

## **Estudio de las medidas contra la corrupción de los partidos políticos en España.**

Josu Ahedo Ruiz

Josu.ahedo@unir.net

UNIR (Universidad Internacional de la Rioja)

**Resumen:** la corrupción política es una lacra que azota a España. Los ciudadanos demandan una regeneración del ejercicio político para combatir los vicios. En España la aprobación de la ley de transparencia ha suscitado interés, pero la falta de independencia del órgano que ha de garantizarla conlleva que no vaya a ser determinante. El estudio de las medidas tomadas en algunos países como Nueva Zelanda, Hong Kong, Botswana, Singapur, Georgia, confirman que es posible eliminarla. El índice de transparencia que cada año publica Transparencia Internacional es el que sirve para medir la evolución en esta lucha. Este organismo ha realizado algunas recomendaciones para nuestro país. No obstante, los partidos políticos en España han propuesto algunas medidas, pero el análisis de las mismas resalta que para el éxito quedan algunas cuestiones relevantes por llevar a cabo.

**Palabras clave:** corrupción, transparencia, índice de transparencia, partidos políticos, ética pública.

### **JOSU AHEDO RUIZ**

Licenciado en Filosofía, Ciencias Políticas, Derecho y graduado en Comunicación. Doctor en Filosofía. Desde el 2012 es Vicerrector de Estudiantes y de Calidad Académica de la UNIR. Imparte docencia en asignaturas de ciencias políticas, metodología de investigación, sistemas de partidos y consultoría política. Pertenece al grupo de investigación de Observatorio de derecho comparado para la regeneración democrática de la UNIR y ha centrado su investigación principalmente en el liderazgo político y la participación ciudadana.

#### **1. La transparencia como mejora de la percepción de la corrupción.**

En la actualidad, la transparencia es una de las características que más demandan los ciudadanos en la gestión pública. Sin embargo, lo que entienden los partidos políticos por transparencia no coincide generalmente con lo que, en realidad, se solicita por parte de los ciudadanos. En este punto, Han (2013) señala que, concretamente, lo que se exigen es una transparencia del precio, es decir, conocer en qué gastan el dinero recaudado a través de los impuestos los gestores de la administración pública. Además, subraya que este asunto es más significativo que la información acerca de cuestiones del político sobre su sueldo u otros gastos de carácter personal. Esta reflexión es substancial porque los políticos perciben que la necesidad de informar sobre su actividad de gestión es sinónimo de transparencia, mientras que los ciudadanos se refieren más bien a cómo gastan los representantes políticos el dinero de todos. Por tanto, no se trata exclusivamente de que los ciudadanos tengan acceso a la información. Esto, siendo necesario, es insuficiente. También es pertinente la diferencia que advierte Mora (2012) entre la transparencia real y la verosímil, es decir, entre la que existe y la

que se afirma que existe, pero que no coincide con la realidad. De este modo se podría distinguir entre una transparencia *oficial* –aquella que se alega que existe o que se desea que sea tal- y la real. Por tanto, conviene indicar que la ley suscita un sentido de la transparencia que se puede quedar en un mero ámbito formal, o sea, en el papel porque lo relevante es lo que realmente se logre que depende más de la voluntad política.

En suma, el concepto de *transparencia* implica un doble sentido en función de sobre quién se ponga el énfasis. El primer sentido, si lo propio es el emisor, el político, la transparencia se refiere a informar sobre cada actuación pública. Sin embargo, por su parte existirá una cierta cerrazón debido a la desconfianza hacia los ciudadanos al desconocer cómo utilizarán la información. Por lo que no cabe esperar que la apertura sea total. El segundo sentido, centrado en el emisor, el ciudadano, que cabe que ambicione conocer más de lo que el político esté dispuesto a desvelar. De modo que es prioritario que la actuación del gestor político sea totalmente abierta y se pueda estar al corriente de los entresijos de cada una de las actuaciones públicas del político.

Al respecto, Zaldívar (2006) subraya el doble papel que ha de ejercer la transparencia en la función pública. Por un lado, disuadir al funcionario público para que no cometa delitos por el temor a ser descubierto y, por otro lado, otorgar a los ciudadanos los medios para detectar la corrupción y las herramientas para poder combatirla. Asimismo, el concepto de *transparencia* tiene como dos vertientes, uno, el acceso a la información que pone el énfasis en la persona que informa y, segundo, la rendición de cuentas que lo sitúa en el interés del ciudadano acerca de qué es lo que realmente ansían conocer. Según lo apuntado se puede concluir que lo que el ciudadano entiende por transparencia es rendición de cuentas y, sin embargo, el político se refiere a no obstaculizar el acceso a la información.

La diferencia entre estos dos conceptos es clave y en ella está la cuestión más relevante, en mi opinión. La rendición de cuentas obliga al gestor a explicar cómo actúa, en cambio, el acceso a la información supone dejar a disposición del político la elección de la información que considere más interesante, con la obligación añadida de atender a los requerimientos de los ciudadanos. Sin embargo, la rendición de cuentas no es tan del agrado del político porque culmina con una valoración subjetiva del ciudadano sobre cómo ha desempeñado su gestión.

Además, la rendición de cuentas tiene dos aspectos: transparencia y control. El primero, requiere mejorar el acceso a la información de los ciudadanos e incluirlo como un derecho fundamental, cuestión que ha esquivado la actual ley de transparencia en España. El segundo, prever algunos mecanismos además del voto, que se ejerce cada cuatro años, que faciliten el control de los ciudadanos. Uno de ellos es la remoción del cargo público a mitad de la legislatura mediante votación por referéndum, propuesta que ha sido incluida en su programa electoral para las elecciones andaluzas del próximo 22 de marzo del 2015 por el partido político de Podemos. No obstante, este poder no está presente en los textos legislativos de las principales economías mundiales. Sin embargo, algunos Estados de EEUU sí contemplan este mandado revocatorio. De todas maneras, sí que está incluido en algunos textos de otros países, como es el caso del artículo 72 de la constitución ratificada en Venezuela por Hugo Chávez en 1999 y en Ecuador con el artículo 26 de la constitución aprobada en 1998 o en Colombia en la constitución de 1993, artículo 103. También en Belice en la constitución de 2008.

Actualmente, la falta de transparencia se considera como antesala de la corrupción, de modo que un gobierno abierto y transparente es caracterizado como poco corrupto. Esto

conlleva el reciente esfuerzo por transformar la administración pública con instituciones más abiertas. Sin embargo, no es correcto equiparar la ausencia de transparencia con una actitud corrupta en sí misma. En este proceso es apreciable la firmeza de la ONG Transparencia Internacional<sup>1</sup>, fundada en 1993, por combatir la corrupción de los países, para lo cual publica una medición de la misma a través de un ranking. Desde 1995 año a año publican el índice de percepción de la corrupción en el que evalúan a los países. El valor que mide este índice es una escala de 0 a 100, basada en la documentación extraída de varias fuentes de instituciones independientes especializadas en análisis sobre la gobernabilidad y el entorno de negocios. Principalmente son: el barómetro Global de la Corrupción<sup>2</sup>, el índice de Fuentes de Soborno (IFS)<sup>3</sup>, el informe Global de la Corrupción (IGC)<sup>4</sup>, las evaluaciones del Sistema Nacional de Integridad (SIN)<sup>5</sup> y la transparencia en los Informes Presentados por las Empresas (Transparency In Corporate Reporting, TRAC)<sup>6</sup>. A pesar del esfuerzo por lograr la objetividad en la medición se trata de un índice con marcado carácter subjetivo, lo que implica la dificultad en evaluar el nivel de corrupción en términos absolutos. Además, del índice de percepción de la corrupción que se ha señalado, la ONG Transparencia Internacional también desarrolla otro complementario denominado *Índice de Fuentes de Soborno* que clasifica a los países que exportan en función de la percepción que se tiene de las empresas más significativas que realizan operaciones a nivel internacional, midiendo la perspectiva de oferta de soborno.

En este punto, conviene sugerir que la medición objetiva de la corrupción implicaría fijar unos indicadores de corrupción como número de delitos o de causas judiciales, número de representantes políticos implicados en las tramas de corrupción, cantidad de dinero desfalcada o número de personas involucradas. No obstante, esto entrañaría una doble dificultad: dar un valor diferente a los distintos delitos, tarea no sencilla, y otra también complicada obtener esa información de modo fidedigno. Empero, hay experiencias de índice objetivos basados en datos como el número de denuncias realizadas cada año (Buscaglia, 2001) o en el número de noticias en los medios de comunicación sobre situaciones de corrupción (Morris, 1991).

Respecto al modo de medir la corrupción, Villoria y Jiménez (2012) establecen tres; el primero, objetivo mediante el número de denuncias de corrupción y los otros dos subjetivos. El primero, a través de encuestas sobre la percepción a inversores nacionales y extranjeros, expertos y a los ciudadanos; el segundo, con encuestas de victimización, es decir, preguntando a los ciudadanos sobre sus experiencias directas en el pago de sobornos o en las extorsiones que sufren de parte de funcionarios del Estado. La realidad es que actualmente la corrupción se mide más apoyándose en índices subjetivos que evalúan la percepción, dada la dificultad de establecer datos objetivos.

Ciertamente, la reciente ley de transparencia en España era necesaria porque era uno de los pocos países en Europa que había retrasado demasiado la aprobación de esta normativa. Con todo, la entrada en vigor de la misma no implica obligatoriamente que se logre de modo automático una mayor transparencia, ya que los estudios confirman que no hay una relación directa entre la aprobación de la ley y el crecimiento de la transparencia. *Access Info Europe*

---

<sup>1</sup> <http://www.transparencia.org.es/>

<sup>2</sup> <http://gcb.transparency.org/gcb201011/>

<sup>3</sup> <http://bpi.transparency.org/bpi2011/>

<sup>4</sup> <http://www.transparency.org/research/gcr>

<sup>5</sup> <http://www.transparency.org/whatwedo/nis>

<sup>6</sup> [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency\\_in\\_corporate\\_reporting\\_as\\_sessing\\_the\\_worlds\\_largest\\_companies](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_in_corporate_reporting_as_sessing_the_worlds_largest_companies)

realizó un análisis sobre el proyecto de ley de transparencia española aplicando los indicadores del *Global Right to Information Rating* que confirman una puntuación de 68 puntos sobre 150, lo que supondría que esta ley quedaría en la posición 72 de 95 países<sup>7</sup>. Por tanto, es preocupante que el esfuerzo por dotar a España de una ley de transparencia puede ser escaso ya que no alcanza ni siquiera el mínimo exigido por el Consejo de Europa en el convenio sobre Acceso a Documentos públicos<sup>8</sup>.

Entre las lagunas a destacar de este instrumento legislativo cabe señalar que no satisface las demandas de los ciudadanos porque lo que verdaderamente demandan es la rendición de cuentas de cómo se lleva a cabo la gestión de los políticos. Una de las cuestiones esenciales ausente en esta ley es que no se considera como un derecho fundamental, lo cual ha suscitado críticas entre los expertos (Piñar, 2014). Asimismo, la eficacia de la ley radica en que haya un buen sistema de almacenamiento de los datos. Otra insuficiencia es que el organismo que ha de velar por el cumplimiento de la misma, denominado por la ley como *Consejo de Transparencia y Buen gobierno* está adscrito al ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, por lo que no es un órgano independiente. Esto entronca con la advertencia de dos expertos de la organización de Transparencia Internacional como son Jeremy Pope y Frank Vog (2000) que afirman que las entidades que los países instituyen para luchar contra la corrupción están excesivamente politizadas, lo que impide que logren los objetivos previstos. En esta cuestión, advierten que los motivos por los que carecen de la eficacia que cabe esperar son: suelen estar demasiado controlados por los *amos* políticos y carecen del personal adecuado para realizar esta tarea (Pope y Vog, 2000). Por ello abogan para que estas entidades se caractericen por tener credibilidad, actuar con transparencia y ser audaces. Además, indican que las dos actividades en las que existe más corrupción son la edificación de obras públicas y la defensa nacional.

En suma, es preciso subrayar que la transparencia no es únicamente un valor ético del ciudadano, exigible para los responsables políticos, sino que es una forma de gobernar. La persona es ética y, por tanto, su actuación ha de corresponder a su ser. El comportamiento transparente es aquel que no esconde nada y depende de la libre voluntad. Por tanto, si un gobierno quiere ser transparente puede conseguirlo, pero son los acontecimientos los que realmente deben dirimir si hay voluntad política o si lo que existe es un interés de mejorar la percepción de corrupción, soslayando el núcleo del problema.

## **2. Claves internacionales para la superación de la corrupción.**

En este punto no es sencillo implantar una vía generalizada a seguir que resulte definitiva para erradicar la lacra de la corrupción, pero sí se pueden exponer aquellas notas significativas de los países que más están avanzando en esta lucha. En cualquier caso, es prioritario advertir que, dada la envergadura de este propósito, se requiere una clara estrategia en la que estén involucrados diferentes actores. El compromiso de este objetivo no debe recaer únicamente en los actores políticos, ya que es ineludible la implicación de la sociedad civil. Por tanto, es un error considerar que el éxito depende únicamente de la voluntad política o de los legisladores que son quienes tienen la responsabilidad de encontrar medidas punitivas que extirpen este

---

<sup>7</sup> <http://www.rti-rating.org/index.php>

<sup>8</sup> [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_consejo\\_europeo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf)

mal. Evidentemente, en este empeño es indispensable la cooperación de los políticos, los ciudadanos y los funcionarios de la administración pública.

No cabe duda de que irremediamente la corrupción está presente en la vida pública de cualquier institución. Por desgracia, es un vicio que no es fácil anular, aunque sí es posible reducir. Cualquier medida encaminada a este objetivo requiere delimitar correctamente el concepto de *corrupción* que, por otro lado, ha sido objeto de numerosas investigaciones. Según Villoria y Jiménez (2012) las tres notas que deben caracterizarlo son: el abuso de poder, el beneficio privado y el incumplimiento normativo. En relación a esto, Heidenheimer (1970) distingue tres tipos de corrupción: la negra, que radica en el acuerdo unánime de los dirigentes políticos, los ciudadanos y la opinión pública para castigar estas prácticas delictivas; la blanca, en la que hay rechazo a ciertas prácticas, pero no se considera necesario que sean sancionadas y la gris, en la que existe tal conformidad entre los actores políticos, sociales y los ciudadanos.

Además, hasta el momento la fórmula propuesta por Klitgaard (1997) para definir este concepto es la más aceptada. Este autor concibe la corrupción como la suma del monopolio en la toma de decisiones más la discrecionalidad menos la rendición de cuentas. Por consiguiente, medidas que supongan abandonar el monopolio en la toma de decisiones o la discrecionalidad de la misma contribuirán a la mejora de la calidad democrática. En este ámbito están todas las decisiones en cuestiones urbanísticas cuya potestad depende del pleno de cada ayuntamiento y que esto provoca el monopolio en la toma de decisiones y la discrecionalidad de las mismas. También es precisa la diferenciación entre corrupción y escándalo político que señalan Canel y Sanders (2006), dado que lo que los ciudadanos perciben es el escándalo, pero para que un caso de corrupción se convierta en escándalo supone una extensa cobertura mediática.

No obstante, el empeño por terminar con la corrupción ha de ser firme y no se debe reducir solo a la aplicación formal de un plan, es imprescindible una estrategia, es decir, unos objetivos claros. La diferencia entre estrategia y plan es relevante porque la primera tiene que ver con qué se quiere realizar y el plan es más bien cómo y cuándo se quiere ejecutar, o sea, hace más referencia a un cronograma de las acciones a realizar, secuenciadas en el tiempo. Sin duda, lo importante son los objetivos y esto tiene que ver con la estrategia, que a su vez está en consonancia con la voluntad política. En definitiva, la estrategia es la que guía el plan.

En la decisión por eliminar este mal es pertinente recalcar que la vía penal no es la solución definitiva, ya que conviene también arbitrar medidas a nivel preventivo. Ruiz-Rico (2014) afirma que el derecho no es la respuesta más eficaz para combatir la corrupción, ya que es necesario un código ético con obligaciones para lograr el compromiso del estamento político para actuar con ejemplaridad, puesto que no todo acto que comporta corrupción es punible. En este sentido, Villoria y Jiménez (2012) distinguen entre las acciones sancionables por el derecho penal y otras por el administrativo, pero algunas no son más que reprochables en atención a una ética pública. Respecto a la vía judicial, la Comisión Europea (2014) indica un doble objetivo, común a todos los países: el primero, aumentar la eficiencia y celeridad de los procedimientos y, el segundo, reforzar los instrumentos de lucha contra la corrupción, basada en una más clara definición de los delitos y de las sanciones que en algunos casos deberán ser más elevadas. Unido a medidas relacionadas con la mejora de la vía judicial es preciso también evitar las facilidades para cometer actos de corrupción que en su mayoría dependen de los defectos del sistema y de la organización del Estado.

La pertinencia de analizar las medidas tomadas en los países que aparecen en los primeros puestos de la lista de Transparencia Internacional facilitará entresacar algunas conclusiones

que pueden contribuir a determinar cuáles deben ser los pasos a seguir para acabar con la corrupción. Entre los países a destacar está Nueva Zelanda que promulgó en 1994 un modelo normativo internacional conocido como la *Fiscal Responsibility Act*, basada en la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos. También en Reino Unido se aprobó la *Bribery Act*, en 2010, que ha sido denominada como la más dura del mundo<sup>9</sup>. En esta línea enérgica también se ha situado Alemania. Según un informe de la OECD ambos países se sitúan a la cabeza de esta lucha para acabar con la corrupción<sup>10</sup>. Evidentemente, una normativa clara y dura va restringir los delitos de corrupción, pero la característica común a estos países que se han tomado en serio esta batalla es la constitución de diferentes órganos independientes cuya misión es supervisar que se cumple la ley.

Se va a tratar de destacar algunas organizaciones. Según Pope y Vog (2000) en Hong Kong la entidad de ICAC cuenta con tres departamentos, el de operaciones que investiga y procesa a los infractores; el de prevención de la corrupción que analiza los procedimientos del sector público y el de Relaciones Comunitarias que infunde valores positivos en la juventud y ofrece sugerencias a las asociaciones empresariales con la preparación de códigos de conducta. También en Australia en 1989 se crea la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) cuyas principales funciones estaban señaladas en la Ley aprobada un año antes de la Comisión Independiente contra la Corrupción. Las funciones son: investigar y denunciar las conductas corruptas en el sector público, prevenir la corrupción a través de asesoramiento y asistencia, y educar sobre la corrupción y sus efectos.

Botswana, en 1994 aprobó la Ley contra la corrupción y los delitos económicos y estableció una entidad encargada de supervisarla, en concreto, la *Dirección de Corrupción y Delitos Económicos*. Esta entidad lleva a cabo la investigación de denuncias y presuntos delitos, la educación del público y la mejora de los procedimientos de lucha contra la corrupción dentro de los organismos públicos. También, existe otro aspecto reseñable como la posibilidad de los ciudadanos de informar a este órgano de casos de corrupción. Asimismo, esta entidad también realiza análisis de los procedimientos de otras instituciones para detectar posibles corruptelas o advertir mejoras viables de aplicación. Se observan dos cuestiones primordiales que la caracterizan, la primera, la independencia de la misma frente al poder político y, la segunda, la concienciación como elemento fundamental de la estrategia implementada. Por tanto, la táctica empleada va seguida de una campaña de sensibilización en la que unen fuerzas tanto este órgano como los medios de comunicación.

Singapur es otro país a tener en cuenta. Una novedad con respecto a lo apuntado es que el director de la oficina de *Investigación de la Corrupción* reporta información directamente al primer ministro. Además, está protegido porque ante un posible caso de remoción de su cargo puede vetar esa decisión el presidente del Parlamento. Esta entidad realizó un arduo esfuerzo, para ello implementó una política de tolerancia cero y optimizó los procesos<sup>11</sup>. En otro país como India ha surgido otra novedad que consiste en la colaboración de la sociedad civil, promoviendo unas auditorías sociales que radican en que son los propios ciudadanos los que solicitan información para luego dirimir si hay o no corrupción.

---

<sup>9</sup> <http://www.bmaj.cl/pdf/Informe%20UK%20Bribery%20Act.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/antibriberyannrep2012.pdf>

<sup>11</sup> [http://www.eldefinido.cl/actualidad/mundo/2711/Asi\\_se\\_le\\_gana\\_a\\_la\\_corrupcion\\_los\\_casos\\_de\\_Georgia\\_y\\_Singapur/](http://www.eldefinido.cl/actualidad/mundo/2711/Asi_se_le_gana_a_la_corrupcion_los_casos_de_Georgia_y_Singapur/)

Georgia a partir de 2003, como consecuencia de la revolución de las rosas, que valió para colocar un nuevo gobierno, el cual contó con un amplio apoyo en las urnas, debido a su promesa de combatir la corrupción<sup>12</sup>. Este objetivo pronto tuvo su reflejo ya que en 2010 Transparencia Internacional colocó a Georgia en el primer lugar de los países que habían reducido el nivel de corrupción y, en el segundo lugar, en cuanto a la percepción pública de la efectividad en la lucha contra esta lacra. Cabe mencionar que uno de los principales factores que influyó para que todo esto fuera posible, fue la voluntad política de lograr este cambio.

Entre las medidas llevadas a cabo se pueden destacar las siguientes:

*Tabla 1: medidas del gobierno de Georgia para combatir la corrupción.*

Reformar el cuerpo policial, se despidió a 16 mil policías y se contrató gente nueva recién graduada de la universidad, con mejores salarios.
Se instauró un sistema de tolerancia cero contra los sobornos, con inspectores encubiertos que vigilaban que los oficiales cumplieran su deber.
Se comenzó a arrestar a toda persona que se comprobase que estaba siendo corrupta, incluso autoridades.
Se aprobó una reforma tributaria que bajaba los impuestos para promover el crecimiento económico y mejorar la eficiencia del sistema de recolección de impuestos.
Se les subió el salario a los funcionarios después de reemplazar el 80% del personal. Los procesos de selección fueron eficientes y transparentes.

Fuente: elaboración propia (International Development Association or The World Bank, 2012)

Según la Comisión Europea (2014) La CPC es la Comisión para la prevención de la corrupción, organismo encargado de la combatir este vicio. A lo largo del año realiza más de 1000 estudios o investigaciones, entre ellas verificar el patrimonio y los intereses de los principales dirigentes de los partidos políticos más relevantes. Este esfuerzo ha servido para destapar el extraño enriquecimiento de algunos de esos mandatarios políticos. En Rumanía, el órgano que combate este fenómeno es la Dirección Nacional de lucha contra la corrupción (DNA) que realiza investigaciones y actuaciones procesales no partidistas en casos de denuncia de corrupción a políticos, miembros de la judicatura y también en otros sectores. Un dato significativo es que en los últimos siete años, este órgano ha procesado a más de 4.700 personas, resultando condenados por sentencias definitivas aproximadamente 1500, muchos de ellos cargos de muy alto nivel. El éxito se debe al personal que trabaja en esta entidad, puesto que, además, de los fiscales, que supervisan las investigaciones, también hay policía judicial, así como expertos en economía, finanzas y tecnologías de la información. En Letonia, la *Oficina para la prevención y lucha contra la corrupción* (KNAB) adopta labores de investigación, incluido el control de la financiación de los partidos, con educación y prevención. Para el desarrollo de esta tarea este órgano cuenta con acceso a las bases de datos bancarias y tributarias y con policías experimentados. En Croacia la *Oficina de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada*, adjunta a la Oficina del Fiscal General del Estado (USKOK) ha desarrollado numerosas investigaciones, muchas de las cuales han terminado con procesamientos, incluso de altos cargos electos o designados (Comisión Europea, 2014).

El análisis de las diferentes estrategias adoptadas por los gobiernos de los países señalados confirma que la eficacia de estas entidades requiere unas características concretas:

<sup>12</sup>[http://www.eldefinido.cl/actualidad/mundo/2711/Asi se le gana a la corrupcion los casos de Georgia y Singapur/](http://www.eldefinido.cl/actualidad/mundo/2711/Asi_se_le_gana_a_la_corrupcion_los_casos_de_Georgia_y_Singapur/)

Tabla 2: Resumen de las estrategias anticorrupción.

El respaldo del gobierno y de las diferentes autoridades nacionales.
Autonomía operativa para poder investigar.
Acceso a la información y contar con facultades para interrogar a testigos.
Estar dirigidas por personas de gran integridad.

Fuente: elaboración propia (Pope y Vog, 2000, 8)

En resumen, la nota común a estos países que han combatido con éxito la corrupción radica en una voluntad firme amparada en un órgano que nace con esa función, de carácter independiente y con libre acceso a la información. En el fondo, se trata de que exista una clara voluntad política que permita dotar a un órgano de las herramientas necesarias para terminar con la corrupción. En España no hay indicios de que se haya afrontado con garantías de éxito esta lucha, puesto que la corrupción no es un delito tipificado como tal en nuestro Código Penal. Tampoco existe un censo oficial de casos de corrupción, sino delitos relacionados con el significado de la palabra corrupción, tales como cohecho, malversación, prevaricación o tráfico de influencias (Laguna, 2013). Además, la ley de transparencia no se ha implementado un órgano encargado de eliminar la corrupción. Otro de los factores que no permite la esperanza de lograr erradicarla es la insuficiencia de las medidas de los partidos políticos, ya que carecen de credibilidad porque no se han adoptado a nivel interno.

### 3. El caso de España

La corrupción política en nuestro país ha afectado a la calidad de la democracia y, principalmente, a la percepción de falta de transparencia que los ciudadanos advierten en los partidos políticos y en la gestión de lo público. Según los datos del índice de transparencia el segundo país que más ha aumentado la percepción de corrupción en el 2013 es España, solamente superado por Siria<sup>13</sup>. En 2002, España estaba en el puesto número 20, lo que indica que ha retrocedido 10 puestos en los últimos diez años. Esta situación puede tener su explicación en el hecho de que España carece de los indicadores que midan la corrupción política (Jiménez y Villoria, 2008). Nieto (2007) afirma que el nivel de corrupción pública de un país se debe medir por la proporción entre las irregularidades conocidas y las sancionadas.

Rubiales (2007) aporta una enumeración descriptiva de cómo funciona la corrupción en nuestro país:

“la corrupción funciona hoy a través de concursos amañados, facturas sobrevaloradas o falsas, mercancías que se pierden, siniestros simulados, alteración de documentos, aceptación de productos inadecuados, pedidos inexistentes, concesiones fraudulentas, permisos, recalificaciones urbanísticas y un caudaloso río de dinero negro que se mueve sin dejar huellas por paraísos fiscales y transacciones electrónicas amparadas por el secreto bancario y la complicidad interesada entre corruptos y corruptores” (p. 236).

El problema de fondo es que la corrupción se ha convertido en sistémica, al menos así la perciben los ciudadanos (González, 2000). Aun así, la corrupción percibida por los ciudadanos es mayor que la que existe en la realidad (Villoria, Jiménez, 2012). Un estudio realizado por

---

<sup>13</sup>[http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_la\\_corrupcion\\_en\\_el\\_mundo\\_durante\\_2013](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_la_corrupcion_en_el_mundo_durante_2013)

Elena Costas-Pérez, Albert Solé-Ollé, Pilar Sorribas-Navarro (2011), investigadores del Instituto de Economía de Barcelona, indica que la corrupción se ha debido a la particular normativa del suelo que supone que sean los representantes políticos los facultados para negociar la revalorización del suelo. Por ello, afirman que los actos de corrupción más alarmantes son irregularidades normativas relacionadas, en su gran mayoría, con cuestiones urbanísticas. Al respecto, Guillamón, Ríos y Oliva (2011) concluyen que los alcaldes progresistas son más transparentes que aquellos gobernados por conservadores porque están más convencidos de la importancia de elaborar medidas de transparencia. Desde 2008 Transparencia Internacional España realiza un índice de transparencia de los ayuntamientos basado en 80 indicadores distribuidos en cinco ámbitos: información general, relaciones con los ciudadanos, económico-financiero, contrataciones de servicios y urbanismo y, por último, gestión de materias públicas. Sin duda, esta publicación es un estímulo para que los ayuntamientos mejoren su posición en el ranking, regenerando su transparencia en cuanto a la gestión (Lizcano, 2010).

La situación de nuestro país ratifica la necesidad de implantar una estrategia para pelear contra la corrupción. No obstante, en este empeño Jiménez y Villoria (2008) señalan que es prioritaria una cuestión de carácter cultural, puesto que es imprescindible un cambio social dado que la ciudadanía no sanciona electoralmente estas conductas. Por tanto, según Villoria (2006) la corrupción preocupa cuando el ciudadano considera que le afecta a la vida personal y familiar o pone en peligro la estabilidad política y económica, y ninguno de esos supuestos se han dado en los últimos 10 años. Además, la situación democrática española, excesivamente controlada por los dos grandes partidos, sofoca el interés de los ciudadanos por aportar en el espacio público (Transparency International, 2012).

En el análisis que realiza Transparencia Internacional España destaca dos características que entorpecen esta lucha. Primero, el modelo de burocracia weberiana de la Administración central que favorece el clientelismo. Segundo, el descrédito de los partidos políticos por su falta de transparencia, su negativa a la rendición de cuentas en la gestión interna, su excesiva profesionalización, la aceptación de la oligarquía y la falta de compromiso para luchar contra la corrupción, sobre todo, de puertas para adentro. Al respecto, propone una batería de medidas que se han de adoptar para iniciar una lucha eficaz:

*Tabla 3: medidas propuestas por Transparencia Internacional España para combatir la corrupción.*

Promover un gran pacto nacional de lucha contra la corrupción entre gobierno, partidos, ONGs, sindicatos, asociaciones empresariales y medios de comunicación
La financiación de los partidos y un órgano independiente que realice la supervisión
Cambios en el sistema electoral, principalmente listas abiertas.
Democracia interna de los partidos.
Evitar la alta politización del Consejo General del poder Judicial y del Tribunal Constitucional.
Plan estratégico de gobierno abierto.
Evitar el nombramiento y cese discrecional en la Administración pública.
Mejorar la coordinación entre el órgano central y los autonómicos.
Aprobar una ley de protección al denunciante de corrupción, que no está contemplado en la ley de transparencia.
Regular la actividad de los lobbies según la guía de la OCDE.

Fuente: elaboración propia (Transparency International, 2012, 13-14).

Por tanto, la situación puede cambiar si los partidos políticos iniciarán una política de transparencia en su organización interna que se transluciera a las instituciones. Este es un paso

necesario para constituir un gran pacto nacional contra la corrupción, pero que no sea *papel mojado*, sino una declaración de intenciones real y, en definitiva, eficaz.

#### 4. Medidas de los partidos políticos contra la corrupción

Se ha señalado que la primera condición para la eficacia de la lucha contra la corrupción estriba en la fuerte voluntad que ratifique la decisión de eliminarla. Sin embargo, también se ha resaltado que en España esta lucha se ha iniciado tímidamente y no con la consistencia que cabe esperar. La razón de fondo es que los dos partidos mayoritarios cuentan con altos dirigentes que están imputados en causas judiciales y que han sido los tribunales los que han provocado esta situación. La duda que existe entre una gran mayoría de ciudadanos es si este tipo de andanzas fraudulentas se conocían en el seno de los partidos y a pesar de ello se han consentido. Por tanto, la pertinencia de un análisis de las principales medidas contra la corrupción nos permitirá instaurar las claves de este combate y averiguar si efectivamente cabe albergar algún rayo de esperanza. En este sentido, las diferentes medidas se pueden clasificar en varias líneas:

Tabla 4: Clasificación de las medidas de los partidos políticos para atajar la corrupción.

Los abusos de la profesionalización de la política.
Reforma de la ley electoral
La transparencia
Mejora de la administración pública
Incorporación de delitos y sanciones.
Financiación de los partidos políticos
Independencia del tribunal de cuentas y de los altos cargos

Fuente: elaboración propia.

El análisis de las propuestas públicas contra la corrupción, ubicadas en la web de los partidos políticos, permite extraer conclusiones interesantes. En cuanto a cómo evitar las consecuencias negativas provocadas por la profesionalización de la política, se han advertido las siguientes posturas:

Tabla 5: Medidas para evitar excesos de la profesionalización de los políticos; partidos minoritarios.

	<b>UPyD</b>	<b>Ciudadanos</b>	<b>IU</b>	<b>Podemos</b>
<b>Aforamiento</b>	Supresión	Eliminación	Renuncia	Igualdad ante la ley
<b>Limitación cargo</b>	Dos legislaturas	Dos legislaturas. Cuatro en distinto nivel administrativo	Dos legislaturas	Dos legislaturas
<b>Incompatibilidades</b>	Recomendaciones Consejo de Europa	No dos cargos de forma simultánea	Impedir las puertas giratorias	Puerta giratoria: 10 años
<b>Dedicación</b>	Exclusiva	Exclusiva	Exclusiva	Exclusiva

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los partidos mayoritarios las medidas son las siguientes:

Tabla 6: Medidas para evitar excesos de la profesionalización de los políticos.

	PP	PSOE
<b>Aforamiento</b>	No dice nada	No se pronuncia
<b>Limitación cargo</b>	No se aprobó la propuesta <sup>14</sup>	No más de tres mandatos consecutivos.
<b>Incompatibilidades</b>	Puerta giratoria: 2 años después de abandonar el cargo	Puerta giratoria: 5 años después de dejar el cargo
<b>Dedicación</b>	Exclusiva	Exclusiva

Fuente: elaboración propia.

La pertinencia de recuperar la honradez en la política enlaza con la perspectiva actual en la que los ciudadanos observan que los políticos han convertido su profesión en un negocio, soslayando el bien común (Rubiales, 2007). Es importante resaltar que no hay unanimidad en cuál es la actuación más correcta en cuanto a la inclusión para quienes están imputados en una causa judicial. El PSOE afirma que los imputados no deberían estar en las listas, al igual que Ciudadanos y UPyD. Mientras que el PP razona que debería excluirse a los condenados con sentencia firme. En cuanto a la transparencia, hay una apuesta unánime por la publicación de las cuentas de los altos cargos. En este punto, Podemos denuncia el enriquecimiento ilícito de los cargos públicos y estima la pertinencia de proponer medidas para conseguir que esto no ocurra. En cuanto a los gastos de representación, el PP se pronuncia y señala que se privará a los cargos de las tarjetas de crédito. Por tanto, parece que hay un sentir generalizado para limitar el gasto discrecional de los representantes políticos en el ejercicio de su cargo, tema que ha sido motivo de algunos escándalos presentes en los medios de comunicación.

La otra cuestión relevante de la que se pueden extraer consecuencias es la financiación de los partidos.

Tabla 7: Medidas de los partidos políticos en cuanto a la financiación de los partidos.

UPyD	Ciudadanos	IU	Podemos	PP	PSOE
La financiación ilegal es un delito	Reducción significativa de las donaciones de personas físicas	La financiación ilegal es un delito	No admite la concesión de créditos de entidades bancarias	Prohibición de donaciones de personas jurídicas.	La financiación ilegal es un delito

Fuente: elaboración propia.

La actitud común es la necesidad de una nueva ley de financiación de los partidos. Por lo general, existe la creencia de que esta cuestión es una de los motivos que han provocado la falta de transparencia en los partidos políticos y que ha inducido a diversas actuaciones no toleradas por los ciudadanos. Sin embargo, esta unanimidad contrasta con la ausencia de concreción de una necesidad real respecto al gasto excesivo de los partidos políticos, fundamentalmente para hacer frente al coste de una campaña electoral. En este sentido, Podemos realiza una apuesta por la reducción drástica en los gastos de las campañas electorales, pero no especifica la cantidad, por lo que puede parecer más bien una medida populista, ya que es una reivindicación que está presente en la calle.

El estudio de las diferentes medidas propuestas por los partidos políticos son muy válidas y probablemente eficaces, pero en nuestro país falta una estrategia global para abordar este

<sup>14</sup> En el último congreso del partido se debatió esta cuestión, pero finalmente no fue aprobada.

asunto que preocupa en gran medida a los ciudadanos. El PP, actual partido en el gobierno del país, ha abogado por un gran pacto nacional contra la corrupción. Sin embargo, los partidos políticos no se han querido sumar a esta iniciativa por la desconfianza hacia la misma y porque lo consideraban más un lavado de imagen que un empeño estable con medidas consensuadas. Lo cierto es que el debate sobre esta cuestión en el Congreso de los diputados evidenció la gran distancia existente entre los partidos políticos, incapaces de acordar medidas concretas que cuenten con el respaldo unánime de todos los partidos.

Por tanto, se destaca la insuficiencia de las medidas, debido sobre todo al soslayo de una adecuada estrategia. En realidad, no parece que esta sea la táctica llevada a cabo por los países analizados que han luchado con éxito contra esta lacra. Por tanto, si se tuviera que realizar una valoración global de las diferentes medidas habría que ser cauto porque sí que hay un interés por detener esta tendencia negativa que se ha adueñado de algunos representantes políticos. No obstante, probablemente no vayan a resultar definitivas porque ningún partido propone normas a nivel interno para vivir en su propio partido, aunque sí que algunos como el PSOE han establecido un código ético que debe ser respetado por sus representantes. Sin embargo, en este ámbito es necesario avanzar mucho más porque según Núñez (1996) la ética de nuestro sistema democrático no se caracteriza por ser de deberes, sino de derechos.

Además, otra razón que no conlleva confiar plenamente en estas decisiones es que los partidos políticos no estiman la conveniencia de la constitución de un órgano independiente cuya misión sea únicamente la lucha contra la corrupción. En este punto, se ha advertido que la eficacia de este órgano radica en su independencia del poder político, aspecto que no cumple el *Consejo de Transparencia*, órgano arbitrado a tal efecto en la ley de transparencia española. Por último, una cuestión relevante también desarrollada en los países que han culminado con éxito un proceso eficaz contra la corrupción son las medidas para la prevención de estos delitos a nivel educativo. Este asunto no puede ser olvidado, a pesar de que los partidos políticos no hayan puesto demasiado interés. También es pertinente reseñar que un estudio de la Fundación Alternativas elaborado por Gonzalo Rivero Rodríguez y Pablo Fernández-Vázquez (2011) concluye que analizado el periodo entre 2003 y 2007 no parece existir penalización electoral por los escándalos de corrupción.

Sin duda, esta batalla contra la corrupción demanda verdaderos líderes políticos que aparquen sus preferencias, incluso la tiranía del poder anclada en las campañas electorales y con una clara visión de futuro se empeñen por dotar a nuestro sistema de las herramientas precisas para denostar estas prácticas viciosas. También es pertinente añadir un control externo al ejercicio de la democracia y esto puede lograrse con la participación ciudadana. En este punto, la apertura de los partidos es muy tímida, dado que sienten miedo a otorgar el poder a los ciudadanos. Rubiales (2007) destaca que se ha impuesto un principio perverso que considera que el ciudadano no está preparado todavía para la toma de decisiones y que debe permanecer en los profesionales de la política. Esto es una muestra más de la necesidad de un fuerte liderazgo político.

Estamos, por tanto, ante un momento histórico en nuestro país y merece la pena no desperdiciar esta ocasión propicia que la realidad nos brinda. En este sentido, Rubiales (2007) aporta una clave porque “no se trata sólo de instaurar un sistema político mejor, sino de lograr que la gente sea mejor, única garantía de que también será mejor la democracia” (p. 260). En el fondo, falta diálogo en nuestro sistema, que es la nota que debe caracterizar el buen gobierno (Rodríguez-Arana, 2006). También es precisa una recuperación de los valores que

deben cimentar la democracia porque si no se opta por una regeneración de la misma, se reconstruirá un sistema ilusorio que acabará cediendo y desmoronándose.

## 5. Conclusiones.

La corrupción es una lacra que asola nuestro país, pero acentuada por la aparición de escándalos en la presa protagonizados por algunos políticos en el ejercicio de su profesión. Se ha advertido que esta percepción no es del todo real, pero la situación se ha agravado por la falta de medidas adoptadas por el gobierno y también por los partidos políticos. En este sentido, la nueva ley de transparencia es insuficiente porque no considera el acceso a la información como un derecho fundamental y hay serias dudas de que el órgano habilitado para la lucha contra ella sea totalmente independiente. Además, la distinción apuntada entre transparencia y rendición de cuentas también manifiesta la escasez de medidas diseñadas ya que en la ley de transparencia se ha obviado la cuestión de la rendición de cuentas.

La dificultad para la medición objetiva del índice de transparencia no supone depreciar el ranking que realiza la organización Transparencia Internacional. La elaboración del mismo, aunque con un cierto cariz subjetivo, muestra que España ha bajado su posición, lo que está en consonancia con lo acontecido en estos últimos años. En nuestro país falta una clara estrategia para combatir la corrupción, característica de todos los países que están logrando serios avances en este tema. El análisis de las medidas que han sido eficaces en estos países permite concluir que el éxito radica en una firme voluntad por terminar con la corrupción, arbitrando medidas que se cumplan bajo la potestad de un órgano independiente, constituido a tal efecto. Además, es necesario que este órgano tenga acceso a la información y pueda realizar su trabajo de investigación sin impedimentos del poder político.

Según la organización de Transparencia Internacional un punto clave en España para evitar la corrupción es la mejora de la transparencia en el funcionamiento de los partidos políticos y la consecución real de una democracia interna en ellos. Por tanto, llama la atención que no haya un acuerdo unánime entre los partidos y que, además, esta cuestión sea utilizada como baza electoral. Mientras no exista una clara voluntad política será complicada la eliminación de este mal que asola en nuestro país. La cuestión sobre la financiación de los partidos carece de una sintonía común en los partidos.

## Referencias bibliográficas

- Buscaglia, E. (2001). An analysis of judicial corruption and its causes: An objective governing-based approach, *International Review of Law and Economics*, 21(2): 233-449.
- Canel, M.J y Sanders, K. (2006). *Morality Tales. Political Scandals and Journalism in Britain and Spain in the 1990s*. Nueva Jersey: Hampton Press.
- Comisión Europea, (2014). *Informe de la comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*. Bruselas.
- Han, B. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona, Herder.

- González, J. (2000). *La ética en la Administración pública*. Madrid, Cuadernos civitas.
- Guillamón, M.D. Ríos, A.M. y Vicente, C. (2011). Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados. *Auditoría Pública*, nº 55, pp. 109 – 116.
- Heidenheimer, A. J. (1970). *Political Corruption: Readings in comparative Analysis*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- International Development Association or the World Bank. (2012). *Fighting Corruption in Public Services. Chornicling Georgia's Reforms*. Washington, the World Bank.
- Jiménez, F. y Villoria, M. (2008). Percepción social de la corrupción en España. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº. 12, 2008, pp. 169-183.
- Klitgaard, R. (1997). Cleaning Up and Invigorating the Civil Service, *Public Administration and Development*, 17(5), pp. 487-509.
- Laguna, A. (2013). La percepción de la corrupción, factor mediatizante de la de democracia. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 8, n.º 1, pp. 79-98.
- Lizcano, J. (2010). Corrupción y transparencia: el ámbito municipal, *Economía Exterior*, (54), pp. 137-144.
- Mora, J.J. (2012). Accountability electoral: ¿elecciones como mecanismo de rendición de cuentas? *Sistema*, 228, pp. 97-117.
- Morris, S. (1991). *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Nieto, A. (2007). *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- Nuñez, L. (coord). (1996). *Ética Pública y Moral Social*. Madrid: Noesis.
- Pope, J. y Vog, F. (2000). Entidades más eficaces para luchar contra la corrupción, *Finanzas y Desarrollo*, 6-9.
- Rodríguez-Arana, J. (2006). *El buen gobierno y la buena Administración de Instituciones Públicas*. Pamplona: Aranzadi.
- Rubiales, F. (2007). *Políticos. Los nuevos amos*. Córdoba: Almuzara.
- Villoria, M. y Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos, *Reis*, 138, pp. 109-134.
- Villoria, M. (2006). *La Corrupción Política*. Madrid, Síntesis.
- Transparency International. (2012). *Sistema de Integridad Nacional de España: Resumen Ejecutivo*. [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es)
- Piñar Mañas, J. L. (2014). Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista catalana de dret públic*, Núm. 49, pp. 1-19.

Ruiz-Rico, G. (2014). La lucha contra la corrupción desde el Estado constitucional de derecho. La legislación sobre financiación de partidos políticos en España. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 7, 223-248.

Zaldívar, A. (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México, Porrúa.