*Apertura comercial:* el grado de actividad comercial exterior sobre el PIB tiene un pequeño impacto reductor en la percepción.

**2.4.3. Factores indirectos:** Nuestro siguiente objeto de estudio son las causas indirectas de corrupción. Facilitan su aparición pero no la producen por sí mismas:

*Calidad burocrática:* Hemos discutido aspectos de la burocracia ideal (Weber, 1947) en el apartado de las teorías. La ausencia de motivos meritocráticos en la contratación y promoción de funcionarios y una inadecuada estructura de incentivos basada en el amiguismo y el nepotismo provocará que los servidores públicos sean tendentes a comportamientos inadecuados.

*Nivel de salarios públicos:* También citamos ya la teoría de salarios de eficiencia de Becker y Stigler (1974) y conocemos la distinta respuesta a similares incentivos de individuos que cometen corrupción por necesidad o por avaricia.

*Sistemas punitivos:* La dureza de la pena impuesta por actividades corruptas es importante para determinar la probabilidad de que estos actos se cometan. En el caso de que muy pocas personas sean castigadas, se produzca una brecha entre las penas teóricas y las efectivamente cumplidas (por procedimientos lentos u otros impedimentos) o los jueces sean influenciables y tengan sesgos políticos, los posibles castigos perderán efectividad. No tendrían ya ninguna consecuencia si existe tolerancia a estos actos por parte de la administración pública o si los costes (de tiempo, de dinero, sociales) son tan altos que desincentivan a los denunciantes.

*Controles institucionales:* Reflejan la actitud del cuerpo político frente a la corrupción. Estos controles deben ser independientes del poder político, estar dotados con suficientes recursos y personal íntegro y tener competencias sancionadoras efectivas. Las vigilancias más efectivas son las intrainstitucionales (como comisiones anti corrupción u oficinas éticas) que constituyen la primera línea de defensa contra actitudes impropias. Existe el riesgo de que estas agencias sean obligadas a redactar informes confidenciales o no vinculantes y se vuelvan ineficaces.

*Transparencia normativa:* Como hemos comprobado repasando los factores directos de la corrupción, la opacidad es un complemento indispensable. Leyes complejas solo comprensibles para abogados, conceptualmente opacas e interpretables acaban con la transparencia.

*Ejemplos de liderazgo:* Si los líderes políticos no dan el ejemplo adecuado por estar involucrados en actos ilícitos o tolerarlos en su entorno, los empleados públicos se comportarán de la misma manera.

Damos por finalizada esta primera toma de contacto con el concepto de corrupción, tan confuso y oscuro a priori, y que nos ayudará a la hora de contextualizar el fenómeno en España durante los años de la burbuja inmobiliaria (1995-2007) y la recesión posterior. Usaremos lo analizado para acotar apropiadamente la idea a la que nos queremos aproximar y los tipos de prácticas corruptas que se llevaron a cabo, además de señalar los factores concretos que los facilitaron y calibrar las profundas consecuencias económicas que han provocado en nuestro país.

### **3. PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN EN ESPAÑA LIGADAS AL SECTOR INMOBILIARIO: UNA REVISIÓN DE LA HISTORIA**



## **RECIENTE, DE SUS FACTORES DETERMINANTES Y DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONTROLES PÚBLICOS.**

Mucho se ha escrito sobre la excepcionalidad española y las supuestas diferencias irreconciliables con los países de nuestro entorno. Por supuesto, en el tema de la corrupción no podía faltar: sería posible hacer un trabajo de fin de grado tan solo con los lugares comunes que pueblan esta materia. Intentaremos, en la medida de lo posible, dilucidar qué aspectos son los que realmente resultan anómalos respecto a otros países desarrollados y descubrir los que tan solo son un prejuicio y no resisten una comprobación seria.

Para ello nos situaremos a mediados de la década de los 90 para examinar los factores coyunturales que desencadenaron un enorme boom inmobiliario durante prácticamente 12 años. Después será el turno de las causas estructurales responsables del despegue de la corrupción local a partir de 1999: características singulares en la regulación urbanística española y los graves problemas del control que debieron ejercer las entidades supralocales sobre los ayuntamientos.

Pasaremos entonces a las graves consecuencias que produjo la corrupción en la sociedad, reflejadas en el empeoramiento de las percepciones de los ciudadanos y su creciente desconfianza en las instituciones, y que nos servirá de sustento para un repaso a las principales publicaciones académicas sobre el impacto de este agravamiento en las percepciones ciudadanas sobre las perspectivas electorales de aquellos alcaldes salpicados por escándalos de corrupción y, finalmente, una comparación de los resultados con otros países.

España ha venido sufriendo en las últimas dos décadas un tipo muy concreto de prácticas corruptas. Las investigaciones policiales y judiciales y la atención mediática se han centrado casi exclusivamente en la corrupción política a nivel local relacionada con temas urbanísticos.

Tanzi (1995) nos da una primera pista de las razones que pueden subyacer en este hecho: a nivel local, las relaciones entre agentes públicos y privados suelen ser más íntimas y cercanas debido a su mayor frecuencia. Villoria y Jiménez (2012) apuntan a que la divergencia en los comportamientos de políticos y funcionarios se debe a su diferente proceso de selección: asignación arbitraria por sufragio universal y meritocracia, respectivamente. La aparición de actividades ilícitas en políticas urbanísticas se produce, por tanto, al ser un espacio privilegiado de actuación de los políticos locales en el que los funcionarios tienen una intervención minoritaria.

En el Eurobarómetro especial sobre la corrupción elaborado en 2013 se puede comprobar las exiguas experiencias ciudadanas en corrupción administrativa y pago de pequeños sobornos a funcionarios: el porcentaje de españoles que afirman haber realizado pagos irregulares a funcionarios para conseguir un objetivo se sitúa en el 2%, justo la mitad que la media de la Unión Europea. Podríamos decir que aquí sí ocurre una excepcionalidad, pero positiva. A pesar de ello, las investigaciones y condenas de comportamientos burocráticos corruptos es incluso menor de lo que cabría esperar, por lo que parece existir una cierta omisión de responsabilidades de control por parte de la administración. No obstante, la corrupción administrativa no ha tenido impacto negativo reseñable en el país ni es un problema preocupante.

Durante los años 90 el nivel predilecto de los escándalos de corrupción cambió completamente. Solé-Ollé y Sorribas-Navarro (2014) proporcionan los siguientes datos: entre 1979 y 1999 solo estallaron 46 escándalos de corrupción urbanísticos a nivel local cubiertos por la prensa, sin embargo, en las 2 décadas siguientes los medios cubrieron nada menos que 557 casos. Los años finales de Felipe González en la presidencia del Gobierno (1991-96) estuvieron salpicados de graves casos que afectaban a la administración central y a altos cargos del Estado, pero con la llegada del nuevo Gobierno de Aznar todo fue diferente. Los comportamientos delictivos en el nivel central terminaron, pero las reformas en la regulación urbanística (lideradas por la Ley del Suelo de 1998) impulsaron 12 años de especulación con bienes inmuebles y proporcionaron el caldo de cultivo para el desarrollo de la corrupción a nivel local. Nieto (1997) nos avisa de que la falta de cobertura informativa y preocupación ciudadana no significa que no existiese corrupción urbanística en absoluto en los años 80 y 90, solo implica que la fuerza del problema o la posibilidad de surgir se dispararon por la ocurrencia de unas circunstancias determinadas.

Podemos tomar la burbuja inmobiliaria española como un factor coyuntural y exógeno para el impulso de las actividades políticas ilícitas, pero no hay que olvidar que fue provocada por modificaciones legislativas concretas que abordaremos más adelante.

Algunas claves del sector de la construcción a partir de 1995 proporcionadas por Jiménez Sánchez (2008) nos pueden dar una idea del alcance del boom urbanístico durante esos años. La expansión de carreteras de gran capacidad entre 1987 y 2000 alcanzó el 300%. Además el territorio ocupado por el tejido urbano creció un 15%, avanzando hacia un nuevo modelo de ciudad dispersa ineficiente por su alto consumo de suelo y el incremento de la contaminación por el uso de transporte privado y de los costes de los servicios públicos por su lejanía de los usuarios potenciales.

El aumento en la extensión de los suelos artificiales fue notable y desigual a lo largo del territorio: tan solo la zona costera mediterránea absorbió el 25% de ese crecimiento. Por su parte, el volumen de construcción de viviendas se multiplicó por 6 entre 1997 y 2006, con una media de 675.000 viviendas construidas cada año. En 2006 se llegó a un máximo de 900.000 viviendas de nueva construcción (más que todas las edificadas por Francia, Alemania y Reino Unido juntas). Sin embargo, el acceso a la vivienda se fue haciendo cada vez más difícil.<sup>1</sup> España alcanzó la tasa más alta de toda Europa en la ratio viviendas/habitante, debido a la generalización de su uso como activo financiero o segunda residencia.

Al mismo tiempo, la disminución de los tipos de interés de los créditos bancarios y la ampliación media de los plazos de amortización de las deudas incentivaron el uso de las hipotecas como medio de adquisición de los inmuebles.

### **3.1. DECISIONES POLÍTICAS**

---

<sup>1</sup> Los precios de los inmuebles llegaron a crecer a un ritmo del 12% anual. La burbuja se iba inflando: mientras que el crecimiento total de los costes de construcción entre 1997 y 2006 se situó en el 35%, el ascenso de los precios en este periodo fue del 175%. La demanda de viviendas se tornó completamente inelástica y no disminuyó a pesar de la brutal subida en el importe de los inmuebles por la entrada masiva de inversión extranjera hacia el sector inmobiliario español y la generalización de la idea de la casa como inversión segura: su precio nunca bajaba.

También resultaron muy importantes para el devenir del mercado inmobiliario. Entre las más importantes se encuentran las siguientes:

*Políticas de vivienda:* El efecto conjunto de las desgravaciones fiscales por compra de primera vivienda, la desregulación del mercado hipotecario (que permitió un gran incremento de los plazos de amortización y de los precios) y el desinterés de las autoridades por fomentar alternativas a la compra (alquiler o viviendas de protección oficial) no hizo más que alimentar una demanda ya creciente.

*Políticas de suelo:* La nueva Ley del Suelo se basó en la creencia de que el alto precio de la vivienda era causado por una escasez de suelo disponible para construir. Con el objetivo de acabar con las dificultades jurídico-administrativas para poner más suelo a disposición de promotores y constructores y con una supuesta y extendida retención especulativa de suelo disponible, las autoridades facilitaron la clasificación de los terrenos como urbanizables y agilizaron su gestión. Como consecuencia de todo ello, no solo no disminuyó el precio de la vivienda, sino que el del suelo urbano se incrementó un 500% entre 1998 y 2006.

*Financiación de ayuntamientos:* Los Gobiernos locales fueron avanzando hacia una dependencia del urbanismo cada vez mayor. Esta dependencia ha sido resultado de políticas tributarias deliberadas aplicadas con motivos electoralistas como la congelación del Impuesto de Bienes Inmuebles, pagado por el contribuyente cada año, y su pérdida de importancia en favor de impuestos potestativos, de devengo único y más fáciles de manipular con fines ilícitos.

Muchos ayuntamientos incurrieron en deudas para financiar carencias en infraestructuras, equipamiento y servicios en el núcleo urbano a las que trataron de hacer frente expandiéndose más, en una suerte de financiación piramidal insostenible a largo plazo: nuevos desarrollos costeaban déficits previos sin una planificación plurianual ordenada.

El marco legislativo imperante en materia urbanística actuó como combustible para aumentar la intensidad del boom inmobiliario. Las particularidades de la regulación española son evidentes y contrastan con las de otros países europeos.

### **3.2. REGULACIÓN**

La política urbanística es necesaria para limitar los derechos que poseen los propietarios de terrenos sobre usos urbanísticos y capacidad edificatoria y condicionarlos al interés general. En resumen, conseguir una ordenación territorial racional debe prevalecer sobre los intereses particulares de los dueños del suelo. Las decisiones que el sector público tome a este respecto tendrán un efecto muy importante en el patrimonio de los propietarios.

Riera (2000) nos advierte que el sistema español es especialmente intervencionista y rígido. La clave se encuentra en que los ayuntamientos controlan e implementan todo el proceso de desarrollo urbano, a pesar de que el ciudadano sigue siendo el propietario de la tierra: no está permitido construir sin el permiso del consistorio. El legislador central no puede conocer las características de todos los terrenos y debe delegar funciones a la administración local.

Las regulaciones para el uso del suelo se encuentran entre las principales responsabilidades de los alcaldes junto con la provisión de servicios públicos y la colecta de

impuestos. Primero, el ayuntamiento debe definir la llamada **frontera urbanizable** que señala el límite del territorio que se considera apto para edificar (más allá no se puede construir). En el caso de que se produzca un shock que dispare la demanda de suelo, como el ocurrido entre 1995 y 2007, existirá un diferencial de renta que incentivará a promotores y constructores a sobornar a responsables municipales buscando cambios en la frontera que les favorezcan (Solé-Ollé y Viladecans, 2010). Además, aunque es relativamente sencillo aumentar el territorio dentro de la frontera urbanizable, resulta muy complicado reducirlo: solo es posible a través de infrecuentes compras públicas de tierra porque al propietario le protegen sus derechos.

Para que un promotor pueda edificar un inmueble en un solar determinado, antes que la licencia de construcción, necesita que el Gobierno local declare ese terreno como urbanizable y defina claramente las condiciones de esta potencial urbanización. El instrumento principal del que se sirven los consistorios para afrontar la distribución del desarrollo constructivo es el **Plan General de Ordenación Urbana**. Según Betancor y García Bellido (2001) estos planes municipales resultan ser herramientas muy poderosas de reparto del poder económico que genera el espacio urbanizable. Las competencias a este respecto que el poder central transfiere al local otorgan a los municipios un margen de discrecionalidad importante; los únicos límites que un alcalde debe respetar en materia de planificación urbana son observancia del marco legal general, de algunas leyes sectoriales de protección medioambiental, de los procedimientos administrativos y de Planes de Ordenación Supramunicipal (si existen, ya que hasta hace poco tiempo eran muy escasos).

Si seguimos a Fernández (1998) podemos conocer algunas particularidades de los Planes Generales de Ordenación Urbana (nos referiremos a ellos como PGOU desde ahora). Por encima de todo, tienen libertad casi total para orientar el desarrollo territorial del municipio.<sup>2</sup> Es más, son capaces de cambiar por completo el perfil preexistente del núcleo urbano, de modificar de raíz la ciudad, si el ayuntamiento en cuestión tiene voluntad para ello y suficiente dinero. La aprobación debe ser por mayoría en el pleno y supone su declaración de utilidad pública y la liquidación por vía expropiatoria de cualquier situación consolidada antes del nuevo plan. Permite gran autonomía en el planteamiento y en la ejecución, lo que facilita la posible concesión arbitraria de licencias urbanísticas.

Por si fuera poco, el ayuntamiento dispone aún de más herramientas para manejar los procesos de urbanización. Los PGOU tienen una vigencia de 8 años y el procedimiento para autorizar uno nuevo es largo y costoso.<sup>3</sup> Sin embargo, cualquier tipo de política urba-

---

<sup>2</sup> El territorio que compone el municipio se clasifica en 3 tipos: **construible** (se puede proceder a la edificación inmediatamente), **urbanizable** (está permitida la construcción en un futuro) y **no urbanizable** (por ejemplo, suelos agrarios o protegidos por su valor ambiental. Su construcción está prohibida **solo hasta nuevo plan**).

<sup>3</sup> Otros medios para la ordenación territorial además del PGOU son las Dotaciones de Suelo Urbano (DSU) o las Normas Subsidiarias (NNSS), que suelen ser utilizadas por municipios más pequeños que prescinden de la complejidad del PGOU. Aparte de la clasificación del suelo, también se legisla en materia de densidad constructiva (número de pisos permitidos por área determinada) y de usos que se debe dar a parte del solar (la regulación obliga a que parte del terreno cedido a los constructores se dedique a utilidad pública: calles, plazas o zonas verdes, entre otras).

nística y territorial se puede incorporar al plan y modificarlo parcialmente casi sin obstáculos y de 2 maneras:

*Planes parciales:* también son legalmente vinculantes y se aprueban por mayoría en el pleno. Teóricamente estas enmiendas deberían cumplir requisitos de transparencia para compensar su mayor discrecionalidad y someterlas a escrutinio público, pero en la práctica quedan subordinados a la voluntad de los alcaldes.

*Convenios urbanísticos:* son arreglos contractuales entre el Gobierno local y promotores determinados para recalificaciones (cambios en la categoría del suelo), cambios en la densidad constructiva y renegociación de los pagos. El acuerdo es prácticamente privado y el equipo municipal no debe dar apenas explicaciones ni someterse a controles: terreno abonado para la corrupción. Jiménez Sánchez (2008) nos ofrece un dato revelador: el partido GIL, que gobernó Marbella entre 1991 y 2006 y que se caracterizó por la corrupción endémica en su seno, firmó casi 900 convenios con promotores durante su etapa en el consistorio.

### 3.3. CONTROLES

Aunque la regulación que hemos analizado deja grandes cotas de poder monopolístico y discrecionalidad en manos de los alcaldes, no permitiría por sí misma el grado de corrupción política local que se ha vivido durante estos años en España. En el trabajo de Gyourko *et al.* (2008) se puede comprobar que las leyes que rigen las políticas territoriales en algunas zonas de Estados Unidos son muy similares. Así pues, hace falta otro factor estructural que procedemos a analizar valiéndonos del estudio de Jiménez Sánchez (2008): el fracaso en los controles. Hay 4 planos en los que los mecanismos de vigilancia que supuestamente debían salvaguardar la limpieza y el buen funcionamiento del sistema fallaron:

*Control administrativo:* Existe un reconocimiento constitucional a la autonomía política de los municipios en materia de urbanismo que ha generado una jurisprudencia limitando el papel de las Comunidades Autónomas a un simple control de legalidad. Esto provocó la desaparición de criterios de oportunidad política o de racionalidad supramunicipal para el control de los planes urbanísticos.

Por otro lado, el papel de tutela al consistorio de funcionarios de habilitación nacional, como secretarios o interventores, se ha debilitado notablemente por varias razones: muchos de esos puestos se mantienen vacantes o se ocupan por interinos sin cualificación adecuada a pesar de existir personas capacitadas para cubrirlos, el control del gasto es realizado por el propio ayuntamiento que lo gestiona y los consistorios controlados fijan las condiciones de salario y trabajo de los funcionarios.

Las reformas de organismos públicos han provocado la llamada **huida del derecho administrativo**, buscando formas más ágiles y flexibles de gestión y, en consecuencia, más difíciles de controlar.

Además, muchos ayuntamientos no persiguen los incumplimientos de las normativas. En lugar de demoler obras ilegales, se limitan a imponer multas reducidas que constituyen una legalización de facto. O incluso introducen cambios en el planteamiento urbanístico vigente para permitir a posteriori actuaciones de licencias anuladas por jueces.

*Control político:* A pesar de que la aprobación de un PGOU requiere de mayoría plenaria, este tipo de control es muy deficiente. Urquiza (2005) expuso los motivos por los que la vigilancia de la oposición es casi siempre ineficaz: exige dedicación, trabajo y esfuerzo, suelen carecer de formación sobre el funcionamiento real de los ayuntamientos, los servicios jurídico-técnicos del consistorio no les asesoran adecuadamente, el alcalde les suele negar su derecho a la información administrativa municipal y muchas veces no pueden costear posibles acciones judiciales para denunciar comportamientos ilícitos.

A esto se une el uso frecuente de convenios urbanísticos que no necesitan la autorización del pleno.

*Control social:* Aquí se produce un contraste entre el papel de denuncia de muchos grupos ecologistas, asociaciones de vecinos y grupos de afectados y la mentalidad desarrollista y cortoplacista de una gran parte de la ciudadanía que no concede mucha importancia a la sostenibilidad medioambiental o la corrupción.

*Control judicial:* La justicia contencioso-administrativa ha demostrado ser de gran lentitud y dudosa eficacia. Los daños irreversibles provocados por las acciones corruptas han ido creando cierto clima de impunidad. Por ejemplo, una sentencia condenatoria anula una licencia unos 7 u 8 años después de que se otorgue; para entonces, la demolición de obra ilegal causaría más perjuicio que dejarla intacta. Como posible solución puede plantearse el uso de medidas cautelares para suspender preventivamente los actos administrativos denunciados, pero esto podría causar un tipo de activismo judicial enemigo de la eficiencia de las administraciones locales.

Respecto a la justicia penal, si las conductas perseguidas son toleradas dentro de la sociedad, su efectividad queda limitada. Hasta hace poco tiempo, se atendía a la cuestión prejudicial administrativa (debía haberse producido un ilícito administrativo y esperar a la consecuente resolución del contencioso antes de tratar si existía delito) por la complejidad técnica de los casos urbanísticos. Dicha espera generaba un riesgo de prescripción de los delitos y era una fuente de impunidad. Desde 2006, la creación de fiscales delegados anticorrupción en los Tribunales Superiores de Justicia de todas las Comunidades Autónomas ha aumentado la eficiencia del control penal, pero todavía hay escasez de medios materiales.

La combinación de influencias de los dos factores estructurales y el factor coyuntural sobre el desarrollo urbano español provocó consecuencias bastante graves. Los problemas derivados de la desordenada y exagerada urbanización a causa de la conversión de la vivienda en un bien de inversión todavía son visibles. Se sacrificó la sostenibilidad a cambio del crecimiento desenfrenado.

### **3.4. ILEGALIDADES FRECUENTES**

La secuela más importante fue el surgimiento de corrupción política a nivel local relacionada con la especulación urbanística. Estas prácticas seguían un patrón determinado, la mayoría de las veces motivado por los fuertes incentivos de soborno a los consistorios para que autorizasen recalificaciones según Rivero y Fernández-Vázquez (2011). Las ilegalidades más frecuentes que se cometieron tuvieron que ver con:

*Clasificación del suelo:* El ayuntamiento permite urbanizar suelo no urbanizable o tolera usos prohibidos en suelo no urbanizable que se legalizan a posteriori.

*Planificación urbanística:* Para introducir proyectos no previstos, el Gobierno local cambia el planteamiento y distorsiona el modelo urbano original. También puede incurrir en mala práctica al proceder a la aprobación del nuevo plan para ocultar acciones irregulares o incumplir estándares legales (reserva de suelo para zonas verdes o para viviendas de protección oficial).

*Concesión de licencias:* Se permite a posteriori una licencia declarada nula por sentencia judicial cambiando el planteamiento.

*Patrimonio municipal del suelo:* El consistorio infringe la ley al vender terrenos por debajo del valor de mercado o al invertir los beneficios por la venta de terreno público en financiar gastos ordinarios y no los reinvierte en usos públicos, mantenimiento o ampliación del patrimonio municipal o construcción de viviendas de protección oficial.

*Convenios urbanísticos:* Supone la privatización de facto del desarrollo urbano municipal y suplanta al plan aprobado por el pleno, ya que las negociaciones no quedan bajo escrutinio público. Algunos pagos que deben realizar los promotores para financiar infraestructuras básicas (deben ceder entre un 10% y un 25% del valor de sus proyectos) son menores que los legalmente estipulados.

*Legislación ambiental:* Los promotores eluden, con la connivencia municipal, las restricciones sobre suelos con valor natural, aprovechándose de la dispersión normativa y la inexistencia de planes concretos en algunas zonas. Estos desmanes produjeron o facilitaron la ocurrencia de desecación de humedales, incendios forestales, talas masivas, falta de agua en inmuebles de nueva construcción o pantallas arquitectónicas en la costa.

Los problemas que acabamos de citar no se repartieron de forma igualitaria entre todo el territorio nacional por asimetrías en la oportunidad para el desarrollo urbanístico: la probabilidad de encontrar prácticas corruptas se disparaba en municipios suburbanos a las afuera de grandes ciudades o costeros de gran potencial turístico donde la demanda de suelo era mucho más alta que en otros lugares.

Muchas veces las reacciones ante estos fenómenos no fueron las que cabría esperar. Ya en 1997, Nieto advertía de la existencia de intereses ocultos en los principales partidos que explicarían su inacción o tolerancia ante la corrupción: parte del dinero recaudado con dichas prácticas acababa financiando ilegalmente sus campañas electorales. Por lo que respecta a la ciudadanía en general, los procesos de urbanización acelerada pueden traer consigo resultados económicos positivos que los ciudadanos valorarían y verían con buenos ojos. Aumentarían la riqueza al potenciar el dinamismo de la economía local, generando un excedente para los propietarios de tierra y crecimiento de la población que provocarían externalidades positivas permanentes (como el desarrollo del turismo). Además, el incremento de ingresos del ayuntamiento contribuiría a mejorar la prestación de servicios y las infraestructuras municipales.

Presentamos ahora unos gráficos que hemos elaborado usando los datos de los presupuestos de los ayuntamientos entre 2002 y 2014 para comprobar dichas hipótesis. Las cifras provienen de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, consultada el 16/10/2015 (Datos presupuestarios de las entidades locales, <http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>).

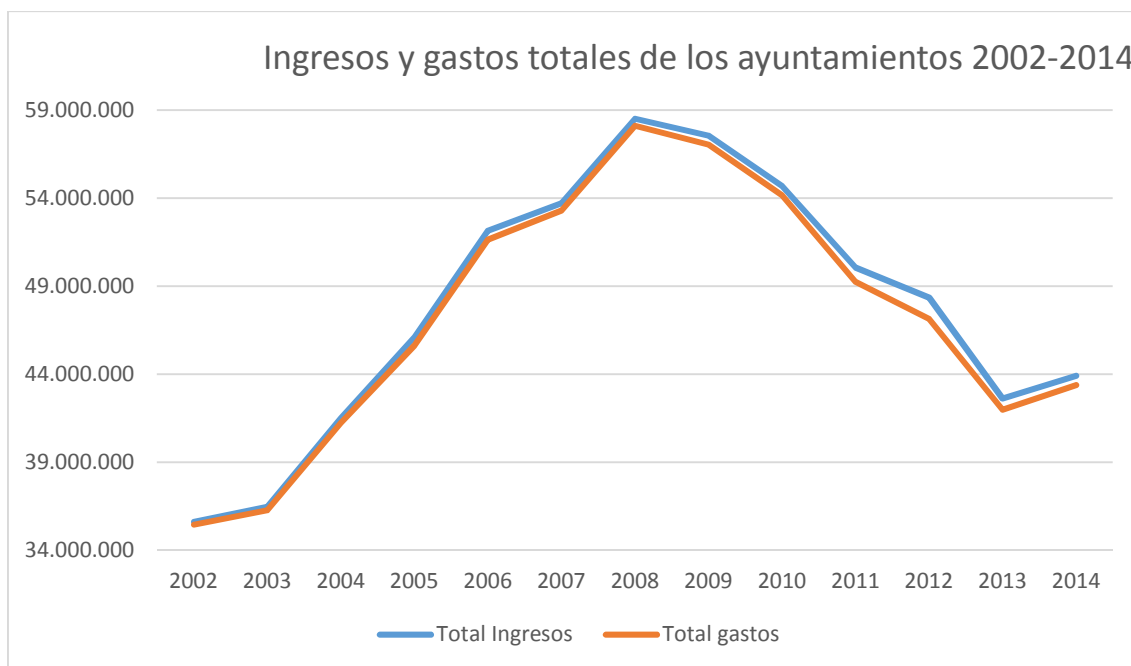


Gráfico 2. Ingresos y gastos totales de los ayuntamientos entre 2002 y 2014 (en miles de €)

El gráfico 2 parece confirmar bastantes de las afirmaciones que hemos realizado. Durante los 12 años estudiados los municipios se han mantenido en teórico equilibrio presupuestario, incluso con ligeros superávits. Llama la atención cómo tanto ingresos como gastos se disparan desde 2003 hasta 2008 (todos ellos son los años dorados de la burbuja inmobiliaria), incrementándose casi en un 70%. El estallido de la burbuja en 2008 propicia una bajada igual de vertiginosa: en 2013 se volvió a los niveles de ingresos y gastos del 2004. Los datos de 2014 parecen apuntar a un posible cambio de tendencia. Pasemos a comprobar cuán dependiente era el presupuesto del ayuntamiento del mercado inmobiliario.

En el gráfico 3 aparece desglosada la corriente de ingresos municipales relacionada de alguna manera con el urbanismo. Lo primero que hay que señalar es el muy notable incremento de la cantidad recaudada del Impuesto de bienes inmuebles (IBI), que se ha multiplicado por 2'5 en este tiempo y cuyo peso en el total de ingresos se ha doblado hasta alcanzar el 30% en 2013. Este gravamen lo pagan todos los propietarios de terrenos urbanos, rústicos y de naturaleza especial y no tiene que ver directamente con la construcción de obra nueva. De hecho, los ayuntamientos se han visto forzados a ir aumentando la contribución para amortiguar la caída de los ingresos. El resto de impuestos, salvo el de incrementos de valor de terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), que se ha mantenido constante, ha caído en mayor o menor medida desde 2008. Llama la atención la caída de los ingresos por venta de terrenos, el del Impuesto de construcciones, instalaciones y obras (ICIO) y también las tasas y otros ingresos. Todos ellos están relacionados con el urbanismo, aunque es necesario señalar que dentro de las tasas se incluyen algunos ingresos que no lo están y la desagregación de los datos del Ministerio no es la adecuada para un análisis más profundo.



El gráfico 4 es incluso más revelador al detallar el destino del gasto municipal. Los ayuntamientos debieron recortar sus gastos desde 2008 en la misma medida que descendían los ingresos. Algunas partidas, como las destinadas al gasto de personal o a la provisión de servicios, no pueden disminuir demasiado si se quiere garantizar el correcto funcionamiento del consistorio. Por lo tanto, vemos claramente reflejado la disminución del gasto público casi exclusivamente en el severo ajuste de las inversiones reales municipales que se han reducido en 4 quintas partes en 5 años, después de crecer notablemente durante los años de expansión urbanística.

Podemos concluir que el incremento del dinero que entraba en los ayuntamientos hasta 2008 se canalizaba hacia la mejora de infraestructuras y otras inversiones reales, aspectos con una influencia muy positiva sobre la percepción de los votantes de la gestión del alcalde, y que la interrupción brusca de los flujos de ingresos provocó que los ayuntamientos recortasen de esas partidas, además de intentar paliar la caída de los ingresos con el incremento de impuestos como el de bienes inmuebles.

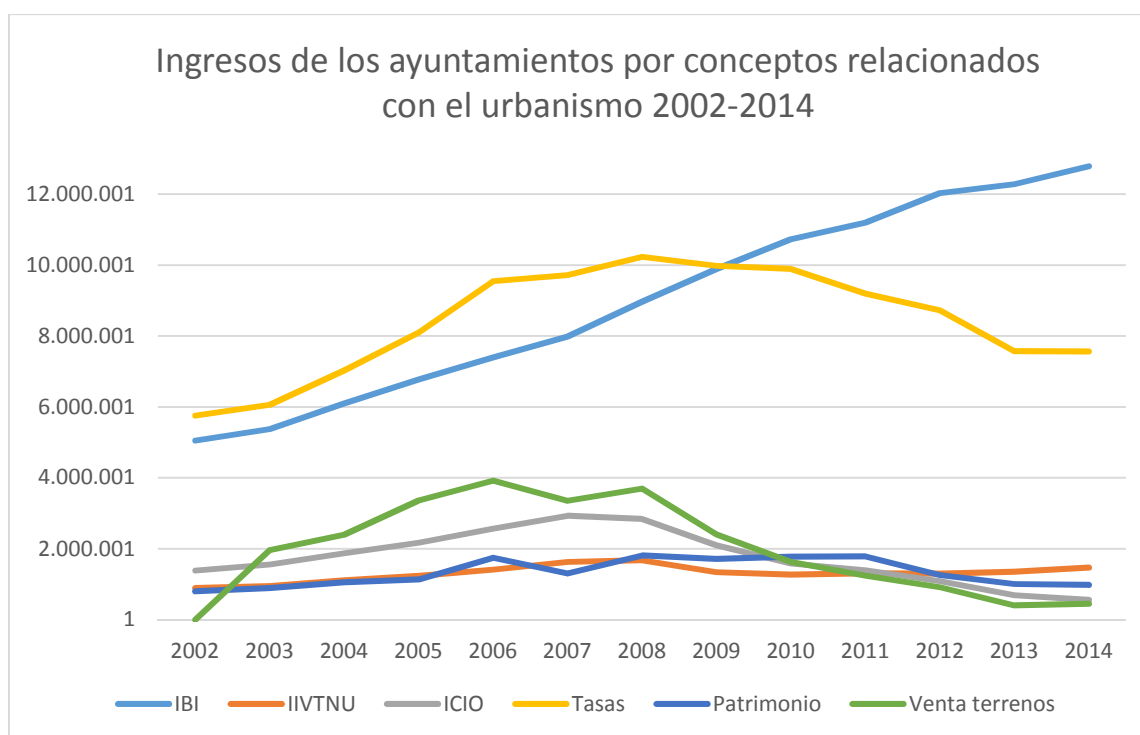


Gráfico 3. Ingresos urbanísticos de los ayuntamientos entre 2002 y 2014 (en miles de €)

Cómo experimentan los ciudadanos los fenómenos de la corrupción política y sus consecuencias resulta tan importante como los propios hechos en sí, ya que es la reacción de la población la que dicta los cambios en las políticas públicas. La prensa ha concedido a las prácticas corruptas un papel preponderante a partir de los años 90: los principales medios de comunicación informan diariamente sobre ellas, muchas veces en portada.

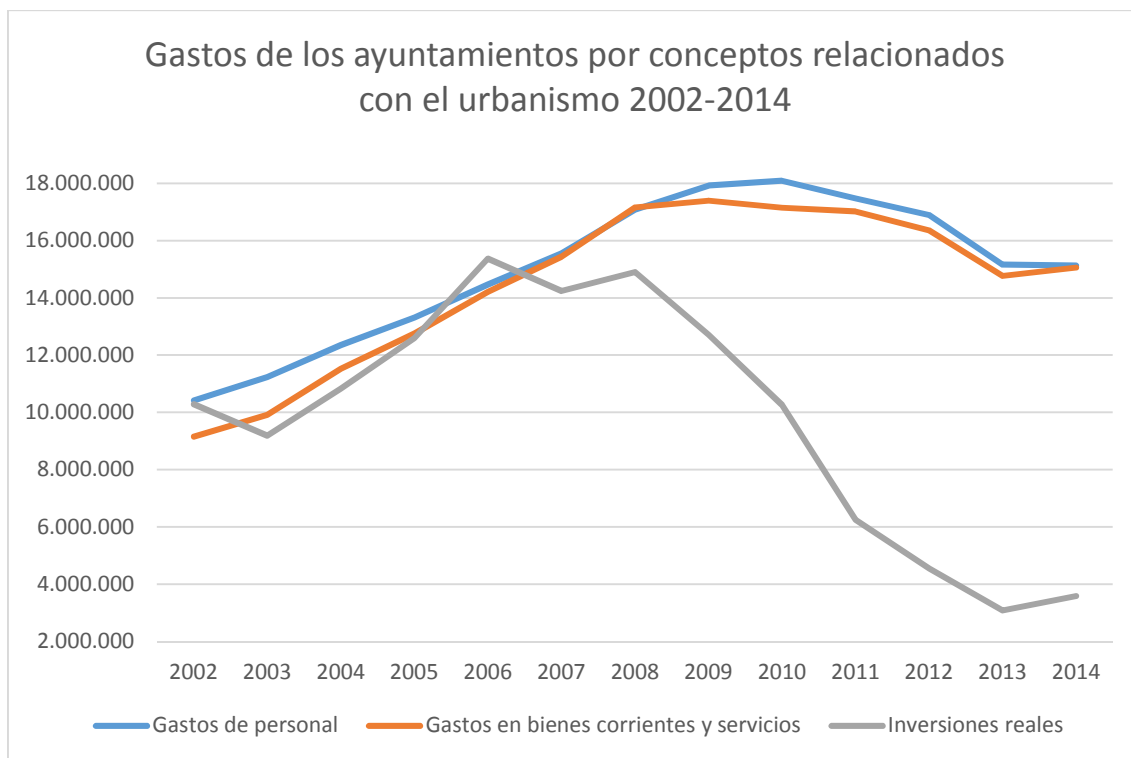


Gráfico 4. Gastos urbanísticos de los ayuntamientos entre 2002 y 2014 (en miles de €)

Al ser la corrupción política como tal imperceptible a los ciudadanos de forma directa, por su opacidad e inexistencia de víctimas, los medios se convierten en las principales fuentes de información sobre este tema, a pesar de los claros sesgos ideológicos que en ocasiones afectan a su imparcialidad. Además, se producirán los efectos, que comentamos anteriormente, *echo chamber* y *lag time*: la mayor presencia en los medios de escándalos de corrupción contribuirá a aumentar la percepción en la población. Unida a estas distorsiones, se encuentra la situación destacada por Villoria y Jiménez (2012) de que el periodo medio de desfase entre el inicio de una actividad corrupta y la imputación de sus responsables es de casi 3 años.

Por último, es necesario señalar la crónica falta de control en los mecanismos de contratación pública. En 2011, las obras, bienes y servicios públicos alcanzaron el 15'5% del PIB, de los cuales solo el 15'2% de ese porcentaje aparecen como licitaciones en algún Diario Oficial de acuerdo con el Informe de lucha contra la corrupción de la Comisión Europea (2014). Los principales sectores de riesgo son los contratos de construcción y recogida de residuos. Lo confirman los datos del Eurobarómetro de 2013, donde el 90% de las empresas españolas creían que la corrupción estaba muy extendida en la contratación pública local (la media europea era del 60%).

Una vez hemos examinado la situación en la que se ha encontrado España en materia de legislación y corrupción urbanística desde finales de los años 90, vamos a estudiar con más detalle los trabajos publicados durante los últimos años que vinculan la percepción de la corrupción en su municipio por parte de los votantes con los resultados electorales que cosechan en las elecciones locales los alcaldes o partidos salpicados por escándalos.

#### **4. RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y VOTO CIUDADANO, ¿CASTIGO O INDIFERENCIA ELECTORAL?**

Para afrontar este repaso a los trabajos académicos que hemos creído más notables en el campo de la relación corrupción-elecciones, organizaremos la información disponible en forma de respuestas a las principales preguntas que se han hecho los autores.

##### **¿Cuál es el mejor método de medición del castigo electoral a los escándalos y de la rendición de cuentas?**

Las encuestas resultan ser uno de los métodos más utilizados para comprobar el sentir de la población en lo que a corrupción se refiere y ofrecen datos útiles para comparar situaciones con otros países. El Eurobarómetro especial sobre la corrupción de 2013 arroja cifras notables para España que contrastan con las del resto de países europeos y permite hablar de cierta excepcionalidad respecto de la media europea: el 62% de los españoles encuestados declaró verse afectado personalmente por la corrupción en su vida diaria (resulta ser el porcentaje más alto de toda la UE), el 95% creía que la corrupción era un problema muy extendido (frente a la media europea del 76%) y el 91% dijo que existía corrupción en las instituciones regionales y locales (frente al 77% europeo). Las diferencias son considerables, pero no podemos hablar de excepcionalidad española si restringimos la comparación a Estados culturalmente similares como Portugal o Italia: todos presentan percepciones muy altas y superiores a la ocurrencia real de prácticas ilícitas.

Bowler y Karp (2004) estudiaron la corrupción como variable causal de la erosión de la legitimidad de Gobiernos, administraciones e instituciones políticas y este contexto de altas percepciones ha venido causando en todo el sur de Europa una creciente desafección institucional y un desapego de la política tratados también por Villoria y Jiménez (2012). Las variables que intervienen en el proceso son la calidad real de las instituciones democráticas y la percepción que los ciudadanos tienen sobre el rendimiento del Gobierno. En los últimos años las opiniones sobre la actividad gubernamental han empeorado en parte por la incapacidad de la clase política para afrontar la crisis y en parte por la falta de ética pública que los ciudadanos ven reflejada indirectamente a través de los medios de comunicación.

La crisis económica, las disputas partidistas y los escándalos de corrupción constituyen la mitad de las noticias que aparecen en los periódicos; lo que, vinculado al efecto *echo chamber*, contribuye a reforzar el círculo vicioso de la desconfianza institucional. Van Ryzin *et al.* (2011) confirmaron este punto de vista al encontrar correlación significativa entre la percepción de la corrupción y las consecuencias sociales motivadas por la desafección institucional.

##### **¿Castigan los votantes la corrupción? ¿Es España una excepción en este aspecto? ¿Cuál es el impacto en votos de los escándalos?**

La noción de que la corrupción local es castigada muy levemente en las elecciones está arraigada en la opinión pública y se mantiene en muchos trabajos académicos. Sin embargo, algunos como el de la Fundación Alternativas (2008) defienden que los votantes españoles son especialmente tolerantes con la corrupción debido a razones culturales e históricas. Expertos como Caínzos y Jiménez (2000) demostraron para el año siguiente a las elecciones locales españolas de 1995, partiendo de una encuesta, que la corrupción no es un factor determinante en la decisión de voto de los ciudadanos. Resumiendo:

España se diferencia de otros países por la mayor aceptación de prácticas ilícitas, punto de vista que refuerzan muchas noticias de periódicos.

Pero en la realidad, dicha excepcionalidad está lejos de cumplirse. Publicaciones centradas en otros países muestran también bajos castigos electorales para situaciones similares. Lafay y Servais (1999) señalan que en las elecciones locales francesas de 1995, el 57'5% de los alcaldes envueltos en escándalos de corrupción fueron reelegidos, porcentaje no muy inferior al 70% de alcaldes españoles salpicados de escándalos reelegidos en las elecciones de 2007 (de Rivero y Fernández-Vázquez en 2011). En cuanto a Italia, según Chang *et al.* (2010), que realizaron un seguimiento de las elecciones legislativas entre 1948 y 1994, el porcentaje de reelección entre cargos imputados por corrupción y cargos honestos es casi el mismo (51% frente a 58%). Y en Estados Unidos, de acuerdo con Welch y Hibbing (1997), el 75% de los cargos corruptos obtuvo una segunda victoria electoral entre 1968 y 1990.

Por otra parte, el castigo en votos perdidos por escándalos de corrupción entre 1947 y 1993 en Japón fue de alrededor del 11% (Reed, 1999) y para las elecciones legislativas estadounidenses; entre 1968 y 1978 los comportamientos delictivos se penalizaron con entre el 6% y el 10% de los votos y entre 1982 y 1990 con el 10% según Peters y Welch (1980) y Welch y Hibbing (1997). Estas cifras son bastante similares que encontraremos en los estudios aplicados España sobre el tema. Unido a ello, Jiménez y García (2012) probaron que ante casos de corrupción la abstención aumentaba hasta 1'8 puntos porcentuales.

### **¿Por qué no se produce una penalización mayor?**

Si partimos de la suposición de que los votantes valoran a los candidatos según su actuación en la legislatura anterior, cabría esperar un gran castigo ciudadano a políticos con comportamientos reprobables. De acuerdo con las tesis de Fearon (1999), el propósito de las elecciones sería a la vez seleccionar a los representantes más competentes y crear incentivos para mantener un buen comportamiento en la función pública. Unido a que los ciudadanos confían menos en cargos corruptos (Anderson y Tverdova, 2003), debería garantizar una menor probabilidad de que políticos con malas actuaciones se mantengan en el poder al producirse un impacto negativo suficiente para evitar su reelección.

Pero en la realidad dichas hipótesis no se cumplen en absoluto. Kurer (2001) señaló la paradoja de la corrupción impopular y los políticos corruptos populares como posible explicación de esta incongruencia. Consiste en detenerse en las razones por las cuales las prácticas corruptas disgustan a los individuos pero no son castigadas en las urnas. Dicha reacción solo puede significar que las características individuales del votante tienen un impacto en su decisión electoral. Por tanto, si estalla un caso de corrupción deben existir unos incentivos y una información determinada para que se produzca un cambio en las preferencias políticas de un individuo. Jiménez y Caínzos (2006) concluyeron que existían efectos negativos pero muy modestos y no eran buenos predictores de las probabilidades de reelección: en muchas ocasiones, los cargos corruptos tenían el suficiente margen para sobrevivir a la pérdida del 10% de sus votos.

A pesar de ello, todas las conclusiones no son tan pesimistas. Costas-Pérez *et al.* (2009) señalaron para las elecciones locales de 2003 y 2007 que el castigo electoral a prácticas corruptas es mayor de lo que se cree si se dan unas circunstancias. Si el escándalo incluye fuerte intervención de la judicatura y cobertura amplia por la prensa a nivel nacional puede reducir los votos hasta un 22'3% para el PSOE y un 12'8% para el PP.

## **¿Hasta qué punto condicionan las preferencias políticas individuales de cada votante el castigo electoral final a los escándalos?**

Riera *et al.* (2012) indagaron en esta falta de homogeneidad entre los niveles agregado e individual de los votantes y que justificarían los distintos castigos electorales.

El sesgo partisano destacaría como una de los factores individuales más influyentes en la decisión del votante. Anduiza *et al.* (2014) afirman en este sentido que la percepción de la corrupción de los ciudadanos depende del grado de afiliación ideológica compartida con el cargo salpicado por el escándalo. Aunque este sesgo tiende a desaparecer en los votantes políticamente más sofisticados. No se puede ignorar la visión generalizada de las elecciones locales como de segundo orden, a veces un mero instrumento para indicar la popularidad de los gobiernos central y regional, por tener los ayuntamientos menos capacidad para influir en el bienestar de los ciudadanos.

Si nos centramos más en el aspecto ideológico, se deduce de lo anterior que será más probable que votantes apoyen al candidato con el que compartan posición política. Además, darán menos credibilidad a los casos que afecten a su partido preferido y serán muy reacios a cambiar su voto si no existe ningún candidato alternativo con ideología similar, como ponen de relieve Persson y Tabellini (2003). También Riera *et al.* (2013) demuestran que los votantes tienden a castigar menos a implicados más cercanos ideológicamente. Además, aquellos con más educación tienden a penalizar los comportamientos ilícitos de manera más intensa.

Jiménez y García (2012) evidenciaron la diferencia de efectos en votantes del PSOE o del PP. En el caso del partido de centro-izquierda sus votos disminuían 2 puntos. Para el partido de centro-derecha, aumentaban hasta 3. El estudio comprendía el intervalo entre 1999 y 2011. Jiménez *et al.* (2013) analizaron el efecto sobre el voto a los partidos políticos españoles de la corrupción local entre 2000 y 2011. Los resultados reflejan una disminución del 0'8% para el PSOE y un aumento del 0'7% para el PP.

Por último, trabajos como el de Hessami (2012) permiten sostener que los votantes conservadores son más tolerantes con la corrupción y poseen conexiones más fuertes con empresas.

## **¿Existen aspectos supraindividuales relevantes que expliquen el voto consciente a candidatos corruptos?**

Por una parte, si la configuración institucional vigente no facilita identificar responsabilidades políticas entonces no sería posible evaluar y castigar a los representantes de manera efectiva. También es más difícil el castigo si hay listas cerradas o según los tipos de reacción del partido político o el cargo ante los escándalos (Barreiro y Sánchez-Cuenca, 2000).

Además, el contexto social, económico o político al celebrarse las elecciones es clave para su resultado. Desarrolla este punto de vista Muñoz (2015), insistiendo en el efecto moderador del ciclo económico en el castigo electoral a la corrupción; al igual que Manzetti (2007), que confirmó que en periodos de alto crecimiento las prácticas corruptas suelen ser menos penalizadas por los votantes al concederles menos importancia frente al desarrollo económico. Sin embargo, dicho axioma puede no cumplirse en determinadas circunstancias. En el caso de las elecciones locales españolas de 2007, Riera *et al.* (2013) demostraron que el impacto electoral de comportamientos públicos ilícitos fue mucho mayor en 2011, cuando España estaba ya inmersa en la recesión, que 4 años antes porque la mala situación económica contribuyó al descontento generalizado contra el partido en

el Gobierno (PSOE). En cambio, el resultado fue justo el contrario para el PP, principal partido de la oposición: se diluyó el castigo específico en los municipios en los que existieron escándalos de corrupción relacionados con esta formación debido en parte a la percepción existente de una mala gestión a nivel nacional realizada por el PSOE.

Barberá y Fernández-Vázquez(2012) advierten de que las actividades ilícitas que van unidas con beneficios económicos a corto plazo son recompensadas electoralmente. Es más, Barberá *et al.* (2012) corroboraron para las elecciones locales de 2007 y 2011 que los votantes ignoraron o incluso recompensaron la corrupción local si obtuvieron cierto beneficio de ella. Este fenómeno también se refuerza en la otra dirección: Villoria y Jiménez (2012) certificaron mediante un análisis factorial que entre 2004 y 2010 los escándalos de corrupción local en España generaron un incremento generalizado de la percepción ciudadana y reforzaron la desafección institucional.

### **¿Cómo afecta al resultado electoral la reacción de los partidos ante un escándalo?**

Como se encargaron de resaltar Rivero y Fernández-Vázquez (2011), el modo de actuar del partido sospechoso ante el escándalo proporcionará pistas a los votantes de la actitud de dicho partido ante la corrupción. Entre las medidas que puede tomar se incluyen la eliminación de la candidatura del cargo para las siguientes elecciones o la expulsión del partido. Estas acciones suponen un coste para la formación política en el ámbito local debido al posible control que tenga el político sospechoso sobre la organización en el municipio y a que sea el centro de redes de lealtad. Por otra parte, el cargo puede también dimitir o retirarse de la candidatura voluntariamente.

Según Chang *et al.* (2010), una expulsión o retirada de este tipo planificada estratégicamente podría incluso mejorar las perspectivas electorales del partido: al desaparecer la candidatura del político sospechoso, los votantes consideran que se ha ejercido ya un castigo interno y perciben una actitud en contra de la corrupción por parte de la formación. Por tanto, el castigo electoral será bajo, incluso menor si se produce el despido estratégico del candidato.

Es posible que el político apartado se presente a las elecciones bajo otras siglas. El alcalde atraería a parte de sus antiguos apoyos electorales y el partido del Gobierno podría ser castigado tanto por el escándalo de corrupción como por la escisión. En este caso, existiría una sobreestimación del efecto de la corrupción en los resultados.

Rivero y Fernández-Vázquez (2011) se centraron en las elecciones locales de 2003 y 2007, pero exclusivamente en la Comunidad Valencia y Andalucía por el gran número de escándalos que habían estallado en ambas regiones. Fueron capaces de demostrar que la penalización electoral variaba según las reacciones del alcalde implicado y de su partido. Si aparecía un caso y el partido expulsaba al candidato y este se retiraba de la política, podrían incluso conseguir mejores resultados que si no hubiese existido corrupción. También confirmaron que, si el alcalde sospechoso se presentaba bajo otras siglas, arrastraba un gran número de votantes de su anterior partido.

### **¿Es relevante que los votantes consideren más o menos creíbles las informaciones sobre los escándalos?**

De nuevo Rivero y Fernández-Vázquez (2011) señalan que, como a los votantes les disgusta la corrupción, existen incentivos para que la oposición acuse estratégicamente al alcalde de toma de decisiones ilegales buscando más apoyo electoral (no hay costes ni necesidad de pruebas). Por eso los ciudadanos descartan toda la información que venga

desde la oposición o medios politizados. En el caso de intervención judicial los sesgos ideológicos y partidistas se aminoran notablemente.

Por lo tanto, a pesar de estar bien informado sobre el caso de corrupción, un votante puede mantener el apoyo al candidato manchado por las prácticas ilícitas por no dotar de credibilidad a las acusaciones (la oposición podría haber denunciado para conseguir réditos políticos o un periódico adscrito a ideología antagónica publica el caso) o no consideran ese abuso más importante que otros aspectos de la actuación del cargo.

Costas-Pérez *et al.* (2011) se ocuparon de las elecciones locales españolas de 1999, 2003 y 2007. La calidad de la información fue relevante para los votantes (los diarios nacionales y regionales se perciben como mucho más creíbles que los locales), así como la existencia de cargos judiciales. Si las acusaciones tienen claros fines electoralistas incluso se produce cierto premio al partido implicado.

Estas 9 cuestiones nos han ayudado a ordenar temáticamente una línea de trabajo que lleva un tiempo suscitando gran interés tanto en España como en el resto del mundo. Esperamos haber resumido y aclarado todo lo posible las principales opiniones de los expertos.

Una vez hemos repasado todos los puntos de los que constaba el trabajo podemos recapitular y tratar de sacar algunas conclusiones, además de recomendaciones para las políticas públicas derivadas de la revisión anterior.

## **5. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y EXTENSIONES**

### **5.1. CUESTIONES FINALES**

Usando las clasificaciones estudiadas en el marco teórico, ya somos capaces de identificar el tipo de corrupción que ha dominado en España desde finales de los años 90: corrupción política a nivel local relacionada con delitos urbanísticos. Ya tenemos claro el problema, ahora bien, ¿es exclusivo y solo se da en nuestro país? Ni mucho menos, pero es cierto que el fenómeno se ha desarrollado de esta manera debido a una especial conjunción de circunstancias: la normativa urbanística española, el comienzo de la burbuja inmobiliaria y la falta total de control a las administraciones locales, poseedoras del poder decisorio en estas cuestiones.

Además, a juzgar por los resultados presentados, podemos descartar la existencia de una tolerancia hacia prácticas corruptas exclusiva de los ciudadanos españoles: hay castigos electorales tenues muy similares en países dispares como Francia, Italia, Estados Unidos o Japón.

Estas páginas intentan formar parte de un movimiento creciente para hacer más visible la problemática de la corrupción y tratarla con el debido rigor. Aún es necesario mucho esfuerzo tan solo para comprender del todo el fenómeno, pero la preocupación de la sociedad terminará demandándolo. No hay que dejar de recalcar el gran beneficio económico y político que supondría una lucha eficiente contra la corrupción (entendemos eficiente como la máxima reducción del fenómeno con el mínimo coste para las administraciones). A ello dedicamos el último apartado, proponiendo una serie de reformas que podrían suponer una mejora notable en este campo.

Por último, señalaremos las limitaciones encontradas en la realización del trabajo y posibles extensiones derivadas de las mismas. Ya hablamos de las concernientes a la naturaleza delictiva de la corrupción en el apartado sobre su medición. Por otra parte, las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) más recientes con preguntas individuales para los ciudadanos referentes a las prácticas corruptas (es decir, dejando de lado las preguntas generales sobre los principales problemas que preocupan a los españoles realizadas mensualmente porque no permiten obtener una visión aislada de la opinión del encuestado) se remontan a un Barómetro autonómico de septiembre de 2012 y al Barómetro de diciembre de 2012, en este caso indirectamente a través de una petición de predicción de la situación de varias problemáticas españolas pasados 5 años.

Por lo tanto, decidimos no realizar modelos econométricos basados en estos datos. Partiendo de ellos no seríamos capaces de ofrecer un punto de vista nuevo sobre la situación actual, ya que en estos 3 años el contexto político en el país ha cambiado profundamente, en especial tras la irrupción de nuevas opciones políticas en todo el espectro ideológico que permitirían a los ciudadanos un potencial castigo a la corrupción sin tener que votar a candidatos fuera de su preferencia ideológica. Quedamos a la espera de nuevas encuestas más actuales, necesarias para explicar y analizar de forma conveniente la nueva situación española.

No obstante, como extensión de este trabajo, se podrían utilizar los microdatos de próximas encuestas del CIS para estimar, por ejemplo, los determinantes socioeconómicos y políticos que influyen en la distinta percepción que muestran sobre el problema de la corrupción los ciudadanos españoles. Un modelo de elección discreta (logit o probit) sería lo más adecuado, debido al carácter discontinuo de la variable dependiente: la percepción de la corrupción podría caracterizarse como una variable cualitativa que tome valor 0 o 1 según se perciba o no corrupción, u ordenando la intensidad de dicha percepción de 1 a 5 (de menor a mayor). Los microdatos del CIS permiten, a su vez, el uso de un buen número de otras variables sociales y económicas subrayadas por la literatura como potenciales determinantes de estas percepciones. El trabajo econométrico pretendería, en suma, validar o no la capacidad de estas variables para explicar la actitud de los españoles ante este fenómeno delictivo.

## **5.2. MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Para cerrar este apartado final, ofrecemos, muy resumidamente y de forma sistematizada, un listado de medidas contra la corrupción, que se deriva de algunas de las referencias bibliográficas utilizadas en este trabajo. Así, una vez que conocemos las perjudiciales consecuencias derivadas de la existencia de corrupción y la situación particular de España en este ámbito, podemos detallar las posibles acciones a realizar por el Gobierno para reducir el impacto de las prácticas corruptas sobre la política subnacional.

Recordemos que eliminar completamente las actividades ilícitas supondría un coste demasiado alto en términos de cuantía de sueldos públicos o supresión de determinadas libertades civiles. Por lo tanto, es necesario reducir la corrupción hasta su nivel óptimo, donde se igualan beneficio social marginal y coste marginal de disminución (Tanzi, 1998). Dada la complejidad del fenómeno, es inútil tratar de paliarlo esperando resultados rápidos o usando únicamente acciones que no engloban más que un área. Ganuza (2013) nos recuerda que existen dos enfoques de cara a reducir la corrupción, que resultan ser casi equivalentes a los estudiados en el apartado de las teorías vigentes:



<p><b>Enfoque jurídico</b></p>	<p>-Inversiones para la mejora de eficiencia de tribunales y fiscalías anticorrupción. -Resulta mejor centrarse en garantizar el cumplimiento de las penas impuestas que incrementar aquellas que se puedan evitar ilícitamente.</p>
<p><b>Enfoque económico-político</b> (basado en el análisis económico de las conductas delictivas)</p>	<p>Cambiar las conductas de los agentes modificando los costes y beneficios de delinquir, centrados en prevenir. -<b>Incentivos:</b> Procedimientos y contratos para reducir el conflicto de intereses. (Ej. Hacer que los salarios de los agentes dependan del resultado del principal en modelos Principal-Agente) -<b>Competencia:</b> Métodos abiertos para la contratación pública (subastas). Refuerzo y creación de instituciones independientes que garanticen que las rentas van a las empresas eficientes. Acabar con el riesgo de redes clientelares y asegurar el uso de criterios meritocráticos para contratar. -<b>Salario de eficiencia:</b> Sueldos públicos con nivel mínimo para aumentar el coste de oportunidad de corromperse. -<b>Transparencia:</b> Garantizar la rendición de cuentas y la medición del resultado de la gestión de los agentes. Requiere un compromiso serio de la administración, preocupación social por los asuntos públicos, medios de comunicación independientes y el desarrollo de una cultura democrática y participativa.</p>

Una ofensiva contra la corrupción solo por vía penal no resulta útil, tal y como recalcan Villoria y Jiménez (2012). El mejor ejemplo se produjo en la Italia de los años 90: la operación *Mani Pulite* fue casi estrictamente jurídica y generó gran cantidad de violencia y unos resultados pobres para los costes generados. Por ello la reciente entrada en vigor el 1 de julio de 2015 de las reformas en el Código Penal endureciendo las penas debe estar acompañada de más medidas para cumplir unas determinadas metas.

**Medidas concretas:** En el caso de España, es posible ciertas medidas para reducir las prácticas corruptas locales de manera eficaz. Nos servimos de los trabajos de Jiménez (2009), de Urquiza (2005), de Iglesias (2007), de Fernández Díaz y Fernández-Cornejo (2000), del Informe de lucha contra la corrupción de la Comisión Europea (2014), de Rivero y Fernández-Vázquez (2011) y de la batería de medidas presentadas por el Partido Popular en el pleno del 27 de noviembre de 2014 del Congreso de los Diputados.

<p><b>Administración regional y local</b></p>	<p><i>-Supervisión efectiva a competencias de los municipios y a la calidad de su gobernanza por parte de autoridades</i></p>
---	---

	<p><b>regionales:</b> Limitar en parte la independencia municipal en materia de urbanismo. Implementar criterios de control político regionales (con rigor y sostenibilidad). <b>Fuente:</b> Informe de lucha contra la corrupción de la CE (2014)</p> <p><b>-Agrupación municipios pequeños:</b> (Más de la mitad son menores de 1000 habitantes) Mejora la transparencia, la fiscalización, la provisión de servicios y el control político horizontal (por una mayor preparación de los funcionarios y la oposición). De esta manera resulta más difícil formar redes clientelares. <b>Fuente:</b> Rivero y Fernández-Vázquez (2011)</p>
Reformas judiciales y penales	<p>Optimización de la actuación judicial.</p> <p><b>-Contencioso administrativo:</b> Disminuir su lentitud y coste. Incentivar el uso racional de medidas cautelares (paralizar obras sospechosas). Acabar con el dictado de sentencias imposibles de cumplir por el consistorio implicado (actuar de oficio o exigir cumplimiento por otra administración).</p> <p><b>-Penal:</b> (Se usará como último recurso) Mejora técnica en la tipificación de los delitos. Imponer plazos máximos de instrucción y mayor capacidad de lidiar con grandes casos.</p> <p>Aumentar plazos de prescripción (hasta 15 años) e inhabilitación.</p> <p>Regular recuperación de activos defraudados (a través de una oficina especializada).</p> <p><b>-Organismos especializados:</b> (fiscalías anticorrupción, unidad de delitos urbanos de la Guardia Civil) Provisión de más recursos y medios y mejor preparación para los agentes.</p> <p>-Seguir poniendo en marcha juzgados de instrucción especializados en corrupción política y secciones especializadas en Audiencias provinciales y en los Tribunales Superiores de Justicia de cada región.</p> <p><b>Fuentes:</b> Rivero y Fernández-Vázquez (2012), medidas presentadas por el PP en el Congreso (27/11/2014), Informe de lucha contra la corrupción de la CE (2014)</p>

<p><b>Código de conducta de cargos electos</b></p>	<p><b>-Refuerzo de las competencias de la Oficina de Conflicto de Intereses:</b> (Garantiza adecuación de los cargos) Dotarla de un poder sancionador real, garantizar la comprobación real de las declaraciones de bienes y actividades (entregadas por cargos al inicio y fin de su gestión) exigiendo más detalle en documentos requeridos. Crear un sistema de alerta temprana a nivel local. Publicitar las retribuciones (con publicación en el BOE). <b>Fuentes:</b> Informe de lucha contra la corrupción de la CE (2014), medidas presentadas por el PP en el Congreso (27/11/2014),</p> <p><b>-Limitar y controlar gastos de representación.</b></p> <p><b>-Endurecer posibles sanciones relacionadas:</b> Desde destitución a restitución de cantidades defraudadas e inhabilitación (hasta 10 años en casos graves). <b>Fuente:</b> Medidas presentadas por el PP en el Congreso (27/11/2014)</p>
<p><b>Contratación pública</b></p>	<p><b>- Evaluación independiente de grandes contratos públicos:</b> Evitar favoritismos y conflictos de intereses</p> <p><b>-Regular:</b> Perfil del contratante, procedimiento de adjudicación, incompatibilidades.</p> <p><b>Fuente:</b> Informe de lucha contra la corrupción de la CE (2014)</p>
<p><b>Control interno horizontal</b> (Funcionarios de habilitación nacional en la Administración local)</p>	<p>-Basado en la detección temprana preventiva, las sanciones internas, el desincentivo de ilegalidad futura. Permite menor uso de la judicatura. <b>Fuentes:</b> Jiménez (2009), Urquiza (2005), Iglesias (2007)</p> <p><b>-Fire alarms:</b> Crear incentivos para que secretarios e interventores denuncien comportamientos sospechosos en los ayuntamientos. Muy eficientes, sin costes adicionales. Ayudaría la coparticipación de aquellos en el diseño de políticas y responsabilidad total en la contratación.</p> <p><b>-Whistle blowers:</b> Secretarios e interventores que denuncian evitando discrecionalidad en las decisiones municipales y creación de redes clientelares.</p>

	<p><b>-Condiciones:</b> Estos funcionarios no deben temer represalias de los cargos denunciados ni depender de ellos directamente (en puesto o sueldo) si su identidad queda oculta en las primeras etapas tras la denuncia y se imponen fuertes sanciones a la promoción de investigaciones internas para identificar denunciantes. Tampoco deben tener intereses partidistas.</p> <p><b>Fuente:</b> Rivero y Fernández-Vázquez (2011)</p>
<p><b>Discrecionalidad en la toma de decisiones y acceso a la información</b></p>	<p><b>Mejoras en la Ley de Transparencia:</b> Asegurar la independencia del organismo controlador y conferirle más potestad sancionadora. Se deben limitar las excepciones de acceso a la información y acelerar la entrada en vigor total de la ley también en los niveles regional y local.</p> <p><b>Fuentes:</b> Informe de lucha contra la corrupción de la CE (2014), Ganuza (2013)</p>
<p><b>Financiación de los partidos políticos</b> (Mejora del Tribunal de Cuentas)</p>	<p><b>-Fiscalización anual:</b> (también de fundaciones vinculadas, a través de las cuales pueden financiar sus actividades de manera encubierta). <b>Fuente:</b> Informe de lucha contra la corrupción de la CE (2014).</p> <p><b>-Sanciones del Tribunal de Cuentas:</b> Dotarlo de más potestad sancionadora y más capacidad de jurisdicción contable. <b>Fuente:</b> Fernández Díaz y Fernández Cornejo (2000).</p> <p>El cobro de sanciones correspondería a la Agencia Tributaria (dentro del periodo ejecutivo).</p> <p><b>-Donaciones:</b> Ingreso solo en cuentas abiertas exclusivas. Las donaciones que no cumplieren los requisitos serían devueltas al donante o entregadas al Tesoro Público (si son anónimas o hay delito).</p> <p>Interrupción de las subvenciones públicas si existen irregularidades financieras en las cuentas. Toda la información contable deberá ser pública.</p>

	<p>El responsable de la gestión económica de cada partido elegido debe cumplir requisitos de idoneidad y honorabilidad y comparecerá en el Parlamento anualmente para informar de movimientos contables.</p> <p><b>Fuente:</b> Medidas presentadas por el PP en el Congreso (27/11/2014)</p>
<p><b>Funcionamiento de partidos políticos</b> (Estructura transparente y democrática)</p>	<p>-Renovación mínima de órganos de dirección cada 4 años y crear sistemas internos de supervisión de su gestión.</p> <p>-Aprobar instrucciones internas para contratación.</p> <p>-Suspensión automática de militantes implicados en un delito que supusiera inhabilitación con apertura de juicio oral (con expulsión inmediata tras sentencia condenatoria).</p> <p>-Normalizar la declaración oficial de extinción de partidos en el caso de no adaptar sus estatutos según las normas anteriores o de no presentar su situación financiera al Tribunal de Cuentas durante 3 ejercicios consecutivos o 4 alternos.</p> <p><b>Fuente:</b> Medidas presentadas por el PP en el Congreso (27/11/2014)</p>

Por último, recalcamos la importancia de los funcionarios de habilitación nacional (secretarios e interventores) para la efectividad de estas medidas porque participan a diario en el funcionamiento de los consistorios y serían los perfectos encargados del control del alcalde.<sup>4</sup> También es importante señalar

Reformas como las referidas ayudarían a evitar la aprobación de desarrollos urbanos masivos movidos por intereses espurios de redes clientelares y, junto al desarrollo de políticas alternativas de vivienda como el fomento del alquiler, a permitir un crecimiento urbanístico más racional y limpio.

---

<sup>4</sup> Muchas tramas de corrupción local invertían parte de sus beneficios en la financiación de campañas electorales de partidos implicados, por eso muchas formaciones salían beneficiadas de estos comportamientos delictivos y sus reacciones son tibias ante el estallido de escándalos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA:

- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., ZUBIRI, I. (2009): *Economía Pública II*, 3ª edición, Ariel: Barcelona.
- ANDERSON, C., TVERDOVA, Y. (2003): "Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies", *American Journal of Political Science*, 47, 91-109
- ANDUIZA, E., GALLEGÓ, A., MUÑOZ, J. (2013): "Turning a blind eye: experimental evidence of partisan bias in attitudes towards corruption", *Comparative Political Studies*
- BARBERÁ, P., FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, P. (2012): "Los electores ante la corrupción", *Informe sobre la Democracia en España, 2012*, Fundación Alternativas
- BARBERÁ, P., FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, P., RIVERO, G. (2012): "Rooting out corruption or rooting for corruption? The electoral consequences of corruption scandals". [pablobarbera.com/static/rooting\\_out\\_corruption.pdf](http://pablobarbera.com/static/rooting_out_corruption.pdf). [Fecha de consulta: 20/08/2015]. <Público>.
- BARREIRO, B., SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2000): "Las consecuencias electorales de la corrupción", *Historia y Política: Ideas, Procesos y Movimientos Sociales*, 4, 69-92
- BECKER, G. (1968): "Crime and punishment", *Journal of Political Economy*, 76: 169-217
- BECKER, G., STIGLER, G. (1974): "Law enforcement, malfeasance, and the compensation of enforcers", *Journal of Legal Studies*, 3, 1-18
- BETANCOR, A., GARCÍA-BELLIDO, J. (2001): "Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas de algunos países occidentales", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIII, 127, 87-144
- BOWLER, S., KARP, J.A. (2004): "Politicians, scandals, and trust in government", *Political Behaviour*, 26, 271-287
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. Barómetro Autonómico (III). Madrid, 13/06/2012.  
[http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13564&cuestionario=15778](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13564&cuestionario=15778). [Fecha de consulta: 20/09/2015]. <Público con registro>.
- CHANG, E., GOLDEN, M., HILL, S. (2010): "Legislative malfeasance and Political Accountability", *World Politics*, 62, 177-220
- COSTAS, E., SOLÉ-OLLÉ, A., SORRIBAS-NAVARRO, P. (2010): "Do voters really tolerate corruption? Evidence from Spanish mayors", *Working Papers IEB*, 1-43
- FEARON, J. (1999): "Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance", *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press
- FERNÁNDEZ, T.R. (1998): *De la arbitrariedad del legislador*, Civitas, Madrid

- FERNÁNDEZ DÍAZ, A., FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A. (1999): “La economía de la corrupción y el control externo”, *Revista Española de Control Externo*, vol. 1, 3, 9-38
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2008): *Informe sobre la Democracia en España 2008*, Madrid
- GAMBETTA, D., ORIGGI, G. (2009): “L-worlds: the curious preference for low quality and its norms”, *Sociology Working Papers*, Paper 2009-2008, University of Oxford
- GANUZA, J. (2013): “Luchar contra la corrupción y salir de la crisis económica: dos caras de la misma moneda”, *Cuadernos de Información Económica*, 236
- GLOBAL INTEGRITY (2008): *Guía del usuario para medir la corrupción*, PNUD
- GUPTA, S., DAVOODI, H., ALONSO-TERME, R. (1998): “Does corruption affect income inequality and poverty?”, *IMF Working Papers*, 76
- HESSAMI, Z. (2012): “On the link between government ideology and corruption in the public sector”, University of Konstanz
- HUNTINGTON, S. (1968): “Political order in changing societies”, New Haven, Yale University Press
- IGLESIAS, F. (2007): “Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción”, *Fundación Alternativas*, Madrid
- JAIN, A.K. (2001): “Corruption: a review”, *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-121
- JIMÉNEZ, J.L. (2013): “Corrupción local en España”, *Cuadernos Económicos del ICE*, 85, 23-41
- JIMÉNEZ, F., CAÍNZOS, M. (2006): “How far and why do corruption scandals cost votes?”, *Scandals in Past and Contemporary Politics*, Manchester University Press
- KLITGAARD, R. (1988): “Controlling corruption”, University of California Press, Berkeley
- LAFAY, J.-D., SERVAIS, M. (1999): “The influence of political scandals on popularity and votes”, *How France Votes*, Seven Bridges, New York
- LIEN, D. (1986): “A note on competitive bribery games”, *Economic Letters*, 22, 337-341
- LUI, F. (1985): “An equilibrium queuing model of bribery”, *Journal of Political Economy*, 93: 760-781
- MANZETTI, L., WILSON, C. (2007): “Why do corrupt governments maintain public support?”, *Comparative Political Studies*, 40, 949-970
- MAURO, P. (1995): “Corruption and growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 110, 681-712
- (1997): “The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: a cross-country analysis”, *Corruption in the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Datos presupuestarios de las entidades locales 2002-2014. Madrid.

<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>. [Fecha de consulta: 16/10/2015]. <Público>.

MUÑOZ, J. (2015): “Los límites de las elecciones como mecanismo de control de la corrupción política”, *IEB Report*, 28-29

MURPHY, K., SHLEIFER, A., VISHNY, R. (1991): “The allocation of talent: implication for growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 116, 503-530

OSTROM, E. (1998): “A behavioral approach to the rational choice theory of collective action”, *American Political Science Review*, 92, 1-22

PERSSON, T., TABELLINI, G., TREBBI, F. (2003): “Electoral rules and corruption”, *Journal of the European Economic Association*, 1, 958-989

PETERS, J.G., WELCH, S. (1980): “The effects of charges of corruption on voting behavior in Congressional elections”, *American Political Science Review*, 74, 697-708

RAUNCH, J., EVANS, P. (2000): “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”, *Journal of Public Economics*, 75:

RIERA, P., MAYORAL, J.A., BARBERÁ, P., GÓMEZ, R., MONTERO, J.R. (2012): “The electoral consequences of corruption scandals in Spain”, *Business Media Dordrecht*, Springer Science, 515-533

RIVERO, G., FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, P. (2013): “Las consecuencias electorales de los escándalos de corrupción municipal 2003-2007”, *Estudios de Progreso de Fundación Alternativas*, 59, Madrid, 2011

ROTHSTEIN, B. (2011): “The quality of government”, The University of Chicago Press

SANDHOLTZ, W., KOETZLE, W. (2000): “Accounting for corruption: Economic structure, democracy, and trade”, *International Studies Quarterly*, 44, 31-50

SHLEIFER, A., VISHNY, R. (1993): “Corruption”, *The Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617

- (1998): “The grabbing hand, government pathologies and their cures”, Harvard University Press

SOLÉ-OLLÉ, A., VILADECANS, E. (2010): “Lobbying, political competition, and local land supply: recent evidence from Spain”, 45, *Working Papers IEB*

TANZI, V. (1998): “Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures”, *IMF Staff Papers*, 45(4): 559-594

- (1995): “Government role and the efficiency of policy instruments” *IMF Working Papers*, 95/100

TANZI, V., DAVOODI, H. (1997): “Corruption, public investment and growth”, *IMF Working Papers*, 97/139

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perception Index 1995-2014. Berlín. <http://www.transparency.org/research/cpi/>. [Fecha de consulta: 12/09/2015]. <Público>.

TREISMAN, D. (2000): “The causes of corruption: a cross-country study”, *Journal of Public Economics*, 76, 399-457



TULLOCK, G. (1996): "Corruption theory and practice", *Contemporary Economic Policy*, 14: 6-13

URQUIZA, J. (2006): "Corrupción municipal. Por qué se produce y cómo evitarla", Almuzara, Córdoba

VAN RYZIN, G., VILLORIA, M., LAVENA, C. (2011): "The social consequences of public sector corruption: an empirical investigation", *ASPA Papers*, Baltimore: 11-15 de marzo

VILLORIA, M., JIMÉNEZ, F. (2012): "La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos", *Reis*, 138: 109-134

WARREN, E. (2004): "What does corruption mean in a democracy?", *American Journal of Political Science*, 48(2): 328-343

WEBER, M. (1947): *The Theory of Social and Economic Organization*, translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons. Talcott Parsons, New York

WELCH, S., HIBBING, J.R. (1997): "The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections 1982-1990", *The Journal of Politics*, 59, 226-239