

Fundación **BBVA**

# Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España

Francisco Alcalá Agulló  
Fernando Jiménez Sánchez

Informes 2018

Economía y Sociedad

**Los costes económicos  
del déficit de calidad institucional  
y la corrupción en España**



# **Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España**

Francisco Alcalá Agulló  
Fernando Jiménez Sánchez

Primera edición, octubre 2018

© Los autores, 2018

© Fundación BBVA, 2018  
Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao  
[www.fbbva.es](http://www.fbbva.es)

Copia digital de acceso público en [www.publicacionesfbbva.es](http://www.publicacionesfbbva.es)

Al publicar el presente informe,  
la Fundación BBVA no asume responsabilidad alguna  
sobre su contenido ni sobre la inclusión en el mismo  
de documentos o información complementaria  
facilitada por los autores.

Edición y producción: Editorial Biblioteca Nueva, S. L.

ISBN: 978-84-92937-75-2

# Índice

|  |    |
|--|----|
| <b>AUTORES</b> .....   | 9  |
| <b>RESUMEN / SUMMARY</b> .....   | 11 |
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....  | 13 |
| <b>1. INSTITUCIONES, BIENESTAR Y DESARROLLO ECONÓMICO</b> .....  | 15 |
| 1.1. Distintas facetas de la calidad institucional .....   | 16 |
| 1.2. Algunos resultados empíricos .....  | 18 |
| <b>2. CALIDAD INSTITUCIONAL Y CORRUPCIÓN PERCIBIDA</b> .....   | 21 |
| 2.1. Indicadores e interpretaciones .....  | 21 |
| 2.2. Análisis comparativo para España .....  | 24 |
| <b>3. IMPACTO SOBRE LA PRODUCTIVIDAD Y RENTA PER CÁPITA</b> .....                                      | 31 |
| 3.1. Estimaciones de la literatura científica .....  | 31 |
| 3.2. Impacto potencial en España .....   | 34 |
| <b>4. INSTITUCIONES Y GOBERNANZA EN ESPAÑA: INSUFICIENCIAS<br/>Y CLAVES PARA SU REGENERACIÓN</b> ..... | 37 |
| 4.1. Algunas insuficiencias institucionales .....  | 37 |
| 4.2. Claves para la regeneración .....   | 41 |
| <b>5. CONCLUSIONES</b> .....   | 53 |
| <b>APÉNDICE</b> .....  | 55 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....  | 59 |
| <b>ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS</b> .....  | 67 |





## Autores

### **Francisco Alcalá Agulló**

Doctor en Economía por la Universidad de Valencia, es catedrático de Fundamentos de Análisis Económico en la Universidad de Murcia y *research fellow* del Center for Economic Policy Research (Londres). Ha sido profesor visitante en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (México D.F.) y en la Universidad Pompeu Fabra, y académico visitante por períodos iguales o superiores a un curso académico en las universidades de California-Berkeley, Harvard, Nueva York y Columbia. Sus campos de especialización son el crecimiento económico, el comercio internacional y la organización industrial, temas sobre los que ha dirigido múltiples proyectos del Plan Nacional de I+D+i y publicado diversos libros y artículos en revistas especializadas que incluyen algunas de las de mayor prestigio internacional en el área.

### **Fernando Jiménez Sánchez**

Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Murcia y doctor-miembro del Instituto Carlos III-Juan March de Estudios e Investigaciones. Ha sido becario posdoctoral Fulbright-SAAS en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California, San Diego. Ha sido evaluador durante la III Ronda de GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) del Consejo de Europa y miembro de la red de segunda opinión de los Informes Anticorrupción de la Unión Europea publicados por la Comisión Europea. Es experto en temas anticorrupción de la red TAIEX de la Comisión Europea y ha formado parte de diversas comisiones de estudio del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Es autor de diversas publicaciones académicas sobre corrupción política, corrupción urbanística, financiación de partidos, consecuencias electorales de la corrupción, etc.





## Resumen *Summary*

La calidad de las instituciones de gobierno y el control de la corrupción son piezas fundamentales para el desarrollo económico de los países, tanto más cuanto más avanzadas son sus economías. La debilidad institucional y la corrupción no solo tienen un impacto negativo sobre la política y la convivencia de un país. Tienen también un coste económico que va más allá del montante de los fondos públicos indebidamente apropiados, ya que deterioran elementos clave del funcionamiento de una economía. La corrupción y la baja calidad institucional desincentivan el emprendimiento, la innovación, la competencia y el esfuerzo. Estos factores se traducen en menor productividad, mayor desempleo y remuneraciones inferiores a los que serían posibles con la tecnología y el capital disponibles.

Este informe compara la calidad institucional y los niveles de corrupción percibidos en el Estado español con los del resto del mundo, realiza una aproximación al coste económico que tiene el aparente déficit de calidad institucional que se detecta en el país y repasa algunas líneas de actuación que permitirían mejorar esa calidad.

A pesar de que la calidad de las instituciones de gobernanza españolas se sitúa entre el 20%

de los países con un mejor nivel en el mundo, su valor está por debajo de lo que le correspondería de acuerdo con el desarrollo de su economía. En el contexto de las economías avanzadas, España presenta un déficit institucional que se concentra en los aspectos de calidad regulatoria, respeto a la ley y los contratos y, sobre todo, el control de la corrupción. El cálculo del efecto que tendría una mejora de la calidad institucional sobre el nivel de renta en España admite distintos escenarios y resultados. Ahora bien, todas las calibraciones realizadas dan lugar a un notable impacto potencial positivo.

El reto de mejorar la calidad de las instituciones de gobernanza no es trivial puesto que conlleva aspectos muy diversos que van más allá del control de la corrupción y que abarcan cuestiones como la agilidad del sistema judicial, el vigor e independencia de los organismos de control, la calidad regulatoria, la transparencia del sector público y la eficiencia administrativa. En cualquier caso, y además de por razones éticas y políticas, la mejora de la calidad de la gobernanza debe constituir una pieza clave de la estrategia de crecimiento a largo plazo de la economía española.

*The institutional quality of governments and control over corruption are cornerstones of economic development, especially for more advanced economies. Institutional quality deficits and corruption not only have a negative impact on a country's politics and wellbeing, they also represent an economic cost over and above the sum of*

*inappropriately used public funds, in that they negatively affect key elements in the functioning of the economy.*

*Poor governance and corruption, for instance, discourage entrepreneurship, innovation, competition and effort, all of which translates into lower*

*productivity, higher unemployment and lower wages than would obtain if the country's human capital and technology were used appropriately.*

*This report examines perceived institutional quality and corruption in Spain compared to the rest of the world, assesses the potential economic cost of the country's apparent deficit of institutional quality, and reviews some potential avenues for overcoming this deficit.*

*Although Spain ranks globally among the top 25% of countries by the measure of quality of governance, it underperforms with respect to its level of economic development. Among the advanced economies, Spain lags behind on regulatory quality, rule of law and, particularly,*

*the control of corruption. Calculations of the potential effect on Spanish income of improving institutional quality accommodate different scenarios and results. However, all our calibrations give rise to significant potential positive impacts.*

*Improving the quality of institutions is not a trivial endeavor, as it involves a wide range of issues that go beyond controlling corruption, such as the independence and dynamism of control and regulatory institutions, the timely working of the judicial system, the transparency of the public sector, and the efficiency of the administration. At any rate, improving the quality of governance should be a key element in the long-run growth strategy of the Spanish economy.*

## Introducción

En los últimos años, la preocupación por la corrupción en España ha ido creciendo al hilo de los numerosos casos que han llegado a los tribunales. La corrupción no es un elemento aislado del resto de aspectos de la organización y el funcionamiento del Estado y puede ser reflejo de necesidades más amplias de regeneración institucional. Por ejemplo, ¿es posible que se den elevados niveles de corrupción en un país con un sólido entramado de instituciones de gobierno independientes que se controlen mutuamente?; ¿en un país con una justicia bien dotada, rápida y eficaz?; ¿en un país con un sector público transparente en el que los ciudadanos tengan acceso sencillo a toda la información sobre la acción de gobierno y con una cultura de seguimiento de los asuntos públicos apoyada en medios de información plenamente independientes? Un nivel elevado de corrupción no puede explicarse sin un cierto déficit en la calidad de las instituciones de gobernanza, entendiendo por esta calidad, junto a los bajos niveles de corrupción, factores como la fortaleza del estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de gobierno y la independencia de los distintos poderes públicos.<sup>1</sup>

Este informe tiene dos objetivos principales: primero, comparar la calidad institucional y los niveles de corrupción percibidos en el Estado español con el resto del mundo y, en particular, con las principales economías europeas; y, segundo, realizar una aproximación al coste en desarrollo económico que tiene el posible défi-

cit de calidad institucional del país. El análisis se completa con un repaso de algunos de los principales retos que afronta el entramado institucional y la gobernanza en España y las líneas de actuación que podrían permitir su mejora. El informe se basa en la literatura científica que ha estudiado los determinantes fundamentales de la productividad y el crecimiento económico, y hace un uso intensivo de los indicadores de calidad institucional elaborados por el proyecto World Governance Indicators (WGI). Este proyecto sintetiza los datos y la información generada en esta área para más de 200 países por 31 organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales.

La corrupción es ante todo un problema ético y de convivencia. La corrupción quebranta las bases morales y normativas de la sociedad y lo hace desde las instancias que lideran y dan ejemplo al resto de ciudadanos. Pero, además, la calidad de las instituciones de gobierno y el control de la corrupción son una clave fundamental del desarrollo económico de los países. Con frecuencia se piensa en el coste de la corrupción solo en términos del dinero robado o indebidamente apropiado en el ejercicio de funciones políticas o públicas, o mediante la influencia sobre estas funciones. Sin embargo, los costes económicos de la corrupción van mucho más allá del montante de fondos públicos desviados ya que debilita elementos clave del funcionamiento y dinamismo de una economía. Tal y como se desarrolla más adelante, la corrupción y los déficit de calidad institucional, entre otros efectos, reducen los niveles de inversión porque disminuyen la rentabilidad de los proyectos empresariales e incrementan su incertidumbre,

---

<sup>1</sup> A lo largo del informe utilizamos los términos *calidad institucional*, *calidad de la gobernanza* y *calidad de las instituciones de gobernanza* como sinónimos.

desvían recursos humanos y financieros hacia la influencia en los órganos de decisión pública en lugar de asignarlos a actividades productivas, y orientan los esfuerzos hacia la búsqueda de privilegios desincentivando el emprendimiento y la innovación.

El entorno institucional de un país constituye la base sobre la que interactúan las empresas y los trabajadores de una economía e incluye elementos como la agilidad del sistema judicial, la calidad regulatoria, el vigor e independencia de los organismos de control del ejecutivo, la transparencia del sector público y la eficiencia administrativa. De poco sirve construir y poner en marcha un vehículo fabuloso si la infraestructura por la que tendrá que circular está llena de socavones y salpicada de curvas cerradas. De igual manera, los esfuerzos por elevar el capital humano y el nivel tecnológico de las empresas de un país pueden verse parcialmente dilapidados por una mala infraestructura institucional. Es fundamental que la ciudadanía entienda que la corrupción y una gobernanza de baja calidad se traducen en una menor productividad, un mayor desempleo y unos salarios inferiores a los que serían posibles con un entorno institucional más acorde con el nivel de desarrollo de la economía. Y es especialmente necesario que esto se entienda en un país como España que, según el World Values Survey, era el segundo de los 59 países recogidos en la ola 2010-2014 cuyos habitantes manifestaban un mayor desinterés por la política. Afortunadamente, esta despreocupación ha cambiado sustancialmente en los últimos años.

El resto de este informe se estructura en cinco capítulos. En el capítulo 1 se exponen las consecuencias económicas de la corrupción y la baja calidad de las instituciones de gobernanza,

y los mecanismos a través de los cuales estas circunstancias reducen el bienestar y el crecimiento económico de los países. El capítulo 2 inicia el análisis cuantitativo basado en los WGI. En este capítulo se explica el contenido de los indicadores y se analiza la posición que ocupa España en comparación con diversas referencias internacionales. En el capítulo 3 se repasan las principales estimaciones econométricas obtenidas por la literatura científica sobre el impacto que tiene la calidad institucional en la productividad y la renta per cápita de los países. A partir de estas estimaciones, se ofrece una serie de calibraciones sobre el impacto económico positivo que podría tener la superación del posible déficit de calidad institucional existente en España. Simétricamente, cabe interpretar estas calibraciones como una valoración del coste económico global que tiene el déficit de calidad institucional y la corrupción en España. El déficit que reflejan los indicadores discutidos en los capítulos 2 y 3 se traduce en problemas e insuficiencias concretos del funcionamiento de las instituciones españolas de gobierno. Algunos de estos problemas e insuficiencias se repasan en el capítulo 4, donde también se reflexiona sobre los elementos que permitirían mejorar la gobernanza y la calidad institucional del país. El último capítulo sintetiza las conclusiones.

Huelga advertir que la medición de la calidad institucional y su impacto sobre el desarrollo económico es un asunto complejo que está sujeto a márgenes de error. Las cifras que recoge y elabora este informe deben tomarse, pues, con cierta cautela. No obstante, frente a la ignorancia o las opiniones sin más aval que el sesgo ideológico, el conocimiento científico basado en los datos disponibles y el trabajo acumulado por investigadores especializados es la mejor guía de que disponemos para la acción colectiva.

# 1

## Instituciones, bienestar y desarrollo económico

La consecución de un nivel avanzado de desarrollo económico requiere combinar el libre mercado con la eficiente intervención del Estado. Las instituciones públicas cumplen un papel económico fundamental en las economías desarrolladas mediante el establecimiento del marco legal que fija las reglas de interacción entre los agentes económicos y otorga seguridad a las transacciones, y mediante la provisión de regulación y bienes públicos que compensan los fallos de mercado y promueven la cohesión social.

El papel clave que juega el marco legal en el funcionamiento de una economía aparece ya explicado en el tantas veces citado párrafo de Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones* (1776):

El comercio y la manufactura rara vez florecen mucho tiempo en cualquier Estado que no goza de una administración regular de la justicia, en el que el pueblo no se sienta seguro en la posesión de sus bienes, en el que la confianza en los contratos no esté respaldada por la ley y en el que la autoridad del Estado no se emplee regularmente para hacer cumplir el pago de las deudas a todos aquellos que son capaces de pagar. En pocas palabras, el comercio y las manufacturas no pueden florecer en un Estado en el que no exista cierto grado de confianza en la justicia del gobierno.

El primer análisis detallado y moderno de los mecanismos que ligan el desempeño económico con el marco institucional, y las primeras aplicaciones de ese análisis a la experiencia histórica de distintos países, se relacionan con los trabajos de Douglass North y colaboradores (North y Thomas 1973;

North 1981, 1990). Douglass North (1990) definió las instituciones como las reglas formales e informales de juego que estructuran la interacción social. Tras North, el grupo de investigadores que probablemente ha tenido más influencia en el análisis del papel económico de las instituciones es el de Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson (algunos de sus trabajos más importantes son los referenciados como 2001, 2002, 2005a y 2005b). Para estos autores: «Algunas formas de organizar la sociedad animan a la gente a innovar, a correr riesgos, a ahorrar para el futuro, a encontrar formas mejores de hacer las cosas, a aprender y a educarse, a resolver los problemas de la acción colectiva y a producir bienes públicos; otras no» (Acemoglu, Johnson y Robinson 2005b: 397).

El debate sobre los efectos de la calidad de las instituciones de gobierno en el desarrollo económico ha tenido un gran impacto sobre las teorías que tratan de explicar por qué los niveles de prosperidad son tan dispares entre países. Los modelos sobre el crecimiento económico de los años 50 y 60 ponían el énfasis en la acumulación de factores productivos (capital físico y humano). No obstante, estos modelos y los que les siguieron con un mayor énfasis en el avance tecnológico, se desarrollaron sin referencia explícita al entorno institucional. Como señalaron North y Thomas (1973), en los modelos de crecimiento tradicionales faltaba una explicación más básica que diera cuenta de por qué los niveles de capital físico y humano o de innovación que iban en paralelo con el crecimiento son diferentes en unos países y otros. Para estos autores y para buena parte de los economistas posteriores especializados en el crecimiento y el desarrollo económico, las diferencias en las instituciones

que establecen las reglas del juego económico y determinan la calidad de la gobernanza de cada país son una variable fundamental en la explicación de las diferencias de inversión en capital físico, humano e innovación.

Cabe preguntarse, si la calidad institucional es tan importante para la prosperidad, ¿por qué hay tantas sociedades con unos resultados económicos tan negativos que no han puesto en marcha las instituciones que aseguran el crecimiento? La clave está en que las instituciones también contribuyen a determinar la distribución de la riqueza y los recursos de la sociedad. Las instituciones económicas no solo determinan el tamaño de la tarta sino cómo esta se reparte entre los diferentes grupos e individuos de una sociedad (Acemoglu, Johnson y Robinson 2005b). Este efecto distributivo de las instituciones da lugar a conflictos sociales en torno a ellas. No todos los individuos y grupos preferirán las mismas instituciones ya que distintas organizaciones llevan a diferentes distribuciones de los recursos. Por tanto, la elección de un tipo u otro dependerá del poder relativo que tenga cada uno de los grupos de interés.

Es importante señalar que la provisión por el Estado de una infraestructura legal e institucional adecuada no es una cuestión dicotómica, de blanco o negro, sino de grado. Además, conforme se desarrolla económicamente un país, mayor es el nivel de excelencia requerido en cada una de las facetas de la gobernanza. Cuanto más avanzada es una economía, mayor es el volumen de fondos invertidos y más sofisticados y arriesgados son los proyectos empresariales de los que dependen los impulsos decisivos para el crecimiento. Asimismo, mayor es el número de empresas y profesionales que participan en la producción de cada bien y servicio que, además, puede localizarse en distintas regiones y continentes. La interacción fluida entre individuos y empresas en el marco de la extraordinaria complejidad y fragmentación de los procesos productivos que caracterizan una economía moderna requiere de un contexto legal e institucional crecientemente sofisticado y eficaz, de un cumplimiento estricto de los contratos, de un sistema judicial ágil y predecible, y de un sistema regulatorio avanzado y estable. En caso contrario, la baja calidad de estos factores resulta en procesos productivos menos eficientes que

implican salarios y beneficios inferiores a los que tecnológicamente son posibles, y en una inversión menos vigorosa que ralentiza la creación de riqueza y puestos de trabajo.

### 1.1. DISTINTAS FACETAS DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL

---

Más allá de la seguridad jurídica general que necesita una economía para poder funcionar y que ya se ha comentado, la calidad institucional tiene varias facetas adicionales que resulta interesante repasar y que se relacionan con los indicadores utilizados en el capítulo 2 de este informe y con las calibraciones desarrolladas en el capítulo 3: la democracia y las libertades, la ausencia de violencia e inestabilidad política, la efectividad de la administración y la calidad de la regulación, y el control de la corrupción.

Así pues, una segunda faceta de la calidad institucional de un país es la solidez democrática y el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos. El dinamismo de una economía moderna está basado, por un lado, en el emprendimiento, la innovación y la competencia entre infinidad de empresas cuyos ingresos no dependen de los contactos con el poder sino de producir bien y a buen precio; y, por otro lado, está también basado en la honradez y eficiencia de un sector público que proporcione servicios de calidad y complemente la iniciativa privada con adecuados niveles de inversión pública y regulación. El florecimiento de estos factores privados y públicos es incompatible con regímenes en donde grupos minoritarios gozan de acceso privilegiado al poder y a los negocios, donde los gobernantes no tienen que rendir cuentas ante los ciudadanos y donde la corrupción o la incapacidad de los políticos no pueden ser criticadas públicamente ni castigadas electoralmente.

Una tercera faceta de la calidad institucional y de gobernanza son los aspectos relacionados con la violencia y la estabilidad política. Difícilmente pueden los individuos de una sociedad desarrollarse personal y profesionalmente, ni pueden las empresas planificar e invertir a largo plazo en un contexto de guerras, violencia e inestabilidad política.

Este es un factor limitativo crucial en el desarrollo de muchas áreas del planeta. Por ejemplo, en los peores momentos a este respecto del último medio siglo, alrededor de 1990 y con el final de la guerra fría, en torno a un 20% de los países del mundo sufrían algún tipo de guerra civil (Blattman y Miguel 2010). Por su parte, aunque los conflictos abiertos resultan lejanos desde el punto de mira de los países más desarrollados, otros tipos de violencia como el terrorismo y el crimen organizado pueden afectar seriamente el funcionamiento del sistema económico también en estos países.

En cuarto lugar, la excelencia institucional requiere de una administración pública profesional y eficiente que proporcione servicios de calidad, y de un sistema regulatorio que favorezca las virtudes competitivas del mercado, paliando las múltiples circunstancias bajo las cuales el libre mercado es un mal organizador de la actividad económica. Sobre este último punto, los fallos del mercado, la literatura científica en economía está muy lejos del dogmatismo ultraliberal que algunos, por ignorancia o conveniencia, le atribuyen e identifica con precisión los problemas y las vías que pueden posibilitar su resolución. Dos de los posibles fallos de los mercados que motivan una importante regulación por el Estado son la información asimétrica y la falta de competencia. Estos problemas están potencialmente presentes en sectores tan importantes como el financiero, la energía o las comunicaciones.

Los problemas de información asimétrica pueden llevar no solo a menores transacciones y una disminución de la calidad media de los productos sino, incluso, a la desaparición de los mercados correspondientes.<sup>2</sup> El problema de la información asimétrica es particularmente importante en las operaciones financieras, lo cual está en el origen de la actividad supervisora y reguladora de instituciones como los bancos centrales y las

comisiones del mercado de valores de cada país. Dado que las operaciones financieras son esenciales para la actividad de todas las empresas y la vida económica de todas las familias, la calidad supervisora y reguladora de los bancos centrales y las comisiones del mercado de valores es esencial para el buen funcionamiento de una economía. Un triste ejemplo de ello es que la profunda crisis financiera de 2008 y sus prolongadas secuelas se debieron en una parte importante a los errores y omisiones de este tipo de instituciones. Paralelamente, la distinta velocidad con la que los diferentes países han salido de la Gran Recesión se explica en parte por el distinto desempeño que han tenido estas instituciones en cada país.

De modo similar, la ausencia de competencia puede privar al mercado de buena parte de sus virtudes y exige regulaciones certeras y organismos técnicamente capaces y políticamente independientes que las ejecuten. Las ventajas del mayor tamaño en muchas actividades económicas y los cuasi monopolios naturales, como las redes de provisión de servicios de energía y telecomunicaciones, conducen frecuentemente a mercados poco competitivos.<sup>3</sup> Pues bien, una economía no puede alcanzar un elevado dinamismo y competitividad internacional si, por ejemplo, la energía es artificialmente cara debido a la colusión de la industria o si la base sobre la que se construye la futura sociedad digital, el mercado de las telecomunicaciones, está mal regulada y no incentiva la innovación y la adopción de nuevas tecnologías. Igualmente, una economía tampoco puede sostener un elevado nivel de empleo y salarios si en muchos pequeños mercados de productos la presión por reducir costes e innovar en bienes y servicios es sustituida por los acuerdos de cártel. La consecución de una alta productividad y el sostenimiento a largo plazo de su crecimiento son objetivos difícilmente alcanzables sin normas competitivas adecuadas y sin organismos

<sup>2</sup> Estas posibilidades tan negativas para los mercados forman parte de los primeros resultados de la economía de la información asimétrica desarrollados, entre otros, por los premios Nobel George Akerlof y Joseph Stiglitz. Una panorámica de este campo de la economía puede consultarse en la propia lección del Nobel de Stiglitz (2000).

<sup>3</sup> No obstante, este resultado poco competitivo no es exclusivo de los sectores con grandes empresas: en España se han acreditado y sancionado acuerdos anticompetitivos en sectores como las mudanzas, las autoescuelas, los pañales o el transporte por carretera. Véase el sitio web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2016), donde se recoge el historial de los casos sancionados y donde se pueden consultar otros detalles de la regulación de los mercados.



reguladores con elevado nivel profesional y con independencia del poder político y de los grandes grupos económicos y de interés.

Por último, la corrupción es otra faceta de la calidad institucional que puede afectar negativamente a todos los ámbitos de la gobernanza y por ende al funcionamiento del sistema económico. La corrupción resquebraja el estado de derecho, aúpa al poder a gobernantes incompetentes y faltos de ética, mina el buen funcionamiento de la administración pública, reduce la inversión y los servicios públicos desviando o despilfarrando sus recursos, da lugar a políticas y regulación que favorecen intereses espurios en detrimento del conjunto de la sociedad y distorsiona la asignación de los factores productivos reduciendo la productividad del país.<sup>4</sup> Como consecuencia de ello, la lucha contra la corrupción se ha convertido en uno de los principales objetivos de la política de desarrollo económico del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (v., p. ej., Banco Mundial [1997], OCDE [2014] y FMI [2016]).

## 1.2. ALGUNOS RESULTADOS EMPÍRICOS

Desde mediados de los años 90, la literatura científica en economía ha desarrollado un intenso trabajo de contrastación y cuantificación del impacto que tiene la baja calidad institucional y la corrupción sobre múltiples aspectos de la actividad económica y el bienestar social. Estos trabajos se diferencian en las variables y relaciones concretas estudiadas y en los planteamientos metodológicos con los que enfrentan un objeto de estudio complejo. Desde el punto de vista de los objetivos de este informe, nos interesan específicamente los estudios que cuantifican el impacto de la calidad institucional sobre la productividad y el nivel de renta de los países (sin ceñirse exclusivamente al impacto de la corrupción), y que identifican rigurosamente no simples correlaciones

entre variables sino impactos causales. En el capítulo 3, que es donde se desarrolla el núcleo central de nuestro análisis, clarificamos esta diferencia entre correlaciones e impactos causales y repasamos un grupo de trabajos destacados que cumplen con los estándares metodológicos más rigurosos al respecto. En concreto, repasamos allí los trabajos de Hall y Jones (1999), Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), Kaufmann y Kraay (2002), Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004), Alcalá y Ciccone (2004), y Acemoglu, Gallego y Robinson (2014). Estos trabajos son la base de nuestra calibración posterior sobre el coste económico del déficit de calidad institucional y la corrupción en España.

Con todo, más allá de estos trabajos, resulta interesante repasar ahora brevemente otros estudios que han puesto en evidencia mecanismos a través de los cuales la debilidad institucional y la corrupción tienen una incidencia negativa sobre la economía y el bienestar de los países. Hay que indicar que muchos de estos trabajos se centran exclusivamente en el impacto de la corrupción y no en el del conjunto de la calidad institucional y que, mientras que la unanimidad sobre el impacto negativo que tiene la baja calidad institucional en la productividad de los países es completa, en el caso del impacto específico de la corrupción existen trabajos que apuntan matizaciones de interés. El origen de estas matizaciones está en la llamada *hipótesis de la grasa de los engranajes* desarrollada en los años 60, según el cual la corrupción podía ser beneficiosa para el crecimiento económico allí donde el mal funcionamiento de las instituciones gubernamentales distorsiona los mercados. En tales circunstancias, la corrupción serviría como grasa para los engranajes de estas instituciones que funcionan mal, desbloqueando la burocracia y mejorando la eficiencia, la inversión y, con el tiempo, el crecimiento.

Esta hipótesis de la grasa de los engranajes fue formulada por primera vez por algunos académicos como Leff (1964), Huntington (1968) y Leys

<sup>4</sup> Un interesante trabajo a este último respecto es el de García Santana *et al.* (2016), quienes asocian la caída en España de una medida de la productividad (la PTF o productividad total de los factores) durante el período

1995-2007 al deterioro de la asignación de recursos, lo que habría sido mucho más intenso en los sectores en los que la regulación y la influencia del gobierno es más importante para el éxito de las empresas.

(1965). De acuerdo con la tantas veces repetida expresión de Samuel Huntington, «en términos de desarrollo económico, la única cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, hipercentralizada y deshonesto es una sociedad con una burocracia rígida, hipercentralizada y honesta». No obstante, como visión general del impacto de la corrupción en la economía, esta opinión no cuenta ya con defensores en el mundo académico. La manera de resolver los problemas creados por una burocracia rígida, hipercentralizada y honesta no es hacerla deshonesto sino flexible y eficiente, aunque existan casos de países extraordinariamente anquilosados en los que la corrupción haga funcionar algunos resortes. En efecto, los trabajos empíricos de Mauro (1995), Knack y Keefer (1995), Leite y Weidmann (1999), Abed y Davoodi (2000), Mo (2001), y Méon y Sekkat (2005) encontraron que la corrupción tiene un impacto medio negativo sobre el crecimiento económico.

Las matizaciones a este efecto medio negativo de la corrupción hacen referencia a algunos aspectos particulares y todavía están sujetas a debate. Así, Méon y Weill (2010) encuentran que el impacto de la corrupción no es siempre el mismo sino que puede depender del resto del entorno institucional. En concreto, mientras que el impacto de la corrupción es siempre significativamente negativo en países con una elevada calidad institucional general, en países en los que esa calidad general es muy baja, mayores niveles de la corrupción pueden no tener efectos significativos e, incluso, podrían tener algún efecto positivo si el entorno institucional es extremadamente ineficiente. Por su parte, con datos a nivel de empresa, Gamberoni *et al.* (2016) muestran que la corrupción distorsiona la organización productiva de las empresas, tanto más cuanto mayor es la inestabilidad política y más débil la calidad de la regulación. Finalmente, Glaeser *et al.* (2004) y Goldsmith (2007), estando de acuerdo con los múltiples efectos económicos negativos que tiene la mala calidad institucional, advierten que algunas de las estimaciones empíricas existentes podrían subestimar las dificultades de mejorar la gobernanza y sobreestimar los efectos positivos de esa mejora.

De manera complementaria, una larga lista de autores ha encontrado impactos negativos espe-

cíficos de la corrupción sobre diversos aspectos de la actividad económica y el bienestar social. En concreto, Paolo Mauro ha mostrado cómo la corrupción reduce la ratio de inversión sobre el producto interior bruto (PIB) (Mauro 1995) y la proporción del gasto público en educación (Mauro 1998; v. también Mo [2001] y Reinikka y Svensson [2005]), tendiendo a sustituir inversiones públicas socialmente rentables pero donde la corrupción difícilmente puede obtener beneficios (caso de la educación), por gastos públicos socialmente poco productivos pero en los que es más sencillo desviar fondos hacia el beneficio privado (como algunas grandes infraestructuras). Con relación a esto último, Gupta, di Mello y Sharan (2001) concluyen la existencia de una relación positiva entre corrupción y gasto militar respecto del gasto público y del PIB. Wei (1997, 2000), Habib y Zurawicki (2001) y Javorcik y Wei (2009) muestran un efecto negativo sobre la inversión extranjera, explicando cómo la corrupción actúa como un impuesto adicional que desincentiva la inversión en general y la extranjera en particular, siendo aún más perjudicial cuanto más arbitraria e impredecible es debido al aumento de incertidumbre que genera sobre el retorno futuro de los proyectos. Tanzi y Davoodi (2000) proporcionan evidencia sobre cómo la corrupción distorsiona la estructura impositiva y aumenta la asignación de talento hacia actividades menos productivas (p. ej., muestran que la mayor corrupción está correlacionada con una reducción en el número de ingenieros al tiempo que aumenta el número de abogados, quienes podrían ayudar mejor a capturar rentas en los entresijos de una administración pública arbitraria e ineficiente o abiertamente corrupta).

Otros estudios muestran efectos negativos de la corrupción sobre la ratio entre ingresos fiscales y PIB (Ghura 1998); sobre la tasa de mortalidad infantil y la tasa de abandono escolar en educación primaria (Gupta, Davoodi y Tiongson 2000); sobre la desigualdad de la renta y la pobreza (Chong y Calderón 2000; y Gupta, Davoodi y Alonso 2002), con algunas matizaciones sobre esta relación por Resnick y Birner (2006); sobre el bienestar subjetivo (Helliwell 2006); sobre la salud y la esperanza de vida (Besley y Kudamatsu 2006); sobre el crecimiento sostenible de la riqueza

(Aidt 2009); y sobre el bienestar social, la salud pública y la sostenibilidad ambiental (Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2012). Para panorámicas críticas sobre el extraordinario número de

estudios adicionales disponibles sobre los efectos de la corrupción en el crecimiento, pueden consultarse Campos, Dimova y Saleh (2010) y Ugur y Dasgupta (2011).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Adicionalmente, cabe mencionar una serie de estudios recientes que destacan por su novedad y rigor metodológicos. Estos estudios aprovechan la persistencia de las estructuras coloniales y sus diferentes características a lo largo de los territorios para estudiar el efecto

---

de diferentes instituciones sobre el nivel actual de desarrollo económico. Entre estos trabajos cabe citar los de Feyrer y Sacerdote (2009), Iyer (2010), Dell (2010), Nunn y Wantchekon (2011), Bruhn y Gallego (2012), Auer (2013) y Michalopoulos y Papaioannou (2014).

## 2

# Calidad institucional y corrupción percibida

### 2.1. INDICADORES E INTERPRETACIONES

En este capítulo se lleva a cabo el análisis comparativo de los indicadores de calidad institucional para España. El análisis está basado en los Worldwide Governance Indicators (WGI) que tienen su origen en un proyecto del Banco Mundial y que elaboran Daniel Kaufmann y Aart Kraay. Los WGI proporcionan indicadores agregados de gobernanza sobre más de 200 países que se construyen a partir de una larga lista de indicadores específicos procedentes de 31 organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas. Como ejemplo de la gran diversidad de organizaciones sobre cuyos informes se construyen los WGI pueden citarse Freedom House, Gallup, Heritage Foundation, Transparency International, Economist Intelligence Unit, Foro Económico Mundial, Institute for Management & Development, Political Risk Services o Reporters Without Borders. Los indicadores originales que proporcionan estas organizaciones captan múltiples aspectos sobre la calidad de la gobernanza de los países a partir de las apreciaciones reflejadas en encuestas a personas, instituciones y empresas, y en informes de analistas y expertos procedentes del sector público y privado. Los WGI reúnen y agregan estos indicadores procedentes de múltiples instituciones en seis indicadores sintéticos. Estos seis indicadores se

relacionan directamente con las distintas facetas de la calidad institucional comentadas en el capítulo anterior y corresponden, en concreto, a los siguientes seis conceptos:<sup>6</sup>

- *Voz y rendición de cuentas (VA)*: captura las percepciones sobre la medida en la que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, asociación y prensa.
- *Estabilidad política y ausencia de violencia (PS)*: mide las percepciones acerca de las probabilidades de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluyendo terrorismo y violencia de índole política.
- *Efectividad gubernamental (GE)*: capta las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del funcionariado y su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas.
- *Calidad regulatoria (RQ)*: capta las percepciones sobre la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones bien fundamentadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

<sup>6</sup> En Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010) y en la página web del proyecto WGI (Banco Mundial 2016b) pueden consultarse los detalles de la metodología seguida para adscribir y agregar los indicadores de las 31 organizaciones a cada uno de los seis conceptos manejados en los WGI. La construcción y significado de estos indicadores están sujetos a un vivo e interesante debate.

Puede encontrarse una discusión de las críticas que se han vertido y las réplicas en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2007). Olken (2009) ha puesto de manifiesto las discrepancias que pueden existir entre la corrupción percibida y la medida objetivamente, abogando por avanzar en la generación de medidas objetivas de la corrupción.

- *Respeto a la ley y los contratos* (RL): capta las percepciones sobre el grado en el que los distintos agentes del país confían y se rigen por la reglas de la sociedad, con especial interés en la calidad y en el cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía, el sistema judicial, así como la existencia de crimen y violencia.<sup>7</sup>
- *Control de la corrupción* (CC): capta las percepciones sobre el grado en el que el poder público es ejercido para beneficio privado, incluyendo la corrupción tanto a pequeña como a gran escala, así como la *captura* del Estado por las élites y los intereses privados.

En este informe se utiliza como indicador combinado de calidad institucional un promedio de cinco de estos seis indicadores. El indicador excluido es el de estabilidad política y no violencia debido a que aparece notablemente influido por riesgos terroristas internacionales cuyo efecto diferencial sobre los distintos países tiene, frecuentemente, una conexión limitada con las instituciones y la gobernanza de esos países. Dado que en este informe estamos interesados en estudiar aquellos aspectos de la gobernanza sobre los que cada país podría actuar directa y efectivamente, resulta aconsejable no incorporar este indicador.<sup>8</sup> Por otra parte, aunque los indicadores que utilizamos apuntan hacia aspectos particulares que tienen un interés específico, la correlación entre todos ellos es muy elevada. Así, dejando al margen el indicador PS y utilizando la muestra principal de 157 países que se describe más adelante, los coeficientes de correlación entre los restantes cinco indicadores varían entre un mínimo de 0,72 para la correlación entre VA y GE, y un máximo de 0,98 para la correlación entre RL y CC.

El gráfico 2.1 proporciona una primera aproximación a la estrecha relación positiva que existe entre los indicadores de gobernanza y el nivel de productividad de los países (esta última variable se mide en logaritmos debido a que su evolución está sujeta a un crecimiento acumulativo). Aquí, como a lo largo de todo el informe, los WGI utilizados corresponden al ejercicio 2015 y han sido reescalados para que varíen entre 0 y 10 con el fin de facilitar su valoración.<sup>9</sup> Por su parte, los datos de productividad corresponden al ratio entre el PIB en paridad del poder adquisitivo (PPA) y la población ocupada. La fuente utilizada a lo largo de todo el informe para estos últimos datos son los *World Development Indicators* del Banco Mundial y corresponden al ejercicio de 2014 dado que la utilización de los datos de 2015 hubiese obligado a reducir notablemente la muestra de países utilizada. En todas las comparaciones se excluyen de la muestra los países con una población inferior al medio millón de habitantes debido a que los determinantes de la productividad de estos pequeños países tienen frecuentemente poco que ver con los determinantes relevantes para la mayoría de países como España.<sup>10</sup> En consecuencia, su inclusión podría reducir la relevancia de la muestra utilizada como referencia. La unión de los datos sobre producción, empleo y población siguiendo estos criterios arroja una muestra conjunta de 157 países.

Considerando esta muestra de 157 países, la correlación entre el indicador combinado de calidad institucional y la productividad es de 0,68. Las correlaciones varían algo en función del indicador de gobernanza utilizado, oscilando entre un valor mínimo de 0,44, que se obtiene para voz y rendición de cuentas, y un máximo de 0,76, que se obtiene para efectividad gubernamental. En el caso del control de la corrupción, la correlación es de 0,63.

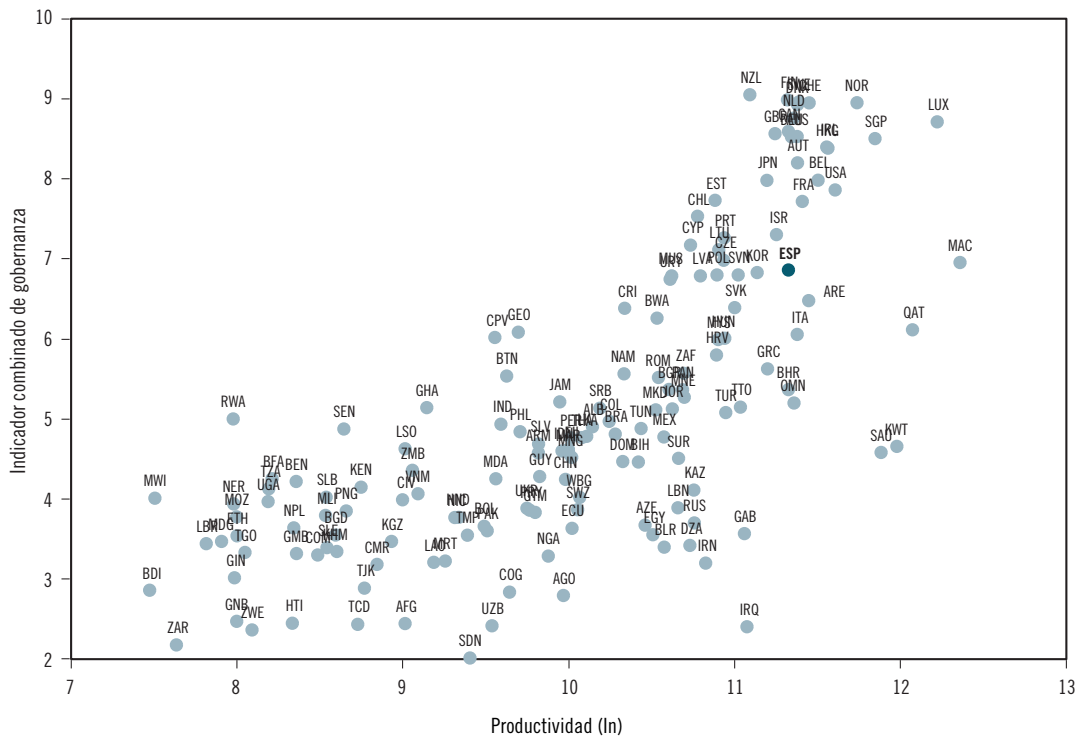
<sup>7</sup> Con frecuencia, el título de este indicador se traduce como «imperio de la ley» o como «estado de derecho» pero resulta interesante explicitar también sus contenidos privados y, en particular, los relacionados con los contratos.

<sup>8</sup> Con todo, cabe señalar que la inclusión de este índice en el indicador combinado tendería a dar una visión más negativa de los países desarrollados entre los que se encuentra España.

<sup>9</sup> Por construcción, de acuerdo con una distribución estadística de tipo Normal (0,1), cada uno de los seis indicadores originales de los WGI tiene media cero (para el

conjunto inicial de más de 200 países), desviación típica 1 y un intervalo aproximado de variación entre -2,5 y +2,5. En este informe y tras el reescalamiento, los indicadores tienen aproximadamente una media igual a 5 y una desviación típica de 2.

<sup>10</sup> Adviértase que un buen número de estas economías cuya población no alcanza el medio millón de habitantes son países diminutos o islas como Dominica, Islas Caimán, Seychelles o Marshall, cuyo nivel de renta depende casi exclusivamente de las posibilidades turísticas que ofrece su geografía, de operar como paraísos fiscales o de una combinación de ambas cosas.



**Gráfico 2.1** Correlación entre el indicador combinado de calidad institucional de los países y (el logaritmo de) su productividad (2014-2015)

*Nota:* Los códigos de los nombres de los países corresponden a la codificación ISO-3 que puede consultarse en el apéndice.

*Fuente:* Banco Mundial (2016a, 2016b) y elaboración propia.

Al margen de las fuertes correlaciones positivas que son el hecho fundamental mostrado por estas variables, es interesante destacar otras dos circunstancias. En primer lugar, las principales excepciones a la tendencia general se producen para grandes exportadores de petróleo y gas como Arabia Saudí, Kuwait, Qatar, Iraq, Libia, Guinea Ecuatorial o Turkmenistán. Esto revela que la circunstancia excepcional que caracteriza a estos países, la abundancia de recursos energéticos, les permite alcanzar niveles de renta relativamente elevados a pesar de una gobernanza de baja calidad. En segundo lugar, el gráfico 2.1 sugiere que la relación positiva se hace más sistemática a partir de un nivel de desarrollo medio, siendo algo más débil para niveles bajos de desarrollo. Así

pues, aunque la calidad institucional es siempre importante, parece serlo especialmente para las economías avanzadas como la española.<sup>11</sup> Esto sugiere que cuando un país compite en las *ligas inferiores*, puede bastarle con alcanzar un buen nivel en un número reducido de factores competitivos para mantener o mejorar su posición; sin embargo, cuando se aspira a competir con las economías más avanzadas del mundo y disfrutar de su nivel de renta resulta necesario alcanzar la excelencia en la mayoría de factores y, en particular, en los institucionales. Esta idea ha sido enfatizada por Kehoe y Ruhl (2010) en su análisis comparativo del crecimiento de China y México. Cuando los países están lejos de la frontera productiva, les es posible crecer con gran intensidad aunque tengan

<sup>11</sup> En concreto, el punto a partir del cual la relación se hace más estrecha se sitúa aproximadamente en una productividad de 10, en logaritmos. Este logaritmo corresponde a una productividad de unos 22.000 dólares (dólares constantes PPA de 2011). El PIB por ocupado español en 2014 era de 82.548 dólares (dólares constantes en PPA de 2011). Si se excluyen los países petrolíferos, se divide

la muestra resultante en dos grupos de un número similar de países utilizando este nivel de productividad (10, en logaritmos) y se realiza la regresión de la productividad con respecto a la calidad institucional, se observa que el  $R^2$  de la regresión realizada con la muestra de países de alta productividad casi triplica el  $R^2$  de la regresión realizada con la muestra de países de baja productividad.

problemas serios de calidad institucional y de funcionamiento de los mercados. No obstante, conforme se acercan a las economías avanzadas, los países que no son capaces de regenerar su marco institucional y de aplicar políticas adecuadas acaban perdiendo dinamismo y la capacidad de seguir convergiendo hacia la frontera productiva.

## 2.2. ANÁLISIS COMPARATIVO PARA ESPAÑA

En la gráfica 2.2 aparece el valor de los indicadores de gobernanza para España en comparación con tres países que —con cierto abuso del lenguaje y la geografía— llamaremos *centroeuropeos* (Alemania, Francia y el Reino Unido), tres países europeos mediterráneos (Italia, Portugal y Grecia) y los Estados Unidos. Como principal referencia para la comparación con España, utilizamos la media simple de los indicadores de Alemania, el Reino Unido y Francia. Estos países europeos tienen un tamaño y dinámica demográfica similares a las de España y constituyen modelos de economía avanzada y funcionamiento institucional.

El indicador combinado de calidad institucional arroja en España un valor de 6,74 frente a un valor de 8,1 para la media de los tres países centroeuropeos que aparecen en el gráfico 2.1, de 6,2 para la media de los tres países mediterráneos y de 7,7 para los Estados Unidos. Así pues, España aparece con un marco y un desempeño de las instituciones de gobernanza inferior al de los países centroeuropeos que constituyen nuestra principal referencia aunque superior al de otros países mediterráneos.<sup>12</sup> Con respecto a los países mediterráneos, España aparece notablemente por encima de Italia y Grecia aunque por debajo de Portugal.

<sup>12</sup> Con todo, los errores estándar de estos indicadores se sitúan en torno a 0,36 puntos, lo que implica una probabilidad, baja pero no nula, de que la ordenación de países que reflejan estos valores pudiera alterarse.

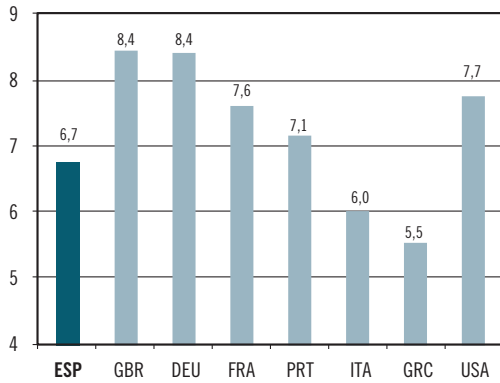
<sup>13</sup> La diferencia negativa entre la puntuación para España y el valor medio de estos dos indicadores para Reino Unido, Alemania y Francia es de 0,6 y 0,9 puntos, respectivamente. Estas diferencias son estadísticamente poco significativas. Con todo, aunque la diferencia no alcance el nivel de fiabilidad habitualmente exigido, no cabe ignorarla. El lector interesado en los elementos que dan lugar a estas valoraciones puede

¿En qué aspectos de la gobernanza obtiene España los mejores y los peores valores? Aunque los distintos indicadores están altamente correlacionados, las diferencias entre España y los países de referencia no son iguales para todos los aspectos de la gobernanza y apuntan circunstancias que conviene anotar. Con respecto a los tres países centroeuropeos, España presenta su mejor desempeño en la categoría de voz y rendición de cuentas y en la de efectividad de gobierno. Como se explicaba anteriormente, estos dos indicadores recogen aspectos relacionados, por un lado, con el control democrático del gobierno y los derechos y libertades ciudadanos y, por otro, con la capacidad del gobierno y la administración para implementar políticas y proporcionar servicios públicos de calidad.<sup>13</sup>

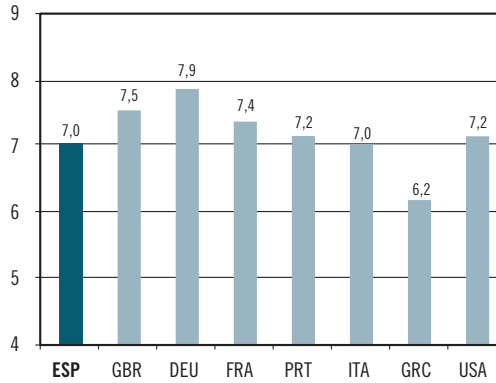
En el lado contrario, los aspectos en los que España muestra una mayor debilidad, de acuerdo con las percepciones de expertos, empresas y ciudadanos son los de calidad regulatoria, respeto a la ley y los contratos y, sobre todo, control de la corrupción. Las diferencias entre los valores para España de estos tres indicadores y los de la media de los tres países centroeuropeos son negativas y estadísticamente muy significativas (1,6, 1,5 y 2,3 puntos, respectivamente). Así pues, más allá de la preocupación que generan estos indicadores desde el punto de vista ético y de confianza en las instituciones, estos tres elementos de la calidad de la gobernanza suponen una rémora potencial importante para el funcionamiento económico del país. En el caso concreto del control de la corrupción, el indicador sitúa a España a niveles muy lejanos de los que son normales en un país avanzado, aunque países como Italia y Grecia sufren todavía más de esta lacra.

acudir a los datos e informes en los que se basan los WGI. Por ejemplo, en el caso del indicador sobre voz y rendición de cuentas en el que España muestra su mejor desempeño relativo, la fuente de datos a la que los WGI otorgan mayor peso es Freedom House. Esta organización, en su último informe sobre España, señalaba elementos negativos como la ley de seguridad ciudadana y las dificultades económicas que sufren los medios de comunicación del país. El informe recuerda que estas dificultades afectan negativamente a su independencia, especialmente en el caso de los medios de ámbito local.

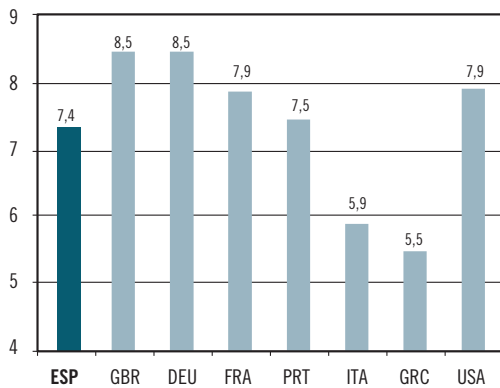
a) Indicador combinado



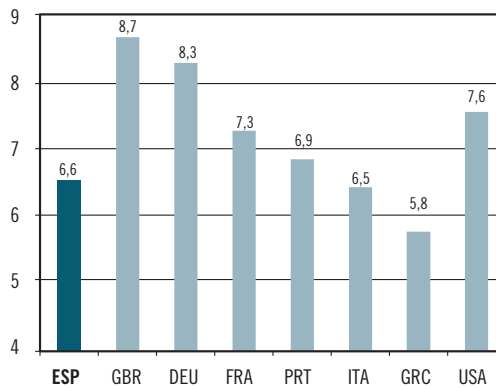
b) Voz y rendición de cuentas



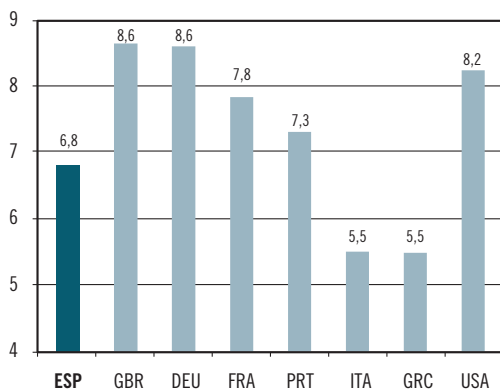
c) Efectividad gubernamental



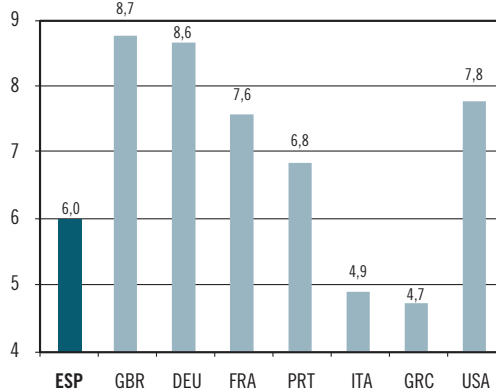
d) Calidad regulatoria



e) Respeto a la ley y los contratos



f) Control de la corrupción



**Gráfico 2.2** Indicadores de calidad institucional. Comparación internacional (2015)

*Nota:* La distribución mundial de los indicadores tiene, aproximadamente, media 5 y desviación típica igual a 2. Los códigos de los nombres de los países corresponden a la codificación ISO-3 que puede consultarse en el apéndice.

*Fuente:* Banco Mundial (2016b).



La posible repercusión económica de la calidad de la gobernanza en España puede evaluarse también comparando su posición en la distribución mundial de la calidad institucional con su posición en la distribución de los niveles de productividad. Esta comparación proporciona una aproximación al papel que juegan los factores institucionales como impulsores o como rémoras de la competitividad del país. El marco teórico informal de las reflexiones que siguen es el siguiente. La productividad y la competitividad internacional de un país dependen de un conjunto muy variado de factores como su capital humano, físico y empresarial, la apertura al comercio, los recursos naturales, la posición geográfica, etc. Tal y como se ha comentado en el capítulo 1, el entramado institucional y regulatorio constituye un elemento clave dentro de este conjunto de factores. Si todos estos factores se moviesen conjuntamente, un país con una renta per cápita situada, por ejemplo, en el percentil 78 de la distribución mundial de productividades de los países, tendría también un nivel educativo situado en el percentil 78 de la distribución correspondiente a esta otra variable; es decir, en promedio, su población estaría mejor educada que en el 78% de los países del mundo y peor que en el 22% restante de países. Y lo mismo sucedería con su dotación de capital físico per cápita, su apertura comercial, su capital empresarial, etc. que también se situarían en ese mismo percentil 78.

Naturalmente, los factores que determinan la productividad de un país no se mueven al unísono, de modo que cada país basa sus ventajas competitivas en unos factores específicos en los que tiene una posición relativamente destacada (situándose así en un percentil de la distribución mundial de este factor por encima del percentil que ocupa en la distribución de productividades), mientras adolece de posiciones relativamente desfavorables en otros factores. Los primeros factores constituyen las fortalezas de la economía en cuestión mientras que los

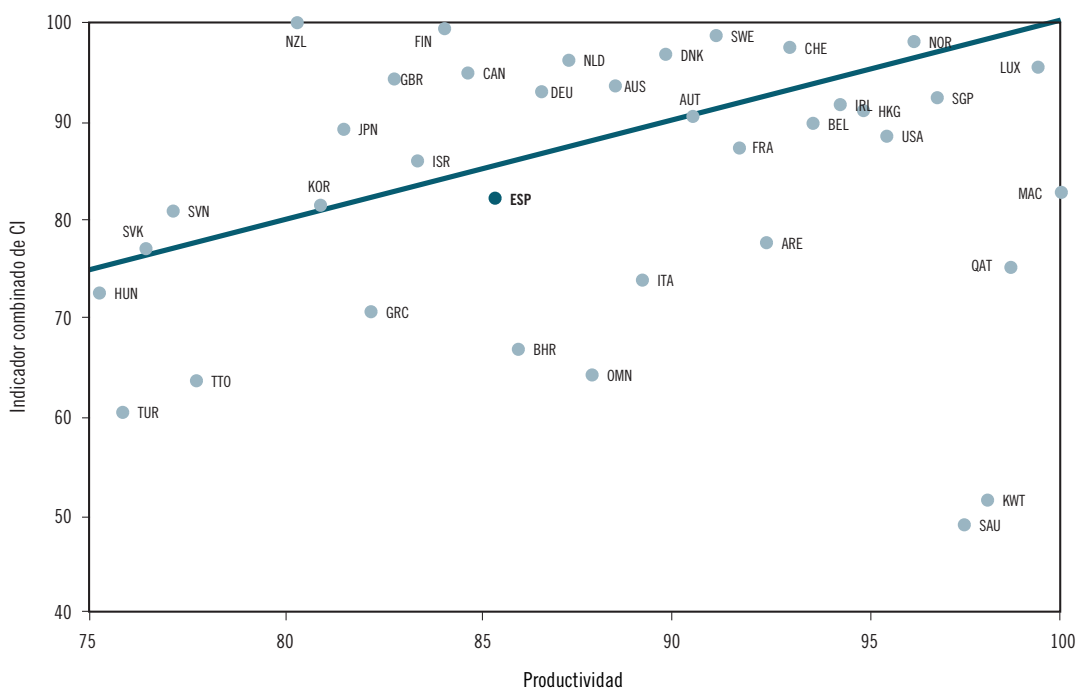
últimos constituyen sus debilidades relativas. Así, por ejemplo, mientras los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tienen una renta per cápita muy elevada a pesar de una baja calidad institucional gracias a su fortaleza en recursos petrolíferos, otros países relativamente pobres en recursos naturales como Finlandia o Dinamarca pueden alcanzar una elevada productividad gracias a una elevadísima calidad institucional.

Los gráficos 2.3 y 2.4 muestran la posición en términos de productividad y calidad de la gobernanza del 25% más productivo dentro del conjunto de 157 países que venimos considerando entre los que se incluye España.<sup>14</sup> En concreto, se muestran los indicadores combinado, control de la corrupción, calidad regulatoria y respeto a la ley y los contratos. En lugar de medir la productividad en dólares y la calidad de la gobernanza en unidades arbitrarias, los países se distribuyen a lo largo de los dos ejes de acuerdo con el percentil de la posición que ocupan en la distribución mundial correspondiente. Las líneas azules recorren los puntos con un mismo percentil para ambas variables. Los países situados por encima de estas líneas disfrutan de una calidad institucional y de gobernanza superior a la que se esperaría de acuerdo con el nivel de desarrollo de su economía (medido este por su productividad agregada). Así pues, de acuerdo con la discusión anterior, la calidad institucional constituye una de las fortalezas competitivas de estos países. Lo contrario sucede a los países que están por debajo de la línea azul, en cuyo caso la calidad institucional constituye una de sus debilidades competitivas.

España se sitúa en el percentil 82 del indicador combinado de calidad institucional.<sup>15</sup> Mientras que, por otra parte, se sitúa en el percentil 85 de la distribución de PIB por ocupado en PPA (la medida de productividad utilizada en este informe). En consecuencia, la calidad institucional

<sup>14</sup> En los paneles del gráfico 2.4 se excluyen Guinea Ecuatorial, Trinidad y Tobago, Gabón e Iraq para que sus muy bajos niveles de calidad institucional no impongan una escala que dificulte la visualización del gráfico.

<sup>15</sup> Adviértase que el percentil del indicador global no es igual a la media de los percentiles correspondientes a cada uno de los cinco indicadores específicos. La media de estos percentiles arrojaría un valor inferior, en el caso de España.

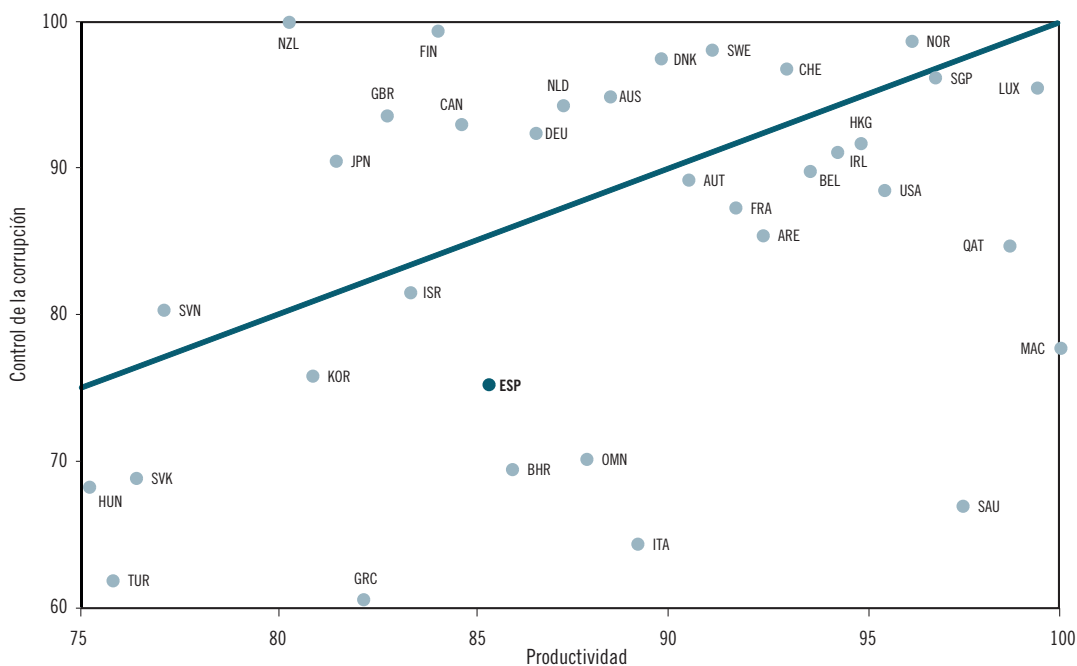


**Gráfico 2.3** Productividad e indicador combinado de gobernanza (2014-2015) (percentiles)

*Nota:* La línea azul recorre los puntos con un mismo percentil para ambas variables. Los códigos de los nombres de los países corresponden a la codificación ISO-3 que puede consultarse en el apéndice.

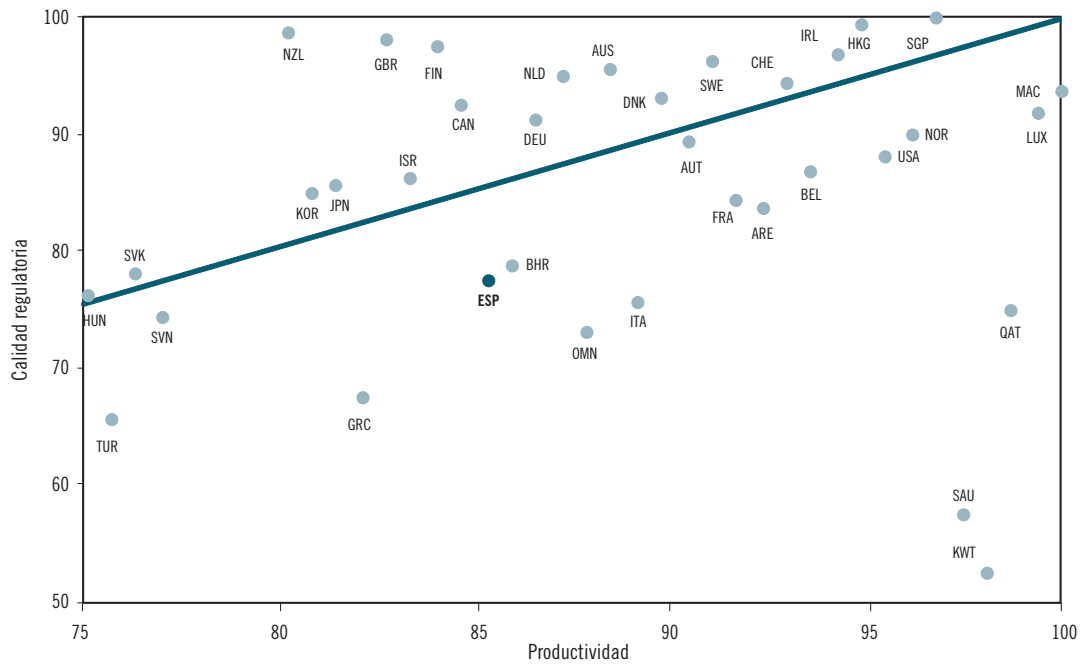
*Fuente:* Banco Mundial (2016a, 2016b) y elaboración propia.

a) Control de corrupción

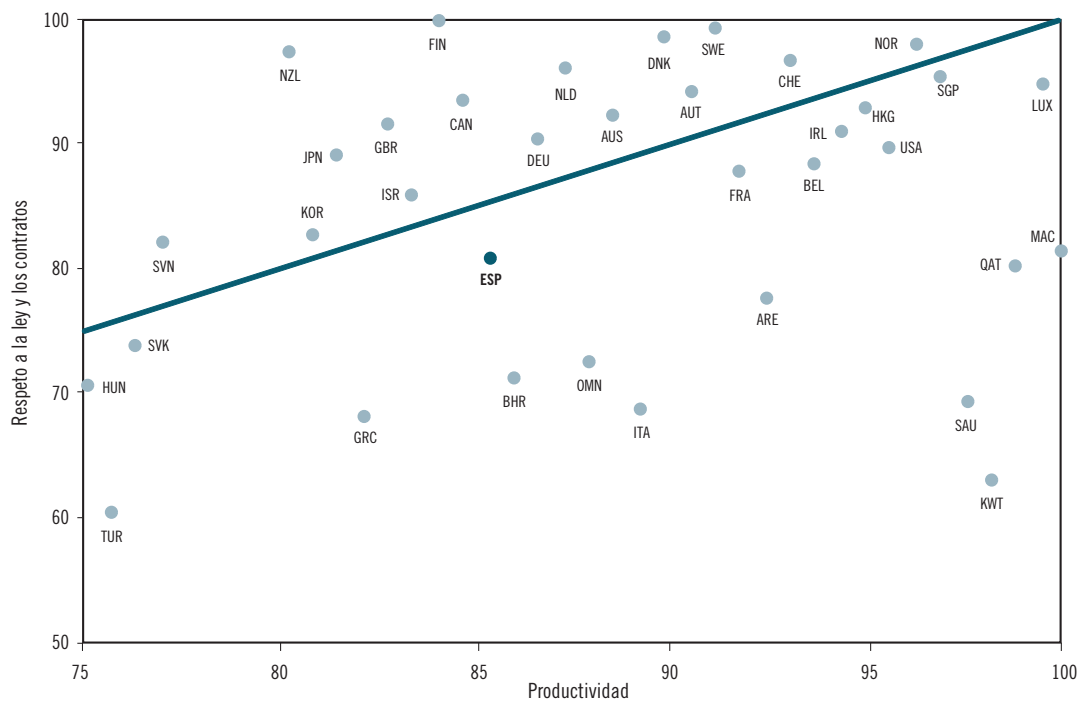


**Gráfico 2.4** Productividad e indicadores de gobernanza: control de la corrupción, calidad regulatoria y respeto a la ley y los contratos (2014-2015) (percentiles)

b) Calidad regulatoria



c) Respeto a la ley y los contratos



**Gráfico 2.4 (cont.)** Productividad e indicadores de gobernanza: control de la corrupción, calidad regulatoria y respeto a la ley y los contratos (2014-2015) (percentiles)

*Nota:* La línea azul recorre los puntos con un mismo percentil para ambas variables. Los códigos de los nombres de los países corresponden a la codificación ISO-3 que puede consultarse en el apéndice.

*Fuente:* Banco Mundial (2016a, 2016b) y elaboración propia.

aparece como una de las debilidades de la economía española al situarse con un desempeño inferior al que le correspondería de acuerdo con su productividad.

Podemos avanzar en la valoración cuantitativa del desajuste entre el nivel de desarrollo económico español y su calidad institucional del siguiente modo. Teniendo presente que España se sitúa en el percentil 82 del indicador combinado de calidad institucional, resulta conveniente examinar a qué productividad corresponde el percentil 82 de la distribución de productividades por países. Este percentil se corresponde con países que tiene una productividad inferior a la española en torno a un 12%. Esto significa que si el resto de factores distintos a la calidad institucional que afectan a la productividad media del país (como el capital humano, el físico y el empresarial) se situasen en los mismos niveles relativos en los que se sitúa la calidad institucional, la productividad española tendería a reducirse en torno a un 12%. Afortunadamente, el resto de factores productivos del país han sido capaces de avanzar, relativamente, por delante de lo que lo ha hecho el entorno institucional.

Como ya señalamos, el indicador en el que España muestra una mayor debilidad es el de control de la corrupción. Algunos de los aspectos recogidos explícitamente por las fuentes originales sobre las que se construye este indicador son las percepciones sobre la confianza en los políticos, los funcionarios, el sistema judicial y el sistema de recaudación de impuestos, así como la existencia de pagos irregulares en los contratos públicos. España se sitúa en el percentil 75 de la distribución mundial este indicador. Observando la distribución de la productividad a lo largo de los 157 países considerados se comprueba que el percentil 75 corresponde a una productividad por ocupado inferior en un 32% al de la economía española (a los niveles, p. ej., de Hungría). Así pues, si todos los factores que afectan a la pro-

ductividad tales como el capital humano, el físico y el público y la estructura empresarial se movieran al unísono y ocupasen en el caso de la economía española una posición internacional similar a la que ocupa el control de la corrupción (tal y como esta se percibe por los informes y encuestas recogidos por los WGI), la productividad de la economía española tendería a ser un 32% inferior a la actual. En consecuencia, y con las cautelas que imponen la dificultad de medir los fenómenos que nos ocupan, estos datos comparativos son muy contundentes en apuntar a la corrupción como un lastre importante de la productividad y el bienestar económico del país. Otros factores tienen que hacer un *sobresfuerzo* para compensar esta situación negativa, obteniendo un retorno inferior al que podrían alcanzar si este componente de la gobernanza tuviese un nivel más coherente con el desarrollo económico de España.

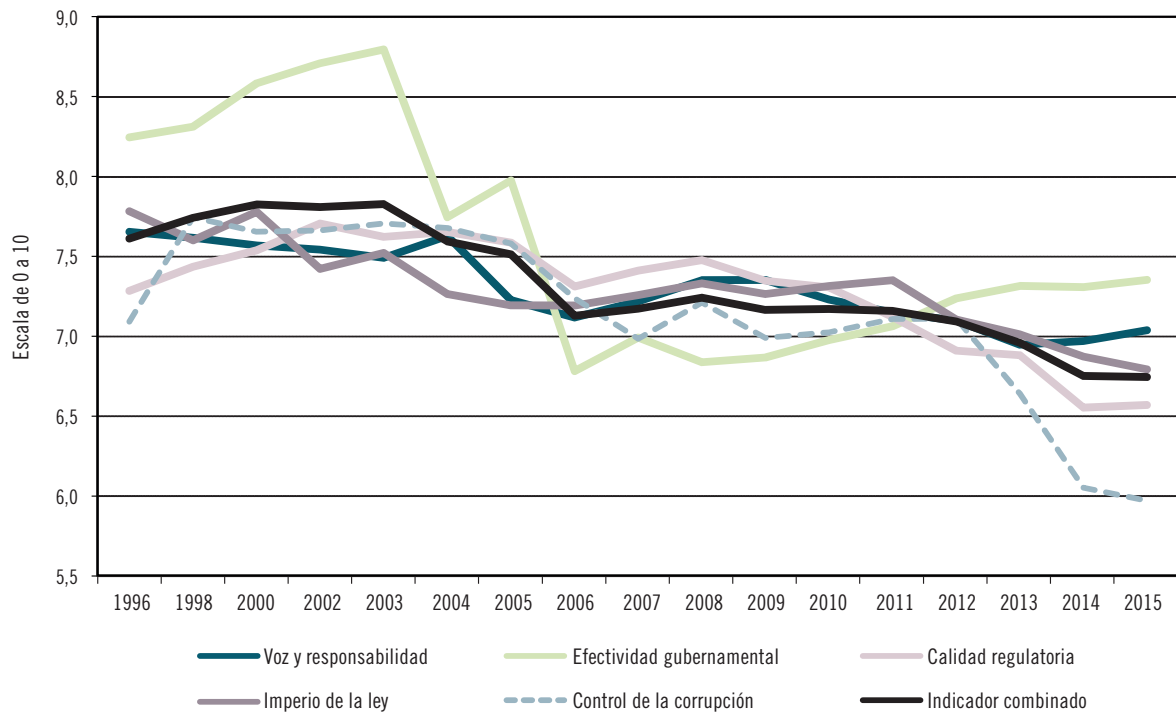
Los otros dos indicadores de gobernanza en los que España arroja peores resultados con respecto a la referencia centroeuropea son los de respeto a la ley y los contratos y calidad regulatoria. La fuente original con mayor ponderación en la construcción del indicador sobre respeto a la ley y los contratos es el Economist Intelligence Unit, la cual proporciona información sobre percepciones acerca de equidad y rapidez en los procesos judiciales, seguridad de los contratos, protección de los derechos de propiedad y criminalidad violenta u organizada. En términos de la distribución mundial de este indicador, España se sitúa en el percentil 81. La situación es algo más negativa en el caso del indicador de calidad regulatoria que recoge aspectos como el exceso de regulación y sus costes para las empresas, la facilidad para iniciar negocios, posibles impuestos discriminatorios, controles de precios y libre competencia. En términos de la distribución mundial de este indicador, España se sitúa en el percentil 77 que es el que corresponde a una productividad por ocupado inferior en un 26% a la de la economía española (en los niveles de Eslovenia y Eslovaquia).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Adviértase que si utilizásemos la muestra completa de países que aparece en los WGI en lugar de utilizar la muestra restringida de 157 países, el diagnóstico que obtendríamos sobre la calidad institucional de España sería más negativo. Considerando la muestra completa

de 214 países, España se sitúa en el percentil 69 del control de la corrupción y en el 75 de la calidad regulatoria. El percentil 69 situaría a España con países que tienen una productividad por ocupado inferior en un 41% (p. ej., Letonia e Irán).

Aunque este informe se centra en el análisis de la situación actual, el repaso a los indicadores de gobernanza y calidad institucional de España puede completarse examinando brevemente la dinámica reciente que han seguido. Los indicadores de calidad institucional suelen ser muy persistentes, por lo que las diferencias en el tiempo suelen ser estadísticamente no significativas. Con todo, la dinámica de los últimos tiempos ha venido mostrando una trayectoria ligeramente decreciente, situándose todos los indicadores en 2015 en un nivel inferior al de 2003 (v. el gráfico 2.5). En concreto, el indicador global ha

descendido desde un 7,8 hasta un 6,75 entre esos dos ejercicios. En términos generales, la significatividad estadística del descenso de los distintos componentes es reducida, excepto en el caso de la evolución del indicador sobre control de la corrupción, que ha bajado desde un 7,7 hasta un 6 a lo largo del período indicado. El descenso en el indicador de calidad regulatoria, desde un 7,6 hasta un 6,6 también ha sido notable. En definitiva, el diagnóstico poco favorable sobre la calidad de la gobernanza en España se ve acompañado de una percepción negativa sobre su dinámica en los últimos quince años.



**Gráfico 2.5** Dinámica de los indicadores de calidad institucional para España (1996-2015)

Fuente: Banco Mundial (2016b).

## 3

# Impacto sobre la productividad y renta per cápita

El objetivo de este capítulo es ofrecer una cuantificación del impacto económico agregado que podría tener la mejora de la calidad institucional en España. Como se indicaba en el capítulo 1 existe una amplia literatura científica que, mediante una aproximación macroeconómica, trata de medir la magnitud de este tipo de impacto. Haciendo uso de índices de calidad institucional para un gran número de países, esta literatura estima económicamente el efecto promedio que la calidad institucional ha tenido sobre el nivel de renta, la productividad y el crecimiento económico de los distintos países, teniendo en cuenta el resto de factores que también afectan de manera relevante a estas variables. Una vez disponemos de los coeficientes que miden este efecto estimado, podemos entonces calibrar el efecto potencial a largo plazo que tendría sobre la economía española una modificación de los niveles de calidad institucional. En el primer epígrafe de este capítulo discutimos las técnicas econométricas utilizadas y los resultados obtenidos por la literatura científica específica que mayor repercusión académica ha tenido, y en el segundo utilizamos estos resultados junto con la información presentada en el capítulo anterior para realizar la calibración sobre la economía española.

### 3.1. ESTIMACIONES DE LA LITERATURA CIENTÍFICA

---

¿Qué magnitud tiene el impacto de la calidad institucional sobre la productividad de un país? Debido a la complejidad del fenómeno, la respuesta de la literatura científica a esta pregunta

no es exacta ni uniforme. No obstante, si nos ceñimos a los estudios que utilizan una metodología más solvente es posible encontrar un cierto consenso en torno a un intervalo de valores.

En el capítulo 1 repasamos ya una serie de trabajos que ponen de manifiesto la elevada correlación entre distintos aspectos de la calidad institucional y una larga serie de variables que afectan la productividad y el bienestar de los países. A la vista de la correlación positiva entre calidad institucional y productividad surgen preguntas sobre la posibilidad de que exista una causación inversa o mutua, o de que sean terceras variables las que hagan moverse instituciones y productividad simultáneamente y en la misma dirección. Los argumentos por los que una mayor calidad institucional favorece el crecimiento económico de un país fueron ya expuestos en el capítulo 1, pero también existen argumentos para que, además, pueda darse una causación en sentido inverso. Así, por ejemplo, un mayor nivel de renta tiende a generar una mayor demanda por la ciudadanía y el empresariado de instituciones transparentes y eficientes, hace más abundante el capital humano necesario para construir esas instituciones, permite pagar el mayor coste que puede suponer una mejor calidad institucional y reduce el clientelismo político (sobre esto último, v. Bobonis *et al.* [2016]). Asimismo, en las épocas de rápido crecimiento y transformación estructural de un país, las rigideces institucionales suelen ir relajándose con ritmos heterogéneos para adaptarse a un entorno de mayor libertad de mercado. Este es un caldo de cultivo idóneo para las corruptelas que puede explicar la asociación positiva

entre crecimiento y corrupción encontrada en algunos casos y que ha dado lugar a la llamada *paradoja asiática* (v. Rock y Bonnett 2004; y Ugur y Dasgupta 2011).

Para que tengan sentido las calibraciones que se realizan más adelante, es importante ser cuidadosos con estas posibles interacciones, resultando necesario identificar el impacto causal específico que va de la calidad institucional de los países hacia su productividad. Afortunadamente, el análisis económico dispone de una técnica econométrica que permite aislar y cuantificar relaciones causales siempre que existan datos apropiados. La técnica se conoce como estimación con *variables instrumentales* y ha sido aplicada al estudio de los efectos de la calidad institucional sobre el nivel de productividad y renta de los países en un cierto número de trabajos.<sup>17</sup> Es en estos trabajos en los que debemos basarnos para evaluar el posible impacto económico que tienen el déficit de calidad institucional y de control de la corrupción en España. Así pues, nos detenemos brevemente, a continuación, en explicar los resultados que obtienen.

Los estudios econométricos sobre este impacto causal difieren en términos de la variable a explicar (que puede ser la productividad o la renta per cápita), el indicador que se utiliza para medir la calidad institucional, las variables instrumentales utilizadas para captar los impactos causales, y el conjunto de variables explicativas adicionales que se incluyen en las estimaciones para controlar por otros determinantes de la variable a explicar.<sup>18</sup> En el cuadro 3.1 aparece una selección de estos trabajos: Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) (AJR), Kaufmann y Kraay (2002) (KK), Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004) (RST), Alcalá y Ciccone (2004) (AC), y Acemoglu, Gallego y Robinson (2014) (AGR). Los trabajos de AJR, RST y AC son probablemente los trabajos más citados por la literatura especializada que captan el efecto causal de las instituciones mediante una metodología de variables instrumentales.<sup>19</sup> Por su parte, las estimaciones de AGR pueden considerarse una versión revisada de las de AJR que responde a algunas críticas como las de Glaeser *et al.* (2004), mientras que el de KK tiene el interés de haber sido realizado por los dos directores del proyecto WGI.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> El método de las variables instrumentales consiste, básicamente, en encontrar variables (instrumentos) que no se vean afectadas por el fenómeno a estudio (en nuestro caso, la productividad de los países) pero que sí tengan un impacto sobre ese fenómeno y que ese impacto se produzca exclusivamente a través de la variable explicativa en la que estamos interesados (en nuestro caso, la calidad institucional). Si se dan estas condiciones, las variaciones en los instrumentos dan lugar a variaciones de la variable explicativa de interés (la calidad institucional) que, a su vez, impactan sobre la variable a explicar (la productividad). Estudiando estos impactos específicos cuya dirección de causalidad conocemos, puesto que se originan en variaciones exógenas de los instrumentos, podemos medir la influencia causal de la variable explicativa de interés sobre la variable a explicar.

<sup>18</sup> Algunos estudios consideran como variable a explicar la tasa de crecimiento del PIB per cápita o la productividad en lugar de los niveles de estas variables. Estos estudios suelen inscribirse dentro del enfoque neoclásico del crecimiento en el que se incluye como una de las variables explicativas el nivel de renta inicial del país. Este análisis permite estimar también cómo la calidad de las instituciones afecta el nivel de renta a largo plazo del país y a qué velocidad se tiende a converger hacia ese nivel. Sin embargo, este tipo de aproximación arroja frecuentes dudas acerca del adecuado control de la dirección de causalidad y ha dado lugar a estimaciones mucho más imprecisas.

<sup>19</sup> Cabe señalar que el principal objetivo del trabajo de AC no es la estimación del impacto económico de la calidad

institucional sino el de la apertura internacional. No obstante, este trabajo estima también el impacto causal de las instituciones teniendo la virtud añadida de que controla adecuadamente por los efectos de la geografía, la escala de la economía y la apertura internacional, y que tiene una base muestral más amplia de países desarrollados que AJR y AGR (la limitación muestral de estos trabajos se debe a las peculiaridades de su variable instrumental). Adviértase que la omisión de las variables mencionadas o la inadecuada instrumentación de la apertura internacional puede llevar a sobreestimar el impacto de la calidad institucional si los instrumentos utilizados para esta última variable no cumplen de manera óptima las condiciones requeridas. En efecto, la sobreestimación a la que puede conducir la omisión del control por la apertura externa es enfatizada por Campos, Dimova y Saleh (2010) en su metaanálisis de una larga lista de estudios sobre los efectos de la corrupción en el crecimiento.

<sup>20</sup> Este trabajo, junto con los de RST y AC, ha sido utilizado también para divulgar entre la profesión económica el impacto sobre el desarrollo de la calidad institucional (v. *The Economist* 2008). Cabe señalar que en la selección de trabajos no se incluye el de Hall y Jones (1999) a pesar de que podría considerarse el pionero en el uso de variables instrumentales para estimar el efecto causal de las instituciones sobre la productividad de los países. De hecho, buena parte de la literatura posterior ha utilizado los instrumentos planteados originariamente por estos autores (porcentaje de población en cada país cuya lengua materna es el inglés o cualquiera de las cinco

**CUADRO 3.1: Estimaciones del impacto causal de la calidad de la gobernanza sobre la economía**

|                                     | Indicador de gobernanza  | Variable explicada                               | Coefficiente en estimación más completa | Controles adicionales  | Variables instrumentales  |
|-------------------------------------|--|--|---|--|---|
| Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) | Protección frente al riesgo de expropiación por el Estado  | PIB per cápita en PPA (en logaritmo)             | 0,98 (0,30)                             | Geografía  | <i>MHC</i>  |
| Kaufmann y Kraay (2002)             | Respeto a la ley y los contratos entre otros   | PIB per cápita en PPA (en logaritmo)             | 0,68 (0,05)                             |  | <i>MHC</i> imputada utilizando <i>EuroJan</i> , <i>Englan</i> , <i>DistEq</i> |
| Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004) | Respeto a la ley y los contratos   | PIB per cápita en PPA (en logaritmo)             | 0,6 (0,15)                              | Apertura comercial internacional, geografía                          | <i>MHC</i> , <i>EuroJan</i> , <i>Englan</i> , <i>DistEq</i>                   |
| Alcalá y Ciccone (2014)             | Promedio de efectividad gubernamental, respeto a la ley y los contratos y control de la corrupción | PIB por trabajador ocupado en PPA (en logaritmo) | 0,26 (0,07)                             | Apertura comercial internacional, tamaño mercado interior, geografía | <i>EuroJan</i> , <i>DistEq</i>  |
| Acemoglu, Gallego y Robinson (2014) | Respeto a la ley y los contratos   | PIB per cápita en PPA (en logaritmo)             | 0,53 (0,19)                             | Educación y geografía  | <i>MHC</i> , <i>DDH</i>   |

*Nota:* La cifra en paréntesis en la columna de coeficientes corresponde a la desviación típica. Los coeficientes que aparecen en la columna correspondiente han sido reajustados de acuerdo con las unidades utilizadas en este informe para los indicadores con el fin de facilitar comparaciones.

*MHC:* mortalidad histórica de colonos; *EuroJan:* porcentaje de la población cuya lengua al nacer es una de las cinco principales lenguas europeas; *Englan:* porcentaje de la población cuya lengua al nacer es el inglés; *DistEq:* distancia entre el país y el Ecuador; *DDH:* densidad demográfica histórica.

*Fuente:* Elaboración propia.

Los coeficientes que aparecen en la cuarta columna del cuadro 3.1 han sido reajustados de acuerdo con las unidades utilizadas en este informe para los indicadores de gobernanza con el fin de que resulten consistentes con los datos previamente facilitados. Además, excepto para el caso de AJR (2002), la distribución de la variable explicativa es la misma para todos los trabajos ya que utilizan los WGI como fuente de datos de gobernanza. Debido a que AJR (2002) es una excepción en esto último, las comparaciones con este trabajo deben hacerse con cautela. En todos los trabajos citados se ofrecen

diversas estimaciones correspondientes a especificaciones y muestras diversas. Los coeficientes reportados en el cuadro 3.1 corresponden a las muestras y especificaciones más completas, ignorando aquellas especificaciones que incluyen controles adicionales no significativos. En la mayoría de los casos, las estimaciones complementarias arrojan coeficientes superiores por lo que la utilización de las estimaciones *más completas* que aparecen en el cuadro 3.1 conduce a una calibración más bien conservadora de los impactos.

principales lenguas europeas, así como la distancia al Ecuador). La razón para no incluir las estimaciones de Hall y Jones (1999) es que su indicador de calidad institucional, que denominan *infraestructura social*, es una combinación de indicadores de gobernanza (como respeto a la ley y los contratos, calidad burocrática,

corrupción, riesgo de expropiación y repudio de contratos públicos) y del indicador de políticas de apertura económica hacia el exterior construido por Sachs y Warner (1995). Por esta razón, resulta arriesgado suponer que sus estimaciones identifican específicamente el impacto de la calidad institucional.



Para seleccionar una de las estimaciones como principal referencia seguiremos el criterio de utilizar las estimaciones revisadas del trabajo que mayor impacto académico ha tenido en el análisis económico del efecto causal de las instituciones sobre el crecimiento de los países. El trabajo que mayor impacto académico ha tenido en este terreno es el de AJR y las que pueden considerarse las estimaciones revisadas del mismo son las que aparecen en AGR. Esta elección tiene el atractivo añadido de proporcionar un coeficiente estimado (0,53) situado en un punto intermedio del resto de estimaciones y con intervalo estándar de confianza que incluye las estimaciones del resto de autores; en concreto, el valor más alto (0,68) estimado por KK y el más bajo (0,26) estimado por AC se encuentran en el intervalo de confianza de la estimación de AGR.

### 3.2. IMPACTO POTENCIAL EN ESPAÑA

A continuación se calcula el incremento de la renta per cápita que cabría esperar a largo plazo si la calidad de la gobernanza se elevase en España al nivel que le corresponde de acuerdo con su productividad. Este incremento de la renta per cápita sería el resultado de una combinación de un mayor nivel de empleo y una mayor productividad, aunque en el contexto del elevadísimo desempleo que sufre la población española cabría esperar que la variable más favorecida fuese el nivel de empleo.

Teniendo en cuenta que la productividad española por ocupado se sitúa en el percentil 85 de la distribución para el conjunto mundial, consideramos como referencia de calidad en la gobernanza a la que, al menos, debería aspirar España, el valor del indicador correspondiente a este mismo percentil 85 en la distribución mundial del indicador de gobernanza. El indica-

dor combinado de gobernanza correspondiente a este percentil 85 se sitúa en un valor de 7,14. Este valor está 0,39 puntos por encima del valor alcanzado por España. En consecuencia, utilizando el coeficiente de 0,53 procedente del trabajo de AGR, de acuerdo con la discusión del epígrafe anterior, se obtiene una estimación del impacto potencial de mejorar la gobernanza en España hasta el nivel que le corresponde de acuerdo con su posición en la distribución mundial de productividades del 23%.<sup>21</sup>

Esta calibración que utilizamos como referencia central puede complementarse con las que se obtienen modificando alguno de los tres elementos en las que se basa. Estos tres elementos son:

1. El coeficiente estimado del efecto de la calidad institucional sobre la renta y la productividad, pudiéndose utilizar, alternativamente, las otras estimaciones recogidas en el cuadro 3.1.
2. El indicador combinado de calidad de gobernanza, pudiéndose considerar alternativamente alguno de los otros indicadores y, en particular, el de respeto a la ley y los contratos que ha sido utilizado para las estimaciones de varios de los trabajos que aparecen en el cuadro 3.1.
3. La calidad de la gobernanza que se considera como objetivo al que podría aspirar España, pudiéndose utilizar como referencia alternativa a la del país situado en el percentil 85 de la distribución mundial de calidad de la gobernanza, la referencia de los países centroeuropeos.

De acuerdo con el primer tipo de ejercicio y utilizando las estimaciones del coeficiente obtenidas por AC y por RST, se obtiene que la elevación de la calidad institucional hasta la

<sup>21</sup> El coeficiente mencionado es una semielasticidad, lo que significa que el impacto puede calibrarse del siguiente modo: porcentaje de variación de la productividad = [exponente (0,53 \* incremento de la calidad de la gobernanza) - 1] \* 100, donde el incremento de la

calidad de la gobernanza es igual a 0,39. La estimación puntual del impacto que se indica puede ser valorada teniendo en cuenta los intervalos de confianza que resultan de la desviación típica asociada al coeficiente 0,53 (v. el cuadro 3.1).

referencia indicada elevaría el PIB per cápita en un 10,7% y un 30,4%, respectivamente.<sup>22</sup> De acuerdo con el segundo tipo de ejercicio y considerando como indicador alternativo el de respeto a la ley y los contratos, observamos que el percentil 85 de este otro indicador refleja un valor de 7,28. Esto supone una diferencia positiva con respecto al valor alcanzado por España de 0,48 puntos. En consecuencia, la consideración de este indicador eleva el impacto potencial de la mejora de la gobernanza en España desde el 23% hasta un 29% (volviendo a utilizar el coeficiente estimado por AGR). Por último, de acuerdo con el tercer ejercicio, podríamos considerar como referencia de gobernanza a la que debería aspirar España la media aritmética de los valores alcanzados por Alemania, Francia y el Reino Unido. La diferencia entre el valor del indicador combinado de gobernanza para los tres países centroeuropeos y España es de 1,35. Utilizando la estimación de AGR, el impacto esperado a largo plazo de una mejora de la gobernanza en España hasta este nivel sería de un 104,5%.<sup>23</sup> Este impacto potencial parece desproporcionado, lo cual podría explicarse porque el Reino Unido y Alemania se distinguen por presentar unos niveles de calidad institucional muy superiores a los que corresponderían a su productividad, al contrario de lo que sucede en España, por lo que no parecen ser la referencia más apropiada para la calibración. No obstante, es interesante ofrecer esta información con el fin de poner de manifiesto que las calibraciones previas, que son las que consideramos más realistas, no utilizan escenarios conducentes, en ningún caso, a los mayores impactos potenciales posibles.

Volviendo a nuestra calibración central, cabe preguntarse cómo interpretar más concretamente el resultado de que una elevación de la calidad institucional hasta el nivel que le correspondería dada la productividad actual del país, podría permitir incrementar el PIB en algo más de un 20%. En primer lugar, conviene recordar que se trata

de un incremento a largo plazo y, por tanto, con un horizonte temporal no inferior a una década. Así, por ejemplo, un incremento del PIB de ese tamaño, adicional al que se daría en ausencia de una regeneración institucional, podría traducirse en una elevación del crecimiento medio anual de la economía en torno a 1,2 puntos porcentuales a lo largo de un período de unos 15 años. En segundo lugar, la elevación de la calidad de la gobernanza es un asunto complejo que involucra la mejora de un amplio espectro de factores como el control de la corrupción, la simplicidad y estabilidad de las normas, la productividad de la inversión pública, la eficiencia de la administración pública, el buen desempeño de los organismos reguladores y la calidad en la prestación de servicios como los educativos. Y, en tercer lugar, el impacto positivo de la mejora de la gobernanza sobre el PIB se produce indirectamente, a través de diversos mecanismos que aumentan tanto la dotación de factores productivos como su productividad. Así, la mayor seguridad jurídica, la reducción del clientelismo y el despilfarro, la eliminación de trabas administrativas, la mejor regulación, etc., incentivan la inversión nacional y extranjera, facilitan el emprendimiento y la innovación, y mejoran la asignación de los recursos privados y públicos dirigiéndolos hacia las actividades más productivas. En suma, la mejora institucional no daría lugar a un crecimiento automático del PIB, sino que sentaría las bases para que a lo largo del tiempo mejorase la inversión y la productividad, y con ellos, la producción y el empleo.

Finalmente, cabe hacer un último apunte sobre cómo el crecimiento del PIB podría distribuirse entre incrementos del empleo e incrementos de la productividad. Tras la fuerte pérdida de empleo de los últimos años, la productividad por ocupado de la economía española se ha acercado significativamente a la productividad centroeuropea (v. Serrano *et al.* 2017), de modo que el principal componente que explica la diferencia de renta per cápita con respecto a los

<sup>22</sup> Es interesante indicar que estas estimaciones puntuales quedan dentro del intervalo de confianza al 90% asociado a la estimación obtenida utilizando el coeficiente de AGR.

<sup>23</sup> Este impacto se reduce a un 42% si se utiliza el coeficiente estimado en AC que está estimado teniendo en cuenta también los efectos de la apertura exterior y el tamaño del país.

países europeos avanzados es la elevada tasa de desempleo imperante en España. Esto no impide que un objetivo macroeconómico prioritario y complementario de la reducción del desempleo sea la mejora de la distribución de productividades de la economía española. Adviértase que la productividad por ocupado se ha incrementado en España durante la recesión como consecuencia de una drástica reducción del tamaño de un sector de baja productividad como es el de la construcción y de la desaparición de un gran número de empresas y puestos de trabajo que —en promedio aunque no siempre— estarían también situados entre los de menor eficiencia. El reto ahora es recuperar un elevado nivel de ocupación sin que se vea negativamente afectada la productividad por ocupado. Esto requiere de una mejora general de la distribución de producti-

vidades de la economía. La razón es que para cada tipo de cualificación, los desempleados tienden a exhibir, en promedio, cualidades y destrezas inferiores a las de los empleados. En consecuencia, la incorporación de estos trabajadores sin que la productividad media (y, consecuentemente, los salarios medios) se resientan, requiere que la productividad de los que ya estaban empleados se eleve. O, como indicábamos previamente, requiere de un desplazamiento positivo de toda la distribución de productividades de la economía española para que después de incorporar «la cola» de esa distribución, la productividad media se mantenga o incluso se eleve. Este desplazamiento positivo de la distribución de productividades, junto a la mejora del empleo, es uno de los efectos que cabría esperar de la mejora institucional.

## 4

# Instituciones y gobernanza en España: insuficiencias y claves para su regeneración

Este capítulo repasa primero algunos análisis realizados sobre la construcción institucional española que ayudan a entender algunas de las virtudes y deficiencias de la gobernanza actual del país (epígrafe 4.1) y plantea después líneas de reforma que permitirían mejorar su calidad y la lucha contra la corrupción (epígrafe 4.2).

### 4.1. ALGUNAS INSUFICIENCIAS INSTITUCIONALES

La creciente visibilidad y preocupación sobre la corrupción en España<sup>24</sup> ha llevado en los últimos años a que hayan aparecido un buen número de estudios analizando algunas de las debilidades de las instituciones de gobierno en nuestro

país.<sup>25</sup> Aunque en muchos de estos trabajos predomina un tono ensayístico, otras aportaciones se han destacado por el uso de una metodología más exigente. Entre estos últimos cabe señalar los informes de algunas organizaciones internacionales sobre diversos aspectos del problema de la corrupción en España. Destacan a este respecto los diversos informes realizados por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) que es el organismo de monitoreo de la lucha contra la corrupción del Consejo de Europa.<sup>26</sup> Además, la Comisión Europea inició en 2014 una revisión que se quiere repetir bianualmente sobre los problemas en el control de la corrupción entre los 28 a través del Informe Anticorrupción de la Unión Europea (UE).<sup>27</sup> Este informe ofrece una panorámica de problemas compartidos y se completa con un análisis a

<sup>24</sup> Por ejemplo, de acuerdo con los datos del Barómetro Global de la Corrupción 2015/2016, solo el 3% de los españoles piensa que no hay ningún parlamentario que no esté envuelto en corrupción y el 53% piensa que todos o la mayoría de las personas de la oficina del presidente del Gobierno están envueltas. Además, la corrupción es el segundo problema más importante señalado por los españoles (por el 66%), después del desempleo y por delante de cuestiones como la educación, sanidad, crimen o inmigración (Transparency International España 2016a).

<sup>25</sup> Cabe destacar entre estos estudios, los capítulos sobre la corrupción de las sucesivas ediciones de los Informes sobre la Democracia que publica anualmente la Fundación Alternativas desde 2007 y los trabajos de muchos investigadores, entre los que cabe citar los libros publicados a lo largo de 2016 de Carles Ramió; Carlos Sebastián; Víctor Lapuente; Villoria, Gimeno y Tejedor; y Francisco Llera (dedicado este último al problema de la desafección política, pero que también toca el asunto de la corrupción). Algunos autores han

discutido, además, su negativo impacto sobre la economía española. Así, por ejemplo, Sebastián (2016) se refiere al deficiente marco institucional como la principal causa de la baja eficiencia de la economía española y el trabajo de Andrés y Doménech (2015) sobre los problemas estructurales de la economía española también apunta a la corrupción y la calidad institucional como uno de sus males. Véase Villoria (2016) para una revisión crítica de buena parte de estos estudios.

<sup>26</sup> GRECO realiza dos tipos de informes, evaluación y cumplimiento, de todos los Estados miembros sobre diversos aspectos de la lucha contra la corrupción. Los informes de evaluación recogen una serie de recomendaciones que son de obligado cumplimiento para los gobiernos. Los informes de cumplimiento escrudiñan el grado de incorporación de las recomendaciones por parte de los diversos gobiernos. Todos los informes de GRECO están accesibles en su página web GRECO (2016b).

<sup>27</sup> El informe completo con todos los anexos de los 28 países está disponible en la página web de la Dirección General de Interior (Comisión Europea 2016).

fondo de las peculiaridades del control de la corrupción en cada uno de los 28.

Junto a estos informes de organismos internacionales, uno de los proyectos más completos que se han llevado a cabo ha sido liderado por la organización no gubernamental Transparency International. Se trata del estudio sobre el marco institucional de la integridad en España patrocinado por el capítulo español de Transparencia Internacional en el contexto de un proyecto internacional financiado por la Comisión Europea y realizado simultáneamente en 25 países a lo largo de 2011 que emplea una metodología desarrollada por esta organización no gubernamental (ONG).<sup>28</sup>

A partir de todas estas investigaciones se puede establecer un diagnóstico de los principales problemas en el control de la corrupción en España que revelan algunas deficiencias en nuestro entramado institucional. En líneas generales, las instituciones de gobierno en nuestro país adolecen de ciertas insuficiencias para incentivar un comportamiento íntegro de los principales actores políticos al primar sobre todo la facilidad para la toma de decisiones. Se trata de un sistema que pone más peso en la gobernabilidad que en la representatividad del sistema democrático. Este resultado se debe en parte al origen del diseño institucional de la Constitución de 1978 en la que se tuvo muy presente la fracasada experiencia democrática de la Segunda República. Como contrapunto a tal experiencia, los constituyentes diseñaron un sistema en el que fuera más fácil formar gobierno y tomar decisiones de lo que lo había sido en los años 30. De ahí las diferencias, por ejemplo, entre las reglas para investir al presidente del Gobierno (donde basta una mayoría simple en segunda votación) y las de la moción de censura (para la que se necesita una mayoría absoluta que no solo debe estar de acuerdo con el derribo del gobierno, sino también con la constitución de un gobierno alternativo). Otro ejemplo es el diseño del sistema electoral que, aunque

formalmente pertenece a la familia de los de representación proporcional, produce resultados reductores sobre la proporcionalidad y la fragmentación muy parecidos a los de los sistemas mayoritarios. Además, las listas cerradas y bloqueadas otorgan un poder especial a las cúpulas de los partidos a la hora de decidir la composición de las cámaras representativas (Congreso, parlamentos autonómicos, plenos municipales).

Este diseño institucional del sistema político de 1978 incluía también todo un esquema de controles y equilibrios (*checks and balances*) para fiscalizar al poder ejecutivo, con la existencia de diversos órganos de control: un tribunal constitucional, un defensor del pueblo, un poder judicial con un órgano de gobierno propio y ajeno al ejecutivo o una administración pública de base meritocrática. Sin embargo, la práctica política de los partidos mayoritarios que se han sucedido en el gobierno ha aprovechado las oportunidades que les brindaba este sistema de gobernabilidad reforzada para concentrar más poder aún en manos de quien controlaba el ejecutivo. De este modo, las mayorías de gobierno de las que han gozado diversos partidos en el ámbito estatal, pero también en los diversos ámbitos territoriales, han llevado a un proceso de concentración de poder que ha debilitado los mecanismos de pesos y contrapesos.

Los presidentes del Gobierno, que han solido ser los máximos dirigentes de sus partidos, no solo han tenido gran libertad para decidir a quién nombraban como ministro o quién dejaba de serlo, sino que también podían controlar una gran cantidad de nombramientos en los puestos superiores de la Administración gracias al extenso uso de la libre designación, entre otros mecanismos (Parrado 2013; Heywood y Molina 2000). Si a eso sumamos el hecho de que quienes aspiraban a la presidencia del gobierno han competido en las elecciones como la cara visible de su partido y que el sistema electoral hasta las dos últimas elecciones generales de 2015 y 2016 ha generado mayorías

<sup>28</sup> Se trata del proyecto ENIS (European National Integrity Systems) realizado bajo la dirección académica de Manuel Villoria. El informe final del proyecto sobre el caso español está publicado como libro (Villoria

2012a) y se puede descargar íntegramente en el sitio web del capítulo español de Transparency International (TI). Puede consultarse esa metodología en TI (2016b).

claras de uno u otro partido, el sistema parlamentario español ha alimentado una lógica de competición electoral más próxima a la de un régimen presidencialista, en el que el líder del partido que ganaba las elecciones podía sentirse como si hubiera sido directamente elegido por los ciudadanos convirtiendo su investidura parlamentaria en un mero trámite formal. Como indica Villoria (2012b), las instituciones españolas de gobierno habrían acabado por caracterizarse por:

Presidencialismo, ejecutivos de un solo partido, bipartidismo imperfecto, *spoils system* matizado en el nivel superior de la Administración, primacía del ejecutivo sobre el legislativo, capacidad por parte de los líderes de los dos partidos mayoritarios de decidir los nombramientos de los miembros superiores del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Ombudsman, Banco Central, Organismos reguladores, Fiscalía General del Estado y de influir en el nombramiento de la cúpula judicial; todo ello, en su conjunto, hace que el país tenga gobernabilidad, pero que exprese una cierta debilidad en el sistema de representatividad y de *checks and balances*. Es cierto que, al ser España un país fuertemente descentralizado, también existe un cierto contrapeso regional. No obstante, en las regiones controladas por los dos grandes partidos (la inmensa mayoría excepto dos o tres por legislatura), la disciplina de partido también opera cuando es preciso.

Estas características de la práctica política no han dejado de tener efectos sobre la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación. En estos últimos se observa un alineamiento de las distintas empresas de comunicación en torno a los principales partidos con responsabilidad de gobierno en los niveles nacional, autonómico o local. El tipo de periodismo predominante ha sido un *advocacy journalism* (periodismo de defensa) que sitúa una gran parte de los medios

de comunicación en trincheras desde las que defender al partido más cercano y dificulta el desarrollo de un periodismo independiente y distanciado del juego competitivo de los principales partidos (Hallin y Papathanassopoulos 2002; Arribas y Villoria 2012; Humanes *et al.* 2013; González 2014; Bonet y Guimerá 2016). Este panorama se debe en gran medida a los incentivos que han tenido las empresas de medios de comunicación para cortejar a los partidos con responsabilidades de gobierno. Por una parte, los medios audiovisuales se deben a la obtención de unas licencias de emisión que se han concedido con un enorme margen de discrecionalidad. Por otro, los medios escritos han dependido fuertemente de las subvenciones y la publicidad institucional de los gobiernos en un país con un índice de lectores que ha sido tradicionalmente bajo y que sigue cayendo ante la competencia de los medios digitales (AEDE 2015).<sup>29</sup>

En cuanto a la sociedad civil organizada, una gran parte de las ONG tiene una fuerte dependencia de los fondos públicos, lo que reduce su autonomía para controlar y criticar a las autoridades públicas. A su vez, los ciudadanos españoles se han caracterizado por el predominio de una cultura política marcada por la desconfianza institucional y la baja implicación cívica, que se refuerzan ante la incapacidad de la sociedad civil de tener un papel más activo en un entorno tan dependiente de los intereses de los dos grandes partidos (y de los partidos regionales predominantes en ciertas comunidades autónomas) y de las redes mediáticas, empresariales e institucionales que se tejen a su alrededor. La consecuencia ha sido una sociedad civil desconfiada y con escasa predisposición a la acción colectiva. No obstante, los rescoldos de la crisis económica de 2008 han dado lugar a una fuerte activación de la sociedad civil en los últimos años. La pasividad política de los ciudadanos durante tanto tiempo está virando desde los inicios de la crisis a una sociedad más movilizadora, con más capacidad de protesta y mucho más interesada por la política (Jiménez Sánchez y Villoria 2016). De hecho, España es el país europeo donde más ha crecido la movilización política de la ciudadanía en los últimos años de acuerdo a los datos de la Encuesta Social Europea (Torcal 2014, 2016; Jiménez Sánchez 2016).

<sup>29</sup> Un resumen de los principales datos del Libro Blanco de la Prensa de 2015 que refleja la caída del número de lectores en Bullido (2015).

En lo que se refiere al mundo empresarial, el hecho de que la regulación de muchos sectores productivos esté en manos de los diferentes gobiernos, así como la importancia que adquiere el sector público para gran número de empresas, también ha incentivado entre los empresarios el cultivo de las mejores relaciones posibles con los grandes partidos. Esta actitud ha sido muy extendida, pero si hay un ámbito donde ha destacado ha sido el del sector financiero, en el que las entidades de crédito han tenido una influencia enorme sobre las finanzas de los partidos, especialmente de los dos más grandes (Villoria 2012b).

De acuerdo con el Informe Anticorrupción de la Unión Europea (Comisión Europea 2014a), estos problemas de mal funcionamiento institucional han generado especiales problemas de corrupción en algunos ámbitos determinados. El informe señala los siguientes: la financiación de los partidos políticos; los niveles regional y local de gobierno; los conflictos de interés y la escasa transparencia del patrimonio de los cargos públicos; el urbanismo; la contratación pública; y los problemas de transparencia y acceso a la información.

La situación creada por la crisis iniciada en 2008 ha hecho explotar los niveles de descontento de los ciudadanos españoles con el fun-

cionamiento del sistema de gobierno, al tiempo que la sucesión de escándalos de corrupción ha dejado al descubierto buena parte de los puntos débiles del mismo. Si atendemos al juicio que esta situación les merece a los empresarios, estos muestran una actitud tremendamente crítica con el funcionamiento de los poderes públicos. En 2013 la Comisión Europea preguntó a casi 8.000 empresas de toda la Unión su parecer sobre este asunto en un barómetro especial, en cuya muestra aparecían más de 300 compañías españolas. El 93% de las empresas españolas encuestadas señalaron que el favoritismo y la corrupción eran un obstáculo para la competencia empresarial (una cifra solo superada por las empresas eslovenas, 94%) y el 90% dijo que existía corrupción en la contratación pública por parte de las autoridades regionales y locales (una cifra que baja solo al 83% cuando se refiere a la contratación que está en manos de autoridades nacionales) (v. Comisión Europea 2014b). A nivel del conjunto de los ciudadanos españoles, la desconfianza en el funcionamiento de las principales instituciones del sistema político ha alcanzado también un nivel preocupante (cuadro 4.1).<sup>30</sup> Esta desconfianza se une a la pérdida de capital social (la confianza y disposición a cooperar entre los miembros de una sociedad) que ha generado la crisis económica (Fernández de Guevara, Pérez y Serrano 2015).

**CUADRO 4.1: Confianza pública en Europa**  
(porcentaje)

| Países         | Parlamento nacional 2013 | Cambio de confianza en parlamento desde 2008 | Gobierno nacional 2013 | Cambio de confianza en gobierno desde 2008 | Partidos políticos 2013 | Cambio de confianza en partidos desde 2008 |
|----------------|--------------------------|--|------------------------|--|-------------------------|--|
| Europa         | 29                       | -7   | 29                     | -8   | 19                      | -3   |
| Europa del Sur | 19                       | -19  | 19                     | -16  | 14                      | -8   |
| <b>España</b>  | <b>7</b>                 | <b>-32</b>                                   | <b>8</b>               | <b>-37</b>                                 | <b>5</b>                | <b>-25</b>                                 |

Fuente: Dirección General para la Comunicación de la UE (2008, 2013).

<sup>30</sup> Los datos del Eurobarómetro reseñados en el cuadro 4.1 coinciden plenamente con los de la Encuesta Social Europea. La oleada 2014 de esta última (cuyo trabajo de

campo sobre España se hizo en la primavera de 2015) confirma el extraordinario deterioro de la confianza de los españoles en las principales instituciones públicas.

En resumen, un sistema de gobierno como el que se ha ido desarrollando en España presenta elementos preocupantes para un control efectivo de la corrupción: la independencia de los órganos que desempeñan funciones de control del poder ejecutivo se halla debilitada, pues la presión y el control de los dos grandes partidos mayoritarios, especialmente del que está al frente del gobierno en cada momento, sobre los otros dos grandes poderes, el legislativo y (en menor medida) el judicial, y también sobre los órganos constitucionales y regulatorios es muy fuerte cuando se tocan sus intereses. Lo mismo sucede a escala autonómica y local en la relación entre el partido al frente del poder ejecutivo y las instituciones de control en esos ámbitos territoriales. El resultado es un modelo que desde un punto de vista formal puede parecer adecuado y en concordancia con las exigencias constitucionales y las que se desprenden de los compromisos internacionales (especialmente, con la UE), pero que en la práctica presenta deficiencias, sobre todo cuando una mayoría absoluta prácticamente garantiza el control de los órganos institucionales de vigilancia democrática.

## 4.2. CLAVES PARA LA REGENERACIÓN

La situación sucintamente descrita en el epígrafe anterior, la desconfianza respecto del sistema político que se ha generado en la ciudadanía y el sustancial coste en riqueza y empleo que conllevan la baja calidad de la gobernanza y la corrupción hacen ineludible poner en marcha un esfuerzo de regeneración del entramado institucional del país. El objetivo de esta regeneración debe ser dotar al país de una democracia más sólida y efectiva que devuelva la confianza a los ciudadanos, así como de una base institucional que facilite el desarrollo de una economía más moderna y competitiva.

A continuación se recoge una serie de posibles líneas de actuación basadas en las contribuciones al debate que se ha venido suscitando en el país.<sup>31</sup> Estas líneas de actuación se ordenan en tres grupos. El primero tiene que ver con el reforzamiento de los controles y contrapesos de los poderes. El segundo, con la mejora de la independencia, calidad y transparencia de la regulación y la administración pública. Y, el tercero, con la elevación de la calidad de la representación política y la capacidad de los ciudadanos para premiar o castigar la buena o la mala gobernanza. Aunque algunas de las propuestas concretas incluidas dentro de alguna línea van encaminadas específicamente al control de la corrupción y otras, a la mejora de aspectos particulares de la gobernanza que no tienen relación con la corrupción, la mayoría de propuestas tendrían efectos positivos tanto en uno como en otro ámbito y, por tanto, no se hace un intento de ordenarlas de acuerdo con estos objetivos.

### 4.2.1. REFORZAMIENTO DE LOS CONTROLES Y CONTRAPESOS DEL PODER

Los mecanismos de control del poder ejecutivo en España no aseguran una limitación suficientemente efectiva de este. Convendría mejorar estos mecanismos en al menos tres ámbitos: el fortalecimiento de la clásica división de poderes ejecutivo-legislativo-judicial, el reforzamiento de las agencias especializadas de control y la garantía de un terreno de juego para los medios de comunicación que tuviera menos distorsiones gubernativas.

#### 1. Independencia y medios del poder judicial

Aunque la independencia judicial está en general suficientemente garantizada en España y los jueces llevan a cabo su labor sin constantes interferencias políticas,<sup>32</sup> un informe del GRECO

<sup>31</sup> Algunas de las contribuciones más destacadas fueron reseñadas en el subepígrafe anterior. Véanse los trabajos citados en las notas 25 a 28 de este capítulo.

<sup>32</sup> El Consejo General del Poder Judicial llevó a cabo una encuesta a jueces y magistrados en 2015 en la que estos afirman muy mayoritariamente que llevan a cabo su labor sin interferencias políticas: preguntados si en la tramitación o enjuiciamiento en los casos en los que

hay delitos de corrupción han sufrido en alguna ocasión presiones externas, el 72% dice no haber recibido nunca tales presiones. Solo un 9% afirma haberlas recibido y un 9% adicional prefiere no contestar esta pregunta. Entre el 9% que reconoce la existencia de presiones, un 51% dice que han provenido de los medios de comunicación, un 45% señala que eran de origen político y un 26% afirma que provenían de particulares (respuesta múltiple).



ha llamado la atención sobre el exceso de politización que existe en el nombramiento de los miembros de los órganos superiores del poder judicial (Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas) a través de la politización del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y ha recomendado que se tomen medidas para fortalecer la independencia de estos órganos.<sup>33</sup> Asimismo, el Tribunal Constitucional también se ve afectado por un exceso de politización en detrimento de la legitimidad de un órgano que es clave para el equilibrio político y constitucional.

Además, un buen número de causas judiciales en casos de corrupción ha evidenciado serios problemas de efectividad en el funcionamiento de los tribunales. Los procesos en los que se dilucidan delitos relacionados con la corrupción suelen dilatarse en el tiempo considerablemente más que la media de los procesos normales. De hecho, de acuerdo con los estudios comparados existentes, la jurisdicción penal, siendo lenta, es la menos lenta de todas y está en línea con las de los países de nuestro entorno.<sup>34</sup> Sin embargo, la conducción de buena parte de las causas penales en las que hay delitos de corrupción suele tomar tanto tiempo que el propio CGPJ y el Tribunal Supremo han mostrado una honda preocupación al respecto.<sup>35</sup>

Aunque algunas voces han pedido aumentar el número de jueces y fiscales para mejorar la situación, basándose en que el número relativo

de estos en España está en la mitad de la media europea, hay que reconocer que la mayor parte de los países de la Europa occidental tiene cifras parecidas a la española siendo los países de la Europa del este los que presentan un número muy superior (CEPEJ 2016). Por esta razón, probablemente hay otras medidas que pueden ser más efectivas para mejorar la capacidad de los tribunales españoles a la hora de enfrentarse con este tipo de criminalidad. Así, todos los operadores jurídicos están de acuerdo en que nuestro proceso penal sigue estando anticuado pese a los parches que se han ido introduciendo. Sería razonable actualizar y modernizar la ley de enjuiciamiento criminal para hacer más ágiles las instrucciones judiciales y, como pasa en casi todos los países de nuestro entorno, convendría dejar la dirección de la investigación en manos de los fiscales.<sup>36</sup> A su vez, la incómoda experiencia con estos macroprocesos aconsejaría reforzar los recursos para la lucha contra la corrupción en manos de quienes encabezaran estas investigaciones. En concreto, dada la enorme dilación que implica la realización de determinadas pruebas forenses (investigaciones patrimoniales, establecimiento de responsabilidades en normativas muy especializadas como las del derecho urbanístico o medioambiental, p. ej., etc.), sería necesario reforzar al instructor judicial con personal de apoyo altamente especializado en los diversos ámbitos en los que suelen desarrollarse estos comportamientos delictivos.<sup>37</sup> La mayor agilidad del sistema procesal no solo beneficiaría la lucha contra la corrupción puesto que,

<sup>33</sup> GRECO realizó en 2013 un informe de evaluación en el que expone este problema, al que ha seguido un primer informe de cumplimiento de las recomendaciones allí esbozadas en el que advierte que España no ha hecho ningún progreso para mejorar este tema. Los informes son parte de la IV ronda de evaluación y están accesibles en su sitio web (GRECO 2016b).

<sup>34</sup> Véase el último informe comparativo de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ 2016) del Consejo de Europa y la monografía de Barona, Pérez e Irazo (2018).

<sup>35</sup> El CGPJ encargó en 2013 a su Servicio de Inspección un informe sobre los llamados *macroprocesos* que evidencia las enormes dificultades con las que nuestra organización judicial y nuestro derecho procesal penal enfrentan este tipo de casos. Por su parte, el Tribunal Supremo aprovechó su sentencia sobre el caso Malaya para expresar su inquietud por los retos que este tipo de

causas suponen para la impartición de justicia y la falta de adecuación de la organización de los tribunales en España para superarlos.

<sup>36</sup> La última reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se produjo en 2015 y se justificó con el argumento de que agilizaría la instrucción de las causas. Sin embargo, no ha ido acompañada de una mayor dotación de recursos de apoyo a los jueces y fiscales por lo que ha recibido grandes críticas por parte de los principales operadores jurídicos (*El País* 2015).

<sup>37</sup> El 85% de los jueces y magistrados encuestados por el CGPJ en 2015 apoyaba la creación de «unidades periciales o de auxilio judicial adscritas a los juzgados provinciales especializados de instrucción y bajo su dependencia funcional, con especiales competencias en materia de delincuencia económica o relacionada con la corrupción» como la medida más efectiva para agilizar la instrucción de estas causas.

como se puso de manifiesto en el capítulo 1, es parte esencial del marco institucional que necesita una economía desarrollada.

Otro hecho que suele entorpecer la instrucción de estos sumarios en España tiene que ver con el enorme número de cargos públicos que cuentan con privilegios de aforamiento y que motiva el traslado de las causas de unos juzgados a otros, con los consiguientes retrasos que esto provoca. Sería aconsejable que el número de aforados en España se redujera al máximo para no alterar el principio del juez natural ni entorpecer el desarrollo de la instrucción.<sup>38</sup>

Asimismo, para reforzar la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción debería asegurarse la protección a los denunciantes de corrupción. Tanto la evaluación hecha sobre el grado de aplicación en España de la Convención anticorrupción de Naciones Unidas<sup>39</sup> como el Informe Anticorrupción de la UE de 2014<sup>40</sup> muestran su preocupación por la inexistencia en nuestro país de normas específicas que protejan a los denunciantes de corrupción y lamentan que las reformas legislativas previstas no establezcan aún mecanismos de protección eficaces. La protección de los denunciantes es un aspecto clave para debilitar las tramas de corrupción y para romper los círculos de silencio que se establecen en torno a ellas. De hecho, la experiencia de algunos denunciantes de corrupción ha sido traumática.<sup>41</sup> A juzgar por lo que declaran algunos protagonistas de casos de corrupción en conversaciones interceptadas por la policía, seguramente hay más incentivos para el silencio que para la denuncia, lo que expli-

caría que tantos empresarios estén dispuestos a pagar las mordidas que se les exigen antes que denunciar las extorsiones (Jiménez Sánchez y Carbona 2012).

Por último, el reforzamiento de la independencia y la capacidad de actuación de jueces y fiscales exigirían paralelamente un incremento de su responsabilidad ante los ciudadanos mediante la actualización de la normativa sobre conflictos de interés (y su vigilancia efectiva) y de las responsabilidades por comportamientos negligentes (GRECO 2014).

## 2. Medios para el control de los legislativos en todos los ámbitos territoriales

Los órganos legislativos de los regímenes parlamentarios suelen tener una dotación de recursos y personal de apoyo que suele ser inferior a la que tienen en regímenes presidencialistas. No obstante, también se pueden observar notables diferencias entre democracias parlamentarias. Así, el Congreso de los Diputados en España está en una posición bastante inferior a la de buena parte de sus vecinos de Alemania, Dinamarca, Polonia, el Reino Unido, Italia o Francia (Unión Interparlamentaria 2012).<sup>42</sup> Parece necesario dotar de más recursos y de más personal especializado de apoyo para reforzar el trabajo de los parlamentarios y los representantes municipales que les permita llevar a cabo una labor de seguimiento de la actividad del ejecutivo más concienzuda. Evidentemente, esto podría resultar tanto más positivo cuanto más vigorosa sea la actividad parlamentaria de los distintos

<sup>38</sup> Se calcula en cerca de 2.000 el número de cargos políticos aforados en nuestro país, que incluyen a: presidente del Gobierno, ministros, diputados y senadores, presidentes y consejeros de las comunidades autónomas, y parlamentarios autonómicos. A ellos se unen como aforados los jueces, fiscales y otros miembros de órganos del Estado. Esta situación no tiene parangón en los países de nuestro entorno.

<sup>39</sup> Véase el informe de evaluación sobre Finlandia y España de 2011 (Naciones Unidas 2011: 13).

<sup>40</sup> Véase el anexo sobre España (Comisión Europea 2014c: 4).

<sup>41</sup> Véase por ejemplo el documental *Corrupción organismo nocivo* de la productora Pandora Box estrenado en 2015.

<sup>42</sup> Así, por ejemplo, mientras que en Alemania el Bundestag cuenta con casi 5 personas de apoyo por cada parlamentario, en España esa proporción es inferior a 1,5 trabajadores por diputado. En Dinamarca esa misma proporción es de casi 3 trabajadores por parlamentario; en el Reino Unido es de 3; en Polonia de 2,7; en Italia de 2,6; o en Francia de 2,15. Lo mismo puede decirse de las diferencias de presupuesto entre las respectivas cámaras bajas de estos países. A cada parlamentario italiano le corresponde un presupuesto diez veces más alto que a su homólogo español, pero un alemán también cuenta con 3,5 veces más que un español, un francés con casi 3 veces más, y un británico o un polaco con 1,5 veces más (Unión Interparlamentaria 2012).

niveles de gobierno. La ausencia de mayorías absolutas contribuye de manera espontánea a este vigor, pero otras medidas sobre la mayor rendición de cuentas, tanto de los políticos en el gobierno como de aquellos en la oposición (p. ej., la línea indicada en octavo lugar en este informe), también pueden favorecer la vitalidad parlamentaria.

En esta dirección, se ha propuesto crear una oficina de evaluación de las políticas públicas en el seno del legislativo que, a semejanza de lo que ocurre en otros países, proporcione un conocimiento preciso del impacto real conseguido por los diversos programas de actuación de los gobiernos (Ramió 2016). Esta oficina debería conformarse con profesionales altamente especializados y bien remunerados, ya que su buen funcionamiento tendría una alta rentabilidad para el uso adecuado de los recursos públicos. Las Cortes y buena parte de los parlamentos autonómicos ya cuentan con un órgano especializado que vigila el uso de los fondos públicos: el tribunal de cuentas y las cámaras o sindicaturas de cuentas autonómicas. Sin embargo, en la labor que llevan a cabo estos órganos predominan los controles formales, por lo que si estos mismos órganos hubieran de desarrollar la tarea de evaluación de las políticas públicas, habría que rediseñar a fondo sus procesos y estructuras y mejorar su dotación de recursos y personal especializado (Villoria 2012b: 243-265; Albi y Onrubia 2016).

El reforzamiento del poder de control de los legislativos habría de ir acompañado de una profundización de la transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas de estas instituciones: más transparencia de sus gastos, una actualización y endurecimiento de su normativa sobre incompatibilidades y conflictos de interés y un monitoreo de estas reglas que asegure su aplicación efectiva.

### 3. Independencia y medios de los órganos especializados de control

Al igual que en el resto de democracias, en España existen diversos órganos especializados de control y evaluación de los poderes públicos, tales como los Tribunales de Cuentas, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Consejos de Transparencia y Defensores del Pueblo. Los órganos independientes de control y auditoría pueden jugar un papel esencial en la mejora de la gobernanza y la reducción de la corrupción por distintas vías:

1. Mejorando la información de los votantes sobre el trabajo desarrollado por los políticos.
2. Aumentando los incentivos de los políticos a mantenerse dentro de los códigos legales y éticos, y a mejorar su desempeño ante la perspectiva de poder ser auditados.
3. Facilitando el inicio de procesos judiciales y las bases documentales de su actuación en caso de irregularidades.
4. Mejorando la autoselección de los individuos que acceden a la política ante la perspectiva de un mayor control y rendición de cuentas.<sup>43</sup>

Junto a los órganos de control y auditoría como los Tribunales de Cuentas, también es necesaria la evaluación por organismos independientes de las políticas públicas. La complejidad de la economía y las políticas actuales hacen difícil en muchos casos que el ciudadano medio tenga la formación, la información y el tiempo necesarios para evaluar por sí solo el trabajo de los políticos, sin contar con la información proporcionada por organismos evaluadores independientes. Este es, por ejemplo, el papel que juega la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF),

<sup>43</sup> La economía política contemporánea viene corroborando y cuantificando los efectos positivos concretos que tiene estos órganos haciendo uso de técnicas estadísticas sofisticadas. Un ejemplo es el trabajo de Avis, Ferraz y Finan (2016), quienes han estudiado el impacto sobre la lucha contra la corrupción que ha tenido

la creación en 2003 de una Contraloría General de la Unión en Brasil. Esta contraloría lleva a cabo auditorías aleatorias y concienzudas de los municipios, encontrando los autores que su funcionamiento ha tenido efectos positivos muy significativos que operan a través de los mecanismos citados.

creada en 2013 en cumplimiento de compromisos con la UE, y que proporciona datos, informes y recomendaciones sobre las finanzas públicas que están empezando a adquirir un notable peso en el debate económico y fiscal. Otro organismo que podría haber cumplido una función evaluadora similar era la extinta Agencia de Evaluación y Calidad, cuya misión era la realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. No obstante, este organismo dependía del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y su actividad, muy poco relevante, quedó muy lejos de intentar proporcionar una evaluación de la calidad de los principales servicios públicos del país.

En el mismo sentido de lo dicho para las dos líneas anteriores, es necesario fortalecer la independencia y capacidad de actuación de todos estos órganos de control con respecto a los ejecutivos a los que tienen que vigilar o cuyas políticas tienen que evaluar. Una de las primeras medidas para ese fortalecimiento tiene que ver con los procedimientos de nombramiento de los responsables de estos organismos. Estos procedimientos deben garantizar la idoneidad de los candidatos tanto desde el punto de vista de su capacitación profesional como de su independencia política, a través de procesos transparentes de selección.<sup>44</sup> Por ejemplo, un informe de revisión por pares realizado por el Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Contas de Portugal sobre el funcionamiento de su homólogo español destacaba entre los aspectos que debían mejorarse «el procedimiento de nombramiento y renovación de los consejeros» del mismo con el fin de reducir la amplia «percepción pública sobre la influencia política» en el trabajo de los consejeros (Tribunal de Cuentas Europeo-Tribunal de Contas de Portugal 2015: 29).

En segundo lugar, es necesario que estos organismos cuenten con los medios adecuados para poder cumplir con sus responsabilidades, al tiempo

que deben verse incentivados para hacerlo con el máximo grado de eficacia e independencia. La penuria de medios sigue siendo un elemento limitativo de la labor de algunos órganos. Por ejemplo, como explicaba la memoria anual de la AIReF de 2016:

La plantilla de la AIReF no ha alcanzado el tamaño óptimo de acuerdo con las funciones asignadas por la normativa. Al inicio de su actividad, la AIReF realizó un estudio con la colaboración del FMI sobre las necesidades de recursos humanos de la institución, basado en el análisis de las tareas a realizar y en la experiencia internacional de organismos similares con funciones análogas. El estudio concluyó que serían necesarios al menos 65 puestos de trabajo. Durante el 2015, los esfuerzos de la AIReF para incrementar su plantilla no dieron los frutos esperados, manteniéndose la relación de puestos de trabajo aprobada en julio de 2014 con 31 puestos, además de los 4 miembros del comité directivo.

La dificultad que tiene este organismo público de control para alcanzar el tamaño necesario para realizar su labor (cuatro años después de su creación aún no ha completado su plantilla) se produce en un país con más de 2 millones y medio de empleados públicos

Un campo especialmente delicado como fuente habitual para comportamientos corruptos y en el que habría que hacer un esfuerzo especial para mejorar el control es el de la financiación de los partidos políticos y las elecciones. En concreto, la legislación sobre la financiación de los partidos se ha reformado en tres ocasiones durante los últimos años (2007, 2012 y 2015), pero siguen existiendo considerables obstáculos para desincentivar la corrupción en este ámbito. El Informe de los tribunales de cuentas europeo y portugués sobre el español antes citado

<sup>44</sup> Hay numerosos ejemplos de nombramientos dudosamente justificados desde alguno de esos puntos de vista. Entre los más palmarios están los de Eligio Hernández como fiscal general del Estado, que sería considerado ilegal más

tarde por el Tribunal Supremo o el de Elvira Rodríguez como Presidenta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores tras haber desempeñado numerosos puestos políticos, incluido el de Ministra de Medio Ambiente.

destaca la dificultad de este para controlar las cuentas de los partidos políticos al no tener acceso a sus balances consolidados. También subraya el hecho de que la unidad encargada de fiscalizar las mismas constituya una excepción en la estructura organizativa de la sección de fiscalización del Tribunal (Tribunal de Cuentas Europeo-Tribunal de Contas de Portugal 2015: 30). Además la misma reforma de 2015,<sup>45</sup> que establece por primera vez la prohibición de las donaciones corporativas a los partidos en su artículo 5.1c, la deja inmediatamente en papel mojado al permitir que las personas jurídicas puedan donar a las fundaciones vinculadas a los mismos sin ningún límite de cantidad y abriendo esta posibilidad incluso a las empresas contratistas de la Administración que tenían prohibido hacerlo desde 1987 (Disposición Adicional Séptima, punto cuatro). Sin entrar a valorar lo acertado o no de prohibir las donaciones de empresas para mejorar el control de la corrupción, la introducción de esta medida contradictoria no parece la forma más adecuada de progresar en este ámbito.

Por último, y al igual que en el caso de los poderes judicial y legislativo, debe profundizarse en la transparencia y responsabilidad frente a la sociedad de estos órganos especializados de control. Los casos de nepotismo detectados en el Tribunal de Cuentas, que han motivado incluso alguna sentencia condenatoria del Tribunal Supremo, son ejemplos ilustrativos y muy lamentables de cómo una institución clave para la lucha contra la corrupción y el control del ejecutivo y los partidos políticos puede estar en las antípodas de un comportamiento ejemplar, con la consiguiente pérdida de autoridad y capacidad efectiva para desarrollar su labor.

#### 4. Interferencias en los medios de comunicación

Los medios de comunicación desempeñan una labor clave en la mayor o menor prevalencia

de la corrupción, influyendo de manera decisiva sobre la probabilidad del castigo electoral (v., p. ej., Costas, Solé y Sorribas [2012], para un análisis del caso español). En ocasiones, los gobiernos tratan de cortocircuitar la información que los ciudadanos pueden recibir sobre la corrupción ejerciendo presiones sobre los medios de comunicación (Pradera 2014; Besley y Prat 2006). Es necesario, pues, extremar la imparcialidad con la que los diversos órganos gubernativos con competencia en la materia realizan tres importantes tareas: 1) contratar publicidad institucional en los medios; 2) distribuir subvenciones entre ellos; y 3) otorgar licencias de funcionamiento entre los de carácter audiovisual. El margen de discrecionalidad (o arbitrariedad) con el que se llevan a cabo estas tres tareas debe reducirse al máximo, para lo cual es necesario desarrollar criterios objetivos con los que distribuir tales bienes y mantenerlos coherentemente a lo largo del tiempo.

Un segundo componente de esta línea de actuación para la mejora de la gobernanza tiene que ver con la gestión de los medios públicos. Salvo contadas excepciones, la gestión de los medios públicos de comunicación está muy politizada en España (López Cepeda 2012). Se suele concebir a los medios públicos como un recurso más al servicio de los intereses del partido que está al frente del gobierno del que dependen tales medios, cuando el objetivo debe ser aproximarse hacia modelos alternativos de gestión menos politizada como el tantas veces puesto como ejemplo de la BBC.<sup>46</sup>

#### 4.2.2. MEJORA DE LA INDEPENDENCIA, CALIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

#### 5. Calidad de la regulación

Como observábamos en el capítulo 2, de acuerdo con los indicadores del Banco Mundial, la calidad

<sup>45</sup> Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos de 30 de marzo (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27186 a 27215). Esta ley reforma entre otras la Ley

Orgánica 8/2007 de financiación de partidos políticos a cuyo nuevo articulado se hace referencia en el texto.

<sup>46</sup> Véase Bustamante *et al.* (2015) para un diagnóstico y propuestas concretas.

regulatoria es uno de los aspectos en los que España queda peor parada relativamente. Otras fuentes distintas confirman esta percepción negativa. Así, por ejemplo, el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2016) correspondiente a la edición 2016-2017 coloca a España en una posición media-alta en el *ranking* global de competitividad de su economía (puesto 32 entre 138 países), pero la sitúa en un alarmante puesto 113 en el indicador que mide la carga que supone la regulación pública para la actividad de las empresas.

La mala calidad regulatoria distorsiona negativamente la asignación de los recursos económicos, eleva los costes de las empresas y posibilita espacios para un uso discrecional, opaco y, en último término, corrupto del poder (Mungiu-Pippidi 2016). Además, los frecuentes cambios normativos crean inseguridad jurídica y aumentan la incertidumbre de los negocios. El colectivo de juristas Sansón Carrasco (2014: capítulo 3) ofrece un dato preocupante sobre la maraña regulativa que existe en nuestro país: en España existen cien mil disposiciones normativas, diez veces más que en Alemania, pese a que este país nos dobla en población y tiene una (compleja) arquitectura institucional similar a la española. Es inexcusable emprender una tarea de simplificación normativa, a pesar de que la tentación de solucionar los problemas públicos con nuevas normas está muy enraizada en la cultura de nuestros representantes políticos y que el Estado de las Autonomías ha complicado aún más el problema.<sup>47</sup> La estabilidad y la simplificación normativas son especialmente necesarias en el ámbito del derecho económico y de la regulación de los mercados (Sebastián 2016).

Además, y a caballo con la línea 7 que apunta más adelante la necesidad de incrementar la transpa-

rencia, cabe acompañar la mejora de la calidad regulatoria con la introducción de la huella legislativa (Obholzer 2011). Esto significa que todas las normas deberían dejar constancia del proceso político a partir del cual han sido engendradas: quiénes han participado en su tramitación, con quiénes se han reunido, qué grupos de interés han sido consultados o han hecho llegar sus posiciones sobre la regulación, etcétera. Esta medida contribuiría a rellenar el vacío denunciado por el GRECO sobre la ausencia de regulación de la actividad de los *lobbies* en la actividad legislativa española (GRECO 2014, 2016a).

Por último, y volviendo sobre un punto ya enunciado en la línea 3, la regulación económica se vería beneficiada por el reforzamiento de la independencia de las agencias reguladoras como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y el Banco de España, así como de una mayor transparencia y publicidad en los procedimientos de selección de los miembros directivos de estos órganos. Estos organismos técnicos son fundamentales para el correcto funcionamiento de los mercados, pero con cierta frecuencia han padecido nombramientos de políticos e intentos del ejecutivo de reducir su independencia. Afortunadamente, la legislación y la doctrina de la UE les ha salvado de una mayor subordinación al ejecutivo.<sup>48</sup> Por otra parte, la capacidad sancionadora de estos organismos, en particular, de la CNMC, se ha visto mermada en ocasiones por interpretaciones a veces insólitas de los principios y fenómenos económicos que han hecho algunos tribunales y que han dejado sin efecto las sanciones.<sup>49</sup> En la medida en que, a la luz de algunos de los mayores expertos economistas en la materia, este tipo de sentencias vienen minando injustificadamente la calidad y eficacia de la actividad de regulación económica en España, cabe garantizar mejor que los tribunales correspondientes

<sup>47</sup> Véanse las valoraciones críticas realizadas por el Consejo General del Notariado (2016) en los últimos años acerca de la profusión normativa en España y recogidas en su sitio web.

<sup>48</sup> Sobre las vicisitudes de la criticada reforma de la CNMC en 2012, véase el relato de Bacigalupo (2016); y el análisis de Llovet (2012). Para una investigación empírica

sobre algunos de los efectos positivos de una mayor independencia y responsabilidad de los reguladores ante de los ciudadanos, véase Besley y Coate (2003).

<sup>49</sup> Sobre sentencias de la Audiencia Nacional dejando sin efecto sanciones del regulador sobre la base de argumentos más bien exóticos desde el punto de vista del análisis económico, véase Santaló (2013).

disponen de los conocimientos o los soportes técnicos necesarios en materia económica.

#### **6. Despolitización de los niveles superiores de las Administraciones Públicas y sus entes instrumentales (empresas, agencias, fundaciones, etc.)**

Un criterio crucial de la calidad de las instituciones de gobierno es el respeto al principio de imparcialidad en su funcionamiento.<sup>50</sup> En este aspecto es clave el grado de politización de las organizaciones públicas. Cuanto más politizadas y, por tanto, menos profesionalizadas están, mayor margen existe para que no respeten este principio.

En la actuación de las Administraciones Públicas politizadas predominan los intereses electorales de los partidos que están al frente de las mismas por encima de la lógica profesional de lo que debe ser una buena gestión pública. Por ejemplo, se adjudican contratos públicos no a la empresa que haya hecho la mejor oferta según criterios profesionales, sino a aquella que ha contribuido al esfuerzo electoral por el que ese partido accedió al gobierno. O se distribuyen los empleos públicos no entre los candidatos más idóneos por su formación, capacidad y méritos, sino entre quienes forman parte de la base de apoyo electoral del partido, sin importar la capacitación para las tareas de que se trate. Este tipo de conductas irregulares tienen lugar de manera más frecuente en los llamados *entes instrumentales* del sector público como las empresas o las fundaciones públicas en las que los controles internos suelen ser aún más débiles, como advierte reiteradamente el Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización sobre el sector público (especialmente en los ámbitos local y

autonómico). Un gran número de los escándalos de corrupción de los últimos años evidencian la facilidad con la que los dirigentes del partido de gobierno, en cualquiera de los niveles territoriales, consiguen que las Administraciones Públicas que se hallan bajo su control (y más aún, las empresas públicas, las fundaciones y demás órganos desconcentrados) se plieguen a sus dudosamente legales, o abiertamente ilegales, deseos (Jiménez Sánchez 2014).

En general, las Administraciones Públicas de los países del sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal) se caracterizan por una mayor politización que las de la Europa central y del norte. Se trata de administraciones en las que las designaciones políticas basadas en la confianza partidista y personal se adentran en un mayor número de niveles de la pirámide burocrática (OCDE 2011; Lapuente 2016: cap. 2). Ese mayor grado de penetración de las influencias del partido en la burocracia pública se evidencia mediante dos tipos de clientelismo: *at the top* y *at the bottom* (por arriba y por abajo; Sotiropoulos 2004). El clientelismo *at the top* se refiere a la profundidad que suelen tener los nombramientos políticos en los escalones superiores de la administración. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países del norte y el oeste de Europa, en los del sur (y el este) los nombramientos políticos no se limitan a los niveles más altos (ministros y secretarios de Estado o equivalentes), sino que descienden hasta puestos claramente técnicos para los que se selecciona a aquellos funcionarios públicos que tienen simpatías por el partido o partidos de gobierno (Jiménez Asensio 2015). El clientelismo *at the bottom* se refiere al control interesado que los partidos de gobierno ejercen en la contratación de quienes ocuparán los puestos de trabajo de los escalones inferiores del sector público.

<sup>50</sup> Esto significa que «cuando se aplican las leyes o se ponen en marcha políticas públicas, gobernantes y funcionarios no deben tener en cuenta ningún otro aspecto del ciudadano o el caso concreto que no viniera estipulado previamente en esa política o ley» (Rothstein y Teorell 2008: 170). Es decir, se trata de la obligación de quienes actúan en la esfera del gobierno de tratar a todas las personas que estén en la misma situación de igual forma sin que pueda haber

discriminaciones por razón de lazos personales, preferencias injustificadas o manías. De esta forma, «los intereses particulares que se aceptan en otras esferas (el dinero en el mercado, la lealtad hacia los familiares y los amigos, la defensa de determinados intereses especiales) no debería permitirse que influyan en las decisiones» de quienes actúan en la esfera del Estado: el funcionario, el juez, el policía, etc. (Rothstein y Teorell 2008: 176).

Esta politización de las Administraciones Públicas extiende entre los funcionarios y empleados públicos una conciencia de cuáles son las verdaderas preferencias a las que han de atender en su trabajo diario: «muchos empleados tienen su futuro ligado (de forma oficial u oficiosa) a un político o a un partido del que depende su carrera tanto dentro como fuera del sector público» (Lapuente 2016: 45). El resultado es una estrecha connivencia entre los cargos políticos y los funcionarios que debilita el interés de estos dos grupos de actores públicos por vigilarse mutuamente. Esto dificulta el control de la corrupción.

Así pues, una medida para mejorar la calidad de nuestras instituciones políticas consiste en reducir el grado de politización de las Administraciones Públicas. Para ello es necesario que los puestos cuya designación depende de criterios de confianza política sean muy reducidos y se limiten a los del escalón más alto de cada organización en el que se fijan las prioridades políticas. Por debajo de ese escalón, el único acceso para trabajar en el sector público ha de ser de naturaleza meritocrática (Ramió 2016).

Además, debería hacerse realidad algo que adelantó solo sobre el papel el Estatuto Básico del Empleado Público en 2007: la regulación de la dirección pública profesional. La administración española necesita directivos públicos profesionales que aporten capacidad de gestión y den estabilidad a las políticas públicas más allá del ciclo electoral. Para ello, habría que regular el acceso a estos puestos, así como la permanencia y la salida de ellos, garantizando la protección frente a ceses partidistas o arbitrarios. Esto incluye procesos de selección y de evaluación del desempeño que no estén en manos de los políticos que están al frente de estas organizaciones (Jiménez Asensio 2011; Martínez Puón y Longo 2011).

Una cuestión complementaria, y en cierto sentido simétrica, es la posible desburocratización de la política mediante la separación de las

carreras administrativa y política. En muchos países de la OCDE como Alemania, Corea del Sur, los nórdicos o los anglosajones, se intenta separar las carreras profesionales de los políticos y los funcionarios. Estos países han empleado diversas estrategias para conseguir lo que los británicos llamaron en el siglo XIX el «pacto por el servicio público». Esto es, un pacto que garantice la neutralidad política de los funcionarios mediante una doble renuncia: la de los políticos a politizar la administración y la de los funcionarios a desarrollar carreras políticas (Lapuente 2016: 52). La razón de ser de este tipo de acuerdos es que si se quiere que quienes trabajan en las Administraciones Públicas puedan desarrollar una lógica de actuación basada exclusivamente en criterios profesionales y meramente técnicos de gestión de los asuntos públicos que contrapesa la necesaria y legítima lógica electoral de los cargos públicos que dirigen las organizaciones públicas, las carreras de unos y otros deben estar claramente separadas. En la medida en que los funcionarios puedan entender que dar el salto a la política es la vía que les queda más a mano para culminar sus carreras profesionales y consolidar los máximos niveles laborales a los que puedan aspirar, se confunden las dos lógicas de funcionamiento que mueven las Administraciones Públicas, se torpedea la posibilidad de que ambas lógicas funcionen como contrapesos que eviten abusos en un sentido u otro y se facilita una colusión de intereses entre ambos tipos de actores.

## 7. Transparencia de los organismos públicos y evaluación de sus servicios

La calidad de la gobernanza exige la máxima transparencia en el funcionamiento de los gobiernos. La opacidad aumenta las oportunidades para la corrupción, el despilfarro y la mala gestión en los asuntos públicos. El gobierno nacional impulsó durante la legislatura 2011-2015 una ley de transparencia como una de las medidas estrella de la lucha contra la corrupción.<sup>51</sup> Aunque esta ley trae consigo algunos avances, la

<sup>51</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE

núm. 295 de 10 de diciembre de 2013).



efectividad del derecho de acceso a la información en manos del sector público sigue siendo una meta aún bastante lejana en nuestro país.<sup>52</sup> El proceso de adaptación de las diversas organizaciones públicas para cumplir con las nuevas obligaciones legales está siendo muy lento (Arizmendi 2016) y, además, la ley contiene lagunas que sería aconsejable corregir como, por ejemplo, el hecho de que el órgano encargado de supervisar su cumplimiento, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, carezca de la capacidad de inspección y sanción necesarias para hacer cumplir sus resoluciones (Villoria 2014a). Para avanzar en el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información pública sería necesario mejorar estos aspectos y dar pasos adelante en diversos ámbitos como los siguientes.

En primer lugar, debería implantarse la transparencia total en los gastos públicos. Esto exige no solo que los organismos públicos proporcionen toda la información necesaria para que los ciudadanos conozcan qué uso se hace de su dinero, sino que se respeten diversos principios en la manera en la que se hace llegar esa información. Por un lado, la información debe estar disponible de modo sencillo para que sea accesible y comprensible de manera intuitiva. Por otro lado, es necesario que la información se brinde en formatos con los que se pueda trabajar por quien tenga interés y conocimientos para ello, como profesionales de los medios de comunicación y ONG (p. ej. Villoria [2014a: 33-34]).

Un segundo aspecto importante es la regulación de la actividad de *lobby*, sobre cuya ausencia en España han llamado la atención algunos informes internacionales como los del GRECO (especialmente 2014 y 2016a) y la Comisión Europea (2014). Un ámbito especialmente relevante de esta regulación es el acceso al conocimiento público de las agendas públicas y privadas de los cargos públicos más relevantes (Ramió 2016).

El siguiente aspecto dentro de esta línea de actuación tiene que ver con la mejora de la información sobre los conflictos de interés en los que pueden incurrir los ocupantes de cargos públicos. El paquete de medidas contra la corrupción promovido por el gobierno de Rajoy en la legislatura 2011-2015 incluyó también una nueva ley para mejorar la gestión de las incompatibilidades y los conflictos de intereses de los altos cargos de la Administración General del Estado.<sup>53</sup> Aunque los principios establecidos en la ley son en general los adecuados, la vigilancia sobre su aplicación a los casos concretos sigue estando en manos —como en la ley previa de 2006— de una Oficina de Conflictos de Intereses adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 19) que carece de la independencia y los recursos adecuados para garantizar la prevalencia de tales principios. Este tipo de órganos solo funcionan de manera adecuada cuando están suficientemente dotados, tienen garantizada su independencia institucional con respecto a aquellas autoridades a las que tienen que controlar y orientar, se componen de profesionales independientes y supervisan posibles conflictos de interés en los tres estadios de la vida pública: el acceso, el desempeño y la salida (Vaquer 2016; Villoria 2014b).

Por último, el acceso a toda la información sobre la actividad de los organismos públicos es una pieza imprescindible para la evaluación de los servicios que proporcionan, siendo esta evaluación un elemento fundamental de una buena gobernanza, que ya ha aparecido repetidamente en puntos anteriores. La mejora de la calidad y la eficiencia de la administración pública requiere seguir desarrollando indicadores sobre resultados que permitan el seguimiento y evaluación de los servicios públicos. Así, por ejemplo, aunque se han hecho progresos, la información en España sobre el desempeño de los distintos sistemas

<sup>52</sup> El análisis de esta ley ha acaparado una notable atención académica y ya existe una considerable bibliografía que evalúa críticamente sus fortalezas y debilidades. La búsqueda en Google Scholar del término «Ley 19/2013» genera más de 4.000 entradas. Algunos libros como los de Guichot (2014), Wences, Kölling y Ragone (2014) y

De la Nuez y Tarín (2014) explican con detalle las considerables limitaciones de esta ley.

<sup>53</sup> Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27259 a 27277).

de salud y sobre la calidad del sistema educativo en sus distintos niveles está todavía lejos de los estándares en los países más avanzados.

#### 4.2.3. MEJORA DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ELECCIONES COMO MECANISMO DE SELECCIÓN Y CONTROL

### 8. Desbloqueo de las listas electorales

Además de para elegir la orientación política de los dirigentes, las elecciones sirven (o deben servir) para seleccionar representantes honestos y competentes, y como elemento para el control y castigo de la corrupción. La efectividad con la que las elecciones sirven para este último objetivo está generando una literatura cada vez más abundante.<sup>54</sup> El resultado de estas investigaciones es que la magnitud del castigo que pueden sufrir los candidatos afectados por escándalos de corrupción depende de la presencia o ausencia de varias condiciones como, por ejemplo, las siguientes: que la información negativa sobre los candidatos alcance suficiente difusión; que el conocimiento de esta información provoque una evaluación negativa en el votante; que este pueda responsabilizar claramente a un candidato por los hechos que provocan su indignación; que la preocupación por la corrupción ocupe un lugar relevante entre las preferencias del votante; y que la expectativa de la derrota del candidato afectado por la corrupción no le produzca una preocupación mayor que la de su victoria en las urnas (Jiménez Sánchez y Caínzos 2004).

Entre las reformas con las que mejorar la efectividad de la lucha contra la corrupción se citan frecuentemente distintos elementos del sistema electoral. Sin embargo, los especialistas suelen

ser escépticos sobre la verdadera utilidad de estas reformas ya que la evidencia disponible no permite sacar conclusiones definitivas sobre lo que habría que reformar (Persson, Tabellini y Trebbi 2003). Lo que sí parece claro es que una mayor información de los votantes, así como la posibilidad de individualizar las responsabilidades por los hechos de corrupción, junto con la existencia de candidaturas alternativas atractivas para los electores, incrementan notablemente la posibilidad de castigar a los candidatos afectados por episodios de corrupción (Costas 2016).

Al primero de esos factores, la información, contribuyen positivamente buena parte de las propuestas que se han hecho más arriba. Para mejorar la capacidad de los votantes de individualizar las responsabilidades por los hechos de corrupción e, incluso, para permitirles seguir votando por su partido o sus candidatos favoritos sin tener que apoyar a los candidatos más afectados por la corrupción, sería conveniente un cambio en el sistema electoral que sustituyera las listas cerradas y bloqueadas, como en la actualidad, a listas desbloqueadas en las que los votantes puedan tachar a los candidatos con peor desempeño previo o favorecer a los que están más cercanos a sus intereses o a su identidad política de entre los que les propone el partido (Myerson 1993; Reed 1999). Las listas cerradas y bloqueadas promueven la disciplina dentro de los partidos a costa de debilitar la rendición de cuentas de cada político frente a los ciudadanos que lo eligen. Aunque no puede esperarse que un cambio en esta dirección tuviese efectos sustantivos a corto plazo, sí que podría facilitar un cambio de cultura a largo plazo en dirección hacia una mayor responsabilidad individual de cada político con respecto a los ciudadanos.

<sup>54</sup> Véanse Jiménez Sánchez y Caínzos (2004), Manzetti y Wilson (2007) y Sousa y Moriconi (2013) para una revisión de esa literatura. Las teorías del voto retrospectivo (Fiorina 1981; Healy y Malhotra 2013) analizan las posibilidades de las elecciones para castigar a los

gobernantes en ejercicio y los factores que inciden en la mayor o menor efectividad del voto para este fin. Algunos estudios han destacado la capacidad de los políticos para desarrollar estrategias con las que escapar de la sanción electoral (Maravall 2003; Przeworski y Stokes 1999).



## 5 Conclusiones

Este informe compara la calidad institucional y los niveles de corrupción percibidos en el Estado español con los del resto del mundo, realiza una aproximación al coste económico que tiene el aparente déficit de calidad institucional del país y repasa algunas líneas de actuación que permitirían mejorar esa calidad.

La calidad de las instituciones de gobierno y el control de la corrupción son piezas fundamentales para el desarrollo económico de los países, tanto más cuanto más avanzados son. Los costes económicos de la corrupción van mucho más allá del montante de los fondos públicos indebidamente apropiados ya que debilita elementos clave del funcionamiento de una economía. La corrupción y la baja calidad institucional reducen los niveles de inversión porque disminuyen la rentabilidad de los proyectos empresariales e incrementan su incertidumbre, desvían recursos humanos y financieros hacia la búsqueda de rentas en lugar de dedicarlos a actividades productivas y desincentivan el emprendimiento y la innovación orientando los esfuerzos hacia la búsqueda de privilegios. La baja calidad de la gobernanza y la corrupción se traducen en menor productividad, mayor desempleo y salarios inferiores a los que serían posibles con mejor entorno institucional.

Una parte de los problemas institucionales del país puede radicar en la despreocupación que los españoles han manifestado tradicionalmente por la política. De acuerdo con la ola 2010-2014 del *World Values Survey* y una muestra aleatoria de 1.189 individuos, un 77,5% de la población española manifestaba en esos años que la política era

poco o nada importante en su vida. Los ciudadanos deberían ser conscientes de que la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, la independencia y agilidad de la justicia o la calidad regulatoria de las instituciones públicas no son artículos de lujo intelectual sino factores que, conjuntamente, resultan claves para mejorar a largo plazo el empleo y los ingresos de toda la población. Afortunadamente, esta actitud de despreocupación ha cambiado sustancialmente en los últimos años.

La calidad de las instituciones de gobernanza españolas se sitúa en un nivel muy elevado cuando tomamos como referencia el conjunto de todos los países del mundo. No obstante, la calidad institucional está en España por debajo de lo que le correspondería de acuerdo con el nivel de desarrollo alcanzado por su economía. En el contexto de las economías avanzadas, España presenta un déficit de calidad institucional que se concentra en los aspectos de calidad regulatoria, respeto a la ley y los contratos y, sobre todo, control de la corrupción. Además, la dinámica de los últimos tiempos muestra una trayectoria ligeramente decreciente.

El cálculo del efecto que tendría una mejora de la calidad institucional sobre el nivel de renta admite distintos escenarios y resultados. Ahora bien, todas las calibraciones realizadas dan lugar a un notable impacto potencial. Los niveles de empleo y renta de los españoles podrían obtener un notable impulso a largo plazo si se elevara la calidad institucional y de gobernanza del país. Planteando como modesto objetivo para el cálculo de esos beneficios, llevar la calidad institucional en España al nivel que le correspondería de

acuerdo con la productividad actual de su economía, se obtiene un incremento potencial a largo plazo del PIB per cápita de alrededor del 20% (del 10,7% bajo los supuestos más conservadores y del 30,4% bajo los supuestos más optimistas). Suponiendo que el impacto se produjera a lo largo de un período de unos 15 años, esto significaría una elevación del crecimiento medio anual de la economía durante ese período en torno a 1,2 puntos porcentuales. Con todo, la comparación de la calidad institucional y de gobernanza de los países y la cuantificación del impacto económico que tendría su mejora son tareas difíciles que están sujetas a márgenes de error no despreciables.

El reto de mejorar la calidad de las instituciones de gobernanza no es trivial puesto que incluye aspectos muy diversos que van más allá del control de la corrupción y que abarcan cuestiones como la fortaleza de los organismos de control, la calidad regulatoria, la eficiencia administrativa, la agilidad del sistema judicial, la transparencia del sector público y el buen desempeño del gobierno en la prestación de servicios públicos. En todo caso, y además de por razones éticas y políticas, la mejora de la calidad de la gobernanza debe constituir una pieza clave de la estrategia de desarrollo de la economía española a largo plazo.

# Apéndice

## A.1. CÓDIGOS ISO-3 DE LOS PAÍSES

| Código | País                   |
|--------|------------------------|
| AFG    | Afganistán             |
| AGO    | Angola                 |
| ALB    | Albania                |
| ARE    | Emiratos Árabes Unidos |
| ARM    | Armenia                |
| AUS    | Australia              |
| AUT    | Austria                |
| AZE    | Azerbaiyán             |
| BDI    | Burundi                |
| BEL    | Bélgica                |
| BEN    | Benín                  |
| BFA    | Burkina Faso           |
| BGD    | Bangladés              |
| BGR    | Bulgaria               |
| BHR    | Bahréin                |
| BIH    | Bosnia-Herzegovina     |
| BLR    | Bielorrusia            |
| BOL    | Bolivia                |
| BRA    | Brasil                 |

| Código | País                     |
|--------|--------------------------|
| BTN    | Bután                    |
| BWA    | Botsuana                 |
| CAF    | República Centroafricana |
| CAN    | Canadá                   |
| CHE    | Suiza                    |
| CHL    | Chile                    |
| CHN    | China                    |
| CIV    | Costa de Marfil          |
| CMR    | Camerún                  |
| COG    | Congo                    |
| COL    | Colombia                 |
| COM    | Comoras                  |
| CPV    | Cabo Verde               |
| CRI    | Costa Rica               |
| CYP    | Chipre                   |
| CZE    | República Checa          |
| DEU    | Alemania                 |
| DNK    | Dinamarca                |
| DOM    | República Dominicana     |

| Código     | País              |
|------------|-------------------|
| DZA        | Argelia           |
| ECU        | Ecuador           |
| EGY        | Egipto            |
| <b>ESP</b> | <b>España</b>     |
| EST        | Estonia           |
| ETH        | Etiopía           |
| FIN        | Finlandia         |
| FJI        | Fiji              |
| FRA        | Francia           |
| GAB        | Gabón             |
| GBR        | Reino Unido       |
| GEO        | Georgia           |
| GHA        | Ghana             |
| GIN        | Guinea            |
| GMB        | Gambia            |
| GNB        | Guinea-Bissau     |
| GNQ        | Guinea Ecuatorial |
| GRC        | Grecia            |
| GTM        | Guatemala         |
| GUY        | Guyana            |
| HKG        | Hong Kong         |
| HND        | Honduras          |
| HRV        | Croacia           |
| HTI        | Haití             |
| HUN        | Hungría           |
| IDN        | Indonesia         |
| IND        | India             |
| IRL        | Irlanda           |
| IRN        | Irán              |

| Código | País       |
|--------|------------|
| IRQ    | Iraq       |
| ISR    | Israel     |
| ITA    | Italia     |
| JAM    | Jamaica    |
| JOR    | Jordania   |
| JPN    | Japón      |
| KAZ    | Kazajistán |
| KEN    | Kenia      |
| KGZ    | Kirguistán |
| KWT    | Kuwait     |
| LAO    | Laos       |
| LBN    | Libano     |
| LBR    | Liberia    |
| LBY    | Libia      |
| LKA    | Sri Lanka  |
| LSO    | Lesoto     |
| LTU    | Lituania   |
| LUX    | Luxemburgo |
| LVA    | Letonia    |
| MAC    | Macao      |
| MAR    | Marruecos  |
| MDA    | Moldavia   |
| MDG    | Madagascar |
| MEX    | México     |
| MKD    | Macedonia  |
| MLI    | Mali       |
| MNE    | Montenegro |
| MNG    | Mongolia   |
| MOZ    | Mozambique |

| Código | País               |
|--------|--------------------|
| MRT    | Mauritania         |
| MUS    | Mauricio           |
| MWI    | Malawi             |
| MYS    | Malasia            |
| NAM    | Namibia            |
| NER    | Níger              |
| NGA    | Nigeria            |
| NIC    | Nicaragua          |
| NLD    | Países Bajos       |
| NOR    | Noruega            |
| NPL    | Nepal              |
| NZL    | Nueva Zelanda      |
| OMN    | Omán               |
| PAK    | Pakistán           |
| PAN    | Panamá             |
| PER    | Perú               |
| PHL    | Filipinas          |
| PNG    | Papúa Nueva Guinea |
| POL    | Polonia            |
| PRT    | Portugal           |
| PRY    | Paraguay           |
| QAT    | Qatar              |
| ROM    | Rumanía            |
| RUS    | Rusia              |
| RWA    | Ruanda             |
| SAU    | Arabia Saudí       |
| SDN    | Sudán              |
| SEN    | Senegal            |
| SGP    | Singapur           |

| Código | País                       |
|--------|----------------------------|
| SLB    | Islas Salomón              |
| SLE    | Sierra Leona               |
| SLV    | El Salvador                |
| SRB    | Serbia                     |
| SUR    | Surinam                    |
| SVK    | Eslovaquia                 |
| SVN    | Eslovenia                  |
| SWE    | Suecia                     |
| SWZ    | Suazilandia                |
| TCD    | Chad                       |
| TGO    | Togo                       |
| THA    | Tailandia                  |
| TJK    | Tayikistán                 |
| TKM    | Turkmenistán               |
| TMP    | Timor Oriental             |
| TTO    | Trinidad y Tobago          |
| TUN    | Túnez                      |
| TUR    | Turquía                    |
| TZA    | Tanzania                   |
| UGA    | Uganda                     |
| UKR    | Ucrania                    |
| URY    | Uruguay                    |
| USA    | Estados Unidos             |
| UZB    | Uzbekistán                 |
| VNM    | Vietnam                    |
| WBG    | Cisjordania y Gaza         |
| ZAF    | Sudáfrica                  |
| ZAR    | Rep. Democrática del Congo |
| ZMB    | Zambia                     |
| ZWE    | Zimbabue                   |





## Bibliografía

- ABED, George T. y Hamid REZA DAVOODI. «Corruption, Structural Reforms and Economic Performance in the Transition Economies». Documento de Trabajo IMF n.º 132. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 1 de julio de 2000.
- ACEMOGLU, Daron, Simon JOHNSON y James A. ROBINSON. «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation». *American Economic Review* 91 (2001): 1369-1401.
- «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution». *The Quarterly Journal of Economics* 117, n.º 4 (2002): 1231-1294.
- «The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth». *American Economic Review* 95, n.º 3 (2005a): 546-579.
- «Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth». En P. Aghion y S. N. Durlauf, eds. *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A, cap. 6 (2005b): 385-472.
- ACEMOGLU, Daron, Francisco A. GALLEGRO y James A. ROBINSON. «Institutions, Human Capital, and Development». *Annual Reviews of Economics* 6 (2014): 875-912.
- AEDE (Asociación de Editores de Diarios Españoles). *El Libro Blanco de la prensa 2015*. Madrid, 2015.
- AIDT, Toke S. «Corruption, Institutions and Economic Development». *Oxford Review of Economic Policy* 25, n.º 2 (2009): 271-291.
- AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal). *Memoria anual de actividades 2015*. Madrid, 2016.
- ALBI, Emilio y Jorge ONRUBIA. «Más allá de la corrupción: evaluación y control». *El País*, 28 de enero de 2016. Disponible en internet: [http://elpais.com/elpais/2016/01/27/opinion/1453888879\\_676471.html](http://elpais.com/elpais/2016/01/27/opinion/1453888879_676471.html).
- ALCALÁ, Francisco y Antonio CICCONE. «Trade and Productivity». *Quarterly Journal of Economics* 119, n.º 2 (2004): 613-646.
- ANDRÉS DOMINGO, Javier Ángel y Rafael DOMÉNECH VILARIÑO. *En busca de la prosperidad: los retos de la sociedad española en la economía global del s. XXI*. Bilbao: Deusto S.A. Ediciones, 2015.
- ARIZMENDI, Esther. «Resonó la transparencia». *El Huffington Post*, 11 de diciembre de 2016. Disponible en internet: [http://www.huffingtonpost.es/esther-arizmendi/resono-la-transparencia\\_b\\_13170040.html](http://www.huffingtonpost.es/esther-arizmendi/resono-la-transparencia_b_13170040.html).
- ARRIBAS, Esteban y Manuel VILLORIA. «Marcos de integridad, calidad institucional y medios de comunicación en España». *Derecom 8, Nueva Época*, n.º diciembre-febrero (2012): 1-18. Disponible en internet: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3795446.pdf>.
- AUER, Raphael A. «Geography, Institutions, and the Making of Comparative Development». *Journal of Economic Growth* 18, n.º 2 (2013): 179-215.
- AVIS, Eric, Claudio FERRAZ y Frederico FINAN. «Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians». Mimeo, Universidad de California-Berkeley, 2016.
- BANCO MUNDIAL. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington, D.C: Poverty Reduction and Economic Management, Banco Mundial, 1997. Disponible en internet: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>.

- BANCO MUNDIAL. World Development Indicators. Base de datos disponible en internet: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [consulta: 10 de octubre de 2016a].
- Worldwide Governance Indicators (WGI). Base de datos a cargo de Daniel Kaufmann (Natural Resource Governance Institute y Brookings Institution) y Aart Kraay (World Bank Development Research Group). Versión de octubre de 2016. Disponible en internet: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> [consulta: 10 de octubre de 2016b].
- BACIGALUPO, Mariano. «La reforma de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia». En *Blog Fide*, 2 de junio de 2016. Disponible en internet: [http://blogs.elconfidencial.com/espana/blog-fide/2016-06-02/la-reforma-de-la-comision-nacional-de-los-mercados-y-la-competencia\\_1210068/](http://blogs.elconfidencial.com/espana/blog-fide/2016-06-02/la-reforma-de-la-comision-nacional-de-los-mercados-y-la-competencia_1210068/).
- BARONA, Silvia, Francisco PÉREZ y Andreu IRANZO. *El funcionamiento de la justicia en España. Estructuras, recursos y resultados*. Bilbao: Fundación BBVA, 2018, de próxima publicación.
- BESLEY, Timothy y Stephen COATE. «Elected Versus Appointed Regulators: Theory and Evidence». *Journal of the European Economic Association* 1, n.º 5 (2003): 1176-1206.
- BESLEY, Timothy y Masayuki KUDAMATSU. «Health and Democracy». *American Economic Review* 96 (2006): 313-318.
- BESLEY, Timothy y Andrea PRAT. «Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability». *American Economic Review* 96, n.º 3 (2006): 720-736.
- BLATTMAN, Christopher y Edward MIGUEL. «Civil War». *Journal of Economic Literature* 48, n.º 1 (2010): 3-57.
- BOBONIS, Gustavo, Paul GERTLER, Marco GONZÁLEZ NAVARRO y Simeon NICTER. «Vulnerability and Clientelism». Mimeo, Universidad de Toronto, 2016.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. «Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de partidos políticos». BOE n.º 160 (5 de julio de 2007): 29010-29016.
- «Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». BOE n.º 295 (10 de diciembre de 2013): 97922-97952.
- «Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado» BOE n.º 77 (31 de marzo de 2015a): 27259-27277.
- «Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos». BOE n.º 77 (31 de marzo de 2015b): 27186-27215.
- BONET, Montse y Josep Àngel GUIMERÀ. «When Efficiency Meets Clientelism: Spectrum Management Policy and Broadcasting Model: The Spanish Case». *European Journal of Communication* 31, n.º 4 (2016): 411-425.
- BRUHN, Miriam y Francisco A. GALLEGO. «Good, Bad, and Ugly Colonial Activities: Do they matter for Economic Development?». *The Review of Economics and Statistics* 94, n.º 2 (2012): 433-461.
- BULLIDO, Enrique. «La situación de la prensa en España en diez gráficos». 15 de diciembre de 2015. Artículo disponible en internet: <http://enriquebullido.com/la-situacion-de-la-prensa-en-espana-en-diez-graficos/>
- BUSTAMANTE RODRÍGUEZ, Enrique, Rafael DÍAZ ARIAS, Pedro SOLER ROJAS, Manuel AGUILAR GUTIÉRREZ y Marcel CAMACHO SAMPER. *Un nuevo modelo para un tiempo nuevo. España 2015: Diagnóstico del servicio público de radio, televisión y servicios interactivos. Propuestas para una ciudadanía democrática*. Ed. Teledetodos, septiembre de 2015. Disponible en internet: <http://teledetodos.es/index.php/dictamen-2015>.
- CAMPOS, Nauro F., Ralitz D. DIMOVA y Ahmad SALEH. «Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth». IZA Discussion Paper n.º 5334, Bonn: Institute for the Study of Labor, noviembre de 2010.
- CARRASCO, Sansón. *¿Hay Derecho? La quiebra del Estado de derecho y de las instituciones en España*. Barcelona: Península, 2014.
- CEPEJ (Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia). *European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice*. Estudios CEPEJ n.º 23, Consejo de Europa, 2016. Disponible en internet: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>.
- CHONG, Alberto y César CALDERÓN. «Institutional Quality and Poverty Measures in a Cross-Section of Countries». *Economics of Governance* 1, n.º 2 (2000): 123-135.

CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). «PRO/CNMC/001/15: Análisis de la contratación pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia». 5 de febrero de 2015. Disponible en internet: [https://www.cnmc.es/Portals/0/Notas%20de%20prensa/201502\\_Informe\\_ContratacionPublica.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Notas%20de%20prensa/201502_Informe_ContratacionPublica.pdf).

— Sitio web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: <https://www.cnmc.es> [consulta: 10 de octubre de 2016].

COMISIÓN EUROPEA. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report*. Informe n.º COM(2014) 38 final, Bruselas, 3 de febrero de 2014a. Disponible en internet: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf).

— *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*. Flash Eurobarómetro n.º 374, febrero de 2014b. Disponible en internet: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/flash\\_arch\\_374\\_361\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm).

— «Anexo España al Informe de lucha contra la corrupción de la UE». Anexo n.º 9 al *Informe de lucha contra la corrupción de la UE* n.º COM(2014) 38 final Bruselas, 3 de febrero de 2014c. Disponible en internet: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_spain\\_chapter\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_es.pdf).

— *Anti-corruption Reports*. Disponibles en internet: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm) [consulta: 10 de octubre de 2016].

CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO. Sitio web del Consejo General del Notariado: [www.notariado.org](http://www.notariado.org) [consulta: 10 de octubre de 2016].

COSTAS PÉREZ, Elena. «España: ¿corrupción sin castigo electoral?». En V. Lapuente, coord. *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*. Colección Alianza Ensayo, Madrid: Alianza (2016): 181-200.

COSTAS PÉREZ, Elena, Albert SOLÉ OLLÉ y Pilar SORRIBAS NAVARRO. «Cover Image Corruption Scandals, Voter Information, and Accountability». *European Journal of Political Economy* 28, n.º 4 (2012): 469-484.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa y Carlota TARÍN QUIRÓS, coords. *Transparencia y buen gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Ed. La Ley-Wolters Kluwer, 2014.

DELL, Melissa. «The Persistent effect of Peru's Mining Mita». *Econometrica* 78, n.º 6 (2010): 1863-1903.

DIRECCIÓN GENERAL PARA LA COMUNICACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. Eurobarómetro Estándar n.º 70, octubre-noviembre de 2008. Disponible en internet: [http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S832\\_70\\_1\\_STD](http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S832_70_1_STD).

— Eurobarómetro Estándar n.º 79, mayo de 2013. Disponible en internet: [http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S1120\\_79\\_3\\_STD79](http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S1120_79_3_STD79).

*EL PAÍS*. «El Ejecutivo desiste de recurrir el fallo contra la designación de Eligio Hernández». 29 de julio de 1994. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1994/07/29/espana/775432802\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1994/07/29/espana/775432802_850215.html).

— «Quiénes son los aforados en España y quién los juzga». 2 de septiembre de 2014. Disponible en internet: [http://politica.elpais.com/politica/2014/09/02/actualidad/1409657315\\_750576.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/09/02/actualidad/1409657315_750576.html).

— «Jueces y fiscales denuncian la entrada en vigor de la "ley de punto final"». 16 de octubre de 2015. Disponible en internet: [http://politica.elpais.com/politica/2015/10/15/actualidad/1444895824\\_705434.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/10/15/actualidad/1444895824_705434.html).

— «El Supremo condena a 9.000 euros al Tribunal de Cuentas por un enchufe». 29 de abril de 2016. Disponible en internet: [http://politica.elpais.com/politica/2016/04/29/actualidad/1461951490\\_229626.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/04/29/actualidad/1461951490_229626.html).

FERNÁNDEZ DE GUEVARA, Juan, Francisco PÉREZ y Lorenzo SERRANO. *Crisis económica, confianza y capital social*. Bilbao: Fundación BBVA, 2015.

FEYRER, James y Bruce SACERDOTE. «Colonialism and Modern Income: Islands as Natural Experiments». *The Review of Economics and Statistics* 91, n.º 2 (2009): 245-262.

FIORINA, Morris P. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.

FISMAN, Raymond y Edward MIGUEL. «Corruption, Norms and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic

- Parking Tickets». *Journal of Political Economy* 115, n.º 6 (2007): 1020-1048.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). «Corruption: Costs and Mitigating Strategies». IMF Discussion Note n.º SDN/16/05, Washington, D.C.: Fiscal Affairs and Legal Department, FMI, 2016.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL. Spain. Global Competitiveness Index 2016-2017. Disponible en internet: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=ESP> [consulta: 10 de octubre de 2016].
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. Informe sobre la Democracia en España, varios años. Disponibles en internet: <http://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/ide>.
- GAMBERONI, Elisa, Christine GARTNER, Claire GIORDANO y Paloma LÓPEZ GARCÍA. «Is Corruption Efficiency-Enhancing? A Case Study of Nine Central and Eastern European Countries». Documento de Trabajo ECB n.º 1950. Frankfurt: Banco Central Europeo, agosto de 2016.
- GARCÍA SANTANA, Manuel, Enrique MORAL BENITO, Josep PIJOAN MAS y Roberto RAMOS. «Growing like Spain: 1995-2007». CEPR Discussion Paper n.º 11144, Londres: Center for Economic Policy Research, marzo de 2016.
- GHURA, Dhaneshwar. «Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption». Documento de Trabajo IMF n.º WP/98/135. Washington, D.C.: African Department, Fondo Monetario Internacional, septiembre de 1998.
- GLAESER, Edward L., Rafael LA PORTA, Florencio LOPEZ-DE-SILANE y Andrei SHLEIFER. «Do Institutions Cause Growth?». *Journal of Economic Growth* 9 (2004): 271-303.
- GOLDSMITH, Arthur A. «Is Governance Reform a Catalyst for Development?». *Governance* 20 (2007): 165-186.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Juan Jesús. «Escenarios de futuro para la democracia española: Democracia de partidos y democracia de audiencia». En C. Navajas y D. Iturriaga, coord. *España en democracia: Actas del IV Congreso de Historia de Nuestro Tiempo* (2014): 123-131.
- GRECO (Group of States against Corruption) y CONSEJO DE EUROPA. *Fourth Evaluation Round. Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Evaluation Report Spain*. Informe n.º Eval IV Rep (2013) 5E, 15 de enero de 2014. Disponible en internet: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2013\)5\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf).
- *Fourth Evaluation Round. Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Compliance Report Spain*. Informe n.º Greco RC 4(2016), 10 de octubre de 2016a. Disponible en internet: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4\(2016\)1\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC4/GrecoRC4(2016)1_Spain_EN.pdf) [consulta: 10 de octubre de 2016a].
- *Fourth Evaluation Round. Evaluation and Compliance Reports*. Disponibles en internet: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Reports-Round4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Reports-Round4_en.asp) [consulta: 10 de octubre de 2016b].
- GUICHOT REINA, Emilio, coord. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de 2013*. Madrid: Tecnos, 2014.
- GUPTA, Sanjeev, Hamid R. DAVOODI y Rosa ALONSO TERME. «Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?». *Economics of Governance* 3, n.º 1 (2002): 23-45.
- GUPTA, Sanjeev, Hamid R. DAVOODI y Erwin TIONGSON. «Corruption and the Provision of Health Care and Education Services». Documento de Trabajo IMF n.º 116. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2000.
- GUPTA, Sanjeev, Luiz DE MELLO y Raju SAHARAN. «Corruption and Military Spending». *European Journal of Political Economy* 17 (2001): 749-777.
- HABIB, Mohsin y Leon ZURAWICKI. «Country-Level Investments and the Effect of Corruption: Some Empirical Evidence». *International Business Review* 10 (2001): 687-700.
- HALL, Robert E. y Charles I. JONES. «Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?». *Quarterly Journal of Economics* 114, n.º 1 (1999): 83-116.
- HALLIN, Daniel C. y Stylianos PAPANASSOPOULOS. «Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective». *Media Culture Society* 24, n.º 2 (2002): 175-195.
- HEALY, Andrew y Neil MALHOTRA. «Retrospective Voting Reconsidered». *Annual Review of Political Science* 16 (2013): 285-306.

- HELLIWELL, John F. «Well-being, Social Capital and Public Policy: What's New?». *Economic Journal* 116 (2006): 34-45.
- HEYWOOD, Paul e Ignacio MOLINA. «A Quasi-Presidential Premiership: Administering the Executive Summit in Spain». En B.G. Peters, W.R. Rhodes y V. Wright, eds. *Administering the Summit*. Londres: Palgrave Macmillan (2000): 110-133.
- HOLMBERG, Sören, Bo ROTHSTEIN y Naghmeh NASIRITOUSI. «Part of the solution». En S. Holmberg y B. Rothstein, eds. *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar (2012): 277-302.
- HUMANES, M. Luisa, M. Dolores MONTERO, Ramón MOLINA y Alfredo LÓPEZ. «Pluralismo y paralelismo político en la información televisiva en España». *Revista Latina de Comunicación Social* 68 (2013): 566-581.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press, 1968.
- IYER, Lakshmi. «Direct Versus Indirect Colonial Rule in India: Long-Term Consequences». *The Review of Economics and Statistics* 92, n.º 4 (2010): 693-713.
- JAVORCIK, Beata S. y Shang-Jin WEI. «Corruption and Cross-Border Investment in Emerging Markets: Firm-level Evidence». *Journal of International Money and Finance* 28, n.º 4 (2009): 605-624.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. «Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: carrera y dirección pública profesional». *Revista Aragonesa de Administración Pública* 13 (2011): 197-233.
- «España, ¿un país sin frenos?». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 56 (2015): 36-55.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. «La corrupción en un país sin corrupción sistémica: un análisis de los casos Bárcenas, Palau y ERE». En J. Estefanía, dir. *Informe sobre la democracia en España 2014*. Madrid: Fundación Alternativas (2014): 165-187.
- «Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España». En M. Villoria *et al.*, eds. *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Cap. 2. Barcelona: Atelier, 2016.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando y Miguel CAÍNZOS. «La repercusión electoral de los escándalos políticos: Alcance y condiciones». *Revista Española de Ciencia Política* 10 (2004): 141-170.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando y Vicente CARBONA. «Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España». *Letras Libres* (febrero 2012): 8-19.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando y Manuel VILLORIA. «Corruption and Political Change in Spain». Ponencia presentada en el IPSA 24th World Congress of Political Science 2016, Poznan (Polonia), 23-28 de julio de 2016.
- KAUFMANN, Daniel y Aart KRAAY. «Growth Without Governance». Policy Research Working Paper n.º 2928, Washington, D.C.: Banco Mundial, noviembre de 2002.
- KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY y Massimo MASTRUZZI. «The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics». Policy Research Working Paper n.º 4149, Washington, D.C.: Banco Mundial, marzo de 2007.
- «The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues». Policy Research Working Paper n.º 5430, Washington, D.C.: Banco Mundial, septiembre de 2010.
- KEHOE, Timothy J. y Kim J. RUHL. «Why Have Economic Reforms in Mexico Not Generated Growth?». *Journal of Economic Literature* 48, n.º 4 (2010): 1005-1027.
- KNACK, Stephen y Philip KEEFER. «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures». *Economics and Politics* 7, n.º 3 (1995): 207-227.
- LAPUENTE, Víctor. *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*. Madrid: Alianza Editorial, 2016.
- LEFF, Nathaniel H. «Economic Development Through Bureaucratic Corruption». *American Behavioral Scientist* 8, n.º 3 (1964): 8-14.
- LEITE, Carlos y Jens WEIDMANN. «Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth». Documento de Trabajo IMF n.º 85, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, julio de 1999.
- LEYS, Colin. «What is the problem about corruption?». *Journal of Modern African Studies* 3, n.º 2 (1965): 215-230.
- LLERA, Francisco. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.

- LLOVET, Gerard. «Organismos Reguladores y Autoridades de Competencia, ¿Mezclar o Agitar?». En Blog *Nada es Gratis*, 15 de noviembre de 2012. Disponible en internet: <http://nadaesgratis.es/gerard-llobet/organismos-reguladores-y-autoridades-de-competencia-mezclar-o-agitar>.
- LÓPEZ CEPEDA, Ana María. «Modelos audiovisuales públicos en España. Perfil profesional, empresarial y político de sus principales órganos internos de gestión». *Comunicación y Sociedad XXV*, n.º 1 (2012): 399-428.
- MANZETTI, Luigi y Carole J. WILSON. «Why do Corrupt Governments Maintain Public Support?». *Comparative Political Studies* 40, n.º 8 (2007): 949-970.
- MARAVALL, José María. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus, 2003.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael y Francisco LONGO. *Directivos versus políticos: la importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos y Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- MAURO, Paulo. «Corruption and Growth». *Quarterly Journal of Economics* 110, n.º 3 (1995): 681-712.
- «Corruption and Composition of Government Expenditure». *Journal of Public Economics* 69 (1998): 263-279.
- MÉON, Pierre-Guillaume y Khalid SEKKAT. «Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?». *Public Choice* 122 (2005): 69-97.
- MÉON, Pierre-Guillaume y Laurent WEILL. «Is Corruption an Efficient Grease?». *World Development* 38, n.º 3 (2010): 244-259.
- MICHALOPOULOS, Stelios y Elias PAPAIOANNOU. «National Institutions and Subnational Development in Africa». *Quarterly Journal of Economics* 129, n.º 1 (2014): 151-213.
- MO, Pak-Hung. «Corruption and Economic Growth». *Journal of Comparative Economics* 29 (2001): 66-79.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina. «The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union». En el sitio web del Proyecto ANTICORRP financiado por el Séptimo Programa Marco de la Unión Europea, 5 de abril de 2016. Disponible en internet: <http://anticorpp.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-3/>.
- MYERSON, Roger B. «Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game-Theoretic Analysis». *Games and Economic Behaviour* 5, n.º 1 (1993): 118-132.
- NACIONES UNIDAS. *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*. Informe n.º CAC/COSP/IRG/I/1/1, 7 de junio de 2011. Disponible en internet: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.
- NORTH, Douglass C. *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: W.W. Norton & Co., 1981.
- Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Nueva York: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass C. y Robert Paul THOMAS. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- NUNN, Nathan y Leonard WANTCHEKON. «The Slave Trade and the Origins of Mistrust in Africa». *American Economic Review* 101, n.º 7 (2011): 3221-3252.
- OBHOLZER, Lukas. «A Call to Members of the European Parliament: Take Transparency Seriously and Enact the 'Legislative Footprint'». CEPS Policy Brief n.º 256, Bruselas: Centre for European Policy Studies, 27 de octubre de 2011. Disponible en internet: <https://ssrn.com/abstract=1990309>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo). *Competition Assessment Toolkit*. 3 vols. París, 2010. Disponible en internet: <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.
- Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce. París, 2011. Disponible en internet: <http://www.oecd.org/gov/pem/publicservantsaspartnersforgrowth.htm>.
- «The Rationale for Fighting Corruption». París: OCDE y CleanGovBiz, 2014. Disponible en internet: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>.
- OLKEN, Benjamin A. «Corruption Perceptions vs. Corruption Reality». *Journal of Public Economics* 93 (2009): 950-964.
- PANDORA Box Tv (productor). *Corrupción. El organismo nocivo* [documental]. España, 2015.

- PARRADO, Salvador. «Los empleados públicos». En J.A. Olmeda, S. Parrado y C. Colino, eds. *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch (2013): 290-323.
- PERSSON, Torsten, Guido TABELLINI y Francesco TREBBI. «Electoral Rules and Corruption». *Journal of the European Economic Association* 1 (2003): 958-989.
- PRADERA, Javier. *Corrupción y política. Los costes de la democracia*. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2014.
- PRZEWORSKI, Adam y Susan C. STOKES. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RAMIÓ, Carles. *La renovación de la función pública: estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Libros de la Catarata, 2016.
- REED, Steven R. «Punishing Corruption: The Response of the Japanese Electorate to Scandals». En O. Feldman, ed. *Political Psychology in Japan*. Commack, Nueva York: Nova Science Publishers, 1999.
- REINIKKA, Ritva y Jakob SVENSSON. «Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda». *Journal of the European Economic Association* 3, n.º 2 (2005): 259-267.
- RESNICK, Danielle y Regina BIRNER. «Does Good Governance Contribute to Pro-Poor Growth? A Review of the Evidence from Cross-Country Studies». DSGD Discussion Paper n.º 30, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 2006.
- ROCK, Michael T. y Heidi BONNETT. «The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment». *World Development* 32, n.º 6 (2004): 999-1017.
- RODRIK, Dani, Arvind SUBRAMANIAN y Francesco TREBBI. «Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development». *Journal of Economic Growth* 9 (2004): 131-165.
- ROTHSTEIN, Bo y Jan TEORELL. «What is quality of government?». *Governance* 21, n.º 2 (2008): 165-190.
- SACHS, Jeffrey D. y Andrew WARNER. «Economic Reform and the Process of Global Integration». *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1995): 1-95.
- SANTALÓ, Juan. «El capitalismo castizo, la Audiencia Nacional y otro cártel que se va de rositas». En el Blog *Nada es Gratis*, 31 de enero de 2013. Disponible en internet: <http://nadaesgratis.es/santalo/el-capitalismo-castizo-la-audiencia-nacional-y-otro-cartel-que-se-va-de-rositas>.
- SEBASTIÁN, Carlos. *España estancada. Por qué somos poco eficientes*. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2016.
- SERRANO, Lorenzo, Matilde MAS, FRANCISCO PÉREZ y Ezequiel URIEL (dirs.), Eva BENAGES y Juan Carlos ROBLEDÓ. *Acumulación y productividad del capital en España y sus comunidades autónomas en el siglo XXI*. Informe Economía y Sociedad, Bilbao: Fundación BBVA, 2017.
- SIAVELIS, Peter M. y Scott MORGENSTERN. «Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis». En P.M. Siavelis y S. Morgenstern, eds. *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park, Pensilvania: Pennsylvania State University Press, 2008.
- SMITH, Adam. *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Londres: W. Strahan & T. Cadell, 2 vol., 1776.
- SOTIROPOULOS, Dimitri. «South European Bureaucracies in Comparative Perspective». *West European Politics* 27, n.º 3 (2004): 405-422.
- SOUSA, Luis y Marcelo MORICONI. «Why Voters do not Throw the Rascals Out? A Conceptual Framework for Analysing Electoral Punishment of Corruption». *Crime Law and Social Change* 60 (2013): 471-502.
- STIGLITZ, Joseph E. «The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics». *Quarterly Journal of Economics* 115, n.º 4 (2000): 1441-1478.
- TANZI, Vito y Hamid R. DAVOODI. «Corruption, Growth and Public Finances». Documento de Trabajo IMF n.º 116. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2000.
- The Economist*. «One Rule for the Rich». 13 de marzo de 2008. Disponible en internet: <http://www.economist.com/node/10835590>.
- TORCAL, Mariano. «The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?». *American Behavioral Scientist* 58, n.º 12 (2014): 1542-1567.
- «Desafección política en España en una perspectiva comparada». En F.J. Llera, ed. *Desafección política*



y regeneración democrática en la España actual. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. «Informe sobre España. Barómetro 2016». Disponible en internet: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/informe\\_sobre\\_spain\\_barometro-2016.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/informe_sobre_spain_barometro-2016.pdf) [consulta: 10 de octubre de 2016a].

— National Integrity System Assessments. Página web disponible en: <https://www.transparency.org/whatwedo/nis> [consulta: 10 de octubre de 2016b].

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO-TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL. *Informe revisión entre pares*. Tribunal de Cuentas 2015. Disponible en internet: [http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/transparencia/Report\\_PR\\_2015\\_06\\_19-fim-es.pdf](http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/transparencia/Report_PR_2015_06_19-fim-es.pdf).

UGUR, Mehment y Nandini DASGUPTA. *Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond: A Systematic Review*. Londres: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, Universidad de London, agosto de 2011. Disponible en internet: <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/Portals/0/PDF%20reviews%20and%20summaries/Corruption%20impact%202011%20Ugur%20report.pdf?ver=2011-08-25-153146-490>.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA Y UNDP (United Nations Development Programme). *Global Parliamentary Report. The Changing Nature of Parliamentary Representation*. Ginebra y Nueva York: Inter-Parliamentary Union United Nations Development Programme, abril de 2012. Disponible en internet: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-e.pdf>.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos. «Corrupción pública y ordenamiento jurídico». En M. Villoria, J.M. Gimeno y J. Tejedor, eds. *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier, 2016.

VILLORIA, Manuel. *Estudio Enis*. Madrid: Transparency International España, 2012a. Disponible en internet: <http://transparencia.org.es/estudio-enis/>.

— dir. *El marco de integridad institucional en España: Situación actual y recomendaciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012b.

— «Publicidad activa». En I. Wences, M. Kölling y S. Ragone, coords. *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2014a): 1-34.

— «Políticas y prácticas para gestionar los conflictos de interés en Europa: una visión comparada». *Revista do Serviço Público* 57, n.º 3 (2014b): 297-338.

— «La corrupción en España». *Revista de Libros*, julio de 2016. Disponible en internet: <http://www.revistadelibros.com/articulos/la-corrupcion-en-espana>.

VILLORIA, Manuel, José M. GIMENO FELIU y Julio TEJEDOR Balsa, eds. *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier, 2016.

WEI, Shang-Jin. «Why is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills». Documento de Trabajo NBER n.º 6255. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1997.

— «How Taxing is Corruption on International Investors?». *The Review of Economics and Statistics* 82, n.º 1 (2000): 1-11.

WENCES, Isabel, Mario KÖLLING y Sabrina RAGONE, coords. *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

WORLD VALUES SURVEY ASSOCIATION. Online Data Analysis. World Values Survey 2010-2014. Disponible en internet: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>.

## Índice de cuadros y gráficos

|                     |   |    |
|---------------------|---|----|
| <b>Cuadro 3.1:</b>  | Estimaciones del impacto causal de la calidad de la gobernanza sobre la economía ....   | 33 |
| <b>Cuadro 4.1:</b>  | Confianza pública en Europa .....   | 40 |
| <b>Gráfico 2.1:</b> | Correlación entre el indicador combinado de calidad institucional de los países y (el logaritmo de) su productividad (2014-2015) .....        | 23 |
| <b>Gráfico 2.2:</b> | Indicadores de calidad institucional. Comparación internacional (2015) .....  | 25 |
| <b>Gráfico 2.3:</b> | Productividad e indicador combinado de gobernanza (2014-2015) .....   | 27 |
| <b>Gráfico 2.4:</b> | Productividad e indicadores de gobernanza: control de la corrupción, calidad regulatoria y respeto a la ley y los contratos (2014-2015) ..... | 27 |
| <b>Gráfico 2.5:</b> | Dinámica de los indicadores de calidad institucional para España (1996-2015) .....  | 30 |

Fundación **BBVA**

Plaza de San Nicolás, 4  
48005 Bilbao  
España  
Tel.: +34 94 487 52 52  
Fax: +34 94 424 46 21

Paseo de Recoletos, 10  
28001 Madrid  
España  
Tel.: +34 91 374 54 00  
Fax: +34 91 374 85 22

[publicaciones@fbbva.es](mailto:publicaciones@fbbva.es)  
[www.fbbva.es](http://www.fbbva.es)



ISBN: 978-84-92937-75-2



9 788492 937752