



# Los Gobiernos locales: laboratorio de estrategias en la lucha contra la corrupción

Pablo Fernández-Vázquez  
Miguel Pereira

## I. Introducción

Los Gobiernos municipales en España proporcionan algunos de los servicios públicos más esenciales, como la recogida de basuras, el abastecimiento de agua potable, el alumbrado público o el alcantarillado. Sin embargo, las Administraciones locales tienden a ser vistas como el “patito feo” o el hermano menor dentro de la estructura de gobierno multinivel. A ello contribuye la falta de autonomía financiera de las Administraciones locales y su pequeño tamaño poblacional: más de la mitad de los más de ocho mil ayuntamientos tienen una población inferior a los mil habitantes.

En los últimos quince años, además, se ha consolidado la percepción de que los Gobiernos locales son un caldo de cultivo para la corrupción política. En efecto, muchos de los casos de corrupción de mayor transcendencia mediática han tenido lugar en Gobiernos locales. Operaciones policiales como los Casos Malaya y Pretoria o la Operación Púnica pusieron al descubierto importantes entramados corruptos en multitud de municipios de Andalucía, la Comunidad de Madrid o Cataluña. Además de estos casos más conocidos, existe ya una investigación empírica consolidada que muestra cómo, en el contexto de la burbuja inmobiliaria, se multiplicaron los casos de corrupción local, particularmente en zonas costeras del país (Jerez Darias *et al.*, 2012; Costas-Pérez *et al.*, 2012; Fernández-Vázquez *et al.*, 2016). La frecuencia de la corrupción en municipios se ha atribuido con frecuencia a la insuficiencia financiera de las Administraciones locales y a la ausencia de me-

canismos suficientes de transparencia y rendición de cuentas.

Frente a esta aproximación habitual a los municipios como entidades políticamente poco relevantes y proclives a la corrupción, este capítulo presenta a los Gobiernos locales como laboratorios de experimentación institucional. En concreto, se centra en si determinadas características institucionales de los Gobiernos locales pueden contribuir a reducir los niveles de corrupción política. Los elementos institucionales analizados son: 1) la puesta en marcha de cuotas de género en las listas a la corporación municipal a raíz de la aprobación de la ley de igualdad de 2007, y 2) la presencia de interventores en municipios de más de 5000 habitantes.

La selección de estas dos características institucionales se debe a que tanto la introducción de cuotas de género como la presencia de interventores son buenos ejemplos de las dos estrategias principales que existen para combatir la corrupción. Una primera estrategia es la del cambio en la clase política. La lógica de esta aproximación es la siguiente: una manera efectiva de reducir la corrupción es fomentando la entrada en la clase política de personas menos proclives a la corrupción. En este sentido, uno de los cambios más importantes en la composición de la clase política local en los últimos tiempos ha sido la introducción de cuotas de género. Una segunda estrategia es la de la rendición de cuentas. El objetivo de este enfoque es conseguir que a los políticos no les salga a cuenta participar en la corrupción. Para ello se busca maximizar la probabilidad de que las acciones corruptas sean detectadas y

castigadas. En este sentido, la presencia de interventores puede mejorar la capacidad de identificar iniciativas corruptas, de denunciarlas y de conseguir que sean castigadas.

Este capítulo presenta un análisis empírico del impacto de ambas características institucionales en los niveles de corrupción municipal. Para ello se emplean distintos indicadores relacionados con la corrupción. El análisis se basa la comparación de municipios con niveles muy parecidos de población, de los cuales solo en unos está presente la característica institucional a estudiar. Los resultados del análisis empírico sugieren que, al menos con los datos disponibles, tanto la introducción de cuotas de género como la presencia de interventores municipales tienden a reducir las oportunidades para la corrupción política local.

## **2. Las distintas aproximaciones en la lucha contra la corrupción**

La corrupción política se define habitualmente como el abuso de un cargo público para beneficio privado (Fisman y Golden, 2017). En la medida en que la corrupción arraiga en un país, esta produce resultados negativos: tiende a socavar el desarrollo económico (Mauero, 1995) y erosiona la confianza social (Aghion *et al.*, 2010). La corrupción generalizada, además, amenaza la estabilidad política porque debilita la confianza en la democracia y promueve el surgimiento de empresarios políticos autoritarios. Dadas estas consecuencias negativas, existe un importante debate académico y entre expertos en políticas

públicas sobre cuáles son las estrategias más efectivas para combatir la corrupción.

Como se señala en la introducción, existen dos tipos de estrategias para atacar la corrupción política: el enfoque de rendición de cuentas y el enfoque de la selección de la clase política. El supuesto de partida del primer enfoque es que todos los políticos son susceptibles de corromperse. Participar en un arreglo corrupto es tentador para cualquiera porque puede suponer la obtención de beneficios privados. Dado este punto de partida, la lógica de la rendición de cuentas persigue introducir cambios institucionales para que implicarse en tratos corruptos deje de ser tentador, es decir, que deje de valer la pena. Para ello, se busca mejorar los mecanismos de detección de la corrupción y lograr que, una vez detectada, la corrupción sea castigada de manera previsible y sin favoritismos partidistas. Por tanto, el objetivo es que el político tentado de corromperse decida que es mejor no hacerlo porque la probabilidad de ser descubierto y castigado es demasiado alta.

El segundo enfoque, el de la selección de la clase política, plantea un punto de partida diferente. Al contrario de lo que supone el enfoque de la rendición de cuentas, el de la selección de la clase política plantea que no todos los políticos son iguales: unos son más proclives a dejarse corromper que otros. Dada esta diferencia en el tipo del político, este enfoque plantea que la manera más efectiva de luchar contra la corrupción es cambiar los mecanismos de selección de la clase política para así atraer candidatos más honestos.

Si bien los supuestos teóricos de estos dos enfoques son bien distintos, en la práctica estas dos aproximaciones son complementarias. En primer lugar, es imposible mejorar la selección de los políticos hasta el punto de que todos sean honestos e inmunes ante la corrupción. Es previsible que, por mucho que mejore la clase política, siempre haya políticos dispuestos a corromperse. Por lo tanto, siempre se van a necesitar mecanismos de rendición de cuentas que disuadan a los políticos potencialmente corruptos de perseguir el beneficio privado desde el poder público. Al mismo tiempo, es muy difícil que los mecanismos de rendición de cuentas sean efectivos por sí solos si toda la clase política está afectada por la corrupción. Si la corrupción está generalizada entre los políticos, cualquier intento de introducir mecanismos efectivos de detección y castigo se encontrarán con la resistencia de los políticos que están en el poder. Por poner un ejemplo, aunque se establezcan mecanismos eficaces de detección de la corrupción, si la mayoría de los políticos están corrompidos, estos tenderán a confabularse para impedir que haya castigos efectivos. Podemos concluir, por tanto, que existen complementariedades entre ambos tipos de estrategias anticorrupción.

Este capítulo aprovecha las características institucionales de los municipios españoles para evaluar empíricamente la eficacia de estos dos tipos de aproximaciones. En primer lugar, se examina el impacto de las cuotas de género introducidas desde el año 2007 en las listas electorales para las corporaciones municipales. Como se muestra en

el capítulo, esta innovación institucional ha supuesto un cambio notable en la selección de la clase política, al menos desde el punto de vista del equilibrio de género. En segundo lugar, se examina el papel de los interventores municipales, que son funcionarios de habilitación nacional asignados a los municipios con más de 5000 habitantes. En la medida en que tienen acceso privilegiado a las acciones del Gobierno local y su empleo no depende de la alcaldía, tienen la posibilidad de detectar casos de corrupción y alertar a las Administraciones.

### **3. Cuotas de género y corrupción política**

No hay una relación obvia entre género y corrupción. No es evidente por qué deberíamos esperar que el género de un político influya en su propensión a participar en la corrupción. Sin embargo, existe una asociación empírica muy sólida entre la proporción de mujeres en puestos de representación de un país y sus niveles de corrupción. Así, aquellos países donde existe una proporción más elevada de mujeres en cargos políticos, se observan menores niveles de corrupción pública (Dollar *et al.*, 2001).

Lo que no está claro es si existe una relación causal según la cual aumentar la proporción de mujeres en puestos de representación política disminuye la corrupción. Más aún, de existir una relación causal entre la proporción de mujeres y los niveles de corrupción, no está claro cuál sería la dirección de esa relación causal, es decir, no es evidente determinar cuál de los dos factores sería

la causa y cuál el efecto. Así, podemos pensar que son los niveles de corrupción elevados los que causan una menor proporción de mujeres en política. Este es el argumento que plantea Stockemer (2011): las redes de corrupción suelen estar formadas por políticos veteranos – que suelen ser hombres– y que impiden la entrada de *outsiders* –que son mujeres en una mayor proporción– porque podrían poner en peligro sus redes clientelares.

De entre los argumentos que plantean que el género de un político tiene un efecto causal sobre su propensión a implicarse en corrupción, el más importante es el siguiente: las mujeres en política son menos corruptas que los hombres porque aquellas tienen una menor propensión al riesgo. La lógica es que la corrupción es una actividad de riesgo en la medida en que existe una promesa de beneficio privado sustancial, pero también la posibilidad de ser detectado y castigado. Dada la naturaleza de la actividad corrupta, las personas menos proclives al riesgo serán más reacias a corromperse. En la medida en que las mujeres tienden a presentar, en promedio, mayores niveles de aversión al riesgo (Croson y Gneezy, 2009), un aumento de la proporción de mujeres en cargos políticos debería reducir los niveles de corrupción. Este es el argumento que presentan Esarey y Schwindt-Bayer (2018). De acuerdo con esta hipótesis, por tanto, la introducción de cuotas de género en los municipios españoles, al aumentar la proporción de mujeres en puestos de representación, debería reducir los niveles de corrupción. Dado que la causa de esta reducción sería el géne-

ro, mientras la cuota se mantenga en vigor, la reducción deberá ser sostenida en el largo plazo.

Existe un argumento alternativo que admite que la introducción de las cuotas de género puede reducir la corrupción en un primer momento, pero afirma que este efecto desaparecerá con el tiempo. De acuerdo con esta hipótesis, el mecanismo causal por el cual las cuotas de género reducen la corrupción no es por el cambio en la composición de género de la clase política, sino porque incorpora en puestos de representación a políticos sin experiencia. La lógica de este argumento es que un político sin experiencia no ha tenido aún la oportunidad de entrar en (o crear) redes clientelares o corruptas. Así pues, un político novel se encuentra, al menos en un primer momento, excluido de las oportunidades de acceso a la corrupción. Desde este punto de vista, por tanto, el efecto de las cuotas sobre la corrupción se dará solo en el corto plazo. En la medida en que las mujeres que entran por primera vez en el ámbito político adquieran más experiencia, pasarán a adoptar los mismos patrones de conducta corrupta que los políticos más veteranos.

La introducción de cuotas de género en las corporaciones municipales españolas a partir de 2007 permite evaluar si estas han tenido un impacto en los niveles de corrupción local. Además, examinando sus efectos a corto y medio plazo, es posible empezar a dilucidar cuál de los dos mecanismos causales descritos está en vigor: el de la mayor aversión al riesgo de las mujeres en comparación con los hombres, o el de la inexperiencia de las mujeres que se incorporan a

puestos políticos a través de las cuotas. En el primer caso deberíamos observar que la reducción se sostiene el tiempo. En el segundo deberíamos observar que la reducción se difumina a medio plazo.

### 3.1. La introducción de cuotas de género en los municipios españoles

La ley de igualdad (Ley Orgánica 3/2007) aprobada en la primera legislatura del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero establece, entre otras medidas, cuotas de género en las elecciones al Congreso de los Diputados y en las elecciones municipales. Al tratarse de elecciones con sistema proporcional de listas cerradas, el modelo de cuota empleado no es la reserva de puestos propio de los sistemas uninominales (Chattopadhyay y Duflo, 2004; Chauchard, 2014). Por el contrario, lo que se establece es que en las listas no haya más de un 60% de candidatos de un mismo sexo. Este umbral se aplica, además, para cada tramo ordenado de cinco puestos. Dicho de otra manera, supone que por cada cinco nombres debe haber al menos dos candidatas (pero no más de tres).

La aplicación de las cuotas de género en elecciones municipales ha sido gradual. Para los municipios con población mayor a 5000 habitantes, las cuotas se hicieron efectivas a partir de las elecciones municipales de 2007. Los municipios más pequeños esperaron a la siguiente legislatura: las cuotas se extendieron a los municipios entre 3000 y 5000 habitantes para las elecciones de 2011. Como se detalla más adelante, la implantación por pasos de esta reforma presenta importantes ventajas a la hora de estudiar si las cuotas de género tienen

efectos sobre la corrupción a largo plazo o si estos se diluyen con el tiempo. De ese modo, es posible empezar a dilucidar cuál puede ser el mecanismo causal detrás de un posible impacto, si se trata del efecto del género en la propensión a corromperse o si, en cambio, se trata de que un político sin experiencia necesita aún tiempo para “aprender” cómo participar de acuerdos corruptos.

Para estimar el efecto de las cuotas de género, aprovechamos el hecho de que las cuotas se han introducido en los municipios españoles de acuerdo con unos umbrales de población. Como se menciona anteriormente, para las elecciones de 2007 el umbral de población a partir del cual la cuota entró en vigor es de 5000 habitantes. Por tanto, en un municipio con un tamaño justo por encima de este umbral, por ejemplo 5035 personas, las cuotas eran de obligado cumplimiento. En cambio, en un municipio justo por debajo de ese umbral, por ejemplo 4963 habitantes, las cuotas no eran de aplicación. Dado que se trata de municipios de tamaño muy parecido, el supuesto que hacemos es que, de no haber existido ley de igualdad, la proporción de mujeres y los niveles de corrupción en municipios justo por encima y justo por debajo del umbral de 5000 habitantes habría sido el mismo en promedio. Así pues, si observamos que la introducción de las cuotas hace que haya diferencias sistemáticas entre municipios justo por encima del umbral y municipios justo por debajo, podremos concluir que las cuotas han tenido un efecto.

En este sentido, el análisis aprovecha que existen dos umbrales de aplicación de las cuotas. Para las elecciones de

2007 el umbral fue de 5000 habitantes. A partir de las elecciones de 2011 el umbral ha sido de 3000 habitantes. Este enfoque metodológico es lo que se conoce en inferencia estadística como regresión discontinua<sup>1</sup>. Siguiendo este enfoque metodológico, encontramos que la ley de igualdad ha supuesto cambios de calado en la composición de género de las corporaciones municipales. La tabla 1 compara la proporción de concejalas elegidas en 2007 y 2011 en municipios sin cuota y con cuota. La comparación se centra en localidades justo por debajo del umbral de población (sin cuota de género) y justo por encima (con cuota de género). La tabla muestra que ha habido un incremento perceptible en la proporción de concejalas: en las elecciones de 2007 la proporción de concejalas elegidas en municipios justo por debajo del umbral es de un 33,7%. En cambio, en municipios justo por encima del umbral la proporción asciende a un 36,8%, lo que implica un aumento de un diez por ciento sobre el nivel anterior. En las elecciones de 2011, la extensión de las cuotas

de género a los municipios entre 3000 habitantes y 5000 habitantes supuso pasar de un 34,9% de concejalas en municipios justo por debajo de ese umbral a un 39,4% en municipios justo por encima. Es decir, un incremento de un 12,9% relativo al nivel de partida. Dado que solo comparamos municipios con niveles de población muy parecidos, es bastante probable que esas diferencias notables entre municipios por debajo y por encima del umbral se deban a la introducción de las cuotas de género.

El gráfico 1 proporciona una evidencia visual de cómo la proporción de mujeres concejalas aumenta de manera apreciable entre municipios para los que se aplica la cuota de género. El gráfico muestra la proporción de mujeres concejalas en función de la población de la población del municipio. El gráfico de la izquierda corresponde a los resultados de las elecciones municipales de 2007 y el de la derecha a las elecciones de 2011. Las cruces grises representan municipios. El eje vertical indica la proporción de mujeres concejalas. El eje horizon-

**TABLA 1:** Proporción de concejalas electas en las corporaciones municipales. Localidades justo por encima del umbral de población a partir del cual se aplica la cuota de género. El umbral de población a partir del cual entra en vigor la cuota de género es de 5000 habitantes en 2007 y de 3000 en 2011

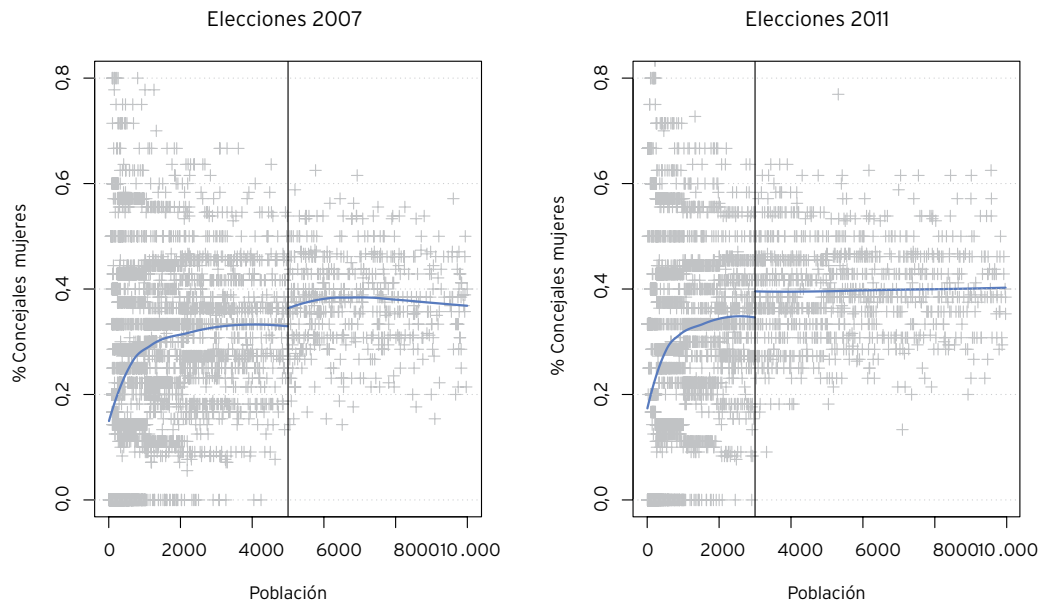
Elección	% Concejalas		
	Sin cuota	Con cuota	Incremento
2007	33,7 (99)	36,8 (95)	9,2*
2011	34,9 (200)	39,4 (172)	13,2*

Nota: las entradas representan la proporción de mujeres elegidas como concejalas en municipios justo por debajo y justo por encima del umbral de aplicación de la cuota. Ventana de +500 habitantes alrededor del umbral. Entre paréntesis se muestra el número de municipios empleados para la estimación de la media en cada grupo. La diferencia relativa entre municipios con cuota y sin ella aparece en la columna de la derecha.

1 *Regression-discontinuity design* (Cattaneo et al., 2019).



**GRÁFICO 1:** Proporción de mujeres elegidas en las elecciones municipales de 2007 y 2011



La línea vertical indica el nivel de población a partir del cual entra en vigor la cuota de género. La línea azul representa la media condicionada para cada nivel de población.

tal indica la población del municipio. El umbral a partir del cual se aplica la cuota en las listas electorales viene representado por la línea vertical. La línea azul corresponde con la media estimada de concejalas en la corporación para cada nivel de población. Como puede observarse, hay una discontinuidad –un salto en la proporción de concejalas (en la línea azul)– justo cuando se pasa del umbral a partir del cual la cuota entra en vigor: se produce un aumento súbito de la proporción de concejalas. Podemos, por tanto, afirmar que la ley de igualdad ha contribuido a equilibrar la balanza de género entre los representantes locales.

A pesar de que las cuotas de género no se refieren de manera directa a la identidad del alcalde, sí pueden tener un efecto indirecto a través del cambio en la

proporción de concejalas. En efecto, el impacto de la ley de igualdad es si cabe más notable en lo referente a la proporción de alcaldesas elegidas. La tabla 2 proporciona evidencia en este sentido. Siguiendo la lógica de la tabla 1, la tabla 2 muestra la proporción de alcaldesas elegidas en municipios justo por encima y justo por debajo del umbral de población a partir del cual se aplica la cuota de género. La primera fila se refiere a los resultados de 2007 y la segunda fila a los de 2011.

Como puede observarse, la implementación de la ley de igualdad en las candidaturas municipales ha tenido efectos en la proporción de alcaldesas. Mientras que esta proporción fue de solo un 17,2% en municipios sin cuota en las elecciones de 2007, para aquellos con cuota la proporción es del 23,1%. Algo



**TABLA 2:** Proporción de alcaldesas en las corporaciones municipales. Localidades justo por encima del umbral de población a partir del cual se aplica la cuota de género. El umbral de población a partir del cual entra en vigor la cuota de género es de 5000 habitantes en 2007 y de 3000 en 2011

Elección	% Alcaldesas		
	Sin cuota	Con cuota	Incremento
2007	17,2 (99)	23,2 (95)	34,9*
2011	16,5 (200)	20,3 (172)	23,0*

Nota: las entradas representan la proporción de mujeres alcaldesas en municipios justo por debajo y justo por encima del umbral de aplicación de la cuota. Ventana de +500 habitantes alrededor del umbral. Entre paréntesis se muestra el número de municipios empleados para la estimación de la media en cada grupo. La diferencia relativa entre municipios con cuota y sin ella aparece en la columna de la derecha.

parecido ocurrió tras las elecciones de 2011: en municipios justo por debajo del umbral de aplicación de la cuota, la proporción de alcaldesas es del 16,5%, pero este porcentaje sube hasta el 20,3% en municipios donde existen las cuotas. Estos incrementos son bastante notables, de un 34,9 y un 23% respectivamente en términos relativos. Si bien es cierto que la proporción de alcaldesas están aún muy lejos de la paridad, estos resultados sí que indican que una reforma legal puede tener efectos notables desde el primer momento en la composición por género de las corporaciones locales.

En conclusión, la ley de igualdad ha tenido importantes consecuencias en la composición de la clase política a nivel municipal. Ha contribuido a aumentar la proporción de mujeres en la corporación municipal, tanto de concejalas como de alcaldesas. Estos aumentos son, además, particularmente interesantes porque se producen en municipios rurales de tamaño pequeño y mediano, en muchos de los cuales la proporción de hombres es bastante elevada. Si bien estamos aún lejos de la paridad de género, este impacto da testimonio de cómo

reformas legales pueden tener consecuencias inmediatas en el sistema representativo. El siguiente apartado muestra cómo, además de estos efectos directos sobre el reclutamiento de cuadros políticos, las cuotas de género han contribuido indirectamente a reducir los niveles de corrupción municipal.

### 3.2. Consecuencias para la corrupción

Como se señalaba anteriormente, existe una correlación bien documentada entre la proporción de mujeres en cargos públicos y menores niveles de corrupción (Dollar *et al.*, 2001). Para poder estimar si efectivamente existe un nexo de causa-efecto se emplea la misma estrategia metodológica que en el apartado anterior: se trata en este caso de calcular los niveles de corrupción en municipios justo por debajo y justo por encima del umbral que determina la aplicación de las cuotas de género. Al tratarse de una muestra de municipios muy similares entre sí en los demás factores que podrían explicar la corrupción, si encontramos una diferencia sistemática entre los que están por debajo y los que están por encima del umbral podemos concluir

que esa diferencia se debe a la acción de las cuotas (Cattaneo *et al.*, 2019).

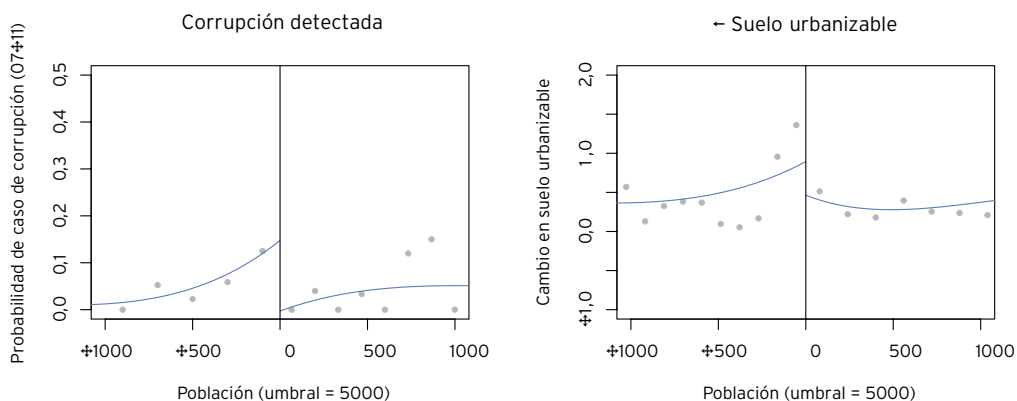
Antes de poder realizar ese análisis es preciso definir qué entendemos por corrupción. La literatura especializada ha definido la corrupción como el abuso de un cargo público en beneficio privado (Fisman y Golden, 2017). Aunque existe consenso académico sobre esta definición, la medición empírica es mucho más difícil por la propia naturaleza encubierta del fenómeno. Así pues, no es posible medir corrupción de manera directa. Lo que sí es factible es utilizar indicadores indirectos de la corrupción. Con el objeto de estimar el impacto de las cuotas de género, el análisis se va a centrar en los siguientes dos indicadores: 1) si ha habido algún miembro del Gobierno municipal acusado formalmente de corrupción durante una legislatura, y 2) el aumento del suelo urbanizable. El primer indicador es el más cercano al fenómeno que queremos medir, aunque no es perfecto, ya que es posible que haya casos de corrupción que no sean detectados por los poderes públicos (error tipo II) o procesamientos de políticos que en realidad no han cometido ilegalidades (error tipo I). El segundo indicador es más indirecto: el aumento del terreno urbanizable de un municipio no es una actividad ilegal en sí misma. No obstante, existen indicios de que fomentar una burbuja inmobiliaria ha sido un caldo de cultivo propicio para la corrupción (Costas-Pérez *et al.*, 2012; Fernández-Vázquez *et al.*, 2016). Estos indicadores están recogidos para el periodo 2007-2015<sup>2</sup>.

En primer lugar, estimamos el efecto de la introducción de las cuotas de género en los niveles de corrupción a corto plazo. Así, el gráfico 2 refleja los niveles de ambos indicadores de corrupción para el periodo 2007-2011, el primero tras la introducción de las cuotas de género en municipios de más de 5000 habitantes. El panel de la izquierda se refiere a los procesamientos por corrupción, mientras que el panel de la derecha refleja el aumento del suelo urbanizable en el municipio. El eje horizontal se refiere a la población del municipio en relación con el umbral a partir del cual entra en vigor la cuota de género: números negativos en este eje indican municipios por debajo de la cuota y números positivos, municipios por encima. El cero es el umbral de población (en este caso, 5000 habitantes). La línea vertical, por lo tanto, refleja el nivel de población a partir del cual entran en efecto las cuotas. El eje vertical se refiere al nivel del indicador de corrupción. La línea azul del gráfico indica el valor estimado de la corrupción para cada nivel poblacional del municipio.

Como puede observarse, hay una caída apreciable en los niveles de corrupción una vez se pasa el umbral de entrada en vigor de las cuotas. Así, en los municipios con cuotas de género es menos probable que haya procesamientos por corrupción y el aumento en la cantidad de suelo urbanizable es de menor intensidad. Dado que este descenso en la corrupción se produce como una discontinuidad justo al pasar el umbral de población, ello sugiere que la implan-

<sup>2</sup> Los datos del procesamiento de alcaldes y concejales provienen de Costas-Pérez *et al.* (2012) y de Fernández-Vázquez *et al.* (2016). Por su parte, los datos de expansión urbanística provienen de Solé-Ollé *et al.* (2012).

**GRÁFICO 2:** Indicadores de corrupción para municipios con cuota de género y sin ella. Periodo 2007-2011



El umbral a partir del cual se aplica la cuota de género es 5000 habitantes (línea vertical). El eje horizontal indica la población del municipio en relación con el umbral. La línea vertical refleja el nivel del indicador de corrupción.

tación de cuotas de género ha tenido un efecto beneficioso en los niveles de corrupción en los municipios españoles. Parece, por tanto, que la introducción de cuotas de género redujo los niveles de corrupción, al menos en el corto plazo.

A continuación, se examina si el efecto de las cuotas de género se mantiene en el medio plazo. El objetivo es empezar a dilucidar cuál es el mecanismo causal que explica la reducción de la corrupción desde la primera legislatura posterior a la implantación de las cuotas. Si observamos que la reducción se mantiene en el tiempo, ello sería coherente con la hipótesis de que, efectivamente, existe una relación causal entre el género de un político y su propensión a corromperse. Si, por el contrario, el efecto desaparece a medio plazo, entonces es probable que el mecanismo causal que esté operando sea el de que la reducción inmediata de los

niveles de corrupción no se deba al género sino a que se han incorporado a cargos públicos personas sin experiencia política que, en ese primer momento, carecen de las conexiones necesarias para poder corromperse. Según esta lógica, una vez que estas nuevas representantes adquieran experiencia, se comportarán de manera tan corrupta como sus antecesores.

Para dilucidar si los efectos sobre la corrupción se difuminan a medio plazo o no, se examinan los niveles de corrupción en el periodo 2011-2015. De nuevo, nos fijamos en municipios justo por debajo y justo por encima del umbral de 5000 habitantes. Para el periodo 2011-2015, los municipios por encima de este umbral experimentan su segunda legislatura con las cuotas en vigor. Los municipios justo por debajo del umbral experimentan su primera legislatura con las cuotas<sup>3</sup>. Si observamos que no hay

<sup>3</sup> La razón, recordemos, es que a partir de 2011 las cuotas se aplican también a municipios entre 3000 y 5000 habitantes.

diferencias entre ellos, querrá decir que los efectos no se difuminan en el medio plazo. En cambio, si el mecanismo de la inexperiencia es el que explica los efectos, entonces deberíamos ver que los municipios por debajo del umbral, en su primera legislatura con cuotas, tienen menos corrupción que los que están por encima del umbral, en su segunda legislatura con cuotas.

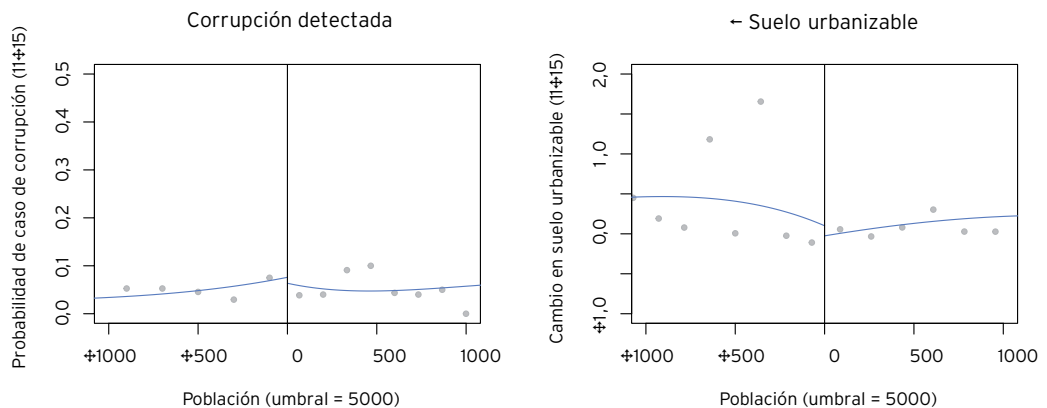
El gráfico 3 muestra los resultados de esta comparación. El panel de la izquierda se refiere a los procesamientos por corrupción, mientras que el panel de la derecha refleja el aumento del suelo urbanizable en el municipio. El eje horizontal se refiere a la población del municipio en relación con el umbral de población. Los municipios a la derecha de la línea son los que están en su segunda legislatura con cuotas de género en vigor. Los municipios de la izquierda llevan únicamente una legislatura con cuotas. Como se puede observar, no hay diferencias notables en los indicadores

de corrupción entre municipios a la izquierda y a la derecha del umbral. Esto indica que los efectos de las cuotas a corto plazo no desaparecen a medio. Así pues, estos resultados son más coherentes con el argumento de que el género de los políticos influye en su propensión a participar de actos corruptos.

#### 4. Auditores internos en los municipios españoles

Mientras que el apartado anterior ha examinado el impacto sobre los niveles de corrupción de un cambio en la selección de la clase política –la introducción de cuotas de género–, este apartado se centra en la mejora de la rendición de cuentas. Concretamente, se evalúa si la presencia de interventores en municipios españoles reduce la corrupción. Los interventores son funcionarios municipales de habilitación nacional. Esto quiere

**GRÁFICO 3:** Indicadores de corrupción para el periodo 2011-2015. Municipios en su segunda legislatura con cuotas (por encima del umbral) comparados con municipios en su primera legislatura con cuotas (por debajo del umbral)



El umbral de población viene representado por la línea vertical. El eje horizontal indica la población del municipio en relación con el umbral. La línea vertical refleja el nivel del indicador de corrupción.

decir que, si bien su trabajo se desarrolla en el seno de un Gobierno local, la selección no depende de la alcaldía, sino de un proceso de oposiciones a nivel nacional.

El interés de examinar el impacto de la presencia de interventores en la corrupción se explica porque son un buen ejemplo de lo que se considera un mecanismo horizontal de rendición de cuentas. La rendición de cuentas horizontal se basa en la existencia de agencias o actores que, desde la propia Administración, vigilan el comportamiento de los políticos y de sus subordinados (Mainwaring y Welna, 2003). Dado que el objetivo del enfoque de la rendición de cuentas es detectar la corrupción y castigar a los responsables, el tipo de institución ideal para llevar esto a cabo es la que reúne las siguientes características:

1. Dispone de capacidad amplia de monitorizar los comportamientos de los políticos susceptibles de corromperse.
2. En caso de detectar comportamientos corruptos, tiene la capacidad de castigarlos o iniciar un proceso de castigo.
3. Tiene incentivos para cumplir con las funciones descritas en los puntos 1 y 2. Es decir, no está formada por personal vinculado a los políticos a los que vigila ni es susceptible de represalias por parte de los políticos monitorizados.

Al menos sobre el papel, los interventores municipales en España representan un modelo cercano al ideal de rendición de cuentas horizontal. Respecto al primer criterio mencionado, los interventores municipales tienen acceso privilegiado a las decisiones que toman las corporaciones municipales. De he-

cho, muchas de las decisiones que toma el gobierno municipal –todas aquellas con impacto presupuestario– han de recibir el visto bueno del interventor. Respecto al segundo criterio, los interventores carecen de la capacidad de castigar la corrupción de manera directa. No obstante, pueden dar lugar a castigos de manera indirecta: no en vano, los interventores deben escribir informes preceptivos en los que deben dar cuenta de la legalidad o no de las decisiones municipales. Estos informes, a su vez, pueden servir de base a actuaciones de las fuerzas de seguridad, de las autoridades judiciales, o de los medios de comunicación, lo cual sí puede tener costes importantes para el político afectado. Más importante aún, el proceso de selección de los interventores y sus estatus laboral permite pensar que tienen incentivos para poder desarrollar su trabajo de detección y castigo adecuadamente.

En primer lugar, en lo que se refiere a la selección, los interventores no son nombrados por la alcaldía o por la corporación municipal. Por el contrario, deben aprobar unas oposiciones organizadas a nivel nacional. En segundo lugar, los interventores municipales son funcionarios y no pueden ser desalojados de su puesto ni por la alcaldía ni por los concejales. De este modo, podemos afirmar que los interventores no deben fidelidad política a los políticos municipales ni están expuestos a represalias severas por parte de la corporación.

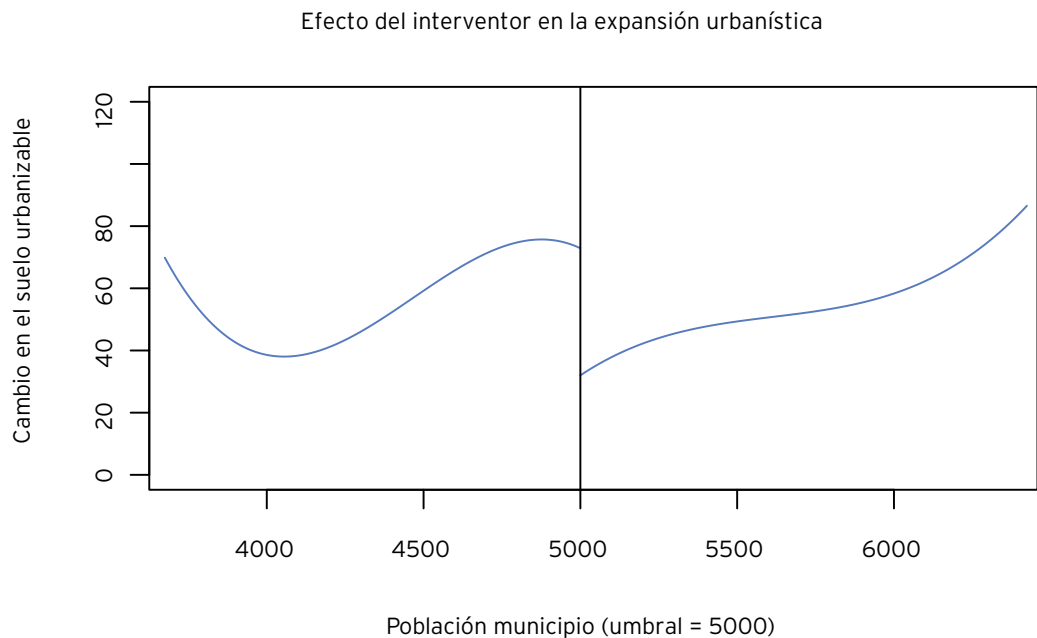
Por todas estas razones, sería esperable que la presencia de interventores en un municipio sea un desincentivo para que los políticos locales se impliquen en actos corruptos. Para poder evaluar em-

píricamente si esto efectivamente es así, podemos emplear la misma aproximación metodológica que en los apartados anteriores, ya que la asignación de interventores a municipios también se basa en un umbral de población. Aquellos municipios con más de 5000 habitantes disponen de interventor, mientras que los de menos de 5000 habitantes no lo tienen. Así, para estimar el efecto de la presencia de interventores compararemos los niveles de corrupción en localidades justo por debajo del umbral y municipios justo por encima del mismo.

Para este análisis, el indicador de corrupción que utilizaremos es el grado

de expansión urbanística del municipio acometida por el municipio entre 2003 y 2011<sup>4</sup>. Estos datos provienen, de nuevo, de Solé-Ollé *et al.* (2012). El gráfico 4 muestra el impacto de la presencia de interventor sobre este indicador. El eje horizontal indica la población del municipio. El eje vertical refleja el grado de expansión del suelo urbano en relación con el nivel de partida en 2003. Como se puede observar, una mayor población tiende a corresponder con una expansión urbanística más agresiva. No obstante, hay una importante discontinuidad alrededor del umbral de asignación de los interventores. Municipios justo por

**GRÁFICO 4:** El efecto de la presencia de interventor en la expansión urbanística durante el periodo 2003-2011



La línea vertical negra en el centro del gráfico indica el nivel de población a partir del cual los municipios españoles disponen de interventor (5000 habitantes).

<sup>4</sup> Los datos sobre los procesamientos judiciales no están disponibles para el análisis sobre el impacto del interventor.

debajo del umbral, sin interventor, tienden a experimentar una expansión urbanística más agresiva que los municipios justo por encima del umbral, con interventor. Si bien la expansión urbanística no implica necesariamente corrupción, sí que existen indicios de que la burbuja

inmobiliaria generó oportunidades para que políticos locales se enriquecieran de manera ilegal. Por eso, estos resultados sugieren tentativamente que la presencia de interventores puede ser un freno a la corrupción.



# Conclusiones

Este capítulo ha evaluado empíricamente el efecto que tienen sobre la corrupción política dos características institucionales de los municipios españoles: las cuotas de género y la presencia de interventores. El enfoque en estas dos características se debe a que cada una de ellas refleja bien las dos estrategias fundamentales que existen a la hora de combatir la corrupción: 1) mejorar la selección de la clase política, y 2) mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. La conclusión (provisional) que puede deducirse del análisis es que ambas características de los municipios españoles contribuyen a poner freno a la corrupción local. Así, frente a la visión tradicional de los municipios como nivel de gobierno políticamente poco relevante, este capítulo muestra cómo hay elementos institucionales de los Gobiernos locales que tienen un efecto positivo sobre el buen gobierno. Expresadas de manera sucinta, las conclusiones de este capítulo son las siguientes:

**1** La introducción de cuotas de género en las listas de las elecciones locales ha supuesto un incremento apreciable del número de mujeres concejales y alcaldesas.

**2** Aquellos municipios con población justo por encima del nivel de población a partir del cual entran en vigor las cuotas de género tienden a experimentar menos procesamientos por corrup-

ción en comparación con municipios cuya población está justo por debajo del umbral y por tanto no tienen cuotas de género en vigor.

**3** Aquellos municipios con población justo por encima del nivel de población a partir del cual entran en vigor las cuotas de género presentan una expansión urbanística menos agresiva que municipios justo por debajo del umbral de población.

**4** Estos efectos positivos sobre la corrupción se manifiestan ya a corto plazo, en la primera legislatura posterior a la entrada en vigor de la cuota de género, y no desaparecen a medio plazo, en la segunda legislatura.

**5** Estos resultados ofrecen apoyo al argumento de que existe una relación entre el género de un político y su propensión a corromperse.

**6** La presencia de interventores también parece contribuir a limitar la corrupción política de acuerdo con, al menos, un indicador indirecto: en aquellos municipios donde están asignados, se tiende a observar una expansión urbanística menos agresiva.

**7** Los análisis empíricos realizados se centran en los efectos de estas instituciones en municipios de tamaño mediano, alrededor de 5000 habitantes.

Por lo tanto, es preciso ser cauto porque estos efectos podrían ser distintos en municipios más pequeños o en los más grandes.

**8** Dado que la corrupción es un fenómeno clandestino por naturale-

za, no es posible medirla directamente. Por eso, los análisis de este capítulo se basan en indicadores indirectos de corrupción. Posteriores análisis deberán complementar este estudio con otras medidas complementarias de corrupción.

## Bibliografía

- Cattaneo M., Idrobo N., y Titiunik R. (2019). *A Practical Introduction to Regression Discontinuity Designs: Volume 1*. Cambridge University Press.
- Chattopadhyay R., y Duflo E. (2004). "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India". *Econometrica* 72(5):1409-1443.
- Chauchard S. (2014). "Can Descriptive Representation Change Beliefs about a Stigmatized Group? Evidence from Rural India". *American Political Science Review* 108(2):403-422.
- Costas-Pérez E., Solé-Ollé A., y Sorribas-Navarro P. (2012). "Corruption Scandals, Voter Information, and Accountability". *European Journal of Political Economy* 28(4):469-484.
- Crosen R., y Gneezy U. (2009). "Gender Differences in Preferences." *Journal of Economic Literature* 47:448-474.
- Dollar D., Fisman R., Gatti R. (2001). "Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government." *Journal of Economic Behavior and Organization* 46(4):423-429.
- Esarey J., y Schwindt-Bayer L. (2018). "Women's Representation, Accountability, and Corruption in Democracies." *British Journal of Political Science* 48(3):659-690.
- Fernández-Vázquez P., Barberá P., y Rivero G. (2016). "Rooting Out Corruption or Rooting For Corruption? The Heterogeneous Electoral Consequences of Scandals". *Political Science Research and Methods* 4(2):379-397.
- Fisman R., y Golden M. (2017). *Corruption: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.
- Jerez Darias L. M., Martín Martín V. O., y Pérez González R. (2012). "Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España." *Ería: Revista Cuatrimestral de Geografía* 82.
- Mainwaring S., y Welna C. (eds.). (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press.
- Mauro P. (1995). "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics* 110(3):681-712.
- Philippe A., Algan Y., Cahuc P., y Shleifer A. (2010). "Regulation and Distrust." *Quarterly Journal of Economics* 125(3):1015-1049.
- Solé-Ollé A., y Viladecans-Marsal E. (2012). "Lobbying, political competition, and local land supply: recent evidence from Spain." *Journal of Public Economics* 96(1):10-19.
- Stockemer D. (2011). "Women's Parliamentary Representation in Africa: The Impact of Democracy and Corruption on the Number of Female Deputies in National Parliaments." *Political Studies* 59:693-712.