

¿CUÁNTA CORRUPCIÓN HAY EN ESPAÑA? LOS PROBLEMAS METODOLÓGICOS DE LA MEDICIÓN DE CORRUPCIÓN (2004-2011)

MANUEL VILLORIA

Universidad Rey Juan Carlos

FERNANDO JIMÉNEZ

Universidad de Murcia

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA HOY: ¿CUÁNTA HAY, CÓMO MEDIRLA?: 1. *La medición «objetiva» de la corrupción en España.* 2. *La medición basada en datos de percepción.* 3. *Las encuestas de victimización.*—III. CONCLUSIONES.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La corrupción en España se ha convertido en uno de los obstáculos percibidos como más importantes, por expertos y ciudadanos, para el buen funcionamiento de nuestras instituciones. Esta percepción ¿se basa en datos objetivos? Este texto analiza los diferentes métodos para medir la corrupción existente y comprueba los problemas metodológicos que todos ellos arrastran. Las mediciones objetivas basadas en datos judiciales no permiten comparaciones científicamente relevantes y en sí adolecen de problemas de cómputo y definición relevantes. Las mediciones de percepción tienen problemas como el efecto «cámara de resonancia», o el efecto «retardo». Y las encuestas de victimización tienen problemas de fiabilidad y validez importantes. Un análisis de conjunto nos lleva a concluir que es necesario acudir a evaluaciones más de detalle si se quiere tener una información útil para combatir este problema.

Palabras clave: corrupción; causas y sentencias de corrupción; percepción de corrupción; problemas metodológicos.

ABSTRACT

According to a recent democratic audit and different perceptions of corruption surveys, the quality of the Spanish democracy is falling and one of the most important reasons for that is corruption. Is this perception of widespread corruption based on objective data? This article analyses the different methods to measure corruption and assesses their methodological problems. In general terms, study rates of prosecution or conviction for misuse of office are not reliable. The rates and surveys of victimization is a way to quantify corruption, but the only corruption measured through this instrument is «bribes». The other way to measure corruption is subjective, based on perceptions. But perceptions are not the same as corruption and they lead to an «echo chamber» problem and insensitivity to actual trends. As a result, fighting corruption effectively requires more micro knowledge of the incentives and constraints affecting such problem.

Key words: corruption; corruption prosecutions and convictions; corruption perception; methodological problems.

I. INTRODUCCIÓN

Del análisis de diferentes encuestas, noticias periodísticas y opinión de expertos, podríamos sacar como conclusión que la corrupción en España desde 2004 ha sufrido un alarmante ascenso. La realidad, como trataremos de demostrar, es mucho más compleja y no permite sostener ese tipo de afirmaciones tan rotundas. No obstante, la percepción generalizada produce consecuencias sociales, económicas y políticas que, aunque se sostienen en una realidad probablemente distorsionada, generan sus propios efectos y dificultan el análisis sereno y la toma de decisiones acertada.

Antes de entrar en el fondo, es necesario reconocer que el concepto de corrupción es muy complejo, por lo que existen volúmenes con cientos de páginas sólo dedicados a analizar tal concepto (entre otros, Heidenheimer, Johnston y LeVine, 1989; Heidenheimer y Johnston, 2002; Williams, 2000). En consecuencia, el fenómeno es difícil de estudiar por la propia confusión semántica que la palabra «corrupción» arrastra. De ahí que cualquier análisis de la corrupción deba comenzar con una definición que marque el ámbito de estudio, pues sin ello la investigación se convierte en imprecisa y

asistemática (Johnston, 2005b). Por otra parte, y vinculado a los obstáculos semánticos, los estudios sobre las causas del fenómeno son también bastante confusos. De acuerdo a De Graaf (2007), las causas de la corrupción son de naturaleza estructural, cultural e institucional. Pero los efectos pueden categorizarse igual, máxime cuando las relaciones de causalidad son difíciles de establecer en un ámbito donde causas y consecuencias operan circularmente (Johnston, 2009).

En todo caso, más allá de sus dificultades, estudiar la corrupción y buscar métodos eficaces para combatirla es esencial para la promoción del desarrollo económico, la democracia y la justicia social. De acuerdo a una reciente auditoría democrática, siguiendo la metodología del *Human Rights Center* de la Universidad de Essex (encuesta a expertos), la calidad de la democracia española está decayendo y la razón más importante para ello es la corrupción (Estefanía, 2010). Precisamente, y en consonancia con lo anterior, en ese estudio los expertos consideran la corrupción el déficit mayor de nuestra democracia. En otra reciente encuesta, hecha esta vez a ciudadanos/as, la «Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en España» (Encuesta 2701 del CIS)(1), se puede comprobar que existe una percepción generalizada de las carencias de la democracia española para detectar la corrupción.

Aunque la desafección institucional en España es un fenómeno muy persistente (Torcal y Magalhaes, 2010) y la corrupción afecta poco a la denominada parte dura (*thick*) de la cultura política (Mishler y Pollack, 2003), lo cierto es que los escándalos de corrupción consolidan tendencias casi estructurales y «vacunan» contra la respuesta cívica; al justificar la frase «todos son iguales», los múltiples escándalos de corrupción que hemos conocido en España generan un cierto fatalismo que lleva a descontar tal fenómeno en el momento de depositar el voto (Jiménez, 2008; Costas-Pérez *et al.*, 2011). Pareciera que se da por inevitable este problema en un sistema que se muestra incapaz de anticiparse a aquél con medidas eficaces (Gómez Fortes *et al.*, pág. 145). En todo caso, probablemente, la corrupción también afecta, esta vez fuertemente, a la parte más maleable de la cultura política y potencia actitudes que son dañinas para la calidad democrática. En suma, la corrupción es un fenómeno digno de preocupación y, por ello, de estudio.

En este artículo vamos a intentar responder a la pregunta de «cuánta corrupción hay en España actualmente», centrándonos en los datos de los úl-

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

timos seis años. Dejamos para un estudio posterior los estudios tipológicos, las explicaciones causales y los efectos perceptibles, dada la falta de espacio para demostrar cada uno de ellos. Para ser precisos, lo que vamos a hacer es dar información sobre una parte de la corrupción, aquella que se realiza en el sector público y es perseguible criminalmente (2). Más aún, como dentro de la corrupción pública perseguible penalmente existen también diferencias y matices, expondremos en qué consisten las diferencias y daremos cuenta de la importancia de cada una de estas variantes en el resultado global, con el objetivo de que los lectores puedan conocer qué tipo de corrupción es la más relevante en España. En general, seguimos una línea ya consolidada, pues los estudios sobre escándalos políticos y corrupción en España en los últimos 10 años se han centrado esencialmente en la corrupción pública sancionable jurídicamente (Iglesias, 2008; Jiménez, 2007, 2008, 2009a, 2009b; Lapuente, 2009; Villoria, 2006, 2007, 2008 y 2010; Urquiza, 2006; entre otros).

El texto parte de una hipótesis que intentaremos contrastar con los datos existentes. La hipótesis principal es que la corrupción que genera escándalo actualmente y que está llevando a prisión a numerosos políticos electos, altos cargos y ex altos cargos no expresa, por el momento, un nivel de corrupción sistémica, es en gran medida consecuencia de la propia lucha contra el problema y no es un fenómeno surgido de repente en los últimos cuatro o cinco años, aunque sus efectos sobre la percepción se produzcan ahora. Esperamos que este texto ayude a comprender mejor la extensión de la corrupción en España, a efectos de reforzar la lucha contra este grave problema social, máxime cuando en situaciones de profunda crisis económica, como la presente, la imagen de integridad y eficiencia de los gobiernos es un factor muy importante para el mantenimiento de la confianza y la atracción de inversiones (Arndt y Oman, 2006).

II. LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA HOY: ¿CUÁNTA HAY, CÓMO MEDIRLA?

La medición de la corrupción se ha convertido en un tema de investigación crecientemente importante (Robinson, 1998; Andersson y Heywood, 2009; Sampford *et al.*, 2006). En general, se puede hacer de tres formas (Solimano, 2008). En primer lugar, se puede hacer objetivamente, en base a las denuncias de corrupción y las investigaciones abiertas por el ministerio público o los jueces de instrucción. En segundo lugar, a través de encuestas de percepción de corrupción a inversionistas nacionales y extranjeros, expertos

(2) Sobre corrupción en el sector privado en España, ver JIMÉNEZ (2009b).

o a la ciudadanía en general. Finalmente, a través de encuestas (encuestas de victimización) en las que se pregunta a los ciudadanos por sus experiencias directas en el pago de sobornos o en las extorsiones que sufren de parte de funcionarios del Estado. En la actualidad hay más de quince instrumentos de medición, de manera global o regional, y muchos de ellos se han sofisticado bastante (UNDP y Global Integrity, 2008).

En términos generales, la medición de la corrupción presenta un reto difícil de superar por varias razones. En primer lugar, como delito que es, conlleva clandestinidad, además de que muchas de sus modalidades pertenecen a lo que se denominan delitos sin víctimas, ello da lugar a que, probablemente, se descubran menos casos de los que haya realmente. En segundo lugar, las denuncias de corrupción política son también parte de la política, voluntariamente o no(3). Por ello, «aquellos que reportan o denuncian instancias de corrupción pueden ser opositores políticos del acusado con motivos para desacreditarlo: los críticos de las prácticas corruptas con frecuencia tienen otra agenda propia» (Sandholtz y Koetzle, 2000, pág. 33). Tercero, hay problemas metodológicos muy difícilmente superables al medir la corrupción. Para empezar, el problema de la reificación (Babbie, 1995, págs. 116-118), consistente en que se sustituye el concepto por las medidas operacionales que se usan para poder contar. La corrupción es una cosa, los índices de percepción de la corrupción otra distinta. El gran problema de las mediciones existentes tiene que ver con la validez. Se trabaja con un constructo que genera enormes dificultades de definición. No hay ningún método que incluya en su medición todas las posibles modalidades de corrupción. Así, las encuestas de percepción normalmente no definen la corrupción, dejando a cada uno de los encuestados la configuración personal del concepto. Por otra parte, las encuestas de victimización normalmente sólo miden los cohechos, no el uso privilegiado de información o la captura de políticas (Weber Abramo, 2007). Estamos ante un grave problema de «content validity», pues la medida no incluye todas las dimensiones importantes del constructo (Remler y Van Ryzin, 2011, págs. 107-8), un déficit que nos debe obligar a tener una prudente distancia con los resultados de las mediciones.

Finalmente, en las mediciones de corrupción por percepción, como el *Corruption Perception Index* de Transparency International (CPI), se usan

(3) Muchas veces la denuncia persigue únicamente la foto del político entrando en el juzgado a declarar; a veces puede ni estar imputado, pero la foto genera un daño en la imagen ciertamente importante. La judicialización del debate político es un fenómeno preocupante para la calidad de la democracia. La construcción mediática de los escándalos es un tema sobre el que existe abundante investigación (ver, entre otros, THOMPSON, 2001).

medidas de intervalo de nivel para medir variables que son ordinales, lo cual no es muy correcto (Johnston, 2009, pág. 23). Las medidas ordinales agrupan casos en categorías que reflejan una característica común, por ello, los casos pueden ser situados en una de las categorías, en función de la mayor o menor presencia de atributos que son comunes a todos los casos. El orden es inherente a la medición. Así, los países pueden ser clasificados en categorías de baja, media o alta corrupción, en función de la mayor o menor presencia del fenómeno. Sin embargo, las mediciones de intervalo sitúan a los casos observados en un orden, en función de una dimensión común delimitada por unidades de idéntico tamaño, pero sin que exista un punto que indique la completa ausencia del atributo a ser medido. Por ejemplo, en la escala Fahrenheit todos los valores se refieren a un común atributo (calor), y un grado de diferencia es idéntico en todos los valores, pero como el punto cero es arbitrario, una medición de 60 grados no implica el doble de calor que una de 30 grados, igual que 0 grados no implica ausencia total de calor o frío. Si un país tiene una puntuación de 6,6 en el CPI ¿implica eso que tiene la mitad de corrupción que otro que tiene un 3,3? En realidad, esa precisión de las mediciones de intervalo es útil para ser usada en investigaciones cuantitativas y realizar correlaciones más o menos sofisticadas, pero a efectos del conocimiento del fenómeno no nos dice nada importante y, peor aún, puede generar ciertas confusiones.

1. *La medición «objetiva» de la corrupción en España*

Analicemos ahora la situación en España. Empecemos con algunos datos objetivos. El 18 de noviembre de 2009 (4), el Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido, hablando de la corrupción política, reveló en el Congreso que las causas que se estaban investigando en la Fiscalía en ese momento eran 730, datos obtenidos a partir de un muestreo de los asuntos relevantes que afectaban a cargos públicos electos o de designación política por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Un poco después, en una nota de prensa de 10 de diciembre de 2009, el Ministerio del Interior, por su parte, aportó otros interesantes datos sobre el volumen de actuaciones

(4) Comparecencia, a solicitud de varios Grupos Parlamentarios, ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, del Fiscal General del Estado, Don Cándido CONDE-PUMPIDO, para dar cuenta de la Memoria de actividad de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2008 (Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18 de noviembre de 2009, 16:00 h.).

contra la corrupción desarrolladas desde 2004. Según la nota, los agentes del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) habían realizado 232 operaciones contra la corrupción desde el año 2004, dichas operaciones se habían centrado en delitos como cohecho (131 casos), malversación (6 casos), prevaricación (48 casos), tráfico de influencias (32 casos), blanqueo de capitales (31 casos), falsedades o abuso en el ejercicio de la Función Pública, entre otros. En esos cinco años, los agentes especializados de las distintas unidades centrales y territoriales de la Comisaría General de Policía Judicial habían detenido a 943 personas e intervenido numerosos bienes valorados en más de tres mil millones de euros.

Otro aspecto destacable, además del volumen global de actuaciones, es el incremento producido desde 2004 tanto en causas abiertas como en operaciones policiales. En concreto, la Fiscalía Anticorrupción, en el ejercicio 2008 casi duplicó respecto del año 2004 el número de diligencias informativas y de investigación incoadas, de 22 en 2004 a 42 en 2008 (5). A estas diligencias es preciso sumar los 246 procedimientos judiciales en los que los fiscales especializados, tanto los del nivel central como los Delegados, estaban interviniendo. A efectos de confirmar el incremento, conviene destacar que en 2000 la Fiscalía Anticorrupción únicamente intervino en 88 procedimientos, habiéndose más que triplicado el trabajo en los ocho años posteriores. No obstante, es importante considerar, para matizar estos datos, que dicha Fiscalía, desde la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en octubre de 2007, pasó a denominarse «Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada», incorporando nuevas actividades, de acuerdo con las nuevas competencias que la reforma estatutaria le asignó en el artículo 19.4, en línea con lo que ya había establecido la Instrucción 4/2006, de la Fiscalía General del Estado (Fiscalía del Estado, 2010, pág. 655). De hecho, tras incrementos significativos, en 2009, la plantilla se ha estabilizado, con 15 fiscales en los servicios centrales (6), 16 fiscales delegados, 6 Delegados anticorrupción temporales de apoyo en algunas delegaciones y 26 colaboradores administrativos, a los que hay que añadir la Unidad de Apoyo de la

(5) Ver Memorias de la Fiscalía de 2005 y 2009, pág. 545. De acuerdo a la Memoria de 2005, las investigaciones el año 2004 fueron 22. Es cierto que estamos aún lejos de las 106 (1999) o 95 (2000) diligencias de la época en que dicha Fiscalía especial estaba dirigida por Carlos Jiménez Villarejo, cuyo activismo en la materia es de todos los expertos conocido. Activismo que, por cierto, llevó a su relevo en el cargo en julio de 2003, según diversas informaciones periodísticas y entrevistas al afectado (ver, por ej., *LLuita Obrera* de 11 de febrero de 2007).

(6) La Public Integrity Section del Departamento de Justicia de los Estados Unidos tiene 29 fiscales.

AEAT con 10 inspectores, la Unidad de Apoyo de la Intervención General del Estado con 7 interventores, la Unidad Adscrita de la Policía Nacional con 13 policías y la Unidad Adscrita de la Guardia Civil, con 10 agentes. En 2009 y 2010, las nuevas diligencias informativas y de investigación se han reducido levemente con respecto a 2008. Aunque las causas penales en que intervienen han pasado a 258, algunas con multitud de piezas separadas. Los escritos de acusación han pasado de 17 en 2009 a 28 en 2010 y ha asumido 14 nuevas causas judiciales frente a 8 en 2009 ¿Dicho todo esto, es suficiente la plantilla? Probablemente no, una comparación con Alemania puede ser útil. Sólo en el *länder* de Baden-Württemberg, la fiscalía de ese estado tiene en sus dos distritos principales de 20 a 25 fiscales especializados en la lucha contra los delitos económicos y de corrupción (Hornung, 2010).

Por su parte, el CNP destaca que frente a los 10 detenidos de las 15 investigaciones de 2004, en los últimos años se han multiplicado los operativos contra la corrupción como consecuencia del refuerzo material y personal de las distintas unidades especializadas. Ello ha llevado a que, sólo en 2009, se hayan efectuado 252 detenciones en 54 operaciones policiales. Todos estos éxitos no serían posibles si la Fiscalía no hubiese duplicado sus efectivos para luchar contra la corrupción y el crimen organizado o la policía no hubiese creado una unidad altamente especializada como la Unidad contra los Delitos Económicos y Financieros (UDEDEF). Los datos de la Guardia Civil son semejantes, con incremento en el número de detenciones desde 2004 y especialización cada vez mayor en el ámbito de la unidad de policía judicial.

Finalmente, otros datos que podrían considerarse útiles de cara a objetivar el nivel de corrupción existente son los datos de diligencias previas, anotadas en las estadísticas judiciales, relacionadas con delitos cometidos por los funcionarios en el ejercicio de su cargo o delitos contra la Administración Pública. En concreto, hay cuatro delitos que se relacionan inequívoca y directamente con la corrupción: prevaricación, cohecho, tráfico de influencias y malversación. Las Memorias de la Fiscalía entre 2005 y 2010 nos dan datos sobre el volumen de estas diligencias por cada uno de estos delitos, y ello nos indica una media anual de unas 450 causas de prevaricación (616 en 2010), 80 de cohecho, 30 de tráfico de influencias y 160 de malversación. Obviamente, los imputados por estos delitos no sólo son políticos, sino que incluye también empleados públicos de todo tipo. En todo caso, estos datos sumarían en total unas 4.000-4.300 causas.

Todo ello debería llevarnos a pensar que la corrupción pública en España no es un fenómeno marginal, sino que tiene una dimensión relevante. Pero ¿por qué 700 casos es preocupante y 200 no? En principio, desde un punto

de vista normativo, toda corrupción, por poca que sea, es mucha. Los efectos negativos de la corrupción se producen siempre, pero también es cierto que tratar de eliminar completamente la corrupción cuando ya es muy baja puede ocasionar más problemas que beneficios (Anechiarico y Jacobs, 1996), de ahí la importancia de poder definir unos umbrales de riesgo sistémico. ¿Cuándo la corrupción empieza a ser un problema que afecta seriamente a la economía y a la fábrica social de un país? Considerando que las medidas anticorrupción normales siempre deben estar presentes ¿a partir de qué número de casos (7) debe dispararse la alarma, tomándose la lucha anticorrupción como prioridad nacional y empezando a implantar medidas drásticas? Por desgracia, por ahora, esa definición de umbral basado en datos sobre casos de corrupción investigados parece imposible. Y ello por varias razones.

La primera, que para analizarlo rigurosamente sería necesario hacer comparación numérica o bien con otros países o bien diacrónicamente dentro del propio país y, posteriormente, correlacionar esos datos con indicadores económicos y sociales. En relación con la comparación externa (por ejemplo, establecer que a partir de los números de casos de ciertos países ya empezaríamos a tener los problemas de esos países), hay países donde la corrupción puede ser enorme y causar enormes problemas pero no se investiga, en consecuencia, en una comparación con España saldrían muy bien parados, pero no por su decencia, sino por su ausencia de voluntad de lucha contra la corrupción; compararnos con ellos sería un error y copiarlos una tragedia. Obviamente, la opción alternativa puede ser compararse solamente con los países reconocidos internacionalmente por tener menor corrupción —por ejemplo, los escandinavos—, pero ello es un *benchmarking* para la mejora —algo muy útil—, pero no un indicador de riesgo. Además, lo que hay que copiar de dichos países no es tanto la lucha penal contra la corrupción, como las medidas preventivas e indirectas (por ejemplo, calidad gubernamental basada en la imparcialidad y transparencia) que hacen que no se produzcan casos de corrupción (Rothstein, 2011). En relación a la comparación histórica interna, puede pasar lo mismo, gobiernos y poder judicial en el pasado pudieron dejar pasar la corrupción sin investigarla y el primero —sea gobierno sean jueces— que la investiga seriamente es quien asume el papel de portador de las malas noticias. Un ejemplo: en Italia, poco antes de Mani Pulite, entre 1984 y 1991, había una media de casos de corrupción anuales de alrededor de 230. En 1995 los casos subieron a 2.000, con más de 3.000

(7) La inflación o el déficit público serían ejemplos de ese tipo de índices para la economía.

personas imputadas. Es obvio que la corrupción no se multiplicó por 10 en 1995. La corrupción sistémica ya estaba presente. Mani Pulite simplemente eliminó, por un tiempo, el pacto de silencio existente entre la clase política (Vanucci, 2009). En suma, en este tipo de mediciones «objetivas» es difícil saber si lo que medimos es la calidad del sistema judicial, la voluntad política de combatir la corrupción o el nivel real de corrupción pública, con lo que las comparaciones son muy peligrosas (Lambsdorff, 1999; Treisman, 2007). Segundo, porque no existen estadísticas homologables en el mundo, de forma que pudiéramos decir que, por ejemplo, a partir de x casos ya empieza a ser un problema serio, es decir, que determinados efectos económicos y sociales empezarían a producirse a partir de un número de casos x , de acuerdo a la experiencia comparada (8). En tercer lugar, conviene no olvidar que la mayoría de los casos investigados surgen como consecuencia de algún tipo de denuncia que es investigada posteriormente por la policía, pero ello no impide que muchos actos corruptos puedan quedar impunes, ante la ausencia de denuncia. Mucha gente no denuncia la corrupción por razones diversas, como el miedo a las represalias o porque en determinados entornos culturales las personas no se sienten víctimas de la misma cuando no les afecta muy personalmente (Sandholtz y Koetzle, 2000; Johnston, 2005a). Finalmente, es preciso reconocer que no todos los casos son iguales y el número no refleja necesariamente gravedad. Es obvio que hasta en los países con una clase política y funcionalial más honesta —como Suecia— puede existir algún caso de corrupción, pero ello no genera graves problemas para el funcionamiento económico y político de dichas sociedades (Bauhr *et al.*, 2010) dado que: 1. El número de casos es muy bajo; 2. La gravedad de los casos es muy poca, pues suelen ser casos de muy baja relevancia económica y que no reflejan una estructura asentada de extorsión; 3. El rechazo social es muy alto (Rothstein, 2011). De ahí que algunos estudios hayan optado por analizar efectos, como el coste de la corrupción, y no tanto el número de casos (Jain, 2001, Di Tella y Schargrodsky, 2002). Pero aquí el problema es el de la dificultad técnica de cada investigación, la posibilidad de que se oculten los datos de coste y el hecho de que puede existir corrupción sin robo (Schleifer y Vishny, 1993) (9). En suma, no es posible por el momento decir

(8) Ver, por ejemplo, el *Global Report on Crime and Justice* de la División de Justicia Criminal y Prevención del Crimen de la ONU, de 1999. El informe no permite sacar conclusiones fiables sobre la existencia de corrupción en los países estudiados.

(9) En el caso del urbanismo, el hecho de definir en un plan una zona como urbanizable, de acuerdo a la ley, no daña a nadie, aunque a algunos —los que pagaron por ello— les puede enriquecer.

a partir de cuántos casos investigados la corrupción empieza a ser o dejar de ser un problema importante.

Más en concreto, y refiriéndonos a los datos de la Fiscalía General del Estado y del Ministerio del Interior, lo que nos tratan de decir los números es que existe una voluntad de lucha contra el problema y que no se hacen distinciones partidistas en dicha lucha. Con ello, los responsables de ambas instituciones hacían frente a una acusación del Partido Popular según la cual las investigaciones en marcha tenían una intencionalidad política de desacreditar a su partido y no se basaban en hechos reales (10). Cualquiera que conozca el funcionamiento interno de la fiscalía, la judicatura y la policía española sabe que es imposible que se falsifiquen miles de datos acusatorios por profesionales competentes y rigurosos, sometidos al principio de legalidad, respondían las autoridades aludidas. Las estadísticas de la Fiscalía y del Ministerio del Interior trataban de reforzar con datos ese argumento.

No obstante, sí es cierto que los datos habría que someterlos a una cierta depuración, como ya hizo en gran parte el Fiscal General en su comparecencia. En primer lugar, 730 causas no implican 730 condenas, ni siquiera 730 procesamientos. El momento clave en estos casos vendrá cuando se dicte sentencia; también, previamente, cuando se formule acusación por la Fiscalía y se inicie el juicio oral en la modalidad que corresponda (en los casos en que esto no haya ocurrido ya). Como dice la memoria de la Fiscalía en 2010: «la decisión del Ministerio Fiscal de formular acusación implica que culminada la investigación criminal, esta Institución, cuya misión constitucional es la defensa de la legalidad de los derechos de los ciudadanos y del interés general, llega a la conclusión de que concurren elementos de juicio suficientes para estimar como efectivamente cometido un hecho ilícito y para atribuir su realización a persona o personas concretas y determinadas» (Fiscalía del Estado, págs. 215-16).

Por otra parte, la relación entre causas y políticos imputados es volátil y compleja. 730 causas pueden implicar más de 800 imputados, considerando que, en algunos casos (los más importantes), los políticos imputados superan la decena. Pero también se da el caso de políticos implicados en más de una causa. Y hay causas en las que no es fácil identificar el partido al que pertenece el alto cargo imputado y si, en consecuencia, podría considerársele «político» o directivo profesional. Otro problema de validez en el cómputo tiene que ver con que los datos ofrecidos nos dan información de la criminalidad de los políticos en el ejercicio de sus funciones, pero no específicamente de

(10) Por ejemplo, ver El Mundo.es de 21 de julio de 2009: El PP acusa al Gobierno de usar a la Policía y la Fiscalía para «perseguirle».

la corrupción de los mismos. Las prevaricaciones y falsedades, por ejemplo, pueden hacerse con objetivos de defensa del interés público, y no con finalidades de enriquecimiento personal o de financiación partidista, aunque sea bastante inusual este supuesto. En consecuencia, de los 730 casos citados podríamos considerar, usando estimaciones basadas en los datos de la propia Fiscalía, que acabarán en autos de procesamiento y con la calificación correspondiente en el juicio oral no más del 60-70%, siendo bastante optimistas. Y de esos casos, un importante porcentaje podría no implicar corrupción en sentido estricto. Finalmente, de los casos que queden, la sentencia condenatoria no podrá ser del 100%, si atendemos a los datos de la Fiscalía, que nos indica que, por ejemplo, incluso en una fiscalía altamente especializada, como la que lleva casos de corrupción graves, de 86 sentencias, en casos en los que han intervenido, ha habido 12 absolutorias (un 14%). En suma, que de los posibles 800 imputados, al final podríamos hablar como máximo de unos 400 condenados por corrupción. ¿Cambia mucho esa cifra la calificación del problema? ¿Pasariamos con ello de tener un problema grave a tener un problema menos grave? Imposible saberlo en estos momentos, pero dudamos que para la ciudadanía ello cambiara mucho sus percepciones y actitudes, sobre todo si las absoluciones son vistas como fruto de influencia política en el ámbito judicial. Una comparación con la Italia de *Mani Pulite*, aunque la situación sea muy distinta, nos puede clarificar las cosas. El juez Gherardo Colombo, afirmó que: «desde el punto de vista judicial, *Mani Pulite* ha sido inútil, o incluso peor, contraproducente, porque el fracaso para asegurar las condenas adecuadas (de 3.200 acusados, 2.200 salieron libres por prescripción) ha reforzado la sensación de impunidad que existía en Italia antes de 1992» (*La Repubblica*, 15 de mayo de 2000, pág. 15).

Si los ya depurados datos del Fiscal General sobre corrupción política tenían, como hemos visto, algunos problemas para su interpretación adecuada, los datos generales de la memoria anual de la Fiscalía son todavía más confusos. Para empezar, como dice la propia Memoria de 2010, «uno de los principales defectos del registro de diligencias previas es su imprecisión, pues en muchas ocasiones se anotan como delictivos hechos que posteriormente se constata que no tienen ese carácter o que no se han cometido» (2010, págs. 215-16). Por ello, de las 4.000 diligencias relacionadas con delitos contra la Administración Pública (2004-09) es muy probable que apenas un 10% hayan llegado o lleguen a convertirse en acusaciones, siguiendo un cálculo aproximativo basado en los datos de la propia Fiscalía. En consecuencia, y con todas las prevenciones derivadas del método de cálculo elegido, estamos ante no más de 400 casos en 6 años que llegarían a juicio oral y de los cuales no todos acabarán con sentencias condenatorias. A ello

habría que añadir, de nuevo, que los delitos de prevaricación no siempre son delitos que expresen una actuación corrupta en sentido estricto, con lo que los casos de corrupción se reducirían aún más. Para cerca de 3.000.000 de personas trabajando en el sector público español (11) no puede considerarse, en principio, un dato preocupante esos 50-60 casos anuales. Pero ¿son esos casos todos los casos? Seguramente no, pero tampoco podemos saberlo con certeza en estos momentos.

Una comparación (con todos sus problemas metodológicos) con Estados Unidos permite comprobar que los 60-70 casos por año no son muy elevados. En 2009 se acusó de corrupción en EE.UU. a 425 empleados federales, 93 estatales y 270 locales, las condenas suelen ser superiores al 90% (12) y el número total de empleados es de 19.145.431 (U.S. Census Bureau, 2009); es decir, EE.UU. multiplica por 6,5 el número de empleados español, pero casi por 14 el número de casos anuales de corrupción, sin embargo, en el CPI de ese año EE.UU. tenía una puntuación de 7,5 y España de 6,1. En Francia, de acuerdo al *Service central de prévention de la corruption* (SCPC) (13), en los últimos 10 años la media de casos de corrupción (soborno activo y pasivo, tráfico de influencias, favoritismo en la contratación...) es de 175-220 sentencias por año; su número de empleados públicos era de 5.277.000 a 31 de agosto de 2010 (14). Nuevamente, nos encontramos con cifras que son superiores a las españolas —menos de dos veces el número de empleados y casi cuatro veces el número de sentencias— y Francia tiene, también, una puntuación ligeramente superior a España en el CPI, por ejemplo, en 2009 tuvo 6,9 y en 2010, 6,8. Finalmente, en Italia, entre 2004 y 2009, se denunciaron 21.841 casos de corrupción, lo cual da una cifra media anual de 3.640 casos (15). Cuántas de esas diligencias se transforman en sentencias condenatorias no es fácil saberlo, pero según Vanucci (2009) estarían alre-

(11) Según la Encuesta de Población Activa (EPA) de 2010 serían 3.175.900, pero los datos probablemente estén algo inflados; en todo caso sería superior a los poco más de 2.500.000 que reconoce el Boletín Estadístico de Registro Central de Personal-MAP de junio de 2009.

(12) REPORT TO CONGRESS ON THE ACTIVITIES AND OPERATIONS OF THE PUBLIC INTEGRITY SECTION FOR 2009. Public Integrity Section, Criminal Division, US Department of Justice.

(13) *Service central de prévention de la corruption* (SCPC) www.justice.gouv.fr. Consultado 7 de enero de 2011.

(14) Rapport annuel 2009-2010. <http://www.fonction-publique.gouv.fr>, consultado el 31 de agosto de 2011.

(15) Ver SAET [Servizio anticorruzione e trasparenza] (2009b), Relazione al Parlamento, Roma, November, www.innovazionepa.it/ministro/pdf/RELAZIONE_al_PARLAMENTO_del_SAEt_ottobre_2008_ott_2009.pdf (consultado 15 agosto 2011).

dedor de 376 anuales entre 2004-2006. En este caso la diferencia ya es muy sustancial, pues Italia tiene 3.400.000 empleados públicos (16), apenas un 13% más que España, pero probablemente más de seis veces el número de condenas por corrupción; no obstante, sí tiene una puntuación inferior a la española en el CPI (4,3 en 2009). En general, países con menos corrupción según los expertos tienen más detenidos por corrupción que España y un país homologable, pero con más corrupción, como Italia, multiplica por más de seis sus condenas de corrupción con respecto a nuestro país. Todos estos datos, en conjunto, nos provocan serias dudas sobre la capacidad de los datos de investigaciones judiciales para dar cuenta del nivel real de corrupción en España. Además de generar resquemores sobre la eficacia de la lucha anti-corrupción en nuestro país (si creemos las estadísticas judiciales), a pesar de las mejoras que se hayan producido en ese ámbito.

2. *La medición basada en datos de percepción*

En conclusión, que la medición de la corrupción con datos objetivos es posible (Del Monte y Papagni, 2006), pero no nos dice mucho de la importancia real del fenómeno y menos de sus efectos sociales y económicos (para lo cual habría que realizar otro tipo de análisis con dichos datos). Por ello, la segunda mejor opción es la medición de la percepción. La percepción puede ser medida entre la ciudadanía en general o entre inversionistas, empresarios y expertos. Analizaremos en primer lugar la medición en base a la *percepción de expertos*.

A. Dos índices de percepción de corrupción por expertos se han convertido en los más utilizados en trabajo empírico: el Corruption Perception Index (CPI) construido por la ONG Transparency International (TI) y la calificación de control de la corrupción publicada por Daniel Kauffmann para el Banco Mundial (WB). Ambos instrumentos agregan información de un diverso número de fuentes, que incluyen calificaciones de riesgo por países producidas por distintas consultoras de negocios, encuestas a empresarios y ejecutivos de empresas nacionales y multinacionales y encuestas a expertos. De ellos, el CPI de TI se ha convertido en el instrumento más utilizado como referencia en la medición de la corrupción internacionalmente, tanto para investigadores como para expertos, gobiernos y empresarios, además de ser una herramienta que ha contribuido a situar el problema de la corrup-

(16) Ver: *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. Unión Europea, 2008.

ción en la agenda internacional de forma muy relevante. Las razones de su éxito son múltiples, desde su fácil accesibilidad, su excelente marketing, su continuidad, su amplitud (en 2011 incluyó a 182 países), su aparente simplicidad, la presencia de un ranking comparativo, etc. (Andersson y Heywood, 2009; Lambsdorff, 1999). En dicho índice, para asegurar fiabilidad y reducir los errores de medición se siguen toda una serie de pasos (ver Lambsdorff, 2007). En concreto, según TI, para el CPI 2010 se incluyeron encuestas publicadas entre enero de 2009 y septiembre de 2010. Se usó información de 13 fuentes distintas preparadas por 10 instituciones independientes (17). Todas las fuentes miden el alcance general de la corrupción (frecuencia y/o magnitud de los sobornos) en el sector público y político y ofrecen una clasificación de países, es decir, incluyen una evaluación múltiple de varios países. El primer paso para calcular el IPC consiste en estandarizar los datos proporcionados por las fuentes individuales (es decir, traducirlos a una escala común). Para ello, utilizan lo que se denomina técnica de *matching* de percentiles, que toma en cuenta las clasificaciones de países proporcionadas por cada fuente individual. Esta técnica resulta útil para combinar fuentes con diferentes distribuciones. Si bien al emplearla se pierden algunos datos, garantiza que todas las puntuaciones permanezcan dentro de los límites del IPC, es decir, entre 0 y 10. El segundo paso consiste en someter las puntuaciones estandarizadas a una transformación beta. Esto aumenta la desviación estándar entre todos los países incluidos en el IPC y permite distinguir de manera más precisa a los países que aparentemente presentan puntuaciones similares. Por último, para determinar las puntuaciones del IPC se promedian todos los valores estandarizados de cada país (18).

Diversos autores han planteado críticas metodológicas y de eficacia a este instrumento (entre otros, Andersson y Heywood, 2009; Galtung, 2006; Johnston, 2005b, 2009; Knack y Keefer, 1995; Treisman, 2007; Wei, 2001), que podrían hacerse prácticamente extensibles a todos los instrumentos de medición basados en la percepción. Así, en primer lugar, que los datos no miden la corrupción en sí, sino que miden simplemente opiniones sobre su

(17) En el IPC 2010, las siguientes siete fuentes de información brindaron datos basados en análisis de expertos: Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Bertelsmann Foundation, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Global Insight y el Banco Mundial. Tres de las fuentes utilizadas para el IPC 2010 reflejan las apreciaciones de líderes empresariales locales acerca de su propio país: el IMD, Political and Economic Risk Consultancy y el Foro Económico Mundial.

(18) Para obtener una explicación más detallada del método del IPC, ver www.transparency.org/cpi

extensión en un país determinado. Segundo, que aunque respondan expertos y empresarios, las opiniones sobre la extensión de la corrupción pueden reflejar también estados de opinión, mediáticamente influenciados, del país correspondiente. Diversos estudios demuestran que la percepción general de la corrupción está fuertemente influida por los escándalos y la cobertura mediática del tema, de forma que el nivel real de corrupción puede no cambiar pero, al hacerse más visible, las percepciones sí cambian (Pharr & Putnam, 2000). Incluso el propio índice puede producir una cierta endogeneidad, pues malos datos previos llevan a malos datos posteriores, dado que los expertos se guían también por lo que otros expertos opinan. Tercero, que la agregación de fuentes realizada es problemática, pues las encuestas miden diferentes aspectos del fenómeno, los tamaños de las muestras son diferentes, las preguntas varían sustancialmente... Incluso si la misma encuesta se hiciera en todos los países y el grupo de población seleccionado fuera muy semejante, la interpretación de las preguntas probablemente sería diferente. A esto se añade que las fuentes a veces cambian. Ello genera un problema importante a la hora de hacer análisis longitudinales, pues es muy difícil comparar datos a lo largo del tiempo. Una puntuación de 6 hace cuatro años puede no reflejar lo mismo que una de 6 en este mismo año, dado que las fuentes usadas han variado. El propio autor del CPI ha advertido de este problema repetidamente: lo que importa es el resultado individual cada año, no el puesto en el ranking, y hay que tener cuidado con hacer comparaciones interanuales, pues a veces hay cambios en metodologías y fuentes que llevan a confusiones (Lambsdorff, 2006, pág. 83). Cuarto, que para los países en vías de desarrollo y altamente corruptos este instrumento se ha convertido en una losa para la atracción de inversiones. Si comienzan las reformas y empiezan a destapar la corrupción se producirán revelaciones de todo tipo de abusos y falta de ética, se quebrarán redes controladas y se expandirá el robo individualizado y el saqueo de última hora, las noticias se plagarán de informaciones sobre el nivel de putrefacción gubernamental y ello generará una mayor percepción de corrupción, con sus efectos sobre la inversión externa e interna. Si no comienzan, los organismos internacionales negarán las ayudas, con lo que se entrará en una trampa sin salida. Quinto, el concepto de corrupción de referencia se refiere esencialmente al soborno, no a otros tipos de corrupción también importantes y dañinos para todo tipo de sociedades. Además, se analiza el soborno solamente como un problema de demanda y no como un problema también de oferta (19). Sexto, que se genera un pro-

(19) Ante esta crítica, TI ha generado el Índice de países corruptores.

blema de «único número». Pretender con un único número conocer qué pasa en un país en un tema tan complejo como éste es muy arriesgado. No todas las regiones son lo mismo, ni todos los niveles de gobierno, ni en todas las políticas públicas hay los mismos niveles de corrupción, ni es lo mismo una corrupción sistemáticamente ligada al crimen organizado que una corrupción aislada de algunos políticos deshonestos, etc. Con ello, podemos concluir que para tomar medidas concretas en la lucha contra la corrupción se necesitan análisis mucho más micro, basados en evaluaciones de integridad por niveles de gobierno, pilares institucionales y políticas públicas.

En todo caso, algunas de estas críticas han sido comprobadas empíricamente y no siempre son ciertas. Para empezar, según Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, las percepciones, estén o no basadas en datos reales, cuentan, pues los seres humanos actúan, en gran medida, en función de ellas. Además, los datos objetivos, como acabamos de ver, expresan una realidad *de iure*, pero no *de facto*. Tercero, no hay datos que nos confirmen que existe sesgo en las evaluaciones por razones ideológicas, al menos en las encuestas por ellos analizadas. Cuarto, los efectos «halo», como el del éxito económico o la capacidad de atraer inversiones, no siempre se producen y, en la mayoría de los casos, las evaluaciones no expresan este tipo de influencias. Quinto, que el problema de la endogeneidad tampoco es algo ineludible en los estudios por ellos realizados y los expertos tienen suficiente independencia de criterio (2010, págs. 18-20). Sexto, que se diga lo que se diga, la ausencia de alternativas hace que esta fuente de medición siga siendo la más usada internacionalmente y su influencia es enorme.

Veamos ahora los datos de España en esta materia. Tras realizar un repaso longitudinal, aun contradiciendo las recomendaciones de Lambsdorff, es evidente que los datos de percepción sobre la corrupción en España, medidos por el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (IPC) (20), han ido empeorando en los últimos años, y especialmente en 2009 (ver tabla 1), tras un proceso de mejora que comienza en 1997 y alcanza sus mejores resultados en 2002 y 2004. Desde luego que, como se ve, de las 4 fuentes de 1995 a las 10 de 2005 hay mucha diferencia y es seguro que los resultados no miden lo mismo; no obstante, en los años 2007-2010 las fuentes se han mantenido y podría aceptarse, con cautelas, una comparación longitudinal.

(20) *Puntuación del IPC*. Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. *Van desde 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto)*.

TABLA 1. *España en el IPC de Transparencia Internacional 1995-2010*

Año	Puntos	Variación*	Puesto ranking	N.º países	Puesto UE 15	Puesto UE 25	N.º estudios
2011	6,2	4,5-7,3	31.º	182	12.º	14.º	9
2010	6,1	5,3-6,8	30.º	178	12.º	15.º	6
2009	6,1	5,5-6,6	32.º	180	12.º	15.º	6
2008	6,5	5,7-6,9	28.º	180	12.º	14.º	6
2007	6,7	6,2-7,0	25.º	179	12.º	12.º	6
2006	6,8	6,3-7,2	23.º	163	12.º	12.º	7
2005	7,0	6,6-7,4	23.º	159	12.º	12.º	10
2004	7,1	6,7-7,4	22.º	146	11.º	11.º	11
2003	6,9	5,2-7,8	23.º	133	11.º	11.º	11
2002	7,1	5,2-8,9	20.º	102	9.º	9.º	10
2001	7,0	5,8-8,1	22.º	91	10.º	10.º	8
2000	7,0	5,9-8,0	20.º	90	10.º	10.º	8
1999	6,6	s.d. 0,7	22.º	99	11.º	11.º	10
1998	6,1	s.d. 1,3	23.º	85	12.º	12.º	10
1997	5,9	s.d. 1,82	24.º	52	12.º	12.º	6
1996	4,31	s.d. 2,48	32.º	54	14.º	17.º	6
1995	4,35	s.d. 2,57	26.º	41	13.º	13.º	4

Hasta 1999 la variación en las puntuaciones de los diversos estudios empleados se media en desviación típica. Desde 2000 aparece el rango.

Fuente: IPC, Transparency International.

Ahora bien, hecha esta comparación, sería un enorme error llegar a la conclusión de que ahora hay más corrupción que en el año 2000. Lo que el índice expresa es, simplemente, que los expertos, empresarios y ejecutivos encuestados creen que la puntuación correcta para España, de acuerdo a lo que experimentan, leen y escuchan es, ahora, de 6,2. Este dato implica que, probablemente, las puntuaciones del lustro previo eran demasiado optimistas, dado que los casos que ahora están conociéndose y las redes que empiezan a destejarse surgen entre 6 y 10 años antes (ver caso Gürtel, Baleares, Pretoria, etc.). En resumen, sobre todo en estos últimos 6 años existe un ajuste de perspectiva dado el elevado número de casos de corrupción que se están destapando. Por ello, podemos afirmar que ahora estamos ajustando cuentas con un pasado en el que, tal vez, no se investigaba suficientemente y que generaba una percepción errónea del fenómeno. Posiblemente, los éxitos (relativos, como vimos) de la Fiscalía, con la Guardia Civil y la Policía, unidos al estallido de la burbuja inmobiliaria, estén provocando un descenso real de la corrupción en este momento, pero ello lo notaremos en unos años,

cuando los casos dejen de salir tan continuamente. Si no fuera así, y los casos de corrupción se convirtieran en algo recurrente, podríamos decir que nuestro país habría entrado en una fase de consolidación de la corrupción, y que ésta empezaría a ser más sistémica y menos excepcional.

En suma, podemos concluir considerando que, en el caso español, algunos de los problemas metodológicos de los índices de percepción antes mencionados son hasta cierto punto comprobables. El primero es el del «echo chamber», es decir, la influencia sobre los expertos de un estado de opinión convulso ante la cantidad de casos que la prensa recoge, los partidos utilizan y que la televisión magnifica con detenciones transmitidas en directo de alcaldes, altos cargos e, incluso, personajes populares (21). Sobre esto volveremos más tarde, pero si cuando surgieron los casos los expertos daban puntuación de 7 y cuando se persiguen dan de 6,1, es obvio que el conocimiento a través de los medios ha influido. El segundo, que también analizaremos posteriormente, es el de los «lag times» (Johnston, 2009). Este retraso en los tiempos se refiere a la diferente velocidad con la que operan, por una parte, los verdaderos cambios en la corrupción y, por otra, las tendencias en percepción. Una política agresiva de lucha contra la corrupción genera, ineludiblemente, escándalos que, a su vez, incrementan la percepción de corrupción. Si la política tiene éxito, la corrupción combatida se reducirá, lo cual se comprobará en índices posteriores cuando, tal vez, nuevas modalidades de corrupción empiecen a desarrollarse sin que sean en ese momento detectables.

B. En cuanto a la medición de la percepción *basada en encuestas a ciudadanos/as*, tenemos numerosas bases de datos donde analizar este fenómeno. De las encuestas disponibles, vamos a ver sólo dos modelos, los Eurobarómetros especiales sobre corrupción (números 245, de 2005, 291 de 2008 y 325 de 2009) y los barómetros del CIS, pues son los que mejor permiten medir la evolución de la percepción en estos últimos años. En general, estos indicadores funcionan bien para medir la importancia de la corrupción como problema percibido en el país, de acuerdo a la percepción de los encuestados, pero no sirven para conocer la evolución real de la corrupción, como ya previamente anticipamos. De acuerdo al Eurobarómetro Especial sobre corrupción (número 245) de 2005, publicado en 2006, hay una división clara entre norte y sur/este y oeste de Europa en estas percepciones. En el sur

(21) A ello habría que añadir la presión por la dimisión que, cuando se produce, parece que implica la aceptación de la culpa, en lugar de ser, simplemente, un acto de responsabilidad política que permite el desarrollo del proceso sin afectar al gobierno correspondiente. La judicialización de la vida política genera, muy probablemente, una potenciación de la percepción de corrupción y de la desconfianza institucional.

y el este la proporción de ciudadanos que consideran que la corrupción es un importante problema en su país es mayor que la media (la media en 2005 era de un 72%). En el Eurobarómetro sobre corrupción posterior (número 291), de 2007, publicado en 2008, la división geográfica y cultural seguía dándose, aunque en este caso la media de los que consideraban importante la corrupción subía en toda Europa a un 75%. Más tarde, en el siguiente Eurobarómetro (número 325), publicado en noviembre de 2009, la situación empeoró en general en Europa: más de tres cuartos de los encuestados consideraban la corrupción un problema importante en su país (78%). De hecho, 4 de cada 10 estaban completamente de acuerdo con la importancia del problema y sólo el 19% estaban en desacuerdo. En todo caso, a nuestros efectos, lo más importante es que en España los resultados fueron los siguientes en estos años (tabla 2):

TABLA 2. *Percepción ciudadana sobre la corrupción*

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

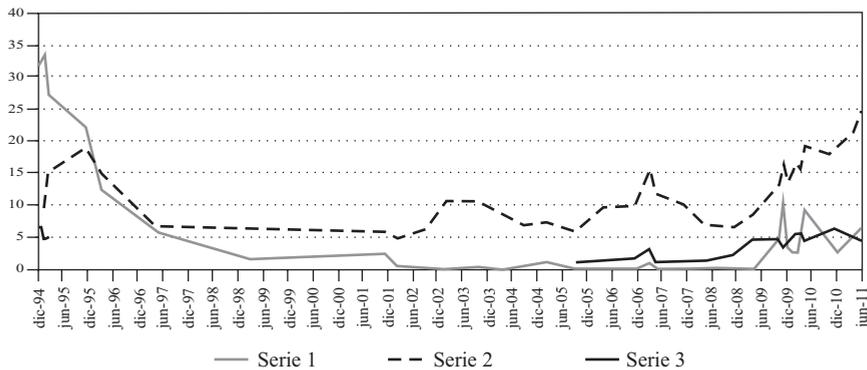
Fuente: Eurobarómetros 245, 291 y 325. EC. Unión Europea.

De acuerdo a estos Eurobarómetros, España es, junto a Italia, el país en el que más ha aumentado el número de personas que consideran importante el problema, en concreto, ha aumentado un 10% desde el otoño de 2005 al otoño de 2009. Todo ello correlaciona también con los resultados de los últimos tres barómetros del CIS de 2009 y con los de 2010-2011. En concreto, la corrupción ha vuelto a estar entre los 5 problemas considerados como más importantes por los españoles en estos barómetros, aunque a mucha distancia de los problemas económicos y el desempleo. Desde marzo de 1996 no había habido un número tan alto de personas que citaran la corrupción como uno de los tres problemas más importantes del país. Durante más de 13 años la corrupción casi nunca superaba el 1%. Pero en noviembre de 2009 (22) se llegó al 10,4% y en julio de 2011 se mantenían en un 7,4% las respuestas que incluían este ítem, llegando a estar por encima de la vivienda o la inseguridad ciudadana como problema principal de España, aunque muy alejado de los que citaban el paro o los problemas económicos. Todo ello va unido, ade-

(22) BARÓMETRO DE NOVIEMBRE, Estudio n.º 2.820, Noviembre 2009.

más, a un reforzamiento de la mala imagen de los políticos a partir del momento en que estalla mediáticamente la crisis económica (septiembre 2008), probablemente debido también a los percibidos problemas de rendimiento de esta clase política (ver gráfico 1). En el barómetro del CIS de junio de 2011 (Estudio n.º 2.905), la cifra de encuestados que considera «muy o bastante extendida» la corrupción entre los políticos era del 86,6%.

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



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

Fuente: Barómetros CIS.

Una pregunta lógica ante estos datos es la de por qué se produce este incremento en la percepción ciudadana. Creer que existe una relación entre el levantamiento parcial del secreto del sumario del caso Gürtel, por el TSJ de Madrid, en octubre de 2009, y esta mayor preocupación por la corrupción sería muy arriesgado. La suma de los efectos de campañas anticorrupción, escándalos reales o políticamente contruidos ampliamente expuestos en medios de comunicación, y la prevalencia de noticias sobre casos de corrupción en los medios de difusión escritos o audiovisuales sería la explicación más adecuada. Por ello, consideramos que la mayor percepción tiene bastante que ver con la continua presencia de estos temas en la agenda mediática (23). En

(23) Con esta afirmación no queremos decir, ni mucho menos, que la prensa sea la culpable de un estado de opinión convulso; al contrario, su papel es clave para luchar contra la corrupción y la información de los casos sin lugar a dudas necesaria.

octubre y noviembre de 2009, por ejemplo, el caso Gürtel no estuvo sólo en los telediarios, sino también en programas de entretenimiento masivos. En general, sobre todo desde mediados de la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero (en marzo de 2006 fue detenida la alcaldesa de Marbella y otras 18 personas en el marco de la operación Malaya), los temas de corrupción empezaron a tener un papel cada vez más relevante en las cabeceras de los periódicos más importantes de España (ver tabla 3).

TABLA 3. *Impacto de la corrupción en los medios (septiembre 2008-junio 2010)*

Periódicos	<i>El País</i>	<i>El Mundo</i>	<i>La Vanguardia</i>	<i>El Periódico</i>	<i>El Correo</i>	<i>ABC (Sevilla)</i>	Total 1
Economía	81 7,5%	113 9,3%	75 8,5%	61 6,7%	112 10,6%	134 12,6%	767 10,2%
Crisis	105 9,8%	129 10,6%	132 15,0%	116 12,8%	122 11,5%	119 11,2%	855 11,4%
Corrupción	195 18,2%	178 14,6%	67 7,6%	95 10,5%	33 3,1%	81 7,6%	897 11,9%
Partidos políticos	154 14,4%	189 15,5%	168 19,1%	155 17,1%	175 16,5%	176 16,6%	1189 15,8%

Fuente: Grupo de trabajo Agenda y Voto. CIS. 1. Número de noticias en portada y porcentaje sobre total.

En suma, como se puede ver en esta tabla, las noticias vinculadas a corrupción ocupan un lugar muy destacado en las cabeceras de los periódicos más importantes de España en los dos años analizados. Lógicamente, también ocupan espacio en noticias de las televisiones y radios de forma bastante semejante, eso sí, con los inevitables sesgos ideológicos. Crisis económica, más disputas partidistas, más corrupción ocupan casi el 50% de las noticias de los periódicos, lo cual explica, en gran medida, esa percepción crecientemente pesimista sobre la honestidad y eficacia de los políticos y sobre la expansión de la corrupción. En todo caso, de nuevo el ejemplo italiano es muy interesante para comparar. En Italia, durante Mani Pulite se produjo una eclosión de información sobre corrupción, lo que, como en España ahora —salvando las distancias— produjo una gran preocupación ciudadana y crecimiento de la percepción (Vanucci, 2009).

Si los primeros datos de Marbella de alguna manera ya estaban descontados en el imaginario colectivo, pues era conocida la corrupción en el Ayuntamiento marbellí, el constante goteo de otros casos y, sobre todo, la llegada

del caso Gürtel, provocó la generación de una percepción compartida, que se autorreforzaba con cada noticia, de que la corrupción política era generalizada. La irrupción de la Operación Brugal, en 2010, con todas sus ramificaciones, y que ha llevado a la imputación del Presidente de la Diputación de Alicante por fraude, cohecho, tráfico de influencias, revelación de secretos y actividad prohibida a funcionarios, o el caso ERE en Andalucía, con la imputación por tres delitos a un ex-consejero de Empleo de la Junta de Andalucía, han permitido el mantenimiento de este estado de opinión con sus correspondientes efectos sobre percepciones de expertos y ciudadanos. Finalmente, en el caso español, la alta percepción también refleja actitudes muy consolidadas que forman parte de las dimensiones más duraderas de la cultura política del país y que no son permeables a datos externos que pongan en duda tales componentes actitudinales (Montero, Gunther y Torcal, 1997).

Nuevamente, además, nos encontramos con un problema de «retraso en los efectos». Y ello por dos razones, para empezar, porque los casos que han salido en las noticias, que se han comentado en los espacios de debate y que se han investigado son casos que no comienzan en 2007, sino que provienen de aquellos años en los que la percepción era más optimista y los expertos consideraban que España estaba en el buen camino de la reducción de la corrupción, o incluso de antes. Y segundo, porque la irrupción de casos expresa precisamente una voluntad de lucha contra el problema que debería hacernos sentir más optimistas, al menos de cara al futuro.

En relación con la primera razón presentada, como se puede ver en la tabla 4, elegidos los que consideramos podrían ser los 12 casos más relevantes desde 2004, ninguno tiene su origen en los últimos cinco años (24).

Por otra parte, y en defensa de la segunda razón antes enunciada, sin perjuicio de la falta de sistematicidad, la despreocupación por la adecuada implantación y la ausencia de evaluación de sus efectos, lo que es cierto es que, desde 2004, se han tomado medidas importantes para luchar contra la corrupción (ver tabla 5).

En conclusión, un argumento esencial para considerar el problema de la disociación entre percepción y realidad es el incontrovertible hecho de que, siendo la corrupción vinculada a las actividades urbanísticas la corrupción más destacable por número de casos y cuantía de beneficios desde mediados de los años 1990, el estallido de la burbuja inmobiliaria a partir del último trimestre de 2007 ha convertido en mucho menos rentable la especulación en

(24) No se incluye el caso Blanco, pues cuando se acaba de redactar este artículo todavía no existe ni imputación del ministro. Y aun cuando finalmente hubiera imputación, los datos de las encuestas utilizadas no han podido reflejar este hecho.

TABLA 4. Casos (25) más relevantes y origen de los hechos

Casos	Comienzos de los hechos
Operación Malaya (Marbella)	Al menos desde 1992 en que Roca comienza a actuar como asesor de urbanismo. Con anterioridad a la Operación Malaya, ya existían más de treinta procesos penales iniciados a raíz de diversas actuaciones.
Caso Funespaña (Ayto. Madrid)	El caso de la privatización de la funeraria madrileña tiene diligencias previas de 1999. Ya se dictó sentencia condenatoria en octubre de 2009 por TS a un ex concejal.
Caso Faycán (Ayto. Telde)	El caso comienza con la anulación de órdenes de pago del ejercicio 2003. Están implicados el ex alcalde y tres concejales (una fallecida al caer de un edificio).
Operación Poniente (Ayto. de El Ejido)	El alcalde imputado y detenido (junto a más de 20 personas) conocido como <i>El Chato</i> , lleva en el cargo desde 1991, ya fue expulsado del PP en 2005.
Caso Lanzarote (Ayto. Yaiza, Teguiuse)	Sobre todo surgen a partir de la aprobación de la moratoria turística del año 2000. El ex Presidente del Cabildo, Dimas Martín, ha entrado en prisión ya tres veces, la última en 2007.
Caso Estepona (Ayto. Estepona)	El alcalde imputado y detenido junto a otras 24 personas. Todo comienza en 1995 con la llegada del GIL al gobierno de la ciudad, en 2003 el alcalde detenido se alió con ex miembros del GIL para gobernar.
Casos Baleares 1 (Implican a toda la cúpula de Unió Mallorca; son el Caso Domenge, el Caso Son Oms, Caso Peaje y Caso Plan Territorial de Mallorca)	Son Oms comenzó a fraguarse en la década de los 90, Caso Domenge es de junio de 2005, Caso Peaje comienza en junio de 2004, y el Plan Territorial se aprobó en diciembre de 2004, en la anterior legislatura del Consell.
Casos Baleares 2 (Implican a la anterior cúpula del PP de Baleares; hay diez causas penales en las que instituciones y políticos del Gobierno de Matas y alcaldes del PP están implicados, como caso Andratx, caso Palma Arena...)	El caso Andratx ya comienza a aportar hechos delictivos en 2000. El resto comienzan en 2003 con la llegada al gobierno balear de Matas.

(25) Sólo casos de corrupción política, no se incluyen casos esencialmente del sector privado, como Ballena Blanca, SGAE, Millet o Forum Filatélico. Seleccionados por su repercusión mediática y la gravedad de los hechos.

Casos	Comienzos de los hechos
Caso Fabra (Presidente de la Diputación de Castellón)	La querrela inicial es de 18 de diciembre de 2003.
Caso Gürtel (más de 90 personas imputadas)	El origen de la trama es de 1992-93 y su consolidación se produce tras la llegada al gobierno nacional del PP y la expansión de contactos.
Caso Pretoria (21 imputados, entre ellos el ex alcalde de Santa Coloma de Gramanet, un ex diputado y otros ex altos cargos de la Generalitat)	La operación Pallaresa se consuma en Santa Coloma de Gramanet durante los años 2001-2005, la operación Badalona se desarrolla en Badalona entre 2002 y 2004, y la Operación Niesma se realizó en San Andrés de Llavaneras (Barcelona) entre 2003 y 2007.
Caso Brugal. Once detenciones en la segunda fase. Entre los arrestados se encontraban el Presidente de la Diputación Provincial de Alicante, tres concejales de la localidad de Orihuela y varios empresarios	Los primeros acuerdos corruptos comienzan en 1991, con compra de votos y siguen durante años con recalificaciones fraudulentas, compra de televisiones locales y adjudicaciones de contratos de recogida de basuras.
Caso ERE. El fraude se produce en la inclusión de falsos prejubilados en los expedientes de regulación de empleo de las empresas beneficiadas de un fondo especial. La investigación interna ha detectado 183 prejubilaciones irregulares en un total de 5.982 casos analizados, lo que supone el 3,06% del total. Imputado un ex consejero, el ex director general de Trabajo y varios concejales y ex alcaldes	Las inclusiones fraudulentas empiezan al poco de crearse el fondo en 2000.

Fuente: Elaboración propia.

dicho ámbito. La quiebra de diversas empresas promotoras y constructoras lo evidencia, así como el parón objetivo en dicho mercado y sus terribles efectos sobre el desempleo. En suma, siguiendo la famosa ecuación de Klitgaard (1998), se ha reducido el monopolio (los alcaldes ya no pueden pactar y celebrar convenios urbanísticos con la libertad de antes), se ha reducido la discrecionalidad (se supone que la Ley del Suelo y las adecuadas normas autonómicas lo conseguirán), se han aumentado los controles y se han reducido enormemente los beneficios, en consecuencia, la corrupción en este ámbito tiene que haber disminuido al menos desde comienzos del segundo trimestre de 2008, cuando los datos de la crisis eran ya demoledores (caen precios

TABLA 5. *Principales medidas de prevención y lucha contra la corrupción*

Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (2006).
Ley 5/2006, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.
Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2007).
Registro de Actividades de los altos cargos y la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado.
Código Ético de los empleados públicos, incluido en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público.
La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, y el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, que regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional, y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.
Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2006).
Ley de Contratos del Estado (Ley 30/2007).
Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (vigente hasta el 27 de junio de 2008) y, más tarde, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
Fiscalía especial de delitos ecológicos y urbanísticos.
Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, una unidad especializada en delitos urbanísticos.
Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente.
Disolución del Ayuntamiento de Marbella (abril 2006).
Fiscalía Anticorrupción: se procedió a la reforma del artículo 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, mediante Ley 24/2007, de 9 de octubre.
Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
Nueva ley de financiación de partidos, la Ley Orgánica 8/2007.
Nuevo Código Penal, Ley 5/2010, de 22 de junio.
Ley 10/2010, sobre prevención de lavado de capitales y financiación del terrorismo.
Ratificación el 28 de abril de 2010 de la Criminal Law Convention on Corruption, del Consejo de Europa.
Ratificación el 1 de junio de 2006 de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción.

Fuente: Elaboración propia.

de la vivienda usada, sube la tasa de morosidad, el paro se dispara, cierran agencias inmobiliarias constantemente...). La pregunta que surge ahora es la de si, reducidos los incentivos para la corrupción en el ámbito urbanístico, no surgirán nuevas áreas o se reforzarán áreas de riesgo ya existentes —como los contratos de recogida y eliminación de basuras—, donde el ánimo depredador pueda seguir siendo satisfecho.

En resumen, las encuestas de percepción ciudadana son esenciales para comprobar concretamente la percepción de corrupción, pero no expresan de forma precisa la realidad del fenómeno. En todo caso, dado que expresan lo que la ciudadanía cree, son clave para el conocimiento de la situación en cada país. Las encuestas de percepción por expertos sí son más precisas, pero, sobre todo, nos indican adecuadamente, en términos ordinales, la mayor o menor gravedad del problema existente en torno a tres o cuatro grandes categorías.

3. *Las encuestas de victimización*

Al final, ante las dificultades que, como vemos, tiene la medición de la corrupción basada en percepciones, una última posibilidad es acudir a la ciudadanía y preguntarle si ha sido víctima de un soborno en los últimos meses. Nuevamente, tenemos que reconocer que este tipo de medida tiene numerosos déficits. En primer lugar, el abono de un soborno es delito, de forma tal que muchas personas aunque lo hayan hecho no están dispuestas a reconocerlo. Segundo, que aunque se asegure anonimidad en la encuesta, a veces se temen represalias, sobre todo en Estados no democráticos. Tercero, que lo que se entiende por corrupto e, incluso, por cohecho no es lo mismo en todas las culturas e, incluso, en coyunturas económicas o sociales diferentes dentro del mismo país. Cuarto, que en ocasiones puede usarse para expresar un malestar contra al gobierno o la Administración, por un trato que se considera injusto, aunque en realidad no haya habido cohecho en sentido estricto.

El instrumento más conocido en España para conocer este nivel de victimización es el Barómetro Global de Corrupción, elaborado por Gallup para Transparency International. Este instrumento es la única encuesta de opinión pública con cobertura mundial sobre las perspectivas y experiencias relacionadas con la corrupción. En tanto sondea al público en general, ofrece un indicador sobre cómo se percibe la corrupción a nivel nacional y qué se piensa sobre las iniciativas contra la corrupción. Sobre todo, a nuestros efectos, permite medir las experiencias de las personas sobre corrupción durante

el último año (26). En 2010 se incluyeron 86 países, a diferencia de los 69 analizados en 2009, con una muestra de 1.000 personas por país.

Los datos de victimización en los últimos seis años en España (ver tabla 6) (27) son bastante semejantes a los de otros países europeos (ver tabla 7) que tienen niveles de percepción bastante menores. En todo caso, son bastante bajos, aunque en 2010 ha habido un extraño aumento difícil de explicar, salvo que el clima general de descontento lleve a interpretar mucho más rigurosamente conductas que antes se toleraban. También es cierto que puede explicarse por cambios en la metodología de la encuesta (28).

TABLA 6. *Porcentaje de personas que reconocieron haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España en los años 2004, 2005 y 2006, 2007, 2009 y 2010*

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

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparency International.

No obstante, sí es cierto que existen algunas pequeñas diferencias de matiz entre las áreas donde se producen los sobornos. Así, en España, en 2009 y 2010, según los encuestados, los sobornos a la policía son prácticamente inexistentes, 1%-2%, los sobornos en el área educativa, sanitaria, tributaria y judicial apenas llegan al 2%-3% y los sobornos en el área urbanística y de permisos de construcción suben hasta el 3%-6%. Es decir que, como era de prever, aparece el área urbanística como el espacio privilegiado para la corrupción en España (29). En todo caso, los datos de victimización de España, como los de Portugal, no son muy coherentes con la percepción de corrupción (ver tabla 7).

(26) Ver www.transparencia.org.es

(27) En la Encuesta del CIS 2701, de 2007, ante la pregunta de «si le exigieron algún tipo de comisión», el 95,9 afirmó que no, sólo un 1,9 respondió afirmativamente.

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

(29) Ver Barómetro Global de la Corrupción, Transparency International, 2009, 2010.

TABLA 7. *Porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y países de Europa Occidental y su relación con la percepción*

	2009	2010	Puntuación en CPI	Eurobarómetro 2009. Acuerdo con: «Corrupción es un problema importante en mi país»
Austria	2%	9%	7,9	61%
Rep. Checa	11%	14%	4,6	88%
Dinamarca	1%	0%	9,3	22%
Finlandia	2%	2%	9,2	51%
Francia	2%	7%	6,8	73%
Alemania	2%	2%	7,9	75%
Grecia	18%	18%	3,5	98%
Hungría	14%	24%	4,7	96%
Holanda	2%	2%	8,8	51%
Italia	10% (30)	13%	3,9	83%
Polonia	4%	15%	5,3	81%
Portugal	2%	3%	6,0	93%
R.U.	3%	1%	7,6	74%
Rumanía	14%	28%	3,7	93%
<i>España</i>	<i>2%</i>	<i>5%</i>	<i>6,1</i>	<i>88%</i>

Fuente: Barómetro Global TI, CPI-TI y Eurobarómetro 325.

III. CONCLUSIONES

Como creemos haber podido demostrar, la corrupción es un fenómeno muy difícil de medir y los resultados obtenidos deben ser considerados con muchas cautelas. En España no existen estadísticas específicas sobre delitos de corrupción, aunque las mejoras evidentes en la estadística judicial nos permiten hacer algunas inferencias y sacar algunas conclusiones tentativas. La primera es que la lucha contra los delitos de corrupción ha mejorado claramente en España a partir de la reorganización de la fiscalía, con la aparición de una fiscalía especializada en urbanismo y medio ambiente, la extensión territorial de la Fiscalía Anticorrupción y el desarrollo de cuerpos policiales más especializados como la UDEF, la UDYCO (ambos en la Policía Nacional) o la Unidad de Delitos Urbanísticos de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil; el análisis de los sumarios, las acusaciones y sentencias nos muestra que existe ya un conocimiento cada vez más preciso

(30) Datos de 2007, no los hay de 2009.

de los mecanismos usados por las redes corruptas y una capacidad de investigación muy sofisticada. Los números indican que los procesos abiertos son cada vez mayores y que la policía y guardia civil tienen una capacidad operativa cada vez mayor. Mayor competencia, unida a profesionalidad, imparcialidad y apoyo político, genera mayor control. En suma, mayores detenciones y causas abiertas no indican un crecimiento de la corrupción, sino una mayor capacidad y voluntad de lucha. Será importante analizar en el futuro si hay cambios, como es de prever, en la naturaleza de la corrupción española, dejando de ser los delitos vinculados a actividades urbanísticas los más destacables. Probablemente la contratación de obra pública y las subcontrataciones de servicios públicos ocupen su lugar.

Los datos de las encuestas de percepción utilizadas mayoritariamente en España, tras comprobar su relación con las encuestas de victimización y los datos objetivos nos muestran dos problemas muy típicos de estos instrumentos de medición; por una parte, el efecto cámara de resonancia, en el que la percepción está muy influida por las noticias en los medios, la propia campaña anticorrupción gubernamental y el ambiente de crisis y pesimismo que favorece la aceptación de noticias negativas. Por otra, el efecto retardo, por virtud del cual la percepción no sigue en paralelo el desarrollo real del fenómeno, sino que va siempre tarde; si las medidas anticorrupción generan numerosas detenciones y escándalo político esto es interpretado como incremento de corrupción, cuando podría ser que la campaña lo que esté consiguiendo es la reducción real del problema. A todo ello es inevitable añadir, en la percepción ciudadana, la pervivencia de una desafección institucional duradera, que da por descontada la amplia existencia de políticos y funcionarios corruptos, y frente a la que los datos más objetivos afectan poco, sobre todo los que pondrían en riesgo esas creencias.

Para que un nivel de corrupción sea sistémico es preciso que se den tres rasgos (Vanucci, 2009): 1. Todas o casi todas las actividades públicas están orientadas a la recolección de sobornos. 2. Todos o casi todos los servidores públicos están implicados en unas redes invisibles, reguladas por códigos no escritos y una asignación de roles y tareas, para la recolección de sobornos y su distribución. 3. Todos o casi todos los actores privados en contacto con las organizaciones públicas conocen las reglas del juego y están dispuestos a pagar sobornos para obtener los beneficios derivados de ello. Las encuestas de victimización tienen limitaciones metodológicas graves, pero unidas al CPI y a los datos objetivos, nos ayudan a dar una respuesta claramente negativa a la pregunta sobre si la corrupción en España es sistémica. La Administración española, sobre todo en la Administración General del Estado, es, por el momento, bastante inmune a las epidemias de corrupción, lo cual no quiere

decir que lo sea siempre si no se mantienen y mejoran los sistemas de mérito en el acceso al empleo público y se intensifican los de transparencia, control y rendición de cuentas. Este hecho, unido a los datos objetivos existentes, hace que tengamos que afirmar que la corrupción pública en España es, ante todo y a tenor de los datos disponibles, corrupción en el nivel político y no en el nivel administrativo, por lo que no podemos hablar de corrupción sistémica.

Finalmente, es preciso insistir en que del análisis de una parte importante de las causas abiertas, de los sumarios existentes en los que ha sido levantado el secreto y de las sentencias ya dictadas, se saca la conclusión de que la inmensa mayoría de los casos de corrupción existentes se han producido en el nivel local, más aún, los casos autonómicos han tenido ramificación local casi siempre (ej., caso Gürtel, caso Palma Arena...). Y de ellos, a su vez, la mayoría han estado conectados a aspectos urbanísticos y de construcción (ver Iglesias 2007; Jiménez, 2009a).

Tras todo este análisis, podemos concluir que la medición rigurosa de la corrupción y su análisis adecuado exigen dar un nuevo paso. Los métodos existentes nos acercan a una realidad aproximada pero no nos pueden bastar. La información judicial no nos dice cuánto de corrupción queda aún sin investigar y si con los casos actualmente existentes estamos ante un problema leve o grave. La percepción está, como hemos indicado, muy afectada por factores culturales y mediáticos. La victimización responde sólo a un tipo de corrupción y está también influida por factores culturales y contextuales. En suma, es necesario acudir a evaluaciones de integridad sistemáticas, holísticas y comprensivas, institución por institución, pilar por pilar del sistema social, económico y político, en el nivel nacional, autonómico y local y, en el futuro, también por políticas públicas relevantes. A partir de dichas evaluaciones tendremos información no sólo de los riesgos de corrupción, sino también del sistema de incentivos, existente y deseable, para la integridad y decencia de nuestra sociedad y de nuestros gobiernos. Finalmente, una labor sistemática de mejora continua, mediante el *benchmarking* y las mejores prácticas nacionales e internacionales, nos permitirá generar barreras sólidas frente a la corrupción e incentivos para el buen gobierno.

IV. BIBLIOGRAFÍA

ANDERSSON, P. S. y HEYWOOD, P. (2009): «The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption», *Political Studies*, vol. 57, 746-767.

- ANECHIARICO, F. y JACOBS, J. B. (1996): *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press, Chicago.
- ARNDT, C. y OMAN, C. (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre of the OECD, París.
- BABBIE, E. (1995): *The Practice of Social Research* (7.^a ed.), Wadsworth, Belmont, CA.
- BAUHR, M. *et al.* (2010): *Perceptions of Corruption in Sweden*, QoG Working Paper Series 2010: 8.
- COSTAS-PÉREZ, E., SOLÉ-OLLÉ, A. y SORRIBAS-NAVARRO, P. (2011): *Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability. Evidence from Spanish Mayors*. Documentos de Treball de l'IEB 2011/9.
- DE GRAAF, G. (2007): «Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption», *Public Administration Quarterly*, 31 (1): 39-86.
- DEL MONTE, A. y PAPAGNI, E. (2006): «The Determinants of Corruption in Italy: Regional Panel Data Analysis», *European Journal of Political Economy* [online]. Available from: <http://ssrn.com/abstract=903991>.
- DI TELLA, R. y SCHARGRODSKY, E. (2002): «Political and Economic Incentives during an Anticorruption Crackdown», documento on line, disponible en www.utdt.edu/eschagr/political%20and%20Economic%20Incentives.pdf
- ESTEFANÍA, J. (ed.) (2010): *Informe sobre la democracia en España/2010*. Fundación Alternativas, Madrid. Se puede consultar on-line en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>
- FISCALÍA DEL ESTADO (2010): *Memorial*. Ministerio de Justicia, Madrid.
- GALTUNG, F. (2006): «Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indexes», en SAMPFORD, CH., SCHACKLOCK, A., CONNORS, C. y GALTUNG, F. (eds.) (2006): *Measuring Corruption*, Ashgate, Aldershot.
- GÓMEZ FORTES, B., PALACIOS, I., PÉREZ YRUELA, M. y VARGAS MACHUCA, R. (2010): *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Ariel, Barcelona.
- HEIDENHEIMER, A. J., JOHNSTON, M. y LEVINE, V. T. (1989): *Political corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- HEIDENHEIMER, A. J. y JOHNSTON, M. (2002): *Political corruption: concepts and contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- HORNUNG, R. (2010): «Prosecution of corruption: the Baden-Wurttemberg (Germany) example», en Proceedings of the Seminar: «Effective Means of Investigation and Prosecution of Corruption», OECD, October, 2010. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/14/47588859.pdf>
- IGLESIAS, F. (ed.) (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, F. (2007): «El impacto de la corrupción en la democracia», en J. ESTEFANÍA (ed.), *Informe sobre la democracia en España/2007*, Fundación Alternativas,

- Madrid, 201-229. Se puede consultar on-line en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>
- JIMÉNEZ, F. (2008): «Un balance la lucha contra la corrupción política», en J. ESTEFANÍA (ed.), *Informe sobre la democracia en España/2008*, Fundación Alternativas, Madrid, 185-238. Se puede consultar on-line en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>
- JIMÉNEZ, F. (2009a): «Building Boom and Political Corruption in Spain», *South European Society and Politics*, Volume 14 Issue 3: 255-272.
- JIMÉNEZ, F. (2009b): «Spain», en *Global Corruption Report 2009*, Cambridge University Press, Cambridge.
- JOHNSTON, M. (2005a): «Es posible medir la corrupción, pero ¿podemos medir la reforma?», *Revista Mexicana de Sociología*, 67, núm. 2 (abril-junio, 2005): 357-377.
- JOHNSTON, M. (2005b): *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- JOHNSTON, M. (2009): *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF 2, OCDE, París.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Paper 5430*, September 2010, Development Research Group, The World Bank, Washington D.C.
- KLITGAARD, R. (1988): *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- KNACK, S. y KEEFER, PH. (1995): «Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures», *Economics and Politics*, 7 (3): 207-27.
- LAMBSORFF, J. G. (1999): *Corruption in empirical research - a Review*, Transparency International Working Paper.
- LAMBSORFF, J. G. (2006): «Measuring Corruption - The Validity and Precision of Subjective Indicators (CPI)», en C. SAMPFORD, A. SHACKLOCK, C. CONNORS y F. GALTUNG (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot, Ashgate.
- LAMBSORFF, J. G. (2007): «The Methodology of the Corruption Perception Index 2007», Transparency International, Berlín. Disponible en www.transparency.org/content/download/23965/358196.
- LAPUENTE, V. (2009): «Problemas institucionales y corrupción», en ESTEFANÍA, J. (ed.), *Informe sobre la democracia en España*, Fundación Alternativas, Madrid.
- MISHLER, W. y POLLACK, D. (2003): «On Culture Thick and Thin: Toward a Neo-Cultural Synthesis», en D. POLLACK y J. JACOBS (eds.), *Political Culture in Post-Communist Europe*, Ashgate, Londres.
- MONTERO, J. R., GUNTHER, R. y TORCAL, M. (1997): «Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Dissatisfaction», *Studies in Contemporary International Development*, 32 (3): 124-160.

- PHARR, S. J. y PUTNAM, R. D. (2000): *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- REMLER, D. K. y VAN RYZIN, G. (2011): *Research Methods in Practice. Strategies for Description and Causation*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- ROBINSON, M. (1998): «Corruption and Development: An Introduction», en M. ROBINSON (ed.), *Corruption and Development*, London, Frank Cass, págs. 1-14.
- ROTHSTEIN, B. (2011): *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago.
- SAMPFORD, CH., SCHACKLOCK, A., CONNORS, C. y GALTUNG, F. (eds.) (2006): *Measuring Corruption*, Ashgate, Aldershot.
- SANDHOLTZ, W. y KOETZLE, W. (2000): «Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade», *International Studies Quarterly*, 44 (1), 31-50.
- SCHLEIFER, A. y VISHNY, R. W. (1993): «Corruption», *Quarterly Journal of Economics*, 108: 599-617.
- SOLIMANO, A. (2008): «La corrupción: motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo», en Andrés SOLIMANO, Vito TANZI y Felipe DEL SOLAR, *Las Termitas del estado*, Fondo de Cultura Económica-CIGLOB, Chile.
- THOMPSON, J. B. (2001): *El escándalo político*, Paidós, Barcelona.
- TORCAL, M. y MAGALHAES, P. C. (2010): «Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo», en TORCAL, M. (ed.), *La ciudadanía europea en el siglo XXI*, CIS, Madrid.
- TREISMAN, D. (2007): «What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-national Empirical Research», *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2007, 10: 211-44.
- UNDP (United Nations Development Program) and Global Integrity (2008): *A User's Guide to Measuring Corruption*, Oslo, UNDP Oslo Governance Center. Disponible on line en www.lulu.com/content/2523351.
- URQUIZA, J. M. (2006): *Corrupción municipal. Por qué se produce y cómo evitarla*, Almuzara, Córdoba.
- VANUCCI, A. (2009): «The Controversial Legacy of “Mani Pulite”: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies», *Bulletin of Italian Politics*, vol. 1, No. 2, 2009, 233-64.
- VILLORIA, M. (2006): «Spain», en *Global Corruption Report, 2006, Transparency International*, Pluto Press, London.
- VILLORIA, M. (2007): «Spain», en *Informe Global de la Corrupción, 2007, Corrupción en sistemas judiciales*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires.
- VILLORIA, M. (2008): «Spain», en *Global Corruption Report, 2008, Transparency International*, Cambridge University Press, Cambridge.
- VILLORIA, M. (2010): «Corrupción: la amarga verdad», en ESTEFANÍA (ed.), *Informe sobre la democracia en España 2010. Contra la desafección*. Fundación Alternativas, 2010: 81-105.
- WEBER ABRAMO, C. (2007): *How Much Do Perceptions of Corruption Really Tell Us?*, Economics Discussion Papers 2007-19 [online]. Available from: <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers>.

- WEI, S.-J. (2001): «La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (21), mayo-agosto: 83-95.
- WILLIAMS, R. (ed.) (2000): *The Politics of Corruption*, vol. 4, London, Edward Elgar.