

"La eficacia de las reformas anticorrupción. Cómo medir y obtener resultados para un gobierno regional europeo".

Jesús Palomo
Manuel Villoria
Luis Ramos

Resumen

Este artículo examinará el impacto de una política anticorrupción, nacida de una coyuntura crítica y con un enfoque "big bang", implementada en la región de Valencia (España) desde 2015, siguiendo paradigmas promovidos internacionalmente. Mediante el análisis de cuatro constructos clave -casos de corrupción, percepciones de corrupción, confianza social e institucional y empoderamiento social- trataremos de ver si la política estudiada, con su énfasis en la protección de los denunciantes y la participación de la sociedad civil, conduce a un mayor empoderamiento social. Nuestra hipótesis es que el empoderamiento está estrechamente vinculado a una mayor confianza en las instituciones regionales y judiciales, lo que conduciría a una reducción de la percepción de la corrupción. Para realizar este estudio usaremos una estrategia de investigación basada en un modelo SEM, datos judiciales y entrevistas cualitativas. Creemos que haciendo hincapié en el empoderamiento social y en el diseño y la aplicación de políticas estratégicas anti-corrupción, los gobiernos pueden combatir eficazmente la corrupción y alterar los equilibrios existentes. Cuando se aplique el modelo se explicarán los resultados y se comprobará la hipótesis.

Palabras clave: política anticorrupción, enfoque big bang, capacitación social, confianza institucional, corrupción percibida, social empowerment

I Introducción

Existen diferentes enfoques y teorías para explicar la corrupción. Algunos estudios han construido sistematizaciones relevantes de los factores (por ejemplo, Tanzi, 1998; Jain, 2001; Treisman, 2007; Pellegrini y Gerlagh, 2008; Mungiu-Pippidi, y Johnston, 2017). Entre los enfoques para explicar la corrupción, el institucionalismo de elección racional ha ganado prominencia gracias a sus dos teorías más importantes, a saber, principal-agente y acción colectiva (Rothstein, 2011b, 2021; Rothstein y Teorell, 2008; Fukuyama, 2015; Rose Ackerman, 1999; Mungiu-Pippidi, 2015). Sus orígenes se encuentran en la investigación sobre la relación entre la calidad institucional y el desarrollo económico, investigación que ha producido un enfoque analítico y un cuerpo de ideas que han dado forma a un paradigma que alimenta la estrategia de las principales organizaciones internacionales (véase North, 1990; Knack y Keefer, 1995; Evans y Rauch, 1999; Williamson, 2000; Rodrik et al., 2004; Kaufmann et al., 2010). En esencia, se argumenta que la baja calidad institucional (formal e informal) permite y fomenta el abuso y la corrupción, y que esto obstaculiza el desarrollo (Mauro, 1995; Acemoglu y Robinson, 2013). Como resultado, ha surgido un paradigma para luchar contra la corrupción en el que la clave es combinar instituciones preventivas y represivas (OCDE, 2020; Maesschalck y Bertok, 2009). Las estrategias centradas en leyes, sanciones más duras o

más policía no son suficientes para hacer frente a la corrupción; es necesario prestar más atención a las normas y valores sociales y al fortalecimiento de la resiliencia (Heywood & Rose 2015; Johnston 2018; Huberts (2014; Hoekstra, 2015). En general, las medidas preventivas se han configurado en torno a los llamados sistemas de integridad. Estos sistemas de integridad, en su dimensión más completa, se vinculan a modelos de buen gobierno e incluyen a las empresas, los partidos políticos o la sociedad civil, así como a las autoridades públicas, entre los sujetos obligados a desarrollar instrumentos, procesos y órganos internos para promover la integridad (Pope, 2000; Huberts y Six, 2012; Chêne, 2011; Sampford y Lewis, 2024).

La mayoría de los estudios en este ámbito tienden a evitar el análisis del "buen mercado" o la "buena sociedad civil" y se centran en analizar qué instituciones debe poseer un buen gobierno para facilitar el éxito en la reducción de la corrupción. Por todo ello, las políticas de control de la corrupción propuestas a nivel internacional se centran mayoritariamente en el papel del Estado y, esencialmente, en el papel de las autoridades anticorrupción, las entidades fiscalizadoras y la administración pública (Banco Mundial, 1996; FMI, 1997; ONU, 2004). El conjunto de instrumentos y organismos implicados en estas políticas es numeroso y diverso, lo que implica que, para tener éxito, debe tenerse en cuenta la interacción entre los distintos instrumentos y actores, así como la importancia del apoyo mutuo y las exigencias recíprocas. Se trata de la estrategia del nido de pájaro, en la que una multiplicidad de instituciones débiles se protegen mutuamente y consiguen crear una fuerte coraza contra la corrupción (Sampford et al. 2005). Este paradigma está dando lugar a un proceso de "isomorfismo institucional" en países muy diferentes (DiMaggio y Powell, 1983) mediante la adopción de respuestas legislativas y organizativas similares. A pesar del éxito de este paradigma, siguen faltando suficientes análisis empíricos sobre cuándo y dónde funciona¹, así como métodos adecuados para evaluar su eficacia (Johnson et al., 2012; Sousa, 2024). Con el objetivo de ampliar el marco teórico y desarrollar una evaluación de impacto basada en la teoría (White, 2009) de las políticas anticorrupción promovidas internacionalmente (OCDE, 2020), en este artículo se procederá a seleccionar un caso de estudio de buenas prácticas (la Generalitat Valenciana en el periodo mayo 2015-mayo 2023) y analizarlo en función de una serie de hipótesis que se expondrán a continuación.

Nuestra pregunta de investigación es si un enfoque institucional que sigue los paradigmas internacionales y se centra en la prevención consigue reducir la corrupción en una región europea. En general, los sistemas de formulación de políticas tienen características de sistemas complejos, con relaciones no lineales (Peters, 2017, p.386). De ahí que no queramos establecer nuestro modelo como punto de referencia ni caer en el estudio de caso único sin validez externa. Consideramos que "existe una necesidad continua de identificar patrones causales y ver hasta qué punto los patrones podrían traducirse en aplicaciones concretas en diferentes contextos" (Richardson et al., 2018: 269). Todo ello nos llevó a buscar una metodología específica, combinando enfoques de

¹ ANTICORRP (Centro Europeo de Investigación para la Anticorrupción y la Construcción del Estado) ha desarrollado un intento más amplio y general de evaluar cómo se puede abordar con éxito la corrupción por medios políticos.

explicación causal, que nos permitiera extraer conclusiones limitadas pero suficientemente sólidas.

Proponemos cuatro hipótesis y, para contrastarlas, utilizamos una base de datos oficial sobre delitos de corrupción y dos encuestas. Una desarrollada en 2009, cuando los escándalos de corrupción urbanística que habían estallado en España en la década anterior comenzaban a mostrar sus peores efectos económicos y sociales debido al inicio de la Gran Depresión, siendo la Comunidad Valenciana una de las más afectadas. Y una encuesta más reciente, de octubre de 2022, tras la consolidación del sistema de reforma anticorrupción, desarrollado por el gobierno regional que tomó posesión en 2015. Se propone un modelo de ecuaciones estructurales (SEM) para analizar cómo los diferentes aspectos del fenómeno de la corrupción (constructos o variables latentes) se suponen causalmente relacionados. El diagrama siguiente (véase la figura 1) presenta la estructura relacional postulada, que representa conexiones entre los valores de las variables observadas para estimar las magnitudes de los efectos postulados y comprobar si los datos observados son coherentes o no con los requisitos de las estructuras causales hipotetizadas (Pearl, 2009).

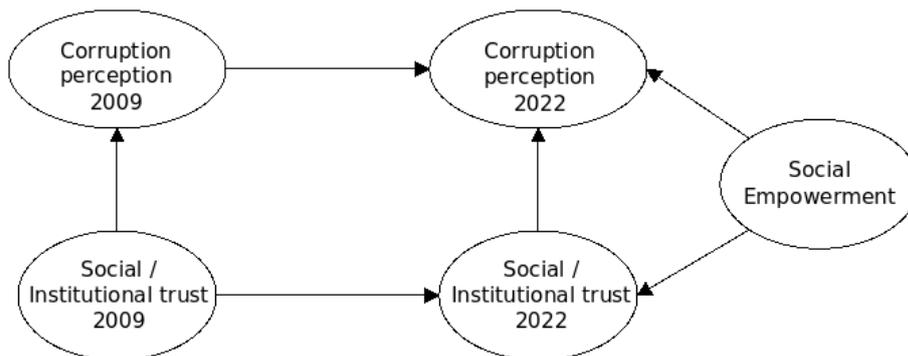


Figura 1: Diagrama del modelo propuesto.

Por último, tanto el diseño como las conclusiones serán sometidas a la evaluación de cinco actores clave en la generación del modelo, a través de un guión de entrevista semiestructurada con preguntas abiertas para favorecer la coherencia: el conseller que lideró la política de prevención de la corrupción, el jefe de la Agencia Valenciana Anticorrupción, dos académicos especializados y un destacado miembro de la sociedad civil implicado en la lucha contra la corrupción en Valencia.

A partir de aquí, describiremos brevemente el caso de la Comunidad Valenciana y presentaremos la teoría del cambio, y definiremos las hipótesis.

II. El caso de Valencia (mayo 2015-mayo 2023)

El caso de estudio es el de la Comunitat Valenciana y sus reformas anticorrupción (Marco y Martínez, 2022), un caso de éxito según la propia Unión Europea (UE) (Oksana et al., 2023) y diversos estudios, entre los que destacan los realizados por la Universidad de Gotemburgo para la UE (Charron et al., 2021). Entre 1995, cuando se documenta el primer escándalo de corrupción relevante, y diciembre de 2023 (última fecha

seleccionada con datos del Consejo General del Poder Judicial-CGPJ), los distintos gobiernos autonómicos y locales de la Comunitat Valenciana se han visto implicados en más de 170 casos de corrupción con más de 100 sentencias firmes dictadas por los tribunales valencianos y nacionales y más de 1000 condenas. Además, en la actualidad hay otros 35 casos que están pendientes y se espera que estén cerrados a mediados de 2024. Según el Observatorio Ciudadano contra la Corrupción² más de 1.400 personas han sido acusadas de corrupción en la Comunidad Valenciana (entre ellas, tres ex presidentes del gobierno regional, dos ex presidentes del parlamento regional, once ministros regionales, tres ex presidentes de la diputación provincial, tres ex alcaldes de las dos principales ciudades de la región -Valencia y Alicante- y otros alcaldes y concejales de las ciudades más importantes de la región, así como varios funcionarios públicos). En suma, en la región valenciana se había desarrollado todo un "sistema" de corrupción entre las élites políticas (cf. Persson et al., 2013: 462), que reunía los principales componentes del modelo sistémico: 1) perpetrada por redes que 2) operan según prácticas y normas estables, y 3) desempeñan funciones políticas (Jackson, 2022: 6). En cualquier caso, esto se produjo en un entorno de baja petty corrupción, ya que los datos de España en este ámbito son de los más bajos de Europa (según el Eurobarómetro y otras encuestas de los últimos veinte años, sólo el 2% de los encuestados dijo que le habían pedido un regalo o soborno funcionarios públicos).

El caso valenciano es la expresión extrema de un fenómeno que se produjo en toda España, especialmente entre 1997 y 2007, vinculado a la corrupción urbanística. En 2007, en plena burbuja especulativa, el crecimiento económico de España se basaba sobre todo en el sector de la construcción. Representaba el 9,3% del PIB (el doble que en EE.UU.) y en la Comunidad Valenciana en torno al 11% del PIB regional. Este crecimiento desmesurado, destructivo para el medio ambiente e insostenible se basó en el incumplimiento de la normativa urbanística y en la creación de redes corruptas de políticos y especuladores que se beneficiaron de este proceso gracias a un problema de acción colectiva (Jiménez et al, 2014). Siguiendo este razonamiento, hay que considerar que, en determinados municipios, en ese momento, no existían actores dispuestos a vigilar y castigar los comportamientos ilegales, parciales o corruptos (Persson et al., 2013). Nos enfrentábamos a lo que Elinor Ostrom (1998) denominó un *dilema de acción colectiva de segundo orden*, o lo que Gambetta y Origgi (2009: 1-9) etiquetaron como *equilibrio de intercambios de baja calidad*. En este marco, el principal, la ciudadanía, se convertía en cómplice del sistema, especialmente a través de sus votos. Por ejemplo, Jiménez (2008) señaló que sólo alrededor del 30% de los políticos electos acusados de corrupción antes de las elecciones de 2007 fueron destituidos. Estos resultados han sido confirmados por otros estudios (por ejemplo, Costas-Pérez, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro 2011). Las razones para apoyar el sistema eran diferentes para los distintos grupos sociales: los promotores y los propietarios de terrenos tenían mucho dinero que ganar con el proceso; la población en general se beneficiaba del aumento del empleo y la actividad económica. Además, la mayoría de los costes no eran inmediatamente visibles. Por lo tanto, la aplicación de soluciones agente-principal no funcionó durante muchos años (Romero et al. p. 481).

² <https://observatoricorrupcio.org/es/>

En ese momento, desapareció la posible "funcionalidad" individual del sistema (Marquette y Peiffer, 2018) y se puso de manifiesto su profunda disfuncionalidad colectiva (Persson et al., 2019). La primera y más dramática consecuencia del colapso de la burbuja inmobiliaria fue el aumento del desempleo. La segunda consecuencia importante fue que el modelo de crecimiento no solo enmascaró las debilidades estructurales de la economía española, sino que provocó una desconexión palpable entre rentabilidad y productividad. La tercera consecuencia fue el endeudamiento de las empresas no financieras, los hogares y las instituciones sin ánimo de lucro al servicio de los hogares y las administraciones públicas (Romero et al., pp. 474-477). Por último, había un problema de degradación medioambiental y pérdida de reputación regional. En ese momento, superado el problema de la acción colectiva, lo racional era luchar contra la corrupción (Persson et al., 2019, p. 802), y para ello el primer paso era expulsar del gobierno a quienes principalmente habían promovido el sistema.

En las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2015, el Partido Popular (PP) pasó de tener 55 diputados (mayoría absoluta) a 31 y redujo a la mitad los más de 1.200.000 votos a poco más de 600.000 votos. Cualquier observador imparcial sabe que la razón principal de este desastre fue el fin de aquel festín de libertinaje económico y corrupción política, que varios novelistas, periodistas y cineastas han presentado muy bien³. Es cierto que no sólo el PP participó en ese banquete, pero también es cierto que los líderes de las principales redes de corrupción existentes eran miembros del PP. En definitiva, se produjo lo que el institucionalismo histórico denomina una coyuntura crítica: "En el análisis de las instituciones path-dependent, el concepto de coyuntura crítica se refiere a situaciones de incertidumbre en las que las decisiones de actores importantes son causalmente decisivas para la selección de un camino de desarrollo institucional frente a otros posibles". (Capoccia, 2016: 89). La opción que los responsables políticos tomaron en ese momento para hacer frente al problema de la corrupción fue seguir un enfoque de "big bang". Según esta opción, lo mejor que se puede hacer cuando se dan las condiciones de una coyuntura crítica es optar por un cambio rápido a través de un conjunto interrelacionado de reformas que se refuercen mutuamente y que produzcan transformaciones profundas a medio y largo plazo, siempre que se consolide esta nueva vía hacia una mejor gobernanza (Rothstein, 2011b). En cualquier caso, nada más tomar posesión el nuevo Gobierno de la región en 2015, se inició un largo proceso de reformas. Gran parte de este marco también se aplicó a los gobiernos locales.

Así, sin pretender ser exhaustivos, se han adoptado las siguientes leyes:

1. Ley 11/2016, de 28 de noviembre de 2016, de la Generalitat⁴, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción (AVAF) de la Comunitat Valenciana. Esta agencia ha introducido el primer canal de denuncia anónima de toda España, unido a un sistema de protección del denunciante. El director debe ser propuesto por organizaciones de la sociedad civil que trabajen en la lucha contra la corrupción.
2. Ley 5/2016, de 6 de mayo, de Cuentas Abiertas de la Generalitat Valenciana.

³ Por ejemplo, el periodista Rodrigo Terrasa en "La ciudad de la euforia"; el novelista Rafael Chirbes en "Crematorio" o Ferrán Torren con su trilogía "La corrupción en Valencia. La trilogía del origen"; o la película 'El reino' de Rodrigo Sorogoyen.

⁴ Generalitat es el nombre en catalán del Gobierno valenciano.

3. Ley 8/2016 de la Generalitat, de 28 de octubre de 2016, de incompatibilidades y conflictos de intereses de las personas que ejercen cargos públicos no electos.
4. Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios y del Sistema de Alertas para la Prevención de Conductas Incorrectas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental. Esta ley introdujo, por primera vez en España, un sistema automatizado de análisis de riesgos de corrupción en la contratación pública.
5. Ley 25/2018, de 10 de diciembre, por la que se regula la actividad de las agrupaciones de interés de la Comunitat Valenciana.
6. Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.
7. Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.
8. Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat.

A ello hay que añadir el refuerzo del sistema de mérito con la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, los diversos planes de formación ética impulsados por el Gobierno y la Agencia Antifraude y Corrupción (AVAF), el desarrollo de un sistema de evaluación de riesgos a través de banderas rojas, y los pactos de integridad con la sociedad civil para la gestión de los contratos públicos. Entretanto, se ha incrementado el presupuesto destinado a estas actividades, que asciende a más de 100 millones de euros en los últimos años. En su conjunto, y adaptadas al contexto, corresponden a las principales características del modelo holístico promovido por la OCDE, el Consejo de Europa, la Unión Europea y otras organizaciones internacionales, que constituye el modelo preferido de reforma de la buena gobernanza (Huberts et al., 2008). Estas reformas no fueron perfectas, porque tuvieron que adaptarse a los apoyos existentes y al sistema de corrupción específico de la región (Sampford y Lewis, 2024); tampoco fueron completas, porque se trata de un gobierno regional que, aunque tiene muchas competencias, no tiene poderes judiciales ni fiscales, que son exclusivos del Estado. Y, por último, porque la resistencia de los implicados en anteriores prácticas corruptas impidió que la aplicación fuera idónea. En cualquier caso, podemos confiar en que al menos el 80% de los compromisos se han aplicado, basándonos en los promedios de la OCDE y, esperemos, en la información de nuestros expertos (OCDE, 2024).

Sin embargo, la clave para explicar su supuesto éxito no reside sólo en la adopción de nuevas leyes, sino también en la adopción de factores estratégicos clave, según la literatura sobre el tema (véase Sousa, 2024). En primer lugar, la política anticorrupción no es un fin en sí misma. El hecho de que el nuevo gobierno -una coalición de izquierdas liderada por el Partido Socialista con otros partidos a su izquierda- priorizara la lucha contra la corrupción en la región como una de sus políticas esenciales no sólo se debió al deseo de actuar éticamente, sino que también era un requisito ineludible si la región valenciana quería superar su muy deteriorada imagen y volver a atraer inversiones y generar crecimiento. Es importante destacar que este proceso de recuperación de la dignidad de las instituciones valencianas contó con la participación de la sociedad civil y, a menudo, del Partido Popular, lo que permitió construir una amplia coalición. El proyecto evitó los éxitos inmediatos y se centró en los cambios a largo plazo, lo que creó

tensiones internas en la coalición de gobierno al no verse los primeros beneficios políticos. Además, el problema de la acción colectiva se abordó buscando estrategias de empoderamiento social, creando una Agencia Anticorrupción (AVAF) potente e independiente que protegiera a los denunciantes, y un Ministerio de Transparencia específico que apoyara a la sociedad civil y sus iniciativas. En resumen, las claves del éxito potencial se basaban en el desarrollo de reformas legales y de aplicación de la ley acordes con las ideas más recientes y locales sobre la corrupción y los esfuerzos anticorrupción, la creación de capacidades y el refuerzo del empoderamiento social (Jackson 2020, 2022). Todo ello en el contexto de una estrategia que era sensible a las condiciones económicas, sociales, de economía política y de capacidad en las que se desarrollaba (OCDE, 2019).

Veremos si todos estos esfuerzos normativos, presupuestarios y organizativos, desarrollados hasta mayo de 2023, han reducido efectivamente la corrupción.

Marco teórico e hipótesis

Tras analizar el caso valenciano y definir su teoría del cambio, procedemos a definir las hipótesis que se desprenden de la teoría existente sobre los efectos positivos de un buen modelo de intervención.

La primera medida del éxito de dicha estrategia debe ser la reducción de los casos de corrupción. Por lo tanto, nuestra primera hipótesis (H1) es que los casos de corrupción se han reducido como resultado de la política de control. Lo mediremos utilizando los datos oficiales de casos judicializados desde 2015/16 y el número de imputados por delitos de corrupción en España y en la Comunitat Valenciana. En lugar de analizar las condenas, que pueden producirse muchos años después de la apertura del caso, contabilizamos los nuevos casos llevados a juicio que han surgido desde la reforma. Aunque las estadísticas judiciales se han interpretado en ocasiones como una buena medida de la corrupción, existen importantes salvedades (Escresa y Picci, 2016). La primera es que cuando se introducen medidas anticorrupción eficaces, pueden generarse más casos debido al efecto de desfase (Johnston, 2009), al menos durante algún tiempo (dos o tres años). La segunda es que con los datos judiciales no se sabe si lo que realmente estamos midiendo es la calidad del sistema judicial o el nivel real de corrupción pública (Lambsdorff, 1999; Treisman, 2007); por ejemplo, si hay poca detección o pocos fiscales para investigar, habrá menos casos que en caso contrario. Además, en nuestro caso, la investigación y sanción penal de los delitos de corrupción no es responsabilidad de los gobiernos regionales en España. Por último, dado que la corrupción urbanística era muy importante en la Comunidad Valenciana, la reducción de la corrupción puede deberse en gran medida al fin de la burbuja inmobiliaria y no tanto a las políticas del gobierno regional. No obstante, dado que estamos midiendo datos del mismo país, si hay una reducción general de casos en España (como viene ocurriendo desde 2015), las reformas en la Comunidad Valenciana (efecto desfase transcurrido) deberían reducir los casos un poco más que en el resto del país.

La segunda hipótesis se basa en las debilidades explicativas de la respuesta a la primera hipótesis. Los datos judiciales contienen un concepto restringido de corrupción. Así, no mide la corrupción legal, ni la corrupción que viola las normas morales mayoritarias de una sociedad pero no viola la ley (Mendilow y Peleg, 2016; Rose y Peiffer, 2019). Si acotamos demasiado el concepto, dejamos fuera comportamientos que a la gente le importan y rechaza como corruptos. Preguntar a la gente sobre su percepción de la corrupción ofrece una visión amplia y abierta del fenómeno. Medir la corrupción de esta forma genera bastantes críticas, ya que los datos pierden rigor (Escresa y Picci, 2024), pero nos permite comprobar hasta qué punto la ciudadanía concreta, en este contexto, percibe una reducción de las prácticas discriminatorias e injustas en su sociedad, en suma, un aumento de la integridad (Warren, 2004; Johnston, 2024). Para ello, creemos que es importante que las encuestas de percepción ciudadana de la corrupción incluyan una pregunta sobre qué entienden los ciudadanos por corrupción, de forma que los resultados de las percepciones puedan interpretarse teniendo en cuenta estas concepciones (para España, véase Ruiz-Lorenzo, 2022).

Por ejemplo, en las encuestas consideradas se preguntó sobre la "hospitalidad", en la que se preguntaba a los encuestados si creían que el hecho de que un político o funcionario público acepte pequeños regalos o servicios valiosos constituye un acto de corrupción. Los resultados se muestran en la Figura 2. Otra pregunta es si "mover los hilos o tener conexiones" en la administración pública es un acto de corrupción. En estas variables, el escenario presentado implica que un trabajador de la administración pública ayude a un familiar o amigo a avanzar en la lista de espera. Los resultados se muestran en la figura 2 también.



Figura 2. Hospitalidad

Figura 2. Conexiones

Para los encuestados, la corrupción va más allá de los delitos penales e incluye la discriminación injusta pero no ilegal. Por lo tanto, creemos que también es necesario medir la percepción de la corrupción y la hipótesis que surge es que tras las reformas y su promoción de la integridad, la percepción de la corrupción también se reducirá (H2).

Siguiendo este camino, la teoría también nos dice que la corrupción afecta negativamente el funcionamiento de los mecanismos legales y administrativos, perjudicando así la igualdad política y el bien común, aumentando la ineficiencia y la injusticia, socavando la legitimidad democrática e institucional (Warren 2004; Della Porta 2000; Della Porta y Vanucci 1997; Bowler y Karp, 2004). En consecuencia, las percepciones de corrupción se asocian con niveles más bajos de satisfacción con la

democracia y el desempeño del gobierno, niveles disminuidos de confianza interpersonal y, especialmente, institucional, y una aceptación algo mayor de comportamientos que infringen las normas (Villoria et al. 2013: 92). Por tanto, *sensu contrario*, si como consecuencia de la actuación del gobierno regional y del poder judicial se reduce la corrupción y la discriminación injusta, podemos hipotetizar que mejorará la confianza en estas instituciones e incluso la confianza intersubjetiva, reforzando el capital social (Pharr y Putnam, 2000). Esto nos llevaría a la H3: la política de control de la corrupción en la Comunidad Valenciana debería aumentar la confianza en las instituciones (principalmente el poder judicial y el gobierno regional) y la confianza intersubjetiva. Sin embargo, es probable que las relaciones causales entre corrupción gubernamental, legitimidad y confianza sean recíprocas, complejas y evolutivas en el tiempo, lo que las hace especialmente difíciles de estudiar empíricamente (Villoria et al. 2013; You, 2018).

En el caso de la confianza institucional en España, entre 2009 y 2022 se produjeron acontecimientos como la Gran Depresión, con sus avances en desigualdad, el fin del bipartidismo, el COVID19 o el avance de la polarización política, que provocaron un descenso generalizado de la confianza institucional, en línea con la teoría existente (Rothstein y Uslaner, 2005; Torcal, 2014, 2023); esto hace más difícil testar una relación causal entre las reformas en la Comunidad Valenciana y una mejora de la confianza en el gobierno regional. Por otro lado, respecto a la confianza intersubjetiva, aunque según la teoría del capital social está relacionada con la confianza en las instituciones (Zmerli y Newton, 2008), los datos de España muestran que, con la crisis económica y la COVID19, la confianza social aumentó mientras que la confianza institucional se deterioró (Bolancé et al., 2018); todo ello nos recuerda el componente emocional y moral de la confianza social y su relación con la solidaridad entre iguales (Lahno, 2021); por lo que, de nuevo, existen dificultades para mostrar causalidades entre las reformas y la confianza social generalizada. En definitiva, en H3 sería contrafactual que la confianza en el gobierno regional y en el poder judicial disminuyera tras las reformas, por lo que deberíamos ver al menos alguna relación entre las reformas y una mejora de la confianza en las instituciones algo mayor que la media española, o al menos un menor descenso de la confianza que la media nacional. Más difícil será encontrar una relación entre las reformas y una mayor confianza intersubjetiva. En cualquier caso, sería incoherente que disminuyera la confianza social mientras aumenta la confianza en la capacidad de las personas para luchar contra la injusticia en la Comunidad Valenciana, como esperamos ver. Nuestra intuición es que los datos mostrarán al menos alguna contribución de las reformas, aunque la causalidad no esté claramente establecida.

Por último, como hemos dicho antes, para que las reformas tengan un impacto positivo y duradero, es necesario fomentar la confianza de la sociedad en su propia capacidad para luchar contra la corrupción. Las reformas legales carecerán de sentido sin una sociedad que acepte su responsabilidad de actuar como barrera contra la corrupción. Por lo tanto, las reformas exitosas deben empoderar y alentar a los ciudadanos a controlar el abuso de riqueza y poder a través de la defensa política de sus propios intereses (Johnston, 2014). Así pues, H4 afirma que las reformas resultantes han creado

empoderamiento social, fomentando una sociedad con más confianza en su capacidad para luchar contra la corrupción y más determinación para hacerlo.

Comprobación de hipótesis (sólo se ha comprobado la hipótesis 1)

H1. Se han reducido los casos de corrupción.

Siguiendo el itinerario marcado por nuestras hipótesis, comprobaremos en primer lugar si los casos de corrupción se han reducido en Valencia. Para ello, analizamos los datos de la base de datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) sobre los casos de corrupción abiertos en la Comunidad Valenciana que llegaron a juicio entre 2015 y 2023. Después, los comparamos con los datos del resto de España (ver Gráfico 3). Según nuestra hipótesis, lo normal sería que tras el efecto retardo, a partir del tercer año tras la llegada del nuevo gobierno y la puesta en marcha de las leyes, se produjera una reducción significativa del número de casos e imputados en la Comunidad Valenciana.

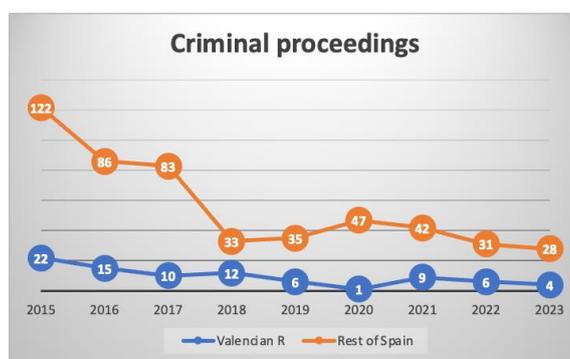


Figura 3. Procedimientos penales por corrupción en la Comunidad Valenciana y en el resto de España. Fuente: CGPJ y elaboración propia. Los datos de 2015 son una proyección anual debido a la falta de información sobre el primer semestre del año.

Los datos confirman una reducción significativa en el número de procedimientos a partir de 2015, lo que indica que después de un cierto período (alrededor de 3 años) el número de casos disminuiría - una vez que todos los mecanismos de prevención y detección estén en funcionamiento. En conjunto, la media de procedimientos penales de 2015 a 2018 es de 14,7, mientras que la media de procedimientos de 2019 a 2023 (tras efecto retardado) es de 5,2 en la Comunitat Valenciana. Esto confirmaría la hipótesis 1.

Sin embargo, la variable de control que hemos generado podría llevarnos a conclusiones diferentes, ya que los datos del resto de España (16 regiones) también coinciden con la hipótesis 1: media de 4,8 procedimientos entre 2015 y 2018, y 2,2 entre 2019 y 2023. Por tanto, el descenso de casos desde 2015 es general en España y podría estar más relacionado con errores de medición en 2015 (primer año en el que se miden estos datos), la reforma del Código Penal, el refuerzo previo de la Fiscalía Anticorrupción y las Unidades de Policía Anticorrupción, y el fin de la burbuja inmobiliaria. En conjunto, la media de asuntos e imputados en la Comunitat Valenciana es superior a la media del resto de España en todos los años analizados, salvo en uno, lo que muestra cierta dependencia de la trayectoria de los acontecimientos anteriores a 2015. Así, hasta 2019,

la mayoría de los procedimientos abiertos proceden de investigaciones iniciadas antes de 2015 y hay pocas investigaciones nuevas y muy pocos juicios que se deriven de hechos cometidos después de 2015; véase el cuadro 1 para más detalles.

Nombre del caso	Inicio de la investigación	Datos procesales	Detalles
Caso Taula	2014	2018-2019	Partido Popular (PP) (principalmente en el ámbito municipal) y consta de 13 piezas separadas y 109 investigados
Caso Azud	2006	2021	Muchos imputados de los dos principales partidos, los socialistas y el PP
Caso Alquería	2015	2018-2024	Implicaba al presidente socialista de la Diputación de Valencia y a otros 13 acusados por hechos cometidos entre 2015 y 2018, que, terminó con la absolución de todos ellos en enero de 2024 ³

Cuadro 1 Detalles de los principales casos y procedimientos abiertos.

En cualquier caso, el descenso porcentual de los juicios en la Comunitat Valenciana a partir de 2018 es ligeramente superior al del resto de España, lo que podría indicar una contribución positiva de las reformas, aunque la atribución causal no puede probarse. Un aumento de los casos de corrupción tras el impacto inicial de las reformas (2018 en adelante) habría sido demoledor para cualquier defensa de los impactos positivos posteriores.

Una vez comprobada esta hipótesis, que es un paso crucial para seguir avanzando, comprobaremos las siguientes hipótesis basándonos en las encuestas mencionadas y en el modelo estadístico antes enunciado.

Conclusiones

Como nos dice la teoría de las ventanas de oportunidad (Kingdon, 2005), cuando existe un problema, se dispone de soluciones para abordarlo y hay interés político en hacerlo, surge la posibilidad de que se genere una nueva política y se rompa el equilibrio previamente existente (Jones y Baumgartner, 2005). La política anticorrupción iniciada en la Comunidad Valenciana en 2015 es un buen ejemplo de cambio político radical y global (enfoque big bang) vinculado a una coyuntura crítica. Como se ha indicado, trataremos de probar el impacto de esta política en cuatro constructos: casos de corrupción, percepción de la corrupción, confianza social e institucional y empoderamiento social.

Bibliography

Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2013). *Why nations fail*. Profile Books, LTD: London.
 Agencia Valenciana Antifraude (AVAF) (2024) *Memoria de actividad. Ejercicio 2023*. Valencia: AVAF

- Allern, S. & Pollack, E. (2012). Mediated Scandals. In *Scandalous! The mediated Construction of Political Scandals in Four Nordic Countries*, edited by Allern, S. & Pollack, E., 9-28, Göteborg: Nordicom.
- Bolancé, C, Caïs J & Torrente D. (2018). Trust in times of economic crisis in Spain: Paradoxes for social capital theory. Document de Treball 2018/30. Barcelona: Research Institute of Applied Economics.
- Bowler, Shaun, and Jeffrey A. Karp. 2004. Politicians, Scandals, and Trust in Government. *Political Behavior* 26(3): 271–87.
- Brunetti, A. & Weder, B. (2003). A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics*, 87(7-8): 1801-1824. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00186-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00186-4)
- Camaj, L. (2012). The Media's Role in Fighting Corruption. *The International Journal of Press/Politics*, 18(1): 21-42. <http://dx.doi.org/10.1177/1940161212462741>
- Capoccia, Giovanni (2016) "Critical Junctures" in Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti, Adam Sheingate (eds.) *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*: 89. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Charron, N., Lapuente, V., & Annoni, P. (2019). Measuring quality of government in EU regions across space and time. *Papers in Regional Science*, 98(5), 1925–1953.
- Charron, Nicholas, Victor Lapuente and Monika Bauhr (2024). "The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds". QoG Working Paper Series 2024:2. Department of Political Science, University of Gothenburg. ISSN: 1653-8919.
- Chêne, Marie (2011) Monitoring public institutions' integrity plans. U4 Expert Answer. Anti-Corruption Research Center.
- Costas-Pérez, Elena, Albert Solé-Ollé, and Pilar Sorribas-Navarro (2011). Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability: Evidence from Spanish Mayors. *Working Papers in Economics* no. 255, University of Barcelona.
- de Lancer Julnes, P. & Villoria, M. (2014). Understanding and addressing citizens' perceptions of corruption: the case of Spain. *International Review of Public Administration* 19:1, 23-43, 2014.
- Della Porta, Donatella (2000). Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption. In *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* edited by Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, 202–28. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Della Porta, Donatella, and Alberto Vanucci (1997). The "Perverse Effects" of Political Corruption. In *Political Corruption*, edited by Paul Heywood, 100–122. Malden, MA: Blackwell.
- DiMaggio, P. and Powell, W. (1983) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147–160.
- Edgar C. Merkle & Yves Rosseel (2018). blavaan: Bayesian Structural Equation Models via Parameter Expansion. *Journal of Statistical Software*, 85(4), 1-30. URL <http://www.jstatsoft.org/v85/i04/>.
- Escresa, L. and Picci, L. (2016) Measuring corruption. in *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*. Edited by Luís de Sousa, and Susana Coroado: 185-189. Cheltenham: Edward Elgar.

Evans, P. & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effect structures on economic growth, *American Sociological Review* 64: 748-65.

Fisman, R. and Golden, M. A. (2017). *Corruption: What everyone needs to know*. Oxford University Press.

Fukuyama, Francis (2015). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. New York: MacMillan.

Gambetta D, Origgi G. (2009). "L-worlds: The curious preference for low quality and its norms" *Sociology Working Papers*. Paper Number 2009-08, Department of Sociology, Oxford University,

Heywood, P. M., & Rose, J. (2015). Curbing corruption or promoting integrity? Probing the hidden conceptual challenge. In Peter Hardi, Paul Heywood and Davide Torsello (eds), *Debates of corruption and integrity* (pp. 102-119). Palgrave Macmillan, London.

Hoekstra, Alain (2025). Institutionalizing Integrity Management. Challenges and solutions in times of financial crises and austerity measures. In Alan Lawton, Zeger van der Wal, Leo Huberts (eds). *Ethics in Public Policy and Management. A global research companion*: 144-162. London: Routledge

Huberts, L.W.J.C., Maesschalck, J. and Jurkiewicz, C.L. (2008) *Ethics and integrity of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Huberts, Leo (2014) *The integrity of Governance*. London: Palgrave MacMillan

Huberts, Leo W. J. C. & Frédérique E. Six (2012) Local Integrity Systems, *Public Integrity*, 14:2, 151-172

International Monetary Fund (1997). *The role of the IMF in governance issues: Guidance note*. Washington, D.C.: IMF.

Jackson, David (2022) Building anti-corruption resilience to combat entrenched corruption systems, U4 Issue 2022:17. Oslo: Chr. Michelsen Institute.

Jackson, D. 2020. How change happens in anti-corruption: A map of policy perspectives. U4 Issue 2020:14. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.

Jain, A.K. (2001). "Corruption: a review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1), pp. 71–121.

Jiménez, Fernando (2008). Un balance la lucha contra la corrupción política. In *Informe sobre la democracia en España/2008*, edited by Joaquín Estefanía, 185–238. Madrid: Fundación Alternativas

Jiménez, Fernando, Mónica García-Quesada & Manuel Villoria (2014) Integrity Systems, Values, and Expectations: Explaining Differences in the Extent of Corruption in Three Spanish Local Governments, *International Journal of Public Administration*, 37:2, 67-82, DOI: 10.1080/01900692.2013.836666

Johnson, J., Taxell, N., & Zaum, D. (2012). Mapping evidence gaps in anti-corruption: assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption (Report No. 7/2012). Bergen: Christian Michelsen Institute.

Johnston, M. and Johnsen, J. 2014. Doing the wrong things for the right reasons? 'Do no harm' as a principle of reform. U4 Brief 2014:13. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.

Johnston, Michael (2014) *Corruption, Contention, and Reform: The Power of Deep Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press

Johnston, Michael (1998). Fighting systemic corruption: Social foundations for institutional reform. *The European Journal of Development Research* 10, no. 1 (June): 85–104. <https://doi.org/10.1080/09578819808426703>.

Johnston, Michael (2018). Reforming reform: Revising the anticorruption playbook. *Daedalus*, 147(3), 50-62.

Johnston, Michael (2009): Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government, GOV/PGC/GF 2, París: OCDE.

Johnston, M. (2024) Corruption in *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*. Edited by Luís de Sousa, and Susana Coroado: 47-52. Cheltenham: Edward Elgar.

Jones, Bryan and Baumgartner, Frank (2005), *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo (2010). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues (September 2010). *World Bank Policy Research Working Paper No. 5430*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1682130>

Kingdon, John, W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies* (2nd ed.). New York: Addison-Wesley Longman.

Knack, S. & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economic and Politics*, 7(3): 207–227.

Lahno, B. (2001). On the emotional character of trust. *Ethical Theory and Moral Practice*, 4, 171-189.

Lambsdorff, Johann G. (1999): *Corruption in Empirical Research: A Review*. Transparency International Working Paper.

Maesschalck, J. & Bertok, J. (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD, Paris

Marco, L., & Martínez; L. (15 de abril de 2022). El País Valenciano se despidió del lastre reputacional de la corrupción: escala a la sexta posición en calidad pública. *Diario.es*.

Marquette, H., & Peiffer, C. (2018). Grappling with the “real politics” of systemic corruption: Theoretical debates versus “real-world” functions. *Governance*, 31, 499–514.

Mauro, P. (1995). Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics*, 110: 681–712.

Mendilow, Jonathan and Ilan Peleg (eds.) (2016) *Corruption and Governmental Legitimacy. A Twenty-First Century Perspective*. Lexington Books, Maryland.

Morris, S. D., & Klesner, J. L. (2010). Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico. *Comparative Political Studies*, 43(10), 1258-1285. <https://doi.org/10.1177/0010414010369072>

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Mungiu-Pippidi, A. and Michael Johnston (2017) *Transitions to Good Government*. Edward Elgar Publishers. Cheltenham (UK)

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (2014) *Guidelines for resilience systems analysis*, OECD Publishing.

OECD (2019). Evaluation Criteria: Adapted Definitions and Principles for Use DCD/DAC (2019)58/FINAL. París: OECD

OECD (2020), *OECD handbook on public integrity*, Paris, OECD.

OECD (2024). *OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024*. París: OECD

Oksana Huss, Mike Beke, Jan Wynarski, Brigitte Slot (2023) *Handbook of good practices in the fight against corruption*. Brussels: European Union.

- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *American Political Science Review*, 92(1), 1–22.
- Palomo, Jesus, David B. Dunson, & Ken Bollen. “Bayesian structural equation modeling.” *Handbook of latent variable and related models*. North-Holland, 2007. 163-188.
- Pearl, J. (2009). *Causality: Models, Reasoning, and Inference*. Second edition. New York: Cambridge University Press.
- Pellegrini, L., & Gerlagh, R. (2008). Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results. *Economics of Governance*, 9, 245–263.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail—Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449–447.
- Persson, A., Rothstein, B. and Teorell, J. (2019). Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer. *Governance* 32(4): 799–810.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? *Policy and Society*, 36, 385–396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Pharr, Susan J., and Robert D. Putnam, eds. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pope, Jeremy (2000) *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International
- Richardson, Liz, Catherine Durose & Beth Perry (2018). Moving towards hybridity in causal explanation: The example of citizen participation. *Soc Policy Admin* 53 (2):265–278.
- Rodrik, Dani, Subramanian, Arvin and Trebbi, Francesco (2004). Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9(2): 131-165.
- Romero, Joan, Fernando Jiménez and Manuel Villoria (2012). (Un)sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 30, pages 467–486.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rose, Richard and Caryn Peiffer (2019) *Bad Government and Corruption*. London: Palgrave Macmillan.
- Rothstein, B. (2011a). *The quality of government. Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, B. (2011b) “Anti-corruption: the indirect ‘big bang’ approach”, *Review of International Political Economy*, 18(2), pp. 228–250.
- Rothstein, Bo (2021). *Quality of Government: Theory and Conceptualization*. In *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. Edited by Andreas Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes and Bo Rothstein. Oxford: Oxford University Press, pp. 3–24.
- Rothstein, B. and Teorell, J. (2008). “What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance* 21(2):170.
- Ruiz-Lorenzo, Valeria (2022). “From Deviant Microbehavior to Political Corruption in Spain”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 177: 127-142. (doi: 10.5477/cis/reis.177.127)
- Sampford, C., R. Smith and A. Brown (2005), “From Greek Temple to Bird’s Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity

Systems”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 64/2, pp. 96-108, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00445.x>.

Sampford, Charles and Melea Lewis (2024) National Integrity Systems. In *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*. Edited by Luís de Sousa, and Susana Coroado: 195-202. Cheltenham: Edward Elgar.

Sousa, Luis (2024) Corruption control in *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*. Edited by Luís de Sousa, and Susana Coroado: 53-59. Cheltenham: Edward Elgar.

Tanzi, Vito (1998). Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, *Working Paper* no. 45-4, Washington D.C.: International Monetary Fund.

Torcal, Mariano (2014). «The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?», *American Behavioral Scientist*, 58 (12): 1542-1567. <https://doi.org/10.1177/0002764214534662>.

Torcal, Mariano (2023) De votantes a hooligans. La polarización política en España. Madrid: Catarata.

Treisman, Daniel. 2000. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics* 76(3): 399–457.

Treisman, Daniel (2007): «What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-national Empirical Research», *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10: 211-244.

UNODC (2004) *United Nations Convention against Corruption*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

Villoria, Manuel, Gregg G. Van Ryzin, and Cecilia F. Lavena (2013). Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A Study of Public Perceptions in Spain. *Public Administration Review*, Volume 73 (1): 85-94.

Warren, M. (2004) “What does corruption mean in a democracy?”, *American Journal of Political Science*, 48(2)(April), pp. 328–343.

White, H. (2009). Theory-based impact evaluation: principles and practice. *Journal of Development Effectiveness*, 1(3), 271–284. <https://doi.org/10.1080/19439340903114628>

Williamson, O. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature* Vol. 38, No. 3, pp. 595-613.

World Bank (1996). *The World Bank annual report 1996*, Washington, D.C.: World Bank.

You, J.S. (2018) “Trust and corruption”, in Uslaner, E.M. (ed.) *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford: Oxford University Press, pp. 457–480.

Zmerli, Sonja and Ken Newton (2008). “Social trust and attitudes toward democracy”. *Public Opinion Quarterly* vol. 72. (4). Pp 706-724.