

# EXTENSIÓN Y TENDENCIAS DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN. FIABILIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

CARLOS VÁZQUEZ GONZÁLEZ

Departamento de Derecho Penal y Criminología. UNED

**Resumen:** El análisis cuantitativo de los niveles de corrupción en el ámbito internacional, supone acometer una empresa ardua y difícil, debido principalmente a que el fenómeno de la corrupción comprende una amplia gama de conductas delictivas que pese a los esfuerzos de organismos internacionales como Naciones Unidas, no siempre se tipifican y sancionan de la misma manera, lo que indudablemente dificulta su medición y/o cuantificación. En este trabajo se va a proceder a analizar los métodos de medición de la corrupción que han alcanzado un mayor grado de fiabilidad, consenso y reconocimiento en el ámbito académico e investigador.

**Palabras clave:** corrupción, soborno, estadísticas oficiales, encuestas de victimización.

**Abstract:** International quantitative analysis of corruption, supposes to attack a difficult and arduous business, because corruption phenomenon contain several crimes that on efforts from international organizations as United Nations, always they are not characterized and they sanction in the same way, what undoubtedly complicates its measurement and/or quantification. In this article is going to proceed to analyze corruption survey that has reached a greater degree of reliability, consensus and recognition in the academic and scientific research worker.

**Keywords:** corruption, bribery, public statistics, victimization surveys.

## 1. Introducción. ¿Qué entendemos por corrupción?

«La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los Derechos Humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana» (Kofi A. ANNAN, 2004).

En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el concepto de corrupción aparece vinculado a quienes desempeñan una función pública, al proponer la siguiente acepción: «*En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores*»<sup>1</sup>. Aunque no es un delito específico del sector público, más adelante veremos las disposiciones internacionales y las recientes reformas de nuestro Código penal relativas a la corrupción en el ámbito privado, no es menos cierto que la corrupción como actividad delictiva en el sector público, ha sido el detonante de los instrumentos nacionales e internacionales destinados a luchar contra la corrupción. Por tanto, aunque el fenómeno en cuestión no se identifique necesariamente con la actuación ilícita de las autoridades y funcionarios públicos, no podemos tampoco olvidar que aparece vinculada al beneficio económico ilícito, abarcando tanto a la conducta de los que participan de la función pública como a los particulares cuando, por la gravedad y trascendencia económica y social de sus actos, ponen en peligro o causan grave daño, a los intereses públicos, entendidos como estabilidad del sistema económico. Pero cuando hablamos de la corrupción como conducta delictiva nos encontramos ante una amplia gama de delitos que abarca numerosos ámbitos de la esfera pública y privada<sup>2</sup>.

La corrupción es uno de los grandes males a los que se enfrentan las democracias de todo el mundo. Lo que pudiera parecer un mal endémico de sistemas políticos no democráticos, parece que también está firmemente enraizado en países en los que los sistemas democráticos están plenamente asentados<sup>3</sup>. Así, la *corrupción política*

<sup>1</sup> Diccionario de la RAE, 21ª ed.

<sup>2</sup> En este sentido, DE LA MATA BARRANCO (2009: 256), señala que «Los comportamientos corruptos surgen tanto en el sector público como en el sector privado, afectando a intereses tan diversos como la tutela de la competencia, el libre desenvolvimiento de los mercados o la toma de decisiones sin interferencias en procesos políticos, entre otros».

abarca una amplia gama de prácticas corruptas que van desde la financiación ilícita de partidos y campañas electorales hasta la compra de votos y el tráfico de influencias por parte de políticos y cargos públicos electos socavando la competencia leal entre los partidos y consiguiendo que los ciudadanos se desalienten y alejen de la política, y que en última instancia pierdan la confianza y el respeto por las instituciones democráticas<sup>4</sup>, tal y como parece desprenderse de los resultados de la siguiente gráfica procedente del *Informe sobre la democracia en España* (2008) elaborado por la Fundación Alternativas<sup>5</sup>, en la que podemos observar, no sin cierta sorpresa, como en torno al

**Gráfica 1**



<sup>3</sup> De la misma opinión, KINDHÄUSER (2007: 2), señala que «la problemática de la corrupción abarca todos los ámbitos de la vida social. En cierta medida, no hay ningún espacio libre de corrupción».

<sup>4</sup> Los partidos políticos son percibidos como el sector más corrupto a nivel mundial, según el *Barómetro Global de la Corrupción 2005*. Vid. [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb)

<sup>5</sup> Cfr. <http://www.falternativas.org/publicaciones>

70% de los alcaldes de municipios españoles acusados de prácticas corruptas, son reelegidos por el electorado de su circunscripción, cuando se vuelven a presentar a las elecciones municipales.

Esta situación, no presenta muchas lecturas. Una de dos, o al conjunto de la sociedad española no les preocupa lo más mínimo la corrupción de nuestros políticos, siempre y cuando sus intereses y/o prioridades se vean satisfechos, o pensamos que el resto de candidatos a ocupar esas alcaldías son también personas corruptas o que se van a corromper una vez lleguen al poder, con lo que la situación no va a mejorar. Ambas opciones resultan altamente preocupantes y alarmantes.

Por su parte, la *corrupción en el poder judicial* amenaza su independencia, imparcialidad y equidad y socava el imperio de la ley. La protección eficaz de los derechos humanos y de principios fundamentales como el de legalidad o el de seguridad jurídica requieren un poder judicial íntegro, que funcione adecuadamente y pueda hacer cumplir la ley y administrar justicia de manera equitativa, eficiente y previsible. Un juicio justo, uno de los derechos humanos fundamentales, sólo puede garantizarse con un tribunal imparcial en el que prevalezca el respeto por la igualdad procesal de las partes. En un sistema judicial corrupto no existe ninguno de esos elementos.

El fenómeno de la corrupción, cuando se asienta en una sociedad, socava todos sus cimientos, de tal modo que aunque durante muchos años, empresas y empresarios se han referido por lo general a sí mismos como víctimas de funcionarios públicos corruptos más que como cómplices o cooperadores necesarios de transacciones ilícitas destinadas a la obtención y disfrute de ventajas indebidas, no es menos cierto que las personas y empresas privadas pueden también ser culpables de sobornos y otras prácticas corruptas si son ellas las que ofrecen dádivas o compensaciones económicas a los funcionarios públicos para conseguir favores y contratos<sup>6</sup>. Aunque estas prácticas ejemplifican el modelo típico de corrupción en las que están involucrados los poderes políticos y financieros, no podemos pasar por alto, que el soborno entre particulares ha pasado a ser especialmente peligroso en los últimos años, sobre todo, desde que los gobiernos empezaron a privatizar muchas funciones y servicios de los que an-

---

<sup>6</sup> Distinguiéndose así las dos clases de cohecho elaboradas por la doctrina: el *cohecho pasivo*, cuando la iniciativa parte del funcionario o autoridad que solicita la dádiva o presente, y el *cohecho activo* que supone la corrupción o el intento de corromper a las autoridades o funcionarios públicos, a iniciativa de los particulares, por medio de presentes, dádivas, ofrecimientos o promesas.

teriormente se habían encargado organismos públicos<sup>7</sup>.

Otro factor multiplicador de la corrupción es la creciente actividad de la delincuencia organizada, ya que, como regla general, se puede afirmar que la corrupción va de la mano con el abuso del poder, los monopolios políticos y económicos y la delincuencia organizada<sup>8</sup>, al apreciar una línea tenue entre las actividades que entrañan corrupción y otras actividades de la delincuencia organizada. Los grupos de delinquentes organizados participan en prácticas corruptas, principalmente en forma de extorsión, soborno o contribuciones ilegales para campañas políticas, a fin de obtener una parte ventajosa de un mercado determinado. El blanqueo de ganancias ilegales para reinvertirlas en la economía legítima aumenta aún más dicha ventaja, ya que el blanqueo de capitales es el nexo decisivo entre todas las actividades delictivas que generan ganancias ilícitas considerables, al ser el elemento necesario e indispensable para incorporarlas al sistema financiero legítimo.

Al ir la corrupción de la mano con el abuso del poder, los monopolios políticos y económicos y la delincuencia organizada<sup>9</sup>, las medidas de carácter cultural, político, económico y legal, incluida la justicia penal, encaminadas a prevenir la corrupción o a luchar contra ella, resultan necesarias y no se pueden separar de procesos más amplios de democratización política, desarrollo económico y social, y confianza en las transacciones financieras internacionales.

## 2. Concepto jurídico-penal de la corrupción

---

<sup>7</sup> Cfr. Naciones Unidas (2005), «Corrupción: amenazas y tendencias en el siglo XXI», *11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*, Documento de trabajo, A/CONF.203/6.

<sup>8</sup> En este sentido, el documento de trabajo sobre *Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional: nuevos retos en el siglo XXI*, preparatorio del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena, del 10 al 17 de abril de 2000, establecía que, «La mayoría de las actividades delictivas transnacionales van acompañadas por actos ilícitos como la corrupción de funcionarios públicos, que facilita tanto la comisión de delitos como su encubrimiento, y el blanqueo de dinero, por conducto de instituciones bancarias o centros financieros extraterritoriales» (A/CONF.187/6). De la misma opinión, aunque yendo un poco más allá, al relacionar la corrupción «en alguna de sus modalidades» con la financiación del terrorismo, RODRÍGUEZ GARCÍA (2010: 123).

<sup>9</sup> El lector no debe olvidar el hecho de que es extremadamente difícil definir distinciones precisas entre delincuencia organizada y empresarial.

## 2.1. *La lucha contra la corrupción en el ámbito internacional*

El impacto nocivo de la corrupción se siente a nivel mundial, sin respetar fronteras, por lo que se requiere de un marco jurídico internacional para combatirla de manera eficaz. Las convenciones anti-corrupción ofrecen el marco de normas y estándares que facilitan la acción internacional y la cooperación a fin de eliminar la corrupción.

La importancia de acabar con las prácticas corruptas por parte de funcionarios y organismos públicos, ha sido uno de los principales retos a los que se han enfrentado las Naciones Unidas en los últimos años, concedores de los perjuicios que estas prácticas suponen para el crecimiento y desarrollo económico y social de los Estados, sobre todo de aquellos que se pueden calificar como economías emergentes y/o en vías de desarrollo<sup>10</sup>, aunque nos encontremos ante un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías.

En respuesta a los retos planteados por la corrupción, las Naciones Unidas han trabajado arduamente a lo largo de los últimos años, y entre los resultados de esa labor figuran la elaboración y aprobación del *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos* (resolución 51/59, de 28 de enero de 1997, de la Asamblea General, anexo), la *Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales* (resolución 51/191, de 16 de diciembre de 1996, de la Asamblea General, anexo, ampliada por las Resoluciones 52/87 de 12 de diciembre de 1997 y 53/176, de 25 de enero de 1999), la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (resolución 55/25 de la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000, anexo I), que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003, y las Resoluciones 56/186, de 21 de diciembre de 2001, y 57/244, de 20 de diciembre de 2002, relativas a la *prevención de las prácticas corruptas y de la transferencia de fondos de origen ilícito, la lucha contra ellas y la repatriación de esos fondos a sus países de origen*.

Aunque contiene importantes disposiciones relativas a la corrupción de los funcionarios públicos, debido a la naturaleza y al alcance específicos de la *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, los Estados Miembros acordaron que sería más conveniente abordar el multifacético fenómeno de la corrupción en un instru-

---

<sup>10</sup> Cfr. Naciones Unidas (1999), «Cooperación contra la delincuencia transnacional: nuevos desafíos en el siglo XXI», *Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, A/CONF.187/9.

mento independiente. De este modo, el 31 de octubre de 2003, la Asamblea General aprobó en su resolución 58/4 la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, que quedó abierta para la firma del 9 al 11 de diciembre de 2003 en Mérida (México). La Convención realiza una importante innovación al considerar la lucha contra la corrupción como una política de Estado que debe ser desarrollada por los gobiernos que serán los encargados de promover políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción<sup>11</sup>, aunque les requiere la penalización de una serie de delitos y la promoción de una serie de medidas preventivas con un doble propósito: evitar que ocurran actos de corrupción y mejorar la transparencia en las instituciones públicas. También contiene disposiciones sustantivas sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en asuntos penales, así como sobre aspectos específicos de la cooperación internacional en materia de cumplimiento de la ley. Por último, en lo que constituye un gran avance, la Convención incluye disposiciones innovadoras y de amplio alcance sobre la recuperación de activos, al prestar una especial atención al embargo preventivo, la incautación y el decomiso de fondos y bienes provenientes de delitos de corrupción, así como en materia de asistencia técnica y aplicación.

Estamos de acuerdo con que el desarrollo de estrategias eficaces contra la corrupción requería como primera medida el establecimiento de un marco jurídico adecuado que comprometiera legalmente a todos los países, —aunque no sea un instrumento internacional de aplicación directa y requiera de numerosas medidas legislativas por parte de los gobiernos nacionales para su implementación—<sup>12</sup>, ya que en la economía global de hoy, la corrupción se ha convertido en un fenómeno de impacto mundial. Ese marco ya está a disposición de los interesados, y es la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, la primera convención en la materia con un alcance global<sup>13</sup>, que en sus arts. 15 a 23 tipifica como delitos relacionados con la corrupción, las siguientes conductas: Soborno de funcionarios públicos nacionales (art. 15); Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (art. 16); Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (art. 17); Tráfico de influencias (art. 18); Abuso de funciones (art. 19); Enriquecimiento ilícito (art. 20); Soborno en el sector privado (art. 21); Malversación o peculado de bienes en el sector privado

<sup>11</sup> Art. 5 Convención. Vid. Más extensamente LÓPEZ (2003: 17).

<sup>12</sup> HEIMANN y DELL (2006: 4).

<sup>13</sup> LÓPEZ (2003: 14).

(art. 22); y Blanqueo del producto del delito (art. 23).

Del mismo modo que para las Naciones Unidas y otros organismos internacionales de carácter supranacional, la lucha contra la corrupción se ha convertido en uno de los elementos esenciales en la agenda de trabajo de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE), al sostener que «la corrupción constituye la principal amenaza que planea sobre el buen gobierno de las naciones, el desarrollo económico durable, los procesos democráticos y la lealtad de las prácticas comerciales»<sup>14</sup>. Así, Fabián CAPARRÓS, sostiene que «Construido sobre una secuencia de iniciativas de *soft law* generadas en el marco de la propia Organización, el *Convenio sobre la lucha contra la corrupción de Agentes Públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales* adoptado por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997, es la clave de bóveda de la citada política; un hito histórico que vincula a la mayor parte de las potencias exportadoras del mundo en el respeto de unas reglas mínimas de conducta en el mercado internacional, debiendo introducir las modificaciones legales necesarias para castigar los actos de soborno a funcionarios públicos extranjeros realizados por sus empresas en el marco de las relaciones económicas»<sup>15</sup>.

La importancia de las iniciativas legislativas que emprendió la OCDE no radica tanto en el hecho de su fuerza normativa, al tratarse básicamente de principios y recomendaciones, sino en ir generando una *cultura* y un clima de trabajo entre los países más ricos y poderosos del mundo, que culminó con la aprobación de la Convención para Combatir la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales<sup>16</sup>. Además, de esta importante iniciativa, la OCDE ha elaborado otra serie de instrumentos jurídicos y guías de buenas practicas para seguir combatiendo la corrupción como: *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service* adoptada el 23 de abril de 1998; 2006 OECD *Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits*; 2008 OECD *Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*; 2009 *Recommendation on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*; 2009 *Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*; o 2010 OECD *Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. <http://www.oecd.org/daf/nocorruption>.

<sup>15</sup> FABIÁN CAPARRÓS (2010: 71).

<sup>16</sup> Así, RODRÍGUEZ GARCÍA, (2010: 117 y 118).



## 2.2. La corrupción como actividad delictiva en el Código Penal español

Pese a que por la cercanía temporal de todos estos instrumentos elaborados por las Naciones Unidas para luchar contra la corrupción, pudiera parecer que esta actividad delictiva es algo novedoso en nuestro Ordenamiento jurídico-penal, la tipificación penal de la corrupción pública ya aparecía en nuestros textos legales anteriores al vigente Código penal de 1995, bajo el Título «De los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos»<sup>18</sup>, donde, entre otras conductas, se castigaban la prevaricación, el cohecho, la malversación de caudales o efectos públicos, los fraudes y exacciones ilegales o el tráfico de influencias.

Como no podía ser de otra forma, con la promulgación y entrada en vigor del Código penal de la democracia, estas y otras tipologías delictivas integrantes de lo que comúnmente se conoce como corrupción pública, aparecieron tipificadas en el Título XIX, del Libro II del CP, ya bajo la actual rubrica de «Delitos contra la Administración Pública», siendo objeto de sucesivas reformas en los últimos años debido principalmente a la necesidad de adecuación de nuestra legislación penal a las Directivas de la Unión Europea en la materia y a la dificultad que presentan estos delitos respecto de las sanciones penales más apropiadas para ellos<sup>19</sup>.

Así, el 12 de enero de 2000 se publica en el BOE la Ley Orgánica 3/2000, de 11 de enero, de modificación del Código penal en materia de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las

---

<sup>17</sup> Vid. el texto completo de estas recomendaciones en <http://www.oecd.org/document/>. Alguno de estos instrumentos en castellano, pueden consultarse en *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y Documentos Relacionados*, 2010, OCDE.

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ DEVESA y SERRANO GÓMEZ (1992: 1123), señalaban que el tít. VII del libro II del CP73, «De los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos», recibe sustancialmente el contenido que hoy tiene ya en 1822.

<sup>19</sup> Respecto de los delitos de corrupción pública anteriores al Código penal vigente, ya señalaban RODRÍGUEZ DEVESA y SERRANO GÓMEZ (1992: 1131) que «parece excesivamente benévola la actitud del legislador frente a estas conductas, tradicionalmente castigadas en la mayoría de los casos con penas que afectan al oficio [suspensión e inhabilitación]». El problema reside en que la investigación empírica ha demostrado que la amenaza de la pena, incluso la más grave, la pena privativa de libertad, no es suficiente freno para muchos delincuentes. TONRY y FARRINGTON (1995: 6 y 7); REISS, Jr. (1995: 4 y 5); KURY (2001: 291, 304-312). Sobre las dificultades a la hora de elegir las penas más eficaces contra la corrupción pública, vid. RODRÍGUEZ LÓPEZ (2004: 15-26), donde a través del desarrollo de unas sencillas ideas, desde la

transacciones comerciales internacionales, añadiendo un nuevo Título XIX bis «De los delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales» compuesto de un único art. 445 bis para implementar las obligaciones contraídas en el *Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales* de la OCDE y el *Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea*<sup>20</sup>. La Exposición de Motivos destaca de manera expresa que la ratificación de dicho Convenio por el Estado español «conlleva la necesidad de tipificar penalmente las conductas contempladas» en el mismo, «incluyendo los presupuestos de este Convenio que no podían ser previstos por el legislador de 1995», pretendiendo con esta ley «complementar la normativa penal... ante el fenómeno de la corrupción en las, cada día más frecuentes e intensas, transacciones comerciales internacionales».

Con posterioridad, apenas tres años después, se vuelve a reformar el Código penal mediante la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, que modifica los siguientes delitos relacionados con la corrupción pública: *Malversación* (art. 432), sustituyendo la cantidad de 500.000 ptas. por la de 4.000 euros, y elevando la pena de suspensión de empleo o cargo hasta tres años. *Actividades prohibidas a los funcionarios públicos* (arts. 443 y 444), donde se numera en tres apartados el art. 443, pasando a recogerse en el 444 la disposición antes contenida en el 445. Y los *delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales* (art. 445), que divide y numera en dos apartados el anterior art. 445 bis<sup>21</sup>.

Para finalizar, uno de los aspectos importantes de la reciente reforma de la *Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* es la transposición de la Decisión Marco 2003/568/JAI, del Consejo, de 22 de julio de 2003<sup>22</sup>, relativa a la *lucha contra la corrupción en el sector privado*<sup>23</sup>. La idea rectora en este ámbito es que la garantía de una competencia justa y honesta pasa por la represión de los actos encaminados a corromper a los administradores de entidades privadas de

---

perspectiva del análisis económico del Derecho, pone de manifiesto algunas de las dificultades inherentes a la utilización del Derecho sancionador en la lucha contra la corrupción, destacando el conflicto existente entre eficacia y proporcionalidad.

<sup>20</sup> Diario Oficial nº C 195 de 25 de junio de 1997 (Documento 497A0625 (01)). Ratificado por España el 30 de noviembre de 1999. Vid. también DE LA CUESTA Y BLANCO (2001/2002).

<sup>21</sup> Vid. JAÉN VALLEJO (2004:11).

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Unión Europea nº L. 192, de 31/07/2003.

forma similar a lo que se hace a través del delito de cohecho. Porque con estos comportamientos, que exceden de la esfera de lo privado, se rompen las reglas del buen funcionamiento del mercado. La importancia del problema es grande si se repara en la repercusión que pueden tener las decisiones empresariales, no solo para sus protagonistas inmediatos, sino para otras muchas personas. Obviamente, las empresas públicas o las empresas privadas que presten servicios públicos serán sometidas a la disciplina penal del cohecho obviando, por voluntad legal, la condición formal de funcionario que ha de tener al menos una de las partes<sup>24</sup>.

En los delitos de cohecho se han producido también importantes modificaciones dirigidas a adecuar nuestra legislación a los compromisos internacionales asumidos, en concreto, al *Convenio Penal sobre la Corrupción*, núm. 173 del Consejo de Europa (Estrasburgo, 27 de enero de 1999)<sup>25</sup> y al Convenio establecido sobre la base de la letra c) del apartado 2 del art. k.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>26</sup>.

Con base en lo establecido en dichos convenios se precisaba una adaptación de las penas, pues se exige que al menos en los casos graves se prevean penas privativas de libertad que puedan dar lugar a la extradición. A ello se suma la conveniencia de extender el concepto de funcionario para que alcance también al funcionario comunitario y al funcionario extranjero al servicio de otro país miembro de la Unión Europea.

---

<sup>23</sup> Como apunta GILI PASCUAL, (2007: 247 y 248), el primer instrumento por el que España quedaba efectivamente obligada a introducir entre sus previsiones penales las conductas de corrupción en el sector privado vino dado por la Acción Común del Consejo 1998/742 JAI, de 22 de diciembre. —Acción Común 1998/742/JAI, sobre corrupción en el sector privado (DOL 31 diciembre 1998, núm. 358)—. Tal instrumento jurídico compelió a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que las conductas de corrupción (pasiva y activa) en el sector privado, incluyendo la complicidad e instigación a las mismas, fuesen tipificadas como infracciones penales (arts. 2.2 y 3.2 Acción Común) y objeto de sanciones de dicha naturaleza eficaces, proporcionadas y disuasorias, que incluyesen, al menos en los casos graves, penas privativas de libertad que pudieran dar lugar a la extradición (art. 4.1 AC).

<sup>24</sup> Más extensamente, GILI PASCUAL, (2007: 245-288); GÓMEZ-JARA DÍEZ (2008: 225-243).

<sup>25</sup> Publicación en España: BOE número 182, de 28 de julio de 2010. Fecha de entrada en vigor para España: 1 de agosto de 2010.

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Unión Europea n° C. 195, de 25/06/1997.

Por último, aunque a través de las Leyes Orgánicas 3/2000 y 15/2003 se incorporó a nuestro Código Penal el delito de corrupción de funcionario público extranjero en las transacciones comerciales internacionales, en cumplimiento del Convenio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de *Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales* (París, 17/12/1997)<sup>27</sup>, lo cierto es que la configuración del tipo penal presentaba deficiencias que demandaban una nueva reforma que, de manera definitiva, acomodara nuestro Derecho interno a los términos del Convenio, lo que obligó al legislador español a dar una nueva redacción al art. 445 para que así quepa, de una parte, acoger conductas de corrupción que no estaban suficientemente contempladas, así como regular con precisión la responsabilidad penal de personas jurídicas que intervengan en esa clase de hechos.

Tras la última reforma del Código penal por la *Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, los principales delitos relacionados con la corrupción, son sancionados conjunta o cumulativamente con penas privativas de libertad, penas de multa e inhabilitación o suspensión de empleo o cargo público, buscando así el legislador la prevención de estas conductas mediante la amenaza de una pena privativa de libertad<sup>28</sup>, que los beneficios económicos que se puedan obtener mediante las actividades ilícitas no sean rentables mediante la imposición de penas pecuniarias (multa) y, por último, evitar la reincidencia delictiva de estas personas corruptas al apartarlas, temporal o definitivamente, de esas actividades mediante las penas privativas de derechos de inhabilitación o suspensión.

### *2.3. El proceso de seguimiento de las medidas legales contra la corrupción*

La investigación ha demostrado la importancia y necesidad de un proceso de seguimiento y evaluación sistemático que garantice la implementación puntual y eficaz, tanto de los Convenios y directrices internacionales como de la normativa nacional, por parte de los gobiernos de los diferentes Estados<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Fecha de entrada en vigor en España: 4/3/2000. El Instrumento de Ratificación se publica en el BOE de 22-02-2002.

<sup>28</sup> Elemento importante de prevención, pero limitado si no se consigue como señala HERSHMAN (1996: 61), elevar significativamente «el riesgo de ser enjuiciado y encarcelado por delitos de corrupción».

**Tabla 1. Delitos de corrupción y sus penas en el Código penal español**

Tipos penales	Penas		
	Prisión	Multa	Inhabilitación
<b>Alteración de precios en concursos y subastas públicas (art. 262)</b>	1 - 3	12-24	3 - 5
<b>Corrupción entre particulares (art. 286bis)</b>	6m-4a	Tanto al triplo	1-6*
<b>Cohecho (funcionarios públicos)</b> Art. 419 (actos contrarios a los deberes del cargo) Art. 420 (acto propio del cargo) Art. 421 (recompensa por la conducta arts. 419 y 420) Art. 422 (en consideración a su cargo o función)	3 - 6 2 - 4 6m-1a	12-24 12-24 Penas de los artículos precedentes	7 - 12 3 - 7 1 - 3**
<b>Tráfico de influencias (art. 428)</b>	6m-2a	Tanto al duplo	3 - 6
<b>Malversación</b> Art. 432. 1 (tipo básico) Art. 432. 2 (supuestos agravados) Art. 432. 3 (supuesto atenuado)	3 - 6 4 - 8 6m - 3a	2 - 4	6 - 10 10 - 20 Hasta 3a**
<b>Fraudes y exacciones ilegales (art. 436)</b>	1 - 3		6 - 10
<b>Exacciones ilegales (art. 437)</b>		6-24	6m-4a**
<b>Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos (art. 439)</b>	6m-2a	12-24	1 - 4
<b>Corrupción en las transacciones comerciales internacionales (art. 445)</b>	2-6	12-24	7-12***
<b>Blanqueo de capitales (art. 301)</b>	6m - 6a	Tanto al triplo	1 - 3

\* Inhabilitación especial para el ejercicio de industria o comercio

\*\* Suspensión de empleo o cargo público

\*\*\* Prohibición de contratar con el sector público, pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas, derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social, y prohibición de intervenir en transacciones comerciales de trascendencia pública

No se trata sólo de evaluar el grado en que los gobiernos nacionales han tomado las medidas legislativas adecuadas para ejecutar las disposiciones anticorrupción dictadas por las Naciones Unidas y otros organismos de carácter supranacional, sino, sobre todo, comprobar el grado de implicación de los gobiernos con estos instru-

<sup>29</sup> Como certeramente apuntan HEIMANN y DELL (2006: 3 y 11), «El proceso de seguimiento debe realizarse de manera *transparente* en vista de que el apoyo público en la reducción de la corrupción es la mejor herramienta para cumplir los objetivos (...). Es fundamental la participación activa del sector privado, los sindicatos y la sociedad civil».

mentos, incluyendo medidas como la firma y ratificación de los Convenios y recomendaciones internacionales, la promulgación de leyes para implementar esas disposiciones, así como también medidas administrativas, normativas y de aplicación de la ley para poner en marcha esas disposiciones<sup>30</sup>.

Este proceso de seguimiento y control de las medidas anticorrupción implantadas por los diferentes gobiernos, debería basarse en una variedad de métodos de seguimiento que incluyan una integración de una amplia gama de fuentes de recogida de datos y métodos cuantitativos y cualitativos de investigación como cuestionarios (encuestas y autoinformes), evaluaciones de expertos, evaluaciones de pares y visitas de expertos independientes a los países evaluados, ya que no debemos olvidar que cuando hablamos de corrupción, en la mayoría de los casos nos estamos refiriendo a corrupción «pública» de políticos, funcionarios, autoridades, etc., interesados en, por un lado, ocultar sus corruptelas, mientras que por otro lado, intentan convencer a la ciudadanía y a la opinión pública, no necesariamente por este orden, que la lucha contra la corrupción es una de sus prioridades, por lo que una vigilancia del grado de implantación y eficacia de la normativa anticorrupción, es mucho más necesaria que en otros ámbitos en los que la labor de los gobiernos ofrece menos dudas.

### **3. Extensión y tendencias de la corrupción en la actualidad**

El conocimiento de la realidad criminal es una fuente de información científica de un valor incuestionable, necesaria para poder llevar a cabo una adecuada política-criminal e implantar programas de prevención de la delincuencia eficaces. Ahora bien, esta tarea no está exenta de dificultades.

Pese a que como hemos visto existe un concepto más o menos consensuado y aceptado de la corrupción como actividad criminal, la variedad de tipologías delictivas que se pueden incluir dentro del concepto de corrupción, hacen difícil determinar el alcance global del fenómeno y saber si en la actualidad es o no más frecuente que en años anteriores. Quizás por ello, puede ser difícil hacerse una idea clara de las dimensiones de la corrupción mediante la utilización de las estadísticas oficiales, ya que no hay que olvidar que los análisis

---

<sup>30</sup> El dictar leyes anti-corrupción, reglas de ética y reglamentación sobre conflictos de intereses sin estudiar si los mecanismos de aplicación son adecuados, «es un ejercicio inútil», en palabras de HERSHMAN (1996: 62).

que se apoyan únicamente en el comportamiento de las estadísticas oficiales de criminalidad se enfrentan con serias y variadas dificultades<sup>31</sup>. Estos problemas se acrecientan cuando intentamos llevar a cabo mediciones de la delincuencia, en general, o de alguna tipología delictiva, en particular, o explicar tendencias en las tasas de delincuencia a nivel nacional e internacional, o las diferencias cuantitativas o cualitativas de la delincuencia entre países<sup>32</sup>. Así, y en el caso de la Unión Europea, no existe todavía un sistema estadístico común que permita recoger y homogeneizar las informaciones procedentes de los diferentes estados miembros pese a la extraordinaria labor realizada por *the European Committee on Crime Problems (CDPC)*<sup>33</sup>; y aquellos que gozan de una mayor credibilidad a nivel internacional como los realizados por Naciones Unidas, no se complementan por muchos países con el rigor y la seriedad que estudios de esta índole requieren. Además, las diferencias existentes entre los países a la hora de tipificar las conductas delictivas y los criterios dispares en la actuación policial, añaden obvios inconvenientes para la comparación<sup>34</sup>. Estas y otras dificultades deben ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar las informaciones que aquí suministramos.

De entre todos los problemas mencionados, dos de ellos merecen ser destacados, cuando se intenta proceder a realizar mediciones so-

---

<sup>31</sup> Cfr. SERRANO y VÁZQUEZ (2007).

<sup>32</sup> Así, JOUTSEN (1998: 7). AROMAA y JOUTSEN (2003: 7). FARRINGTON *et al.* (2004: iii).

<sup>33</sup> Este grupo de expertos creado en 1993 por el Consejo de Europa, publicó en 1999 el *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics: Draft Model*, Strasbourg: Council of Europe, que recogía de una forma sistemática datos sobre delincuencia y justicia penal de los 12 países miembros del Consejo de Europa, durante el periodo 1990-1996. En 2003, publicaron una segunda edición, patrocinada por *the UK Home Office, the Swiss Foreign Ministry* (a través de *University of Lausanne School of Criminal Sciences*) y *the Dutch Ministry of Justice*, que recogía datos estadísticos de la delincuencia en todos los países europeos durante el periodo 1995-2000. Cfr. *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003*, 2ª ed. WODC: Den Hagg. En 2006, publicaron la tercera edición de esta obra, con datos estadísticos de delincuencia en Europa para el periodo 2000-2003, y en 2010 ha visto la luz la 4ª edición de la obra, que comprende el periodo de 2003-2007. Todas las ediciones se encuentran disponibles en <http://www.europeansourcebook.org/>

<sup>34</sup> Expertos en la materia han señalado como problemas más importantes a los que se enfrenta la comparación delictiva entre países: que la definición legal de muchos delitos varía considerablemente, no sólo en elementos esenciales del tipo penal, sino incluso observando como hechos que son criminalizados en algunos países, son permitidos en otros (posesión o consumo de drogas, el juego, determinados comportamientos sexuales, etc.); importantes diferencias entre los sistemas procesales; la discrepancia en la recogida de datos estadísticos ya que los sistemas para registrar los casos varían enormemente de un país a otro, de manera que en algunos países se contabilizan los delitos conocidos y en otros los delincuentes detenidos e incluso, los delitos resueltos. Del mismo modo, algunos países incluyen en sus estadísticas única-

bre las actividades delictivas relacionadas con la corrupción: en primer lugar, en el mejor de los casos, las estadísticas oficiales miden el grado en que las personas infringen los códigos legales vigentes y por lo tanto no pueden reflejar los tipos de corrupción que no están previstos por la legislación nacional vigente. Además, sólo se tienen en cuenta los incidentes que son realmente objeto de denuncias o informes policiales. Si la gente tiene miedo del sistema de justicia penal o no confía en él, o la corrupción está tan generalizada en la sociedad, que la gente ve las prácticas corruptas como algo normal, no comunicarán estos incidentes aunque sepan que han sucedido y se puedan ver perjudicados por ellos<sup>35</sup>.

En segundo lugar, es difícil evaluar niveles generales de corrupción en diferentes países a partir de datos estadísticos, por ejemplo, comparando la cantidad de sobornos denunciados o el número de acusaciones o juicios. En este último caso, por ejemplo, estos datos comparativos no reflejan los niveles de corrupción reales; más bien ponen de relieve la eficacia de la labor de los fiscales, tribunales y/o los medios de comunicación a la hora de sacar a relucir la corrupción en cada país.

Por lo tanto, quizás el método más eficaz a la hora de obtener datos de un país o, por lo menos, de intentar paliar las limitaciones de las estadísticas oficiales de criminalidad, sea recurrir a la experiencia y percepciones de aquellos que afrontan más directamente la realidad de la corrupción en ese país, mediante la utilización de *encuestas*. Siguiendo esta metodología, como punto de partida, vamos a examinar tres diferentes estudios sobre la corrupción mundial en los últimos años: los informes elaborados por el *Working Group on Bribery* de la OCDE, los Índices de Percepción de la Corrupción elaborados por *Transparency International* y los resultados de la Encuesta Internacional de Victimización —*Internacional Crime Victims Survey*— (ICVS), o Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ENICRIV) y de la Encuesta Europea sobre Criminalidad y Seguridad —*European Survey on Crime and Safety*— (ENECRIS).

---

mente los delitos graves, mientras que otros incluyen los delitos de escasa gravedad como las faltas e incluso algunas infracciones administrativas; etc. Más extensamente, JOUTSEN (1998: 3-5). VAN DIJK y KANGASPUNTA (2000: 34-41). BARCLAY & TAVARES (2003: 2). AROMAA y JOUTSEN (2003: 3-6). HOWARD y SMITH (2003: 25 y 26). FARRINGTON *et al.* (2004: iii y vii).

<sup>35</sup> En este sentido, advierte HERSHMAN (1996: 61) de las dificultades que presenta la investigación de la corrupción, ya que «con frecuencia el acto de corrupción se realiza entre dos personas, en absoluto secreto», por lo que el autor propone un programa de aplicación de la ley proactivo, entendido en el sentido de que «debe buscar señales o patrones de corrupción en vez de esperar que se produzca una acusación».



### 3.1. Working Group on Bribery (OCDE)

La actividad del Grupo de Trabajo se basa en el Convenio de la OCDE de 1997 de *Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales*, conocido como «Convenio Anticohecho» o «Bribery».

El Grupo de trabajo recopila y registra la información suministrada por los Estados miembros de la Convención sobre sobornos de funcionarios públicos extranjeros, consumados o en grado de tentativa y encubrimiento de sobornos a funcionarios públicos extranjeros, distinguiendo el número de sanciones impuestas a individuos y entidades en procesos penales, administrativos y civiles por actividades de sobornos a funcionarios públicos extranjeros (arts. 1 y 2 de la Convención anti soborno), desde su entrada en vigor en 1999 hasta 2010.

Estos datos han sido divididos en dos categorías: información proporcionada de forma obligatoria por los Estados, consistente en el número de procesos penales que han terminado con la condena de los procesados o en los que se ha procedido a su absolución, o se han archivado o sobreesido de forma definitiva, o como conclusiones semejantes bajo un procedimiento administrativo o civil. Los datos que también se solicitan, pero que son de cumplimiento voluntario incluyen, siempre que afecten a sobornos de funcionarios extranjeros: 1) los datos de investigaciones (denuncias y acusaciones que se han archivado o sobreesido de forma provisional, investigaciones en curso, etc.); 2) los datos que no han tenido como resultado una resolución firme del tribunal (actos que han finalizado mediante acuerdo entre las partes implicadas sin acudir a los tribunales o resoluciones extrajudiciales del conflicto, y mediante otras formas de finalización del proceso previstas por las legislaciones de los Estados como, sentencias de conformidad, acuerdos con la Fiscalía, *patteggiamento*, etc.); y 3) los datos de las sanciones impuestas, por ejemplo condenas, penas pecuniarias, penas accesorias (confiscación), y otras consecuencias jurídicas como penas privativas de derechos (inhabilitación y/ suspensión).

*Deficiencias metodológicas:* la primera deficiencia observable es la limitación de la investigación a la figura del soborno de funcionarios públicos extranjeros, lo que conlleva la pérdida de información sobre otras actividades de corrupción relacionadas con esta figura como puede ser el tráfico de influencias y otros supuestos de corrupción recogidos en las Convenciones de Naciones Unidas. También es mejorable el sistema de contabilizar los casos de corrupción que se contabilizan de forma individual. Esta metodología implica que varias

sanciones registradas en un mismo Estado pueden contabilizarse como un único «caso» (por ejemplo en un supuesto, una sociedad matriz, su filial y un directivo pueden haber sido sancionados) o un único acusado (por ejemplo una persona puede haber sido sancionada en vía civil y administrativa o, haberse iniciado contra ella varios procedimientos en diferentes jurisdicciones). Además, varias sanciones registradas por varios países pueden concernir a la misma persona o entidad (por ejemplo, un caso de soborno de un funcionario público extranjero, puede dar lugar a investigaciones judiciales en el país de origen del funcionario y en el país de la empresa o entidad que ha propiciado el soborno). Por último, al registrarse únicamente aquellos delitos de soborno de funcionarios públicos extranjeros que hayan terminado con una sentencia o resolución firme, ya sea condenatoria o absoluta, no se identifican aquellos casos que estén pendientes de resolución (por estar recurridos, por ejemplo). Esto implica que los datos podrían cambiar. Además, no se incluyen informes de antes de 1999.

Según datos de marzo de 2011, 199 personas físicas y 91 entidades o personas jurídicas han sido sancionados por delitos de soborno a agentes públicos extranjeros en trece Estados, desde la entrada en vi-

**Tabla 2. Comparative Table of Enforcement Data Collected from the 38 Parties to the Anti-Bribery Convention Decisions on Foreign Bribery Cases from 1999 to December 2010**

Country	Date of latest information supplied	Exports in 2010 in billions of USD (1)	Number of Individuals (I) and Legal Persons (LP) sanctioned or acquitted/found not liable			
			Sanctioned		Acquitted	
			I	LP	I	LP
<b>CRIMINAL CASES</b>						
Argentina	March 2009	0.4	0	0	0	0
Australia	February 2011	1.4	0	0	0	0
Austria	April 2010	1.1	0	0	0	0
Belgium (2)	December 2010	2.0				
Brazil	December 2009	1.3	0	0	0	0
Bulgaria	December 2008	0.1	0	0	0	0
Canada	March 2009	2.5	0	1	0	0
Chile	December 2010	0.4	0	0	0	0
Czech Repub.	March 2010	0.8	0	0	1	0
Denmark	December 2010	0.8	0	0	0	0

Country	Date of latest information supplied	Exports in 2010 in billions of USD (1)	Number of Individuals (I) and Legal Persons (LP) sanctioned or acquitted/found not liable			
			Sanctioned		Acquitted	
CRIMINAL CASES			I	LP	I	LP
Estonia	February 2011	0.1	0	0	0	0
Finland	December 2010	0.5	0	0	0	0
France	December 2010	3.5	2	0	2(3)	0
Germany (4)	December 2010	8.2	30 (+ 35 agreed sanctions) (5)	6	0	
Greece	December 2010	0.3	0	0	0	0
Hungary	December 2009	0.6	27	0	2	0
Iceland	December 2010	0.4	0	0	0	0
Ireland	December 2010	1.1	0	0	0	0
Israel (6)	December 2010	0.4	0	0	0	0
Italy	December 2009	2.9	21, including 16 plea agreements (7)	18, including 17 plea agreements (7)	1	0
Japan	December 2010	4.5	6	1	0	0
Korea	December 2009	2.9	13	3	0	0
Luxembourg	December 2008	0.5	0	0	0	0
Mexico	December 2010	1.7	0	0	0	0
Netherlands	December 2010	3.3	0	0	1	0
New Zealand	May 2009	0.2	0	0	0	0
Norway	March 2010	0.9	5	1	2	0
Poland	December 2010	1.0	0	0	0	0
Portugal	December 2010	0.4	5	0	1	0
Slovak Republic	December 2010	0.4	0	0	0	0
Slovenia	December 2010	0.2	0	0	0	0
South Africa	December 2010	0.5	0	0	0	0
Spain	December 2009	2.0	0	0	0	0
Sweden	December 2011	1.2	1	0	0	0
Switzerland (8)	December 2010	1.6	3	0		
Turkey	February 2010	0.9	0	0	0	0
United Kingdom	December 2010	3.5	3	2	0	0

(continúa)

(continuación)

Country	Date of latest information supplied	Exports in 2010 in billions of USD (1)	Number of Individuals (I) and Legal Persons (LP) sanctioned or acquitted/found not liable			
			Sanctioned		Acquitted	
			I	LP	I	LP
<b>CRIMINAL CASES</b>						
United States (9)	December 2010	9.8	48, including 41 plea agreements	27, plea agreements (+ 32 DPAs/NPAs) (10)	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>December 2010</b>	<b>63.94</b>	<b>164 convictions, including 57 plea agreements (+ 35 other agreed sanctions</b>	<b>59 convictions, including 44 plea agreements (+ 32 DPAs/NPAs)</b>	<b>10</b>	<b>0</b>

Fuente: Adaptado de *Working Group on Bribery: 2010 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention*, (OCDE), April, 2011.

1. Export data provided by OECD Economic Outlook No. 88 (December 2010), except for the export data of Argentina and Bulgaria, which are from the 2009 edition of the IMF World Economic Outlook.

2. Belgium reported that it had several convictions of individuals and legal persons for foreign bribery to report, but was not able to provide specific data at this stage, as data on domestic and foreign bribery cases have not, to date, been counted separately.

3. In these two cases, the individuals were acquitted of the offence of foreign bribery, but were sanctioned for other offences.

4. The 2009 enforcement data table included data on convictions and acquittals in Germany in the years 2008 and 2009 only, and not since the entry into force of the Convention in Germany. At the time of the publication of this the 2010 enforcement data table, Germany was still in the process of collecting updated data in all German Länder. The data provided in the this year's table was compiled in the context of Germany's Phase 3 evaluation (March 2011) and may not fully reflect all completed proceedings in 2010. In 2010, Germany imposed sanctions on 2 individuals and an agreed sanction on 1 individual.

5. Sanctions ordered following the application of paragraph 153a of the German Code of Criminal Procedure.

6. The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

7. The applicable procedure is called *patteggiamento*.

8. Switzerland reported it could not complete the last two columns of the Table. In Switzerland, data is not collected at the federal level, and the Office of the Attorney General of Switzerland (OAG) does not have the authority to require the cantons to report the relevant data to the OAG. The number of sanctions relates to cantonal foreign bribery cases as far as reported by the competent cantonal authorities (and therefore known at the federal level).

9. This row records the number of criminal cases prosecuted by the US Department of Justice (DoJ) either for violations of the anti-bribery provisions of the FCPA, or for violations of both the anti-bribery provisions and the books and records and internal controls provisions of the FCPA. Therefore, criminal sanctions that have been imposed exclusively for violations of the books and records and internal controls provisions of the FCPA are not captured by the Table. The US reports that 14 entities and 2 individuals have been subject to criminal sanctions exclusively for books and records and internal controls violations under the FCPA since 1999.

10. «DPAs» and «NPAs» are «Deferred Prosecution Agreements» and «Non Prosecution Agreements» that have been entered into between the US DoJ and the persons sanctioned.

gor de la Convención en 1999 hasta finales de 2010. Además, otros siete países han sancionado tanto a las compañías o empresas como a las personas físicas, uno ha sancionado sólo a una compañía y cinco han sancionado sólo a personas físicas. Según los datos recabados por el *Working Group on Bribery*, por lo menos 54 de los individuos sancionados penalmente lo fueron a penas privativas de libertad, habiéndose impuesto también una cantidad sin precedentes de euros en multas: 1.24 mil millones. Por último, también encontramos que existen en curso aproximadamente 260 procedimientos abiertos en quince Estados por delitos recogidos en la Convención anti soborno y se han cursado denuncias y acusaciones en contra de más de 120 individuos y 20 entidades en cinco países.

### 3.2. El Índice de Percepción de la Corrupción y el Índice

#### Eficacia de las evaluaciones de la OCDE

##### Metodología

- Cuestionarios de diseño eficaz.
- Visitas de países bien organizadas.
- Participación activa de la sociedad civil y del sector privado.
- Antecedentes de crítica incluso a los gobiernos más poderosos, como el Reino Unido y Japón.
- La evaluación genera la publicación de informes detallados con recomendaciones.
- Proceso de seguimiento de informes y recomendaciones, en especial en lo que respecta a países que han demostrado un rendimiento inadecuado.

##### Transparencia

- Publicación de una explicación del proceso, programa y cuestionarios de evaluación.
- Publicación de informes de evaluaciones de países, incluido en sitios Web.
- Medidas para sintetizar los largos y densos informes a fin de adaptarlos a un público más amplio.

Algunos *puntos débiles* del proceso de la OCDE están relacionados principalmente con la metodología:

- Limitación a la figura penal del soborno de funcionarios públicos extranjeros, sin consignar otras actividades de corrupción relacionadas.
- Informes de países largos y densos en jerga legal, pese a que se han realizado esfuerzos recientemente para hacerlos más accesibles.
- Falta ocasional de cooperación por parte del país evaluado para acordar que personas/organizaciones han de entrevistarse.
- Evaluadores mutuos no homogéneos.
- Análisis estadístico mejorable: contabilización de delitos de corrupción y personas o entidades condenadas por separado, etc.

*Fuente:* adaptado de Heimann y Dell (2006: 26 y 27)

## *de Fuentes de Soborno (TI)*

*Transparency International* (TI) define la corrupción como «el abuso del poder para beneficio propio» o, en otras palabras, el abuso del servicio público para el beneficio particular. Esta es la definición utilizada por TI a efectos prácticos y se aplica tanto al sector público como al privado. El IPC se centra en la corrupción en el sector público, es decir, aquella que involucra a funcionarios públicos, empleados públicos o políticos. Las encuestas utilizadas para elaborar el índice incluyen preguntas sobre abuso del poder público y se relacionan específicamente con el soborno de funcionarios públicos, el pago de comisiones ilícitas en las contrataciones públicas, la malversación de fondos públicos y otras preguntas que indagan sobre la solidez y la efectividad de las iniciativas contra la corrupción del sector público. De este modo, aborda los aspectos administrativos y políticos de la corrupción.

Para elaborar el índice, se combinan las puntuaciones obtenidas por los países/territorios en las preguntas específicas sobre corrupción contenidas en las encuestas y evaluaciones tomadas como fuentes y se calcula una única puntuación para cada país.

El IPC 2010 se basa en 13 encuestas de 10 instituciones independientes. Las fuentes de información utilizadas para el IPC 2010 se publicaron entre enero de 2009 y septiembre de 2010. A excepción de las encuestas que incluyen a la corrupción entre otras cuestiones evaluadas, el IPC contempla únicamente fuentes que ofrecen una clasificación de países/territorios y miden algunos aspectos de los niveles de corrupción. TI se asegura sobre la máxima calidad de las fuentes manejadas y que las encuestas se desarrollen con absoluta integridad. Para poder ser utilizados, los datos de las encuestas deben estar adecuadamente documentados y la metodología debe ser explicada, de modo que permita una valoración sobre su fiabilidad. Las fuentes de datos deben proporcionar además una clasificación de países/territorios y medir el alcance general de la corrupción.

El IPC constituye una *evaluación de la percepción de la corrupción política y administrativa*. No representa una medición de los niveles de corrupción de una nación o sociedad en general, ni de sus políticas o actividades internacionales ¿Por qué el IPC se basa únicamente en *percepciones*? En general, la corrupción involucra actividades ilícitas que salen a la luz principalmente a través de escándalos, investigaciones o procesos judiciales. Por consiguiente, resulta difícil evaluar los niveles absolutos de corrupción en países o territorios a partir de datos empíricos. Algunas opciones, como comparar la cantidad de so-

**Tabla 3. Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en la Unión Europea y Estados Unidos**

<b>Ranking Mundial</b>	<b>País</b>	<b>Puntuación del IPC*</b>	<b>Encuestas utilizadas**</b>	<b>Rango de confiabilidad***</b>
1	Dinamarca	9.3	6	9.1 - 9.4
4	Finlandia	9.2	6	9.1 - 9.3
4	Suecia	9.2	6	9.1 - 9.4
7	Holanda	8.8	6	8.7 - 9.0
8	Suiza	8.7	6	8.3 - 9.1
10	Noruega	8.6	6	8.1 - 9.0
11	Luxemburgo	8.5	5	8.0 - 8.9
14	Irlanda	8.0	6	7.7 - 8.3
15	Austria	7.9	6	7.4 - 8.4
15	Alemania	7.9	6	7.5 - 8.3
20	Reino Unido	7.6	6	7.3 - 7.9
22	Bélgica	7.1	6	6.9 - 7.2
22	Estados Unidos	7.1	8	6.5 - 7.7
25	Francia	6.8	6	6.4 - 7.2
30	<b>España</b>	<b>6.1</b>	<b>6</b>	<b>5.7 - 6.5</b>
32	Portugal	3.9	6	5.4 - 6.7
67	Italia	4.9	7	3.5 - 4.4
78	Grecia	3.5	6	3.1 - 3.9

Fuente: Adaptado de Transparency International, *Índice de Percepción de la Corrupción 2010*.

\* *Puntuación del IPC*

Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. La escala utilizada va de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

\*\* *Encuestas utilizadas*

Hace referencia al número de fuentes utilizadas para la evaluación del país. Se aplicaron 13 encuestas y evaluaciones de expertos y se requería un mínimo de 3 para que un país pudiera incluirse en el IPC.

\*\*\* *Rango de confiabilidad*

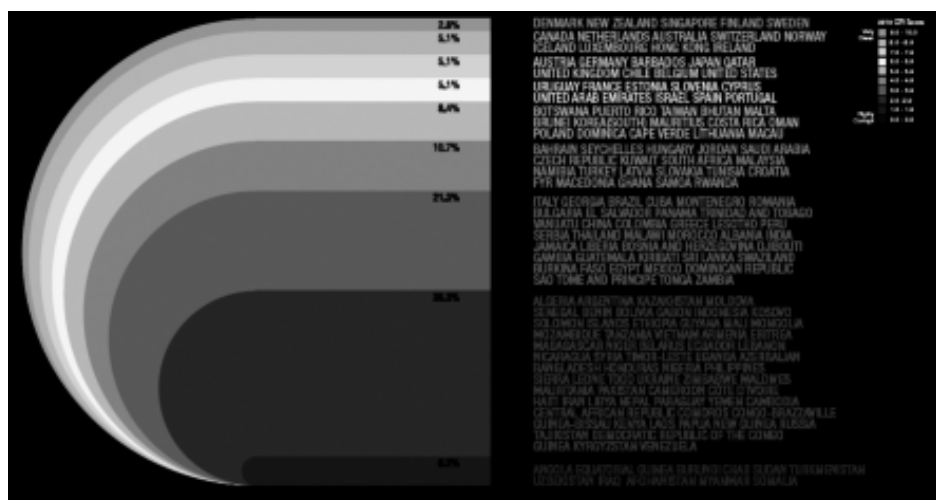
Proporciona un rango de valores posibles de la puntuación del IPC. El «rango de confianza» refleja la posible variación de la puntuación de un país, dependiendo de la precisión de la medida. En términos estadísticos, significa que existe aproximadamente un 90 por ciento de probabilidad de que los datos oscilen dentro de este rango. Sin embargo, en particular cuando las fuentes son limitadas, el estimado imparcial de la probabilidad media de cobertura es menor que el valor nominal de 90 por ciento, fluctuando desde un 65,3 por ciento cuando hay tres fuentes a un 81,8 por ciento con siete fuentes.

bornos denunciados, procedimientos penales o juicios vinculados directamente con corrupción, no pueden considerarse indicadores definitivos de los niveles de corrupción. Muestran en cambio otros factores como la libertad de prensa o la eficacia del sistema judicial. Un método confiable para obtener datos comparables de distintos países es revelar las percepciones de quienes pueden ofrecer una evaluación especializada de la corrupción en el sector público de un país determinado.

El IPC es una herramienta de medición sólida de la percepción de la corrupción. Como tal, el IPC ha sido probado y ampliamente utilizado tanto por académicos y analistas. Aún así, la fiabilidad del IPC varía de un país a otro. Los países que cuentan con un elevado número de fuentes y pequeñas diferencias en las valoraciones proporcionadas por éstas (indicadas por un limitado rango de confiabilidad) transmiten una mayor fiabilidad en términos de puntuación y clasificación; y a la inversa.

El *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparency International clasifica los países según el grado de corrupción que se percibe entre los funcionarios y los políticos. Se trata de un índice compuesto, que parte de múltiples encuestas de opinión, de datos relacionados con la corrupción que se obtienen de expertos y entidades empresariales llevadas a cabo por una gran variedad de instituciones independientes y acreditadas. El IPC refleja opiniones de todo

## Gráfica 2: Ranking mundial de países



Fuente: Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2010



el mundo, incluidas las de expertos que residen en los países que se están evaluando y que sondean las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 163 países de todo el mundo. Puntúa a los países según una escala del cero al diez, siendo el cero el valor que indica los niveles más elevados de corrupción percibida y el diez el valor que señala los niveles más bajos, lo que permite elaborar un preciso ranking mundial de la percepción de la corrupción.

Del Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparency International, son destacables, en positivo, muchos aspectos. Dejando a un lado las cuestiones metodológicas, en las que nos detendremos un poco más adelante, quizás lo más relevante sea que se realiza por una organización independiente y, en principio libre de sospecha, y que se lleva elaborando con carácter anual desde 1995, por lo que quince ediciones de este Índice de Percepción de la Corrupción sirven para mejorar año a año el sistema de elaboración y, sobre todo, poder apreciar la evolución —que no tendencia— de la corrupción en casi todos los países del mundo.

El índice se basa en clasificaciones de países/territorios realizadas

### Gráfica 3



a partir de un conjunto variable de encuestas fuente. Por ello, el IPC no es una herramienta adecuada para efectuar comparaciones a lo largo del tiempo. Como consecuencia, el IPC no resulta adecuado para obtener análisis precisos de tendencias<sup>36</sup>.

La evolución de la situación de la corrupción española no nos hace ser demasiado optimistas, ya que en el índice de percepción de la corrupción de 1995, aparecía el número 26 del ranking mundial (sobre 41 países), con un *score* de 4.35 y en 2010 aparece el número 30 del ranking mundial (eso sí, sobre 178 países), con un *score* de 6.1. Aunque a la vista de estos datos, es evidente que España ha mejorado sus índices de percepción de la corrupción según los análisis efectuados por TI, si nos fijamos en los últimos cinco años, nuestro país ha sufrido un retroceso de 10 puestos en el ranking mundial y un descenso de 10 puntos en el *score* general.

La misma organización Transparency International ha llevado a cabo cuatro encuestas de ámbito internacional, para evaluar la percepción de las prácticas de soborno. El **Índice de Fuentes de Soborno (IFS)** clasifica a los principales países exportadores en función de la medida en que se percibe que sus corporaciones pagan sobornos en el extranjero. Para ello, recurrió a *Gallup International Association* (GIA) para realizar 2.742 entrevistas a altos ejecutivos de empresas de 26 países y territorios, realizadas entre el 5 de agosto y el 29 de octubre de 2008, sobre las percepciones existentes sobre el pago de sobornos, por parte de compañías de los 26 principales países exportadores del mundo, en esas economías de mercado emergentes<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Las fuentes de datos individuales permiten identificar si, en comparación con la puntuación en el IPC del año anterior, se registró un cambio en el nivel de percepción de la corrupción en un país determinado. TI ha utilizado este enfoque en 2010 para evaluar los avances logrados por los países e identificar presuntos cambios en las percepciones sobre corrupción a partir de los siguientes criterios:

(a) existe un cambio de al menos 0,3 puntos en la puntuación en el IPC, y

(b) el sentido de este cambio es confirmado por más de la mitad de las fuentes de datos que evalúan al país en cuestión. Cfr. <http://www.transparencia.org>.

<sup>37</sup> Los países de los encuestados se seleccionaron teniendo en cuenta los flujos de entrada de inversión extranjera directa (IED) e importaciones, y la importancia en el comercio regional. La cifra combinada de importaciones de bienes y servicios de IED en estos 26 países representaba el 54 por ciento del total mundial en 2006. La hipótesis operacional de TI se basaba en aplicar la encuesta en países en los que hubiera una considerable competencia internacional, ya que en su opinión, cuando un mercado emergente es dominado abrumadoramente por una nación exportadora, entonces no entregaba información comparativa de interés. Esta es la razón por la cual algunos mercados emergentes no fueron incluidos en la lista final de países.

La pregunta en cuestión fue la siguiente: «En los sectores empresariales que le son familiares, por favor indique si es muy probable, bastante probable o improbable que compañías de los siguientes países paguen sobornos para obtener o conservar negocios en ese país»<sup>38</sup>.

En el análisis de la puntuación, 10 representa la percepción de un nivel insignificante de soborno, mientras que 0 alude a respuestas que han indicado una percepción de niveles de soborno muy elevados.

El *Índice de Fuentes de Soborno* (IFS) de Transparencia Internacional, que mide la propensión de las empresas a sobornar en el ex-

**Tabla 4. Índice de Fuentes de Soborno  
(Bribe Payers Index –BPI)  
en algunos países de la Unión Europea y Estados Unidos**

Ranking (BPI- 2006)	País	Puntuación promedio (escala 0 – 10)				Porcentaje de exportación global (2005)	Ratificación de la Convención de la OCDE	Ratificación de la Convención de la ONU
		2008	2006	2002	1999			
1	Suiza	8.7	7.81	8.4	7.7	1.2	X	
2	Suecia		7.62	8.4	8.3	1.3	X	
4	Austria		7.50	8.2	7.8	0.5	X	X
6	Reino Unido	8.6	7.39	6.9	7.2	3.6	X	X
7	Alemania	8.6	7.34	6.3	6.2	9.5	X	
8	Países Bajos	8.7	7.28	7.8	7.4	3.4	X	
9	Bélgica	8.8	7.22	7.8	6.8	3.3	X	
	EE.UU.	8.1	7.22	5.3	6.2	8.9	X	
<b>13</b>	<b>España</b>	<b>7.9</b>	<b>6.63</b>	<b>5.8</b>	<b>5.3</b>	<b>1.9</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
15	Francia	8.1	6.50	5.5	5.2	4.3	X	X
16	Portugal		6.47	...	...	0.3	X	
20	Italia	7.4	5.94	4.1	3.7	3.6	X	

Fuente: Adaptado de Transparency International. <http://www.transparency.org>.

<sup>38</sup> Aunque las respuestas a esta pregunta sean las que permitan a TI elaborar el *Índice de Fuentes de Soborno*, no se limita a ella, sino que mediante otras preguntas pretende indagar sobre el soborno en los sectores empresariales enfocado a las transacciones comerciales de gran envergadura; sobre los principales factores que contribuyen a la aceptación de sobornos y al aumento de la corrupción; o sobre prácticas comerciales deshonestas diferentes al soborno.

tranjero, analiza en su último estudio de 2008 a los 22 países más influyentes del mundo en función de sus exportaciones a nivel regional e internacional, de los cuales 14 son miembros de la OCDE, pudiéndose extraer como principal conclusión, que, en general, las empresas siguen recurriendo al soborno para hacer negocios en el extranjero, lo que está especialmente acentuado en países con economías emergentes, lo que significa que sigue existiendo la percepción generalizada de que la corrupción cumple un rol significativo en el comercio internacional.

Bélgica y Canadá comparten el primer puesto en el IFS 2008 con una puntuación de 8,8 sobre 10, lo que indica que las empresas de estos países se consideran las menos propensas a sobornar en el extranjero. Países Bajos y Suiza comparten el tercer puesto del índice, con una puntuación de 8,7. En el otro extremo del espectro se encuentra Rusia con una puntuación de 5,9; a la que siguen de cerca China (6,5), México (6,6) e India (6,8). Ningún país tiene una puntuación superior a 9 en el IFS 2008. Por lo tanto, se considera que todas las economías más influyentes del mundo participan en cierta medida en la exportación de la corrupción.

Significativo, por lo que atañe a nuestro país, es que como apunta Rodríguez García, «Si nos circunscribimos a América Latina y consideramos sólo los países que más exportan a la región, las empresas de China y España son las más proclives a sobornar. Al menos en el caso español no debe extrañar este resultado por cuanto en el Barómetro CIS 2006 sobre *Cooperación y América Latina*, (...), cuando se preguntaba a los encuestados cuál es el principal problema de los países de América Latina, más de un tercio opinaba que la corrupción de los gobernantes (33,7%), siendo seguido por la situación económica (26,5%), la falta de democracia (14,1%), las desigualdades sociales (12,6%) y la influencia de Estados Unidos (5,6%); mientras que en el Barómetro 2009 de la Fundación Carolina sobre *América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, es destacable como cuando se pregunta por el principal objetivo de la política exterior española en Latinoamérica después de luchar contra la pobreza y las desigualdades, se sitúa el apoyar las inversiones de las empresas españolas»<sup>39</sup>.

Pese a opiniones como la que acabamos de transcribir, no podemos pasar por alto que si observamos los distintos países del IFS desde su aparición en 1999, que España ha mejorado sensiblemente su puntuación, lo que significa que las empresas españolas participan

---

<sup>39</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA (2010: 120, n. 19).

menos que hace 10 años en sobornos como medio de facilitar la posibilidad de hacer negocios en estas economías emergentes.

Además del *Índice de Fuentes de Sobornos*, TI ha elaborado dos nuevos rankings de sectores industriales: uno que clasifica los sectores industriales en función de la propensión de las empresas que operan en ellos a sobornar a funcionarios públicos; y otro que clasifica los sectores según el grado en que las empresas que operan en ellos utilizan las contribuciones a políticos o partidos políticos para influir indebidamente en las políticas, las leyes o los reglamentos oficiales.

La *Encuesta de Fuentes de Soborno*, en la que se basa el IFS, también examina la propensión al soborno de empresas de 19 sectores específicos. En el caso de la primera de las dos nuevas clasificaciones por sectores, los encuestados opinan que las empresas que operan en los sectores de contratos y construcción de obras públicas, desarrollo inmobiliario, petróleo y gas, manufactura pesada y minería son las más propensas a sobornar a funcionarios públicos. Los sectores percibidos como en los que se producen menos sobornos de funcionarios públicos son la tecnología de la información, la pesca y la banca y las finanzas.

En la segunda clasificación sectorial se evalúa la propensión de las empresas de los 19 sectores a practicar la captura del estado, el intento de influir en las leyes, regulaciones y políticas del estado a través de pagos privados a funcionarios públicos. Según los encuestados, las empresas que operan en los sectores de contratos y construcción de obras públicas, petróleo y gas, minería y desarrollo inmobiliario son las más propensas a realizar pagos lícitos o ilícitos para influir en el gobierno. La propensión del sector de la banca y las finanzas a intentar capturar el estado es bastante mayor que su disposición a sobornar a funcionarios públicos, lo que implica que las empresas de este sector pueden ejercer una considerable influencia indebida sobre los organismos reguladores; un hallazgo importante en vista de la actual crisis financiera mundial. Los sectores considerados menos propensos a ejercer una influencia indebida sobre el proceso político son la agricultura, la pesca y la manufactura ligera.

El IFS demuestra también que las empresas que operan en el sector de obras públicas y construcción son las más propensas a la corrupción del sector público y a ejercer una influencia indebida sobre las políticas, las decisiones y las prácticas de los gobiernos.

### 3.3. *Resultados principales de la ENICRIV y ENECRIS 2004-2005*

Por último, hemos recurrido también como método complementario de nuestro estudio, a los datos estadísticos suministrados por la Encuesta Internacional a Víctimas del Delito (*International Crime Victimization Survey - ICVS*) o Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ENICRIV), la encuesta internacional más ambiciosa conducida de forma sistemática y estandarizada (empleando una metodología común) en un gran número de países y que examina la experiencia ciudadana ante la delincuencia (experiencias o episodios de victimización), la actuación policial, la prevención del delito y los sentimientos de inseguridad<sup>40</sup>. En los países industrializados hubo cuatro primeros países de la ICVS, realizándose el primero en 1989, el segundo en 1992, el tercero en 1996 y el cuarto en 2000, incluyendo datos de más de 200.000 personas entrevistadas en Europa, América, Asia, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda<sup>41</sup>. En el presente trabajo se utilizarán sobre todo los resultados de la Encuesta Internacional (ENICRIV) de 2004/2005.

Las encuestas de victimización constituyen un elemento indispensable para estimar cuántos crímenes se cometen en un período determinado, sean o no denunciados, ya que permiten tener una aproximación de la cifra negra de la delincuencia y, con base en esa estimación, realizar diagnósticos confiables, que sirvan como punto de partida para el diseño de políticas públicas orientadas a la reducción de la inseguridad. Asimismo, permiten conocer las experiencias de victimización, las opiniones sobre el desempeño de las autoridades encargadas de prevenir y de perseguir los delitos y la percepción ciudadana acerca de la inseguridad.

---

<sup>40</sup> Los principales objetivos de la ICVS se pueden resumir en los siguientes: 1. Promocionar estrategias de prevención del delito centradas en la víctima y en la comunidad; 2. Proporcionar información correcta y confiable como base del desarrollo de políticas racionales y de bases de datos sobre el delito y la justicia criminal que resulten comparables internacionalmente; 3. Mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad: a) poniendo en evidencia la tendencia que exista a denunciar delitos; b) estudiando el nivel de satisfacción que exista con el desempeño de la policía y las denuncias; c) aumentando la utilización de las medidas de prevención de los delitos individuales y de los delitos cometidos en el ámbito doméstico; y 4. Formulando y poniendo a prueba hipótesis y teorías de investigación. Vid. ALVAZZI DEL FRATE (2000: 6 y 7). ALVAZZI DEL FRATE y VAN KESTEREN (2004: 3).

<sup>41</sup> Vid. BOUTEN, GOUDRIAAN y NIEUWBEERTA (2002: 13 y 14); (2003: 1 y 2). ALVAZZI DEL FRATE (2000: 4 y 5).

La Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización tiene una ventaja sobre otras fuentes de estudio sobre la corrupción porque mide la magnitud del delito sobre la base de la experiencia directa de los ciudadanos. Dicho con otras palabras, se esfuerza por capturar la magnitud del soborno entre los funcionarios de la administración pública, que probablemente es la forma menos transparente pero más convencional de corrupción. La ICVS incluyó en su macroencuesta cuestiones relativas a la corrupción en los países de 1996 y 2000. Pese al esfuerzo desplegado por los responsables de la ICVS, los resultados en los países más desarrollados son bastante limitados, no así en los países en vías de desarrollo, por lo que como instrumento de medición de este tipo de delitos, tampoco ofrece datos concluyentes.

A partir del tercer levantamiento de encuestas (ENICRIV) se le preguntó a los encuestados:

*En algunos países existe un problema de corrupción entre funcionarios públicos o de gobierno. Durante 2004, ¿le pidió algún funcionario de gobierno, por ejemplo, un oficial de aduana, oficial de policía, juez o inspector de su país que le pagara un soborno o «mordida», o esperaba que usted le pagara por sus servicios?»<sup>42</sup>*

La Tabla 5 muestra los resultados de las encuestas de 2005. En promedio, tan sólo el 2% de los encuestados en 30 países reportaron incidentes. La mayoría de los países se situaron por debajo de 0.5%. La tasa media de victimización en las grandes ciudades de países desarrollados fue aún menor (1.8%). La tasa media de victimización para los habitantes de grandes ciudades de países en vías de desarrollo fue sin embargo mucho mayor (18.9%)<sup>43</sup>.

Grecia y México sobresalieron con porcentajes del 13.5 y 13.3%. Al igual que en levantamientos anteriores, la corrupción fue también

---

<sup>42</sup> Principalmente por motivos de reducción de costos, la forma de entrevista en todos los levantamientos de la ENICRIV en los países industrializados con tasas de penetración de líneas telefónicas fijas suficientes (sobre 70 por ciento), fue el sistema de entrevista por teléfono con asistencia computarizada (*Computer Assisted Telephone Interviewing, CATI*), VAN DIJK, VAN KESTEREN y SMIT (2008: 27), método que, por otro lado y pese a sus limitaciones —sesgos de selección, errores de medida, elección de muestras representativas, etc.—, vid. por todos, GONZÁLEZ SÁNCHEZ (2010: 249-269), es el más comúnmente utilizado en este tipo de encuestas.

<sup>43</sup> Aunque en opinión de VAN DIJK, VAN KESTEREN y SMIT (2008: 26), «se puede tener cierto indicio de la medida de delitos complejos a partir de las tasas de la ENICRIV sobre sobornos. La victimización por la solicitud de un soborno es mucho más común entre las poblaciones de los países en vías de desarrollo. Cuando se comparan tasas de países desarrollados y en vías de desarrollo se deben tener en mente las restricciones mencionadas para los delitos de mayor prevalencia».

**Tabla 5: Incidentes de sobornos con empleados públicos. Tasas de prevalencia anual. ENICRIV 1996-2005 y ENECRIS 2005\***

Países	1995	1999	2003-2004	Ciudades	2001-2004
Grecia			13.5*	Atenas (Grecia)	13.8*
México			13.3	Estambul (Turquía)	7.1
Bulgaria			8.4	Varsovia (Polonia)	6.2
Hungría			4.9	Budapest (Hungría)	6.9*
Polonia	4.8	5.1	4.4*	Tallin (Estonia)	3.7
Estonia	3.8	5.2	3.1	Bruselas (Bélgica)	1.2*
Francia	0.7	1.3	1.1	Zúrich (Suiza)	1.2
Portugal		1.4	1.0*	Lisboa (Portugal)	1.1*
Dinamarca		0.3	1.0*	Roma (Italia)	0.9*
Austria	0.7		0.6*	París (Francia)	0.8*
Canadá	0.4	0.4	0.6*	Londres (Inglaterra)	0.7*
Alemania			0.6	Viena (Austria)	0.7*
EUA	0.3	0.2	0.5*	Edimburgo (Escocia)	0.5
Bélgica		0.3	0.5	Berlín (Alemania)	0.5*
Nueva Zelanda			0.5*	Estocolmo (Suecia)	0.5*
Suiza	0.2		0.5	Copenhague (Dinamarca)	0.4*
Noruega			0.4	Reykjavik (Islandia)	0.4
Escocia	0.3	0.0	0.4*	Madrid (España)	0.4*
Luxemburgo			0.4*	Nueva York (EUA)	0.4
Italia			0.4*	Ámsterdam (Países Bajos)	0.2*
Australia		0.3		Oslo (Noruega)	0.2
Irlanda			0.3*	Helsinki (Finlandia)	0.1*
España			0.3*	Dublín (Irlanda)	0.1*
Islandia			0.3	Hong Kong (China)	0.0
Japón		0.0	0.2	Belfast (Irlanda del Norte)	0.0
Países bajos	0.5	0.4	0.2	<b>Promedio</b>	<b>1.9</b>
Suecia	0.2	0.1	0.1*	<i>Ciudades en países en vías de desarrollo</i>	
Inglaterra/Gales	0.3	0.1	0.0*	Maputo (Mozambique)	30.5
Finlandia	0.0	0.2	0.0	Phnom Penh (Camboya)	29.0
Irlanda del Norte				Johannesburgo (RSA)	15.5
				Lima (Perú)	13.7
				Buenos Aires (Argentina)	5.8
<b>Promedio**</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>	<b>2.0</b>	<b>Promedio</b>	<b>18.9</b>

\* Fuente: Encuesta Europea sobre Criminalidad y Seguridad, ENECRIS («European Survey of Crime and Safety» 2005 EU ICS). Bruselas, Gallup de Europa.

\*\* El promedio está basado en países participantes en cada aplicación. Como el número de países incluidos varía en cada aplicación, las comparaciones deben hacerse con cuidado.



alta en los países de la Europa del Este como Bulgaria, Polonia, Hungría y Estonia<sup>44</sup>. En los cuatro países mencionados, una de cada veinte personas en promedio se ha confrontado con algún funcionario corrupto. Las tasas en Dinamarca, Francia y Portugal son relativamente bajas pero, con todo, son más altas que en muchos otros países europeos. Resultados de encuestas previas también mostraron tasas relativamente altas en Francia y Portugal. A nivel de ciudades, se encontró que las tasas por este delito son muy altas en países en vías de desarrollo Maputo (30.5%) y Phnom Penh (29%). Tasas por encima de la media, de manera significativa, se encontraron en Johannesburgo (15.5%), Atenas (13.8%), Lima (13.7%), Estambul (7.1%) y Budapest (6.9%).

Lo más relevante para nuestro trabajo y, por ello, lo que verdaderamente ha suscitado nuestro interés, es que los analistas de la ENICRIV no se han limitado a investigar únicamente los resultados de su encuesta, sino que han procedido a un estudio de gran valor para nuestro propósito: Las tasas de incidentes reales donde empleados y/o funcionarios públicos esperaban sobornos fueron comparadas con los resultados del *Índice de Percepción sobre Corrupción de Transparencia Internacional de 2005*. En sus análisis, representados mediante una gráfica de dispersión, concluyeron que los dos indicadores de corrupción estaban fuertemente relacionados ( $r=-0.72$ ,  $n=31$ ,  $p<0.01$ )<sup>45</sup>.

Nótese que el índice de Transparencia Internacional (TI) da valores altos para los países con nivel de corrupción baja, por lo que la correlación es negativa<sup>46</sup>. Este hallazgo respalda el argumento de TI, en cuanto a que su indicador, que se basa en percepción, puede ser utilizado como un indicador aproximado de los niveles reales de sobornos. La gráfica 4 muestra los resultados.

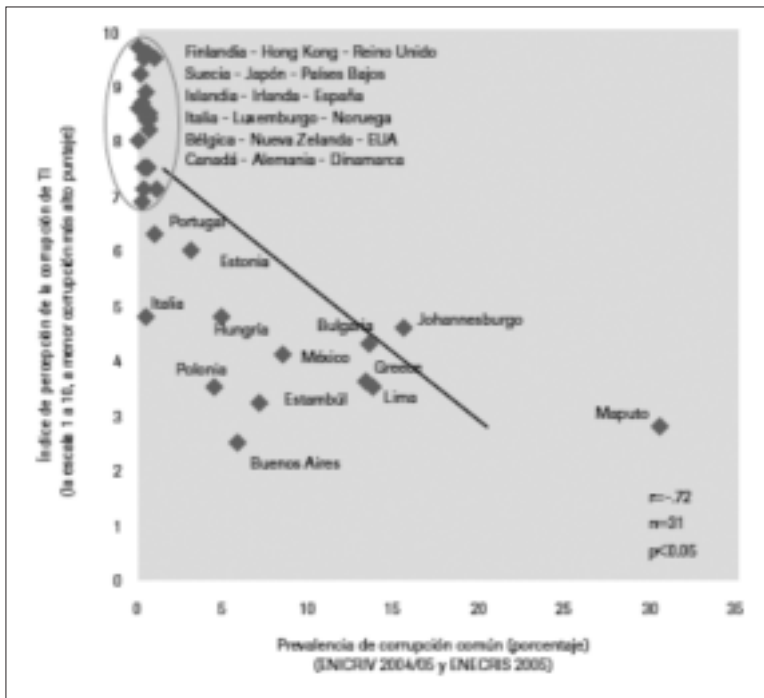
Las posiciones relativamente altas de prevalencia de corrupción en Grecia, Polonia, Estonia y Hungría son totalmente confirmadas por las puntuaciones que les asigna TI en el Índice de Percepción de Corrupción. Italia, sin embargo, muestra tasas más altas en el índice

<sup>44</sup> ZVEKIC (1998).

<sup>45</sup> El coeficiente  $R^2$  se utiliza para estimar la bondad (validez) del modelo. El coeficiente de correlación lineal es un número real comprendido entre  $-1$  y  $1$ . Si  $-1 < r < 0$ , la correlación es negativa y será tanto más fuerte a medida que  $r$  se aproxime a  $-1$ , y tanto más débil a medida que se aproxima a  $0$ .

<sup>46</sup> Si entre dos variables existe una fuerte correlación, el diagrama de puntos se condensa en torno a una recta. La correlación es *negativa* o inversa cuando a medida que crece una variable la otra decrece, y será más fuerte o más débil, dependiendo de la mayor o menor tendencia de los valores de distribución a satisfacer una determinada función.

**Gráfica 4. Gráfica de incidentes con oficiales públicos en busca de sobornos**



Fuente: VAN DIJK, MANCHIN, VAN KESTEREN, & HIDEG (2007). VAN DIJK, VAN KESTEREN y SMIT (2008: 103, gráfica 18).

de TI que en su tasa de victimización ENICRIV. Esta discrepancia pudiera indicar que en Italia es mayor la prevalencia de la corrupción de alto nivel que la corrupción común.

### *3.4. Puntos débiles de los instrumentos de medición de la corrupción*

Puesto que la medida derivada de la ENICRIV se refiere a experiencias personales de una categoría de corrupción claramente definida —sobornos de funcionarios públicos— sus resultados podrían ser más robustos que los de indicadores basados en la percepción, como el índice de TI, ya que los indicadores de percepción pueden estar influenciados por los reportes de los medios de comunicación, ya que no debemos olvidar que la percepción es una sensación personal

subjetiva que no tiene porqué coincidir con la situación objetiva/real de la sociedad<sup>47</sup>. Por otra parte, las mediciones derivadas de la ENICRIV tienen el inconveniente de referirse específicamente a la corrupción entendida como soborno de funcionarios públicos. La ENICRIV no capta otras formas de corrupción a gran escala, que son menos visibles pero potencialmente más dañinas<sup>48</sup>. El hallar tasas bajas de prevalencia de pequeña corrupción a partir de la ENICRIV no debe tomarse como evidencia de que otras formas de corrupción son igualmente raras. Esta limitación la observamos también en los datos mostrados por la OCDE que únicamente investigan determinados casos de corrupción: el soborno de funcionarios públicos extranjeros.

Se ha comprobado que no es posible conseguir una completa estandarización de todos los aspectos de diseño, especialmente si se incluyen encuestas en países en vías de desarrollo. Este aspecto y la aplicación de distintos métodos para hacer las entrevistas plantean la duda sobre si la comparabilidad de los resultados se ha podido ver afectada<sup>49</sup>. También hay que considerar que como los tamaños de la muestra fueron relativamente pequeños (2000 en casi todos los países y 800 en la mayoría de las ciudades), todas las estimaciones están sujetas al error de muestreo correspondiente<sup>50</sup>. La tasa de respuesta promedio de todas las encuestas nacionales fue de 51%, lo que fue levemente mejor que en el primer levantamiento en 1989

---

<sup>47</sup> Más extensamente, SERRANO GÓMEZ y VÁZQUEZ GONZÁLEZ (2007: 24-34).

<sup>48</sup> La ENICRIV ignora de forma consciente y preconcebida la victimización por delitos complejos como la corrupción a gran escala, porque «afectan a grupos de personas más que a un solo individuo», VAN DIJK, VAN KESTEREN y SMIT (2008: 25).

<sup>49</sup> Estudios metodológicos han demostrado que de manera general las respuestas a preguntas de victimización mediante entrevistas telefónicas son similares a las obtenidas «cara a cara» (VAN DIJK, MAYHEW, 1992; LYNCH, 2005; CATALANO, 2007). Sin embargo, estudios anteriores sostenían que las entrevistas mediante CATI producen victimizaciones más altas que las entrevistas cara a cara o las entrevistas telefónicas. Pese a estas discrepancias, los autores de la ENICRIV, VAN DIJK, VAN KESTEREN y SMIT (2008: 33), sostienen que «La evidencia experimental disponible sugiere que, bajo normas y criterios de trabajo de campo estandarizados, el método de la entrevista no afecta significativamente el conteo de victimización».

<sup>50</sup> Cfr. VAN DIJK, VAN KESTEREN y SMIT (2008: 13, 14 y 170, n.1), donde los autores del estudio reconocen que «las muestras pequeñas producen márgenes de error bastante grandes y los resultados que pudieran parecer insólitos en encuestas individuales no se pueden excluir por completo. Por esta razón, los resultados siempre deben interpretarse con mucho cuidado, incluso al punto de verificar los resultados inesperados con los resultados de encuestas nacionales». Sin embargo, para SERRANO MAÍLLO (2011, 178), es importante advertir que, «en primer lugar, una muestra relativamente pequeña puede ofrecer resultados plausibles y, en segundo lugar, que en ocasiones es preferible a una mayor». Vid. más extensamente, sobre las posibilidades de una investigación de calidad con muestras pequeñas, el mismo (2011: 168-196).

pero está por debajo de las obtenidas en los tres levantamientos subsiguientes<sup>51</sup>.

Además, como todo instrumento de diagnóstico, no son neutrales ni objetivos en su totalidad ya que parten de una serie de supuestos sobre la comprensión de la realidad. Como señalan los especialistas en el tema, la forma que adopta el fenómeno del delito a través de este instrumento depende de la manera en que esté diseñado el cuestionario de la encuesta.

Todas estas carencias o limitaciones de los diferentes estudios e investigaciones, no son, pese a lo que pudiera parecer, el elemento más importante o trascendente. Por lo que a nosotros nos interesa, lo importante es que *las comparaciones entre resultados de encuestas que utilizan una metodología diferente*, se ha demostrado que *no son posibles* debido a las diferencias entre cuestionarios, esquema de muestreo, métodos de entrevista, clasificación de delitos, etc. A modo de ejemplo, podemos señalar que recientes investigaciones sobre la materia han convenido que los criterios que los ciudadanos de a pie utilizan para conceptualizar las prácticas corruptas resultan más amplios que los empleados por los expertos de los organismos internacionales y los medios de comunicación<sup>52</sup>, por lo que no resultará fácil comparar los resultados de encuestas sobre la corrupción realizadas a ciudadanos al azar, que las realizadas a expertos en la materia, como hace por ejemplo el *Working Group on Bribery* de la OCDE.

### 3.5. *Los delitos relacionados con la corrupción en España*

Si la medición del volumen y las tendencias de la corrupción a nivel europeo e internacional resulta una tarea sumamente compleja y difícil, la misma labor en nuestro país se revela como una «misión imposible». Si observamos las tres fuentes de medición de la corrupción examinadas, los datos de nuestro país ofrecen bastantes más interrogantes que evidencias.

Dejando a un lado el Índice de Percepción de la Corrupción de TI, que por su amplia metodología le permite solventar importantes problemas, ni los datos de la evaluación de la Convención anti-corrupción de la OCDE, ni los de la ENICRIV nos aportan una información fiable que podamos aceptar sin reparos. En el primer caso, porque desde 1999 a 2010, España no ha acreditado ningún procedimiento penal

<sup>51</sup> Vid. VAN KESTEREN, MAYHEW, NIEUWBEERTA (2000).

<sup>52</sup> Cfr. SAUTU (2002: 28).

por sobornos de funcionarios públicos extranjeros, lo que resulta cuanto menos dudoso, ya que el delito de corrupción de funcionarios o agentes extranjeros, se introdujo en nuestro Código penal, hace ya más de 10 años, en el 2000. Por otro lado, nuestro país, a diferencia de gran parte de los países denominados desarrollados, no ha considerado importante la participación en las Encuestas Internacionales de Criminalidad y Victimización, por lo que los datos de España, no nos permiten, por ejemplo, determinar tendencias delictivas<sup>53</sup>.

Si a esta situación le sumamos que en nuestro país, ya no podemos recurrir a las estadísticas policiales recogidas por el Ministerio del Interior para medir la extensión de la delincuencia, ya que el nuevo sistema estadístico desarrollado por el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI) no desagrega los diferentes tipos penales de acuerdo a la categorización o sistematización del Código penal español, tal y como ha venido haciendo hasta 2006<sup>54</sup>.

Por ello, o nos remontamos en el tiempo a algunos años atrás, lo que no tiene ningún sentido, o utilizamos otras fuentes, que aunque menos fiables que las estadísticas policiales, nos puedan dar una idea aproximada de la magnitud de este fenómeno en nuestro país.

De este modo, nos podemos aproximar al conocimiento de la corrupción en nuestro país, de un modo similar al utilizado por Transparency International mediante la percepción que tienen los españoles sobre la corrupción en la Administración pública y sobre sus principales responsables. Para ello, expondremos algunos datos recogidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en un estudio monográfico, publicado en 2009, dedicado a *la percepción de los españoles sobre la ética pública y la corrupción*<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Son cinco los países que han participado en los cinco levantamientos que se han hecho de la ENICRIV (Canadá, Inglaterra/Gales, Finlandia, Países Bajos y Estados Unidos). Para Australia, Bélgica, Francia, Irlanda del Norte, Polonia, Escocia, Suecia y Suiza existen datos disponibles de dos o tres levantamientos. Con más detalle, vid. VAN DIJK, VAN KESTEREN y SMIT (2008: 36, tabla 1).

<sup>54</sup> Sobre la desinformación que el nuevo sistema de recogida de los datos estadísticos sobre la delincuencia del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI), ha supuesto para los criminólogos españoles dedicados a la investigación, vid., críticamente, AEBI y LINDE (2010), el manifiesto que firmaron académicos y representantes de las asociaciones españolas de investigación en criminología en contra del secretismo con que el Ministerio trata los datos públicos sobre índices de criminalidad en España (julio, 2010) y la respuesta del propio Ministerio [<http://www.criminologia.net/noticias.html>] y, en este mismo número de la revista, en la sección de estadísticas, SERRANO GOMEZ (2011).

<sup>55</sup> CIS. Estudio nº 2.826. *Ética pública y corrupción*, Diciembre de 2009, de donde sacamos los datos.

De entre las preguntas realizadas a los encuestados, resultan de interés aquellas centradas en la percepción de los ciudadanos sobre la «extensión de la corrupción en distintos ámbitos de la Administración pública, en distintos sectores y niveles políticos» y sobre quienes creen que son los principales «responsables» de este fenómeno. Para responder a estas preguntas hemos optado por comentar los resultados de las preguntas 22, 23, 24, 25 y 28 de la encuesta.

La primera pregunta sondea la creencia de los ciudadanos sobre la extensión de la corrupción entre distintos ámbitos de la administración pública, clasificando las respuestas en una escala de 1 a 6, en-

**Pregunta 22.** *Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en/entre...*

	Muy extendida	Bastante extendida	Algo extendida	Poco extendida	Nada extendida	No hay corrupción	N.S.	N.C.	. (N)
<i>Las fuerzas de seguridad</i>	12.1	29.9	12.2	26.6	5.1	1.0	13.0	0.1	(2478)
<i>La administración de justicia</i>	12.2	32.3	13.0	24.8	4.0	0.6	12.5	0.6	(2478)
<i>Los/as políticos/as</i>	38.6	40.6	8.8	5.8	0.7	0.0	5.2	0.4	(2478)
<i>Las autoridades que otorgan contratos públicos/ subvenciones</i>	33.2	39.4	8.4	8.2	1.1	0.2	9.3	0.2	(2478)
<i>Los/as inspectores/as (sanidad, urbanismo, etc.)</i>	21.2	32.8	11.3	16.9	2.8	0.4	14.4	0.2	(2478)
<i>Las autoridades que conceden permisos y licencias de obras</i>	35.6	40.3	7.5	7.0	1.0	0.1	8.3	0.2	(2478)
<i>Los/as trabajadores/as de las administraciones públicas</i>	10.7	24.8	13.2	28.7	8.5	1.2	13.0	0.1	(2478)

Fuente: CIS. Estudio n.º 2.826. *Ética pública y corrupción*, Diciembre de 2009.

tre los que creen que la corrupción está «muy extendida» a los que opinan que «no hay corrupción».

Resulta significativo que en todos los ámbitos sobre los que se pregunta: fuerzas y cuerpos de seguridad, administración de justicia, los políticos y diversos ámbitos de la administración pública, en todos los supuestos planteados el porcentaje de ciudadanos que creen que no hay corrupción es insignificante, mientras que, por el contrario, los que piensan que la corrupción está «bastante» o «muy extendida», supera en todos los casos el 40%, destacando, por sectores, la opinión de que la corrupción se haya siempre o casi siempre presente cuando se les cuestionaba sobre «los políticos», «las autoridades que conceden permisos y licencias de obras» o «las autoridades que otorgan contratos públicos/subvenciones».

El estudio del CIS, continúa indagando sobre la percepción de la opinión pública sobre la extensión de la corrupción en otros importantes sectores de la economía y la vida pública española, además de intentar averiguar que ámbitos de la política están más corrompidos según la opinión de los españoles (preguntas 23 y 24).

Según las respuestas de los encuestados, si sumamos los que opinan que la corrupción se encuentra «algo», «bastante» o «muy exten-

### Pregunta 23. ¿Y entre...?

	Empresarios/as	Sindicatos	La banca	ONGs	Los medios de comunicación
Muy extendida	16.4	14.6	22.6	6.2	11.3
Bastante extendida	38.1	28.9	33.3	18.4	30.3
Algo extendida	14.8	12.6	12.0	13.5	17.2
Poco extendida	16.9	21.6	14.6	26.7	20.8
Nada extendida	2.1	4.4	2.5	13.7	5.1
No hay corrupción	0.2	0.6	0.3	2.0	0.9
N.S.	11.1	17.1	14.2	19.0	14.0
N.C.	0.4	0.2	0.4	0.5	0.4
(N)	(2478)	(2478)	(2478)	(2478)	(2478)

Fuente: CIS. Estudio nº 2.826. *Ética pública y corrupción*, Diciembre de 2009.

**Pregunta 24.** *Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en los siguientes ámbitos*

	La política local	La política autonómica	La política nacional	La política de la Unión Europea
Muy extendida	19.4	18.4	22.2	12.8
Bastante extendida	37.6	39.2	41.8	24.8
Algo extendida	13.1	14.4	13.6	10.6
Poco extendida	18.1	15.7	12.0	16.5
Nada extendida	2.6	1.7	1.2	3.1
No hay corrupción	0.2	0.3	0.2	0.5
N.S.	8.8	9.9	8.6	31.2
N.C.	0.2	0.4	0.4	0.6
(N)	(2478)	(2478)	(2478)	(2478)

Fuente: CIS. Estudio nº 2.826. *Ética pública y corrupción*, Diciembre de 2009.

dida», encontramos de nuevo que los ciudadanos creen que existen elevados índices de corrupción en los sectores en cuestión, frente a una minoría que opina, por el contrario, que o no hay corrupción o ésta se encuentra «poco» o «nada extendida». Y, por sectores, el gran capital, esto es, los empresarios y la banca, son los que peores resultados obtienen, frente a las ONGs, que son las que salen mejor paradas.

Contradictorio, cuanto menos, es el resultado de la siguiente cuestión planteada, que se refiere a quienes deben ser los principales responsables de luchar contra la corrupción. Y entendemos que resulta un tanto paradójico, porque los encuestados defienden como opción mayoritaria para luchar contra la corrupción, aquellos a los que consideran más corruptos: los gobiernos (entendiendo por gobiernos, los políticos y la administración pública). En este sentido, la mayoría de los ciudadanos (casi el 70% de los encuestados), creen que la lucha contra la corrupción debe ser dirigida o encabezada por el Gobierno (poder ejecutivo y legislativo) y por el poder judicial, lo que puede implicar una derivación de esta lucha contra la corrupción hacia los propios dirigentes corruptos.



**Pregunta 25.** *¿De quién piensa Ud. que es responsabilidad, en primer lugar, luchar contra la corrupción: de los gobiernos, del sistema judicial, de los partidos políticos de los propios ciudadanos? ¿Y en segundo lugar?*

	En primer lugar	En segundo lugar
De los gobiernos	42.1	27.5
Del sistema judicial	33.6	34.9
De los partidos políticos	7.8	16.6
De los propios ciudadanos	9.5	10.5
De ninguno de éstos	0.3	0.4
Otra respuesta	2.1	1.5
N.S.	4.1	6.7
N.C.	0.5	1.9
(N)	(2478)	(2478)

Fuente: CIS. Estudio nº 2.826. *Ética pública y corrupción*, Diciembre de 2009.

Pese a la relevancia que puedan tener los datos mostrados hasta ahora, quizás la pregunta más interesante, en nuestra opinión, sea la que vamos a mostrar a continuación, ya que nos puede despejar algunas dudas que surgen en este tipo de estudios, acerca del grado de conocimiento de los encuestados sobre lo que se les pregunta.

En la pregunta 28 del estudio, se le detallan a los encuestados una serie de supuestos para que opinen si estamos ante casos de corrupción. Las respuestas, además de confirmar un dato ya apuntado por otros estudios e investigaciones, sobre que los ciudadanos creen que hay mas conductas dignas de encuadrarse dentro de la corrupción, que las que legalmente se consideran como tal, pudiendo afirmarse que la opinión pública sería mas severa con estas conductas que el legislador, demuestra que los individuos, independientemente de su nivel educativo, tienen una percepción de la corrupción bastante ajustada a la realidad, distinguiendo con relativa facilidad aquellas conductas más graves, de prácticas cercanas a la corrupción, pero mas habituales o más sencillas de comprender o justificar.

Así, el 89.4% de los encuestados considera «que un político, funcionario o empleado público reciba dinero por recalificar un terreno» es claramente un acto de corrupción; el 88.6% «que un político, funcionario o empleado público, acepte dinero de una empresa para fa-

**Pregunta 28.** *Me gustaría que me dijera si cree que las siguientes situaciones son o no para Ud. actos de corrupción*

	Claramente es un acto de corrupción	Creo que es un acto de corrupción, pero no estoy seguro/a	Creo que no es un acto de corrupción, pero no estoy seguro/a	Claramente no es un acto de corrupción	N.S.	N.C.	(N)
Que un político/a contrate para trabajar en la Administración pública a familiares y/o amigos/as cercanos/as suyos/as, al margen de su preparación profesional	73.8	17.3	5.0	1.3	2.0	0.5	(2478)
Que un político/a, funcionario/a o empleado/a público/a, acepte dinero de una empresa para favorecerla en un concurso de la Administración pública	88.6	7.9	1.2	0.3	1.6	0.5	(2478)
Que una persona que trabaje en el sistema sanitario público ayude a un familiar o persona amiga para que se haga una prueba médica saltándose la lista de espera	45.6	21.4	19.4	10.0	2.7	0.9	(2478)
Que un político/a, funcionario/a o empleado/a público/a reciba dinero por recalificar un terreno	89.4	6.9	0.6	0.3	2.0	0.7	(2478)
Que un empleado/a de la Administración o un funcionario/a pida a un ciudadano/a que pague una cantidad de dinero para agilizar algún trámite	85.1	10.6	1.5	0.3	1.7	0.7	(2478)
Que un político/a use su coche oficial para sus desplazamientos privados	53.0	22.5	14.1	6.1	3.6	0.8	(2478)
Que se recalifique un terreno protegido por la Ley de Costas para generar riqueza en un municipio	74.6	13.4	4.8	1.3	4.8	1.2	(2478)
Que un político/a acepte regalos de valor	62.1	19.5	9.6	4.4	3.6	0.9	(2478)
Que un trabajador/a del sector público se lleve material de oficina de su lugar de trabajo	47.4	20.4	16.0	11.6	3.3	1.3	(2478)

Fuente: CIS. Estudio nº 2.826. *Ética pública y corrupción*, Diciembre de 2009.

vorecerla en un concurso de la Administración pública»; el 85.1% «que un empleado/a de la Administración o un funcionario pida a un ciudadano que pague una cantidad de dinero para agilizar algún trámite»; el 74,6% «que se recalifique un terreno protegido por la Ley de Costas para generar riqueza en un municipio»; y el 73,8% que un político contrate para trabajar en la Administración pública a familiares y/o amigos cercanos suyos, al margen de su preparación profesional», conductas todas ellas susceptibles de ser tipificadas y sancionadas en el Código penal como delitos de cohecho de los arts. 419 y ss., prevaricación de autoridades y funcionarios públicos del art. 320 CP, o nombramientos ilegales del art. 405 CP.

Sin embargo, los encuestados consideran que la corrupción no está tan clara, si es que se puede hablar de conductas corruptas, cuando se les pregunta por cuestiones como: «que una persona que trabaje en el sistema sanitario público ayude a un familiar o persona amiga para que se haga una prueba médica saltándose la lista de espera», que sólo creen que es claramente un acto de corrupción el 45,6% de los encuestados; «que un trabajador/a del sector público se lleve material de oficina de su lugar de trabajo», el 47,4%; o «que un político/a use su coche oficial para sus desplazamientos privados», el 53%; que son conductas que, en gran parte, atentan o pueden atentar contra la ética, la transparencia o las buenas prácticas, pero que difícilmente se pueden catalogar como delictivas atendiendo a la tipificación de estos delitos en el Código penal.

## 4. Conclusiones

Resulta difícil concluir un trabajo incompleto e inacabado, que merece sin duda un análisis más riguroso, pausado y exhaustivo, que abarque no sólo los instrumentos de medición aquí examinados, sino muchos otros, que por razones de tiempo y espacio, nos hemos dejado en el tintero, pese a reconocerles su importancia y significación. Por ello, pedimos disculpas anticipadas a aquellos lectores que se hayan podido sentir defraudados, pero nuestras limitaciones únicamente nos han permitido reflejar aquellas investigaciones sobre la corrupción, que en nuestra opinión, parecen gozar de una mayor fiabilidad y credibilidad, como punto de partida de próximos trabajos e investigaciones más exhaustivas y concienzudas, sobre todo en los que respecta a la corrupción en nuestro país.

A pesar de lo dicho, estamos en disposición de defender un par de opiniones: en primer lugar, creemos que se deberían mejorar los instrumentos de medición de la corrupción para así poder obtener datos

estadísticos lo más fiables posibles sobre la extensión de este fenómeno, como la mejor fórmula para una vez comprobado empíricamente si los instrumentos jurídico-penales, nacionales e internacionales, recientemente implantados por la mayoría de los países europeos, resultan eficaces o, por el contrario, son susceptibles de mejoras. Ahora bien, hasta la fecha, examinadas las limitaciones de las estadísticas oficiales de criminalidad (denuncias policiales) y ante la elevada cifra negra que se presume presenta esta clase de delincuencia, deberemos guiarnos por las encuestas sobre la percepción de los ciudadanos, como el método que mas se aproxima a la realidad del fenómeno.

En segundo lugar, podemos concluir reconociendo un hecho, que no por reiterado, debe ser subrayado y que no es otro que la incapacidad de las medidas del Derecho penal para frenar por sí solas el fenómeno de la corrupción y recomendando un aumento de la prevención de este tipo de delitos antes de su comisión, incrementando las medidas administrativas de control y vigilancia que disminuyan la probabilidad de concluir con éxito actividades corruptas, puesto que de esta forma se reduce el lucro que puede esperar obtener el agente público y disminuyen sus incentivos a realizar tales conductas.

## Bibliografía

- AEBI, M. y A. LINDE (2010), «El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 12, 1-30. Disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc/12/recpc12-07.pdf>
- ALVAZZI DEL FRATE, A. (2000), *Manual Encuesta Internacional de Victimización. Cara a cara*, Roma: UNICRI. Disponible en <http://www.unicri.it/>
- ALVAZZI DEL FRATE, A. y J. VAN KESTEREN (2004), *Criminal victimisation in urban Europe. Key findings of the 2000 International Crime Victim Surveys*, Turin: UNICRI.
- ANNAN, K. A. (2004), «Prefacio», *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Nueva York: Naciones Unidas. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/>
- AROMAA, K. y M. JOUTSEN (2003), «Introduction», in *Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1995-1997*, (Eds. Aromaa et al.), Publication Series N.º 40, Helsinki: HEUNI, 1-13.

- BARCLAY, G. y C. TAVARES (2003), *International comparisons of criminal justice statistics 2001*, issue 12/03, London: Home Office, 1-24. Disponible en <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/publf.htm>
- BOUTEN, E., H. GOUDRIAAN y P. NIEUWBEERTA, (2002), «Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries», in *Crime victimization in comparative perspective. Results from the International Crime Victim Survey, 1989-2000*, (Ed. P. Nieuwebeerta), The Hague: Bju, 13-28.
- (2003), «Victimización delictiva en 17 países industrializados», *REIC* (trad. M. J. Benítez), 02-03, 1-21. <http://www.criminologia.net>
- CATALANO, S. M. (2007), «Methodological change in the NCVS and the effect on convergence», in J. Lynch & L. Addington (Eds), *Understanding crime statistics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CONTRERAS ALFARO, L. H. (2005), *Corrupción y principio de oportunidad penal. Alternativas en materia de prevención y castigo a la respueta tradicional*, Salamanca: Ratio Legis.
- CUESTA ARZAMENDI, J. L. e I. BLANCO CORDERO, (2001-2002), «Los nuevos delitos de corrupción en las transacciones comerciales e internacionales», *Revista de ciencias penales*, vol. 4, 9-29.
- FABIÁN CAPARRÓS, E. A. (2010), «La corrupción de funcionario público extranjero en el derecho penal chileno a la luz del convenio de la OCDE de 1997 (aspectos sustantivos)», en *Chile en el club de los países desarrollados*, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Salamanca, 69-89.
- FARRINGTON, D. P., P. A. LANGAN y M. TONRY (Eds.), (2004), *Cross-National Studies in Crime and Justice*, Maine: BJS. <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/>
- GILI PASCUAL, A. (2007), «Bases para la delimitación del ámbito típico en el delito de corrupción privada. (Contribución al análisis del art. 286 bis del Código Penal según el Proyecto de reforma de 2007)», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª. Época, 19, 245-288.
- GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (2008), «Corrupción en el sector privado: ¿Competencia desleal y/o administración desleal?», *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 74, 225-243.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, I. (2010), «El modo telefónico en las encuestas de victimización», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª época, nº 4, 249-269.
- HEIMANN, F. y G. DELL (2006), *Informe sobre el proceso de seguimiento de la Convención de las NNUU contra la Corrupción*, Berlín: Transparency International.

- HERSHMAN, M. J. (1996), «Métodos para la investigación de la corrupción», *Revista Chilena de Ciencia Política*, n° XVIII-1, 61-66.
- HOWARD, G. J. y T. R. SMITH (2003), «Understanding Cross-National Variations of Crime Rates in Europe and North America», in *Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1995-1997*, (Eds. Aromaa et al.), Publication Series N° 40, Helsinki: HEUNI, 23-70.
- JAEN VALLEJO, M. (2004), «Las reformas del Código Penal (2002/2003)», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RECPC)*, 06-r2, 1-13, <http://criminet.ugr.es/recpc/06/recpc06-r2.pdf>
- JOUTSEN, M. (1998), «Introduction», in *Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1990-1994*, (Eds. Kangaspunta, Joutsen y Ollus), Publication Series n° 32, Helsinki: HEUNI, 1-19.
- KINDHÄUSER, U. (2007), «Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código penal alemán». *Polít. crim.* n° 3, A1, 1-18. <http://www.politicacriminal.cl>
- KURY, H. (2001), «Sobre la relación entre sanciones y criminalidad, o: ¿Qué efecto preventivo tienen las penas?», (trad. Hernández Plascencia) en *Modernas tendencias en la Ciencia del Derecho Penal y en la Criminología*, Madrid: UNED, 283-324.
- LYNCH, J. P. (1996), «Problems and promise of victimization surveys for crossnational research», *Crime and Justice*, vol. 34, 229-287.
- LÓPEZ, J. (2003), *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*, El Salvador: Probidad.
- MATA BARRANCO, N. de la (2009), «¿Qué intereses lesionan las conductas de corrupción?», *EGUZKILORE*, n° 23, 245-259.
- REISS, Jr., A. J. (1995), «Crime Prevention in Urban Communities. A Western Perspective», en *Crime Prevention in the Urban Community*, (edit. Miyazawa y Miyazawa), Deventer (The Netherlands): Kluwer.
- RODRÍGUEZ DEVESA, J. M<sup>a</sup>. y A. SERRANO GÓMEZ (1992), *Derecho Penal Español, Parte Especial*, 15<sup>a</sup> ed. Madrid: Dykinson.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (2010), «La corrupción de funcionario público extranjero en el derecho penal chileno a la luz del convenio de la OCDE de 1997 (aspectos procesales)», en *Chile en el club de los países desarrollados*, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Salamanca, 115-143.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, F. (2000), «Introducción al análisis económico de la corrupción», en E. Fabián Caparrós (ed.), *La corrupción. Aspectos jurídicos y económicos*, Salamanca: Ratio Legis, 21-26.

- (2004), «¿Puede el Derecho sancionador frenar la corrupción? Reflexiones desde el análisis económico del Derecho», en N. Rodríguez García y E. Fabián Caparrós (coords.), *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*, Salamanca: Ratio Legis, 15-26.
- SAUTU, R. (2002), «La integración de métodos cuantitativos y cualitativos para el estudio de las experiencias de corrupción», *Cinta de Moebio (Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales)*, marzo, n° 13, 1-34.
- SERRANO GÓMEZ, A. (2011), «Dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre criminalidad en España», *Revista de Derecho penal y Criminología*, 3ª época, n° 6.
- SERRANO GÓMEZ, A. (Dir.) y C. VÁZQUEZ GONZÁLEZ (Coord.), (2007), *Tendencias de la criminalidad y percepción social de la inseguridad ciudadana en España y la Unión Europea*, Madrid: Edisofer – IUISI.
- SERRANO MAÍLLO, A. (2011), *El problema de las contingencias en la teoría del autocontrol. Un test de la teoría general del delito*, Madrid: Dykinson.
- SMIT, P., MEIJER, R. & GROEN, P. P. (2004), «Detection rates; an international comparison», *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 10, n° 2-3, 225-253.
- TONRY, M. y D. P. FARRINGTON (1995), «Strategic Approaches to Crime Prevention», en *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention*, (Edited by Tonry y Farrington), Crime and Justice, Vol. 19, Chicago: The University of Chicago Press.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, (2008), *Índice de Fuentes de Soborno 2008*, Berlín, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- (2010), *Corruption perception index 2010*, Berlin, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- VAN DIJK, J. y K. KANGASPUNTA (2000), «Piecing together the Cross-National crime puzzle», *National Institute of Justice Journal*, 242, January, 31-41.
- VAN DIJK, J. & MAYHEW, P. (1992), *Criminal victimisation in the industrialised world. Key findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys*, The Hague: Minister of Justice.
- VAN DIJK, J., MANCHIN, R., VAN KESTEREN, J.N. & HIDEG, G. (2007), *The Burden of Crime in the EU. Research Report: A comparative Analysis of the EU International Crime Survey 2005*, Brussels: Gallup Europe. [www.europeansafetyobservatory.eu](http://www.europeansafetyobservatory.eu)

- VAN DIJK, J. VAN KESTEREN, J. y SMIT. P. (2008), *Victimización en la perspectiva internacional. Resultados principales de la ENICRIV y ENECRIS 2004-2005*, Den Haag: WODC.
- VAN KESTEREN, J. N. (2007), *Integrated Database from the International Crime Victims Survey (ICVS) 1989-2005, codebook and data*, Tilburg: INTERVICT.
- ZVEKLC, U. (1998). *Criminal Victimisation in Countries in Transition*, Roma: UNICRI. publ. n° 61.