

La lucha contra la corrupción en España (1939-2021): una visión neo-institucionalista

The fight against corruption in Spain (1939-2021): a neo-institutionalist vision

Gonzalo Pardo-Beneyto

Universitat de València (España)

gonzalo.pardo@uv.es

<https://orcid.org/0000-0001-7142-1740>

María Ángeles Abellán López

Universitat de València (España)

maria.a.abellan@uv.es

<https://orcid.org/0000-0002-6553-0227>

Resumen

El presente artículo estudia la evolución del Sistema Nacional de la Integridad español durante el periodo 1939-2021. Para llevar a cabo el análisis, se ha partido del neo-institucionalismo histórico a partir de la inercia de la trayectoria (Path Dependence) y las coyunturas críticas (Critical Junctures). Así, se ha reconstruido una línea temporal dividida en tres periodos y se han identificado los principales cambios institucionales. Entre los principales resultados se puede observar la pervivencia del patrimonialismo institucional como inercia de la trayectoria. Si bien la democratización y la entrada en la Unión Europea consiguieron la conformación de un SNI, todavía persisten pulsiones partidistas para el uso de las estructuras públicas. Asimismo, destaca que la mayoría de los cambios realizados tienen que ver con la estratificación, ya que la cultura administrativa en un momento dado no ha permitido la puesta en marcha de medidas más radicales. Esto ha provocado, a su vez, que la corrupción sea un fenómeno que todavía sigue vigente en la España actual.

Palabras clave

Neo-institucionalismo; Franquismo; Democracia; Corrupción; Integridad.

Abstract

This article examines the evolution of the Spanish National Integrity System during the period 1939–2021. To carry out this analysis, we have used historical neo-institutionalism as a starting point, based on the path dependence and critical junctures. Thus, a timeline divided into three periods has been reconstructed, and the main institutional changes have been identified. Among the main results, the persistence of institutional patrimonialism as a trajectory inertia can be observed. Although democratization and entry into the

European Union led to the formation of an INS, partisan pressures for the use of public structures persist. It is also noteworthy that most of the changes made have to do with stratification, as the administrative culture at a given moment has not allowed for the implementation of more radical measures. This, in turn, has meant that corruption is still a phenomenon that persists in Spain today.

Keywords

Neo-institutionalism; Francoism; Democracy; Corruption; Integrity.

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo principal estudiar los cambios en el sistema nacional de la integridad (SNI) de España durante el periodo 1939-2021. Para ello, parte del neo-institucionalismo histórico y lo aplica al estudio de los pilares que forman los SNI. Su principal premisa es que las instituciones son estables a lo largo del tiempo, ya que se encuentran en un punto de equilibrio. Sin embargo, este cambia si se producen acontecimientos que modifican dicho punto (Krasner, 1988). El análisis se divide en tres periodos: 1) 1939-1958 que se corresponde con el primer franquismo, 2) 1959-1975 que fue el periodo en el que hubo un proceso de modernización económico e institucional y, 3) 1976-2021 en el que se trata la corrupción en el ámbito de la Transición y el régimen democrático.

El uso del neo-institucionalismo histórico es común en la literatura para explicar el cambio institucional. Algunos trabajos han estudiado las reformas en España (Parrado, 2008), su comparación con Francia (Bezes y Parrado, 2013) o entre los diferentes países del sur de Europa (Kickert, 2011). En línea con estos antecedentes, este artículo estudia los acontecimientos y las políticas públicas que han perdurado total o parcialmente en el periodo 1939-2021. En concreto, analiza los cambios en los pilares, las causas que los provocaron y sus efectos en el SNI. Esta metodología ha reconstruido tanto las coyunturas críticas como la inercia de la trayectoria, así como la forma en la que se asentaron las innovaciones en el sistema.

Esta investigación quiere aportar un nuevo enfoque al estudio de la historia de la corrupción utilizando metodología de las ciencias sociales. Asimismo, llena un vacío en la literatura de la Ciencia Política con el estudio de la evolución de las instituciones y la lucha contra la corrupción. Para conformar cada uno de los periodos y los principales hechos, se ha recurrido a la producción científica de autores especialistas en la historia de España y en el periodo estudiado. Teniendo en cuenta este doble objetivo, la pregunta de investigación es la siguiente. ¿Cómo ha afectado la evolución de los pilares en la generación de la corrupción?

Para contestar esta pregunta, se definirá el neo-institucionalismo histórico y los sistemas nacionales de integridad. Posteriormente, se llevará a cabo el análisis de los tres periodos definidos. Por último, se realizará una discusión de resultados y una serie de conclusiones.

Marco teórico

El neo-institucionalismo histórico

El neo-institucionalismo histórico es un enfoque de Ciencia Política que destaca el papel de las instituciones en la investigación y su importancia para la comprensión de fenómenos sociales (March y Olsen, 1984; Peters, 2005).

Este tiene en cuenta el papel de los procesos históricos y cómo estos afectan a la evolución de las instituciones. Los trabajos de este enfoque se basan en el entorno político, el aprendizaje histórico y los aspectos individuales (Steinmo, 2013). Estos elementos se concretan en tres conceptos: la inercia de la trayectoria, las coyunturas críticas y el apoyo de las reformas por parte de los decisores.

La inercia de la trayectoria puede definirse como la influencia de los acontecimientos históricos en la institucionalización de cambios. En este sentido, la modificación de las condiciones no lleva, automáticamente, a procesos de innovación, lo que provoca que las instituciones sean estables en el tiempo. Así, las secuencias de acontecimientos generan una serie de patrones institucionales con propiedades deterministas e inerciales (Immergut, 1998; Mahoney, 2000; Pierson, 2004). Sin embargo, esta inercia puede verse afectada por sucesos contingentes que afecten a la institución cambiando el punto de equilibrio (Krasner, 1988). Estos acontecimientos fortuitos son conocidos como coyunturas críticas que varían la inercia institucional. Sin embargo, estos acontecimientos pueden no modificar completamente la inercia de la trayectoria, lo que explica la pervivencia institucional (Thelen, 2003; Thelen y Steinmo, 1992).

Tanto el concepto de inercia de la trayectoria como de coyuntura crítica nos habilita para la formulación de las siguientes proposiciones de investigación:

Proposición 1: La inercia de la trayectoria ha provocado que, aunque haya cambios en los pilares del SNI, pervivan concepciones propias del pasado.

Proposición 2: Los cambios abruptos en el entorno y la conformación de coyunturas críticas fueron aprovechadas por los actores para introducir mejoras en el sistema.

Los críticos del enfoque han señalado que los acontecimientos son tratados de manera exógena a la institución, lo que no ayuda a explicar los fenómenos político-sociales (Immergut, 1998; Peters, 2005). Por ello, las nuevas configuraciones del neo-institucionalismo histórico enfatizan la toma de decisiones de los individuos. Los actores en esta visión aprovechan las coyunturas críticas para adaptar la institucionalización a sus intereses (Collier y Collier, 2002; Krasner, 1988; Mahoney y Thelen, 2009). Dicha forma de entender el papel de los actores se acerca a las variantes de la elección racional (North, 1990) y del neo-institucionalismo sociológico (Dimaggio, 1988; Eisenhardt, 1988; Greenwood, Oliver, Lawrence, y Meyer, 2018).

Con el objetivo de integrar todos estos conceptos en una única teoría, Mahoney y Thelen (2009) parten de la noción de poder y como los actores son proclives a apoyar las reformas o no en función de sus propios intereses. Cualquier cambio o mantenimiento de una institución provocará, a su vez, un incremento de recursos para un actor que irá en detrimento de otro (Thelen, 2009). Los desequilibrios en la institución conformados por coyunturas críticas llevarán a los actores a tratar de imponer sus intereses para que la institución cambie (o no). Así formulan una tipología de cambio institucional (Mahoney y Thelen, 2009):

- 1) Desplazamiento: se sustituyen las reglas institucionalizadas por nuevas. En esta los actores tienen un bajo nivel de discrecionalidad en cuanto a la interpretación o aplicación de las reglas institucionales y una baja posibilidad de veto.
- 2) Estratificación: las nuevas reglas se integran en el marco legal vigente. Este se da en situaciones en las que hay un nivel bajo de discrecionalidad en la interpretación o aplicación de las normas y una posibilidad de veto alta.
- 3) Deriva: cambio en el impacto de las normas por el entorno. En esta modalidad, hay un alto nivel de discrecionalidad en la interpretación o aplicación de las reglas y un nivel de veto alto.
- 4) Conversión: Modificación de la aplicación de las normas por un redespliegue estratégico. Este modo parte con un entorno con un alto nivel de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de las normas y con una posibilidad de veto político bajo.

En función de lo anterior, se pueden formular las siguientes proposiciones de investigación:

Proposición 3. Las inercias de la trayectoria han conformado cambios mediante la estratificación y la deriva de las normas; mientras que el desplazamiento solo se da en entornos en los que las coyunturas críticas han producido una apertura institucional que ha sido aprovechada por los críticos al sistema.

Proposición 4. La conversión solo se ha producido cuando las innovaciones no se aplicaron por el veto de los actores en el poder.

La corrupción y las políticas de gestión de la integridad

La corrupción es un fenómeno intrínseco a la humanidad que ha evolucionado a lo largo de la historia (Engels, 2019). Es un concepto poliédrico que se explica desde múltiples tradiciones teóricas (De Graaf, 2007; Pardo-Beneyto y Abellán-López, 2025; Thompson, 2018). Sin embargo, la definición más extendida hace referencia a la detracción de recursos públicos al ámbito privado (Villoria, 2013). Dicha desviación tiene un carácter claramente ilegal, lo que comporta que un servidor o grupo de servidores públicos obtenga una ganancia mediante el abuso de su posición (Steinberg, 1997). Asimismo, es un hecho adaptable a la sociedad en la que se inserta, la calidad institucional y los valores que impactan en el individuo (Della Porta y Vanucci, 1997; Heidenheimer, 2002; Scott, 1972).

La lucha contra la corrupción en España (1939-2021): una visión neo-institucionalista

La integridad es la cara opuesta de la corrupción porque busca erradicarla, prevenirla y controlarla. Este concepto puede ser definido como una virtud múltiple en la que se incluyen los valores que son deseables para la sociedad y los individuos (Camps, 2019; Huberts, 2014; Villoria, 2021). Esta se materializa en las instituciones públicas a través de los sistemas de gestión de la integridad. Este conjunto de políticas son instrumentos coherentes que coordinan medidas dedicadas a la prevención, la medición, el control y el castigo de la corrupción (Maesschalck, Hoekstra, y van Montfort, 2024; Pardo-Beneyto y Abellán-López, 2025; Six y Lawton, 2013). Su conformación es heterogénea, pero tiene como principal objetivo acabar con la discrecionalidad de los servidores públicos (Klitgaard, 1988; Klitgaard y Light, 2005). Estos sistemas están compuestos por medidas High Road, centrados en mejorar los valores del individuo y Low Road, compuestos por sistemas de control y procedimientos para constreñir el comportamiento individual (Huberts, 2014; Rohr, 2017).

Los SNI son una modalidad de sistema de gestión de la integridad que se implementa a nivel nacional. Pope (2000, p. vii) los define como “un enfoque holístico de la transparencia y la rendición de cuentas que abarca una serie de “pilares” de rendición de cuentas: democráticos, judiciales, mediáticos y de la sociedad civil”. Según Villoria (2021), se puede entender que es un modelo holístico porque existe una interacción entre los distintos pilares que lo forman y la capacidad de generar una tensión interna para promover la integridad en los actores político-administrativos y privados. Así, el sistema trata de combatir las diferentes variables que causan el fenómeno de la corrupción a través de frenos y contrapesos (Pardo-Beneyto y Abellán-López, 2025; Pope, 2000). Una propuesta de los pilares que conforman los sistemas de nacionales de integridad es la siguiente:

Tabla 1. Pilares e instrumentos que los conforman:

Pilar	Definición	Instrumentos
Parlamento	El órgano colegiado que expresa la voluntad del pueblo. El ejecutivo rinde cuentas ante este.	-Elecciones justas y libres. -Órgano de control que interroge a los servidores públicos. -Comité de Cuentas.
Ejecutivo	El actor responsable de la gestión diaria del Estado. Sus miembros cuentan con voluntad política para la gestión ética e íntegra.	-Test de conflicto de interés. -Monitorización de activos, ingresos y gastos. -Sistema de gestión de cuentas interno. -Participación ciudadana
Poder Judicial	Las instituciones que revisan las acciones de las instituciones político-administrativa para comprobar que cumplen con la legislación de manera imparcial.	-Revisiones judiciales. -Códigos éticos. -Separación efectiva del poder judicial (Autonomía de gestión).
Organizaciones externas de control	Los órganos independientes que controlan la integridad financiera y la información que reporta el ejecutivo. Está amparado por el legislativo y son de carácter nacional.	-Presentación de informes al parlamento para su fiscalización. -Auditorías financieras, de gestión y de resultados.

		-Órganos de control externo, contratación pública, sostenibilidad financiera, control de la transparencia.
Defensor del Pueblo	La oficina independiente que investiga las denuncias por abusos de la administración a la que puede acudir cualquier ciudadano.	-Gestión de la información pública para sus investigaciones. -Canal de acceso para la ciudadanía. -Posibilidad de proponer reformas.
Agencias anticorrupción independientes	Los órganos creados para la detección de delitos relacionados con la corrupción. Las funciones de estos órganos se basan en la prevención, la educación y la investigación.	-Marco jurídico aplicable e investigación basada en pruebas. -Investigación y pruebas sobre integridad institucional.
Servicio Público	La Administración Pública asiste al gobierno en la formulación y la ejecución de políticas, así como en la prestación de servicios públicos. Su gestión de los asuntos y de la financiación ha de darse en términos de integridad, imparcialidad y honestidad.	-Fomento de la ética mediante códigos éticos, sistemas de mérito en la contratación y formación en valores. -Neutralidad política. -Órganos de gestión profesional de los recursos humanos públicos. -Gestión de calidad (Cartas de servicios).
Gobierno local	La Administración más cercana a la ciudadanía. Es un pilar fundamental porque ofrece servicios básicos a la ciudadanía. Estas instituciones han de estar comprometidas con la integridad.	-Metodología participativa
Medios de Comunicación Libres e Independientes	Los medios de comunicación son los intermediarios de la información contrastada entre instituciones públicas y la ciudadanía. Son necesarios para el fomento del debate y realizar la función de perro guardián.	-Acceso a la información y publicidad activa.
Sociedad civil	Las organizaciones que tienen una vocación de mejora del interés general, pero no son instituciones públicas. Son necesarios para exigir transparencia y evitar la instrumentalización corrupta de su estructura.	-Participación en la acción político-administrativa. -Derechos civiles y libertades públicas. -Generación de valor social.
Sector privado corporativo	Las empresas forman parte de este pilar. La competencia en el mercado es necesaria como también lo es operar bajo estándares éticos y cumplir las normas. Se relacionan con el Estado mediante la ley de contratos y el uso de la incidencia política.	-Políticas de competencia eficientes. -Reglas de contratación pública transparentes. -Compliance y triple cuenta de resultados. -Generación de valor social.
Actores y mecanismos internacionales	Las organizaciones internacionales que fomentan la integridad y la lucha contra la corrupción, así como la colaboración entre países. En concreto, se hace referencia a organizaciones como la ONU, el FMI, la OCDE o el Banco Mundial, entre otras.	-Mecanismos de asistencia legal y judicial mutua.
Otros instrumentos transversales	Los instrumentos que afectan a uno o más pilares.	-Protección al denunciante. -Canales de denuncia seguros. -Formación y sensibilización social.

Fuente: elaboración propia.

Análisis

El Franquismo como régimen de tendencia totalitaria

La lucha contra la corrupción en España (1939-2021): una visión neo-institucionalista

La guerra civil instauró un régimen no democrático que acabó con los esfuerzos de la II República por modernizar España (Townson, 2018). El conflicto se convirtió en una coyuntura crítica en la que la única voluntad de las instituciones era Franco (Preston, 2014, 2019). El primer periodo de la dictadura sirvió para la generación de estructuras alineadas con una ideología compuesta de elementos fascistas, católicos y tradicionalistas (Sánchez Recio, 2016).

El régimen se justificó mediante la legitimidad que le confería su origen. Es decir, el hecho del alzamiento nacional dio carta de naturaleza a las decisiones del Estado. Esta institucionalidad estaba siempre circunscrita a la voluntad del dictador y de sus correligionarios (Cotarelo, 2010; Sesma Landrin, 2006). De esta forma, la victoria de la guerra civil fue utilizada para enriquecer a los sectores más próximos y a los familiares de los adeptos. Así, los puestos en la Administración Pública fueron vistos como un botín de guerra y ofrecidos como un premio a los fieles. Esto fue posible por la depuración realizada en la Administración de los adeptos a la democracia republicana (Comín, 2018; Rodríguez Barreira, 2018; Viñas, 2018). Para ello, se promulgaron varias normas: Ley de Responsabilidades Políticas, Ley de Depuración de Funcionarios, Ley de Creación de Colonias Penitenciarias, Ley contra la Masonería y el Comunismo, Ley de Seguridad Interior del Estado y Ley de Orden Público, entre otras (Rodríguez Barreira, 2018).

La represión fue la tónica general durante todo el franquismo, pero después de la guerra se llevó a cabo una aniquilación de aquellos individuos percibidos como enemigos. De hecho, se utilizó la legislación para acabar con la libertad de prensa y se dio prevalencia a la jurisdicción militar para juzgar los crímenes (Cotarelo, 2011; Juliá, García Delgado, Jiménez, y Fusi, 2003).

La autarquía, además, dio lugar a una estructura paralela para desviar productos a través de su requisa para su reparto en el mercado negro. A esto hay que sumar un trato preferente para la importación y una exención del pago de impuestos a los leales (Comín, 2018; Viñas, 2018). Además, produjo expropiaciones que conformaron un conglomerado de empresas públicas y unas relaciones privilegiadas con empresas privadas dentro de un entorno de corrupción sistémica (Sudrià, 2018). De hecho, tanto el patrimonio estatal como los bienes públicos sirvieron para pagar a los colaboradores con el bando rebelde su ayuda financiera (Comín, 2018).

La institucionalización del régimen en este periodo era deficiente y giraba alrededor del Jefe del Estado. Elementos como los derechos y libertades, la representatividad del pueblo mediante una asamblea con la soberanía nacional, las relaciones productivas y la toma de decisiones públicas dependían del “Generalísimo” y su círculo cercano. El Estado de Derecho era inexistente y su configuración y justificación era más propia del Antiguo Régimen que de un Estado propio del siglo XX (Preston, 2019; Sudrià, 2018).

En definitiva, el régimen se convirtió en un sistema de corrupción sistémica dedicado a sus partidarios. Este sirvió como elemento cohesionador de élites y fue promovida por el propio Franco (Bosch, 2022; Preston, 2019).

Tabla 2. Los pilares y su relación con el régimen Franquista hasta finales de los 50.

Pilar	Definición
Parlamento	Las cortes estaban compuestas por procuradores que, a su vez, ocupaban otros puestos de poder en otros ámbitos. Así, las formaban: los ministros, los consejeros nacionales de Falange, los presidentes del Consejo de Estado, Tribunal Supremo y el Consejo Supremo de Justicia Militar, los representantes de los Sindicatos Nacionales, Alcaldes de las capitales de provincia, de Ceuta y de Melilla, un representante municipal designado por las diputaciones provinciales, los rectores universitarios, el Presidente del Instituto de España, los Presidentes de las Reales Academias y el Canciller de la Hispanidad, Presidente del Instituto de Ingenieros Civiles (Jefatura del Estado, 1942). Sus funciones eran limitadas y dejaban a la Jefatura del Estado la potestad de aprobar normas. Los órganos políticos no expresaban la voluntad del pueblo y no había una auténtica rendición de cuentas.
Ejecutivo	El poder ejecutivo estaba personificado en Francisco Franco. El resto de los elementos que conformaban el poder ejecutivo se plegaban a su voluntad. El Estado fue visto como botín de guerra por lo que el patrimonio estatal se confundió con el familiar. Los allegados de Franco y sus colaboradores dedicaban su tiempo a amasar patrimonio a través de corruptelas varias. De hecho, el Caudillo propiciaba esta forma de actuar entre sus subalternos (Preston, 2019).
Poder judicial	La legislación del régimen carecía de legitimidad y se articulaba, en este periodo, con el objetivo de contentar a las facciones del régimen predominantes (Falange y Acción Católica). Hasta mediados de los años 40 todavía se juzgaba algunos delitos mediante jurisdicción militar. Asimismo, la judicatura fue purgada, tal como ocurrió con la Administración Pública. Las decisiones de los jueces no eran independientes y cumplían con la legislación impulsada por los vencedores si eso era de interés para el régimen.
Organizaciones externas de control	Los miembros del Tribunal de Cuentas eran nombrados por el Jefe del Estado, lo que suponía que no hubiera un control real a las cuentas del Estado.
Defensor del Pueblo	No existía esta figura.
Agencias anticorrupción independientes	No existían estas figuras.
Servicio Público	La Administración Pública fue purgada de cualquier disidente y utilizada como botín de guerra. Tanto los militares como los falangistas que ejercieran algún puesto de responsabilidad tenían incentivos para la corrupción administrativa.
Gobierno local	El gobierno local era conformado según la voluntad del régimen, lo que suponía una total sumisión de la toma de decisiones al gobierno central. Se primaba el interés individual por encima del interés local. La Administración Local se configuraba como un instrumento de control de la población en el término municipal.
Medios de Comunicación Libres e Independientes	Los medios de comunicación sufrían censura. La televisión era estatal y los periódicos representaban las diferentes “familias” del franquismo: prensa del movimiento, católica, monárquica... No había libertad de pensamiento.
Sociedad civil	La sociedad civil era controlada por la Falange Española y Tradicionalista de las JONS. Las relaciones económicas entre empresario y trabajador eran dirigidas por la Organización Sindical Española. Las organizaciones contrarias fueron ilegalizadas y condenadas a la clandestinidad y el exilio.
Sector privado corporativo	Durante la autarquía, el régimen de producción estuvo subordinado a la escasez y al racionamiento. Dicho sistema fue pervertido para beneficiar a los gestores y sus amigos. La iniciativa privada se circunscribió a los fieles al régimen. El INI fue una pieza fundamental en el control de los sectores económicos.
Actores y mecanismos internacionales	En el inicio del periodo, el régimen franquista fue un paria de la sociedad internacional al haber sido un aliado de las potencias del eje y contar con instituciones de tipo fascista. Sin embargo, después de la IIGM los EEUU empezaron a promover la imagen del régimen como un aliado anticomunista clave.

La lucha contra la corrupción en España (1939-2021): una visión neo-institucionalista

Otros instrumentos transversales	No existían.
----------------------------------	--------------

Fuente: elaboración propia.

La liberalización del régimen

A mediados de la década de los 50, la política económica y el andamiaje institucional del franquismo empezaban a dar signos de agotamiento. La macroeconomía estaba fuertemente desequilibrada, lo que repercutía en el bienestar de la población española. A esto, se sumó el acuerdo de Madrid con EEUU y la necesidad de este país occidental de que el régimen articulara cierta institucionalidad reconocible en el exterior. Todos estos elementos conformaron, una coyuntura crítica que tuvo como principal resultado una reforma del sistema que permitió su supervivencia.

Así, los ministros del Opus Dei modernizaron la economía y la administración pública (Juliá et al., 2003; Preston, 2019; Townson, 2018). Laureano López Rodó como Secretario Técnico de la Presidencia llevó a cabo la construcción de una Administración Pública según el concepto de procura existencial. Este se basó en la idea de que el Estado era proveedor de bienestar a través de técnicas de gestión modernas. Esta idea no abogaba por la democratización de la política, más bien asumió los elementos clave del franquismo como son la distinción entre “amigo/enemigo”, el catolicismo, el orden, la seguridad y el liderazgo autoritario en una sociedad jerarquizada (Hofmann, 2023). Las reformas de modernización fueron encaminadas a tecnificar la Administración Pública, a cambiarla culturalmente y desde una perspectiva procedimental. De ahí que se partiera de un diagnóstico sobre sus necesidades más acuciantes realizado mediante el Informe Acerca de la Reorganización de la Administración Central del Estado (Helsvig, 1999). Sin embargo, no podía ser visto como un Estado de Derecho porque la España Franquista no cumplía con el requisito de reserva de ley y no contaba con la legitimidad democrática para serlo. En este sentido, la democracia no era vista como un contrapeso a la acción de la burocracia (Sesma Landrin, 2006; Weber, 2002).

Así, se desarrollaron leyes para la profesionalización de la Administración Pública como: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, la Ley Orgánica del Estado, Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Ley de Retribuciones de los Funcionarios, entre otras (Beltrán Villalva, 1994; Rodríguez Barreira, 2018). También se produjo una reforma tributaria basada en convenios fiscales y evaluaciones con el sindicato, los colegios profesionales y las cámaras de comercio, entre otros. Este sistema funcionó relativamente bien, en un principio, pero dada su arbitrariedad, fue una rémora para modernizar el sistema tributario en años venideros (Comín y Vallejo Pousada, 2012). A todo esto, se sumó la aprobación de una ley de libertad prensa que eliminó la censura previa, pero mantuvo un fuerte régimen sancionador. Además, se aprobó una ley de

asociaciones para dar cobertura a la conformación de organizaciones de tipo cultural, deportivas... (Payne, 1987).

Las reformas de la función pública trataron de romper las dinámicas propias del siglo XIX. En este sentido, se buscó laminar el poder de los cuerpos especiales en el reclutamiento de empleados públicos y atajar sus pulsiones corporativistas. En concreto, se crearon cuatro cuerpos generales, que, en la práctica, no hicieron desaparecer los clásicos cuerpos especiales por las resistencias al cambio. Otro elemento importante fue la conformación de una clasificación de puestos de trabajo, la instauración del Registro de Personal de la Administración Civil del Estado y la apertura de los puestos de trabajo al personal laboral. Asimismo, se fundaron órganos como el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios y la Oficina de Coordinación y Programación Económica (OCYPE) para el desarrollo de la política desarrollista y el Centro de Información Administrativa, el Servicio de Asesoramiento e Inspección del Procedimiento Administrativo o las Oficinas de Información y de Iniciativas y Reclamaciones. A nivel territorial, se reformaron las Diputaciones Provinciales para ser órganos dependientes de los Gobernadores para la coordinación de la acción de la administración central en las provincias (Beltrán Villalva, 1994).

Respecto a la apertura económica está fue liderada por la misma élite que, durante el periodo anterior, conservó el poder económico en España. Sin embargo, se hicieron ciertos cambios. En primer lugar, al liberarse la economía y estabilizar los precios y el tipo de cambio, se consiguió incrementar la inversión extranjera y la apertura del mercado español a grandes multinacionales. En segundo lugar, se puso en marcha un sistema de préstamos y ayudas tendentes a reforzar la industrialización que estuvieron focalizados en los polos de desarrollo. En tercer lugar, el incremento del nivel de vida de los españoles llevó a un incremento del presupuesto público destinado a servicios y políticas sociales. Este hecho provocó que se incrementara el número de contratos públicos con empresas privadas y que el Instituto Nacional de Industria se convirtiera en una entidad dedicada a la socialización de pérdidas. En definitiva, el crecimiento de la economía y las transacciones condujo a un escalamiento de las relaciones público-privadas. Esta se afianzó a través de la participación de los ministros y altos cargos en los consejos de administración de las grandes empresas (Comín, 2018; Payne, 1987; Robles Egea, 1996; Sánchez, 2024).

Tabla 3. Cambios relevantes en el ámbito de los pilares durante el segundo periodo del Franquismo

Pilar	Definición
Parlamento	Se introdujo la votación de procuradores (2 por provincia) que se elegían mediante sufragio limitado, pero sin legitimidad democrática real.
Ejecutivo	La ley orgánica del Estado configuró una estructuración de poder que quedaba invalidada en la práctica por la figura del Generalísimo. La inercia institucional del anterior periodo seguía en cuanto a la toma de decisiones se refiere.

La lucha contra la corrupción en España (1939-2021): una visión neo-institucionalista

Poder judicial	La normativa declaraba la independencia judicial y la capacidad de juzgar al gobierno por sus actos de manera formal, pero no suponía una independencia real.
Organizaciones externas de control	Se modifica el Estatuto del Tribunal de Cuentas para fiscalizar las entidades paraestatales; aunque seguía la inercia de su conformación en el régimen franquista.
Agencias anticorrupción independientes	No existían estas figuras.
Servicio Público	La Administración Pública es reformada para funcionar como una organización burocrática tradicional. La idea de los promotores de la reforma era juridificarla y tecnificarla para que fuera útil al régimen y sirviera a los administrados. Su toma de decisiones siempre estuvo supeditada al ejecutivo franquista, pero utilizaba instrumentos del Derecho Administrativo para su funcionamiento.
Gobierno local	La Administración Local seguía teniendo una conformación definida por el gobierno central. Se busca profesionalizar su funcionamiento mediante el Instituto Local de la Administración Local. Se crearon órganos de tecnificación como las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Se aprobaron reglamentos de organización y funcionamiento y legislación de servicios. Se introdujo un sistema de representación por tercios que, de facto, estaba controlado por el gobernador civil.
Medios de Comunicación Libres e Independientes	Se relaja la censura previa y se sistematiza el secuestro de publicaciones. Sin embargo, se aplica el régimen sancionador anterior que lamina la independencia de los medios de comunicación.
Sociedad civil	Se aprueba la Ley 191/1964, de Asociaciones que abrió la posibilidad de crear organizaciones para la agrupación de objetivos sin incidencia política. También, se liberalizó la negociación sindical de forma parcial. Sin embargo, la Iglesia y la Falange Española y Tradicionalista de las JONS seguían siendo organizaciones preeminentes en el ámbito social español.
Sector privado corporativo	La economía empezó a liberalizarse, el tipo de cambio se estabilizó a través de depreciaciones realistas de la peseta y las barreras arancelarias y no arancelarias fueron racionalizadas para producir una apertura parcial de la economía. Entraron competidores extranjeros en el mercado español y el INI perdió su papel central en la economía. No obstante, las empresas españolas seguían disfrutando de un trato de favor por parte del régimen y fueron pieza fundamental de los esfuerzos por modernizar el sector productivo.
Actores y mecanismos internacionales	El proceso de apertura se magnificó y consolidó con la entrada de España en la ONU, la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La firma de acuerdos de cooperación con EEUU, junto con los acuerdos con la CEE dieron carta de naturaleza al régimen. Si bien, se condenaba España en materia democrática y de derechos humanos.
Otros instrumentos transversales	No existían

Fuente: elaboración propia.

Transición y democracia

La muerte del dictador, la descomposición institucional del régimen y la crisis económica fueron las coyunturas críticas que provocaron un proceso de transición a la democracia (Preston, 2018). La negociación entre élites se encuadró en un entorno institucional franquista que evolucionó durante todo el proceso. Sin embargo, se mantuvo el aparato administrativo (Arenilla Sáez, 2017; Juliá et al., 2003).

El cambio de régimen se concretó con la aprobación de la Constitución (1978). En esta se definió una división de poderes asimilable a la de una monarquía parlamentaria, el reconocimiento de derechos y libertades y el papel del Estado como proveedor del bienestar (Juliá et al., 2003). Más adelante, estas dinámicas se consolidaron con la entrada en la CE. La adhesión sirvió para modernizar la legislación mediante el acervo comunitario. Esto supuso la adopción de controles

en el gasto de los fondos comunitarios y la evaluación de políticas públicas, entre otras innovaciones (Bañón y Tamayo, 1997; Subirats, Gomà, 1998).

Las principales reformas se centraron durante la transición en la democratización del Estado. Dicha modernización en las estructuras del régimen se concretó en una división de poderes que disminuyó la arbitrariedad. Igualmente, la distribución territorial del poder generó nuevos contrapesos, pero también oportunidades para las tramas corruptas para aprovecharse del sistema. El gobierno del PSOE 1982-1996 se dedicó a la construcción del Estado del bienestar, al despliegue de la descentralización y la realización de una ligera reforma administrativa centrada en quitar el poder a los cuerpos y en modernizar el procedimiento administrativo. Asimismo, se realizaron esfuerzos para la modernización de la función pública (p.e. Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública), la gestión estratégica del gasto público, la aprobación de nuevas leyes de régimen jurídico (p.e. Ley 30/1992), la fijación de incompatibilidades y la descentralización. Se creó la Agencia Tributaria y se llevó a cabo la regulación de las bases de régimen local (Alba y Navarro, 2011; Arenilla Sáez, 2017; Bezes y Parrado, 2013; Parrado, 2008). Con el Partido Popular en el gobierno (1996-2004) se llevaron a cabo cambios en la estructura del gobierno estatal con la aprobación de la LOFAGE – Ley 6/1997 y la Ley del Gobierno). Sin embargo, el principal tema de este ejecutivo fue el control del gasto y la liberalización del sector público institucional. Asimismo, se encargó de aplicar la estabilidad presupuestaria, el déficit 0 y el uso de la contabilidad analítica para cumplir con los criterios de cohesión marcados por Bruselas (Bezes y Parrado, 2013; Parrado, 2008). También se impulsó el Plan Info XXI dedicado a la digitalización administrativa (Pardo-Beneyto, 2023). Además, se hicieron reformas para democratizar la Administración Local y mejorar su funcionamiento en 1999 y 2003 respectivamente.

Ambos gobiernos se dedicaron a reformar la actividad económica estatal mediante privatizaciones y liberalizaciones de sectores económicos para cumplir con la legislación europea. Esto, a su vez, fue utilizado para la venta de empresas tanto a multinacionales como a afines al partido gobernante (Preston, 2019).

El ejecutivo de Rodríguez-Zapatero (PSOE) -2004-2011- continuó la inercia de la trayectoria de las medidas anteriores en cuanto a la modernización se refiere. Se siguió con una lógica eficientista con la promulgación de la Ley de Agencias Estatales y se aprobaron sendos planes de modernización tecnológica (Plan Moderniza, Plan Avanza I y II). Estos últimos se concretaron legalmente en la Ley 11/2007 que buscó regular la relación de la ciudadanía con la Administración. También se ahondó en la calidad a través de las cartas de servicio (Real Decreto 951/2005) y se abogó por la aprobación de legislación sobre conflicto de intereses (Ley 5/2006) y un código de buen gobierno. Otro elemento de interés fue la aprobación del Estatuto Básico del Empleo Público que sirvió para minimizar prácticas poco íntegras en cuanto a la selección de personal, la introducción de la carrera profesional y la evaluación del desempeño. El ejecutivo profundizó en el reforzamiento del Estado del Bienestar a través de la ley de dependencia y la

La lucha contra la corrupción en España (1939-2021): una visión neo-institucionalista

descentralización político-administrativa. Sin embargo, en 2010 y 2011, tuvo que hacer frente a la gran crisis, lo que le obligó a realizar reformas de austeridad basadas en la reducción salarial, la congelación del empleo y la suspensión de la agencialización del Estado (Arenilla Sáez, 2017; Olmeda, Parrado, y Colino, 2017; Pardo-Beneyto, 2023).

En plena crisis, le sucedió el ejecutivo de Mariano Rajoy (PP) -2011-2018- que se dedicó a implementar medidas de austeridad. El Ministerio de Hacienda impuso una disciplina financiera estricta mediante la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Además, el ejecutivo siguió con la reducción de personal, limitando la tasa de reposición, ajustando los salarios y las condiciones de trabajo. También se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que propició el adelgazamiento del Estado y eliminar duplicidades y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal que promovió la sostenibilidad de las finanzas públicas (AIReF). La modernización tecnológica en el procedimiento fue reforzada con las leyes 39/2015 y 40/2015 de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El esfuerzo regenerador se materializó con la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Junto con estas normas se creó un Consejo de Transparencia y se obligó a las comunidades autónomas y entidades locales a la aprobación de medidas de esta naturaleza. Para el ámbito local, el gobierno aprobó la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que reforzó el control financiero y el papel de las instituciones (Arenilla Sáez, 2017; Olmeda et al., 2017).

Las principales reformas de Pedro Sánchez (2018-) para el refuerzo institucional fueron la aprobación del Plan España 2025 para la implementación de la inteligencia artificial en el ámbito de la Administración Pública y la Orden HFP/1030/2021 en el que se reconoce la necesidad de hacer un mapa de gestión de riesgos, la identificación de banderas rojas y la aprobación de un plan de medidas antifraude (Pardo-Beneyto, 2024).

Pese a todas estas medidas, la corrupción se circunscribe en la España democrática a varios ámbitos identificados: 1) la financiación ilegal de partidos a cambio de favores públicos; 2) el uso del urbanismo como fuente de lucro; 3) el clientelismo en las contrataciones públicas y la selección de personal y; 4) el nombramiento de personal directivo por confianza política (Jiménez-Sánchez, 2023; Ramió, 2017; Ramió y Alsina Burgués, 2016). A esto hay que sumar un problema de politización de la justicia, sobre todo en los órganos que han sido elegidos a través de cuotas partidistas (Bosch, 2022), problemas a la hora de implementar la fiscalización interna y la falta de transparencia en procedimientos como los convenios urbanísticos.

Todos estos comportamientos son tratados por autores como Nieto (1997) o Pradera (2014) como el efecto de la partitocracia en unas estructuras administrativas con una inercia institucional propia del régimen anterior. Los

partidos políticos, según su razonamiento, son organizaciones que colonizan las estructuras institucionales para maximizar su beneficio. Todo esto sirve, en última instancia, para salvaguardar su control institucional, mantener las relaciones con el empresariado y colocar a los partidarios.

Tabla 4: Cambios relevantes en los pilares en el periodo democrático

Pilar	Definición
Parlamento	Se instituye una auténtica división de poderes, dejando al parlamento la misión de fiscalizar al gobierno, la aprobación de normas y la validación del nombramiento del presidente del gobierno. Su conformación se produce a través de elecciones libres periódicas y cuenta con una comisión de cuentas.
Ejecutivo	El Consejo de Ministros es el encargado de llevar a cabo la acción del gobierno. En su seno cuenta con controles de gasto interno (secretarios generales y secretarios generales técnicos). Se articulan leyes de incompatibilidades, declaraciones de bienes y otros instrumentos para reforzar la integridad del ejecutivo
Poder judicial	El poder judicial se conforma como independiente respecto al ejecutivo y legislativo. Existen problemas de politización de la justicia en ámbitos superiores de la judicatura.
Organizaciones externas de control	El Tribunal de Cuentas se convierte en el máximo órgano de control externo contable junto a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.
Agencias anticorrupción independientes	Se crea una fiscalía anticorrupción y medios policiales para perseguir la corrupción. Se mejoran los controles a través de la promulgación de autoridades independientes como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (se replica también en las Comunidades Autónomas) y la AIREF para el control de la planificación económica.
Servicio Público	La Administración Pública se erigió sobre los principios del anterior régimen. Las reformas limitadas empezaron a realizarse a partir de los años 80 con la construcción del Estado de las Autonomías y la conformación de sus administraciones. Estas tuvieron un éxito limitado y fueron añadiéndose al diseño realizado durante el desarrollismo.
Gobierno local	El carácter democrático de los municipios no se consolidó hasta las elecciones locales de 1979 y la aprobación de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. Sin embargo, el poder local quedó en un segundo plano por la construcción del Estado Autonómico. Se implementan controles de gasto que complementan los existentes y se realizan dos reformas para profundizar en la democratización.
Medios de Comunicación Libres e Independientes	Se reconoce la libertad de expresión y la libertad de prensa. La ley de Transparencia fomenta el intercambio de información entre la sociedad y las instituciones. Se utilizan sistemas de rendición de cuentas.
Sociedad civil	El control social del régimen franquista en anteriores periodos ha supuesto que haya una sociedad civil débil. Esto se manifiesta, por ejemplo, en una afiliación a sindicatos baja.
Sector privado corporativo	Las empresas han tenido que lidiar con la apertura de la economía producida después de la transición a la democracia. Asimismo, se han racionalizado los antiguos monopolios públicos a través de la venta a empresas nacionales e internacionales. La mayoría de las empresas nacionalizadas fueron compradas por inversores extranjeros o adquiridas por el sector bancario español. En este sentido, se perpetuaron las élites de anteriores periodos con pocos cambios. Pese al haber interiorizado la legislación sobre la rendición de cuentas económica, social y medioambiental y el procurement, siguen existiendo problemas con la integridad de algunos miembros del sector privado.
Actores y mecanismos internacionales	La entrada de España en la Unión Europea supuso la apertura de cultura legalista española a valores como el de la eficiencia, el control y la evaluación de las políticas públicas. Asimismo, se produjo la integración económica a través de la entrada en el euro. Las instituciones europeas han sido un factor isomórfico para la evolución de los procedimientos administrativos, el fomento de la ética pública y la mejora de los controles públicos.

Otros instrumentos transversales	Se diseñan sistemas de medición de riesgos a través de mapas de gestión, la identificación de banderas rojas y la aprobación de un plan de medidas antifraude.
----------------------------------	--

Fuente: elaboración propia.

Discusión y conclusiones

El presente artículo ha realizado un estudio de la evolución institucional de España a través del SNI y sus pilares. Para ello, se ha utilizado el neo-institucionalismo histórico y conceptos básicos de la corrupción y la integridad. La metodología utilizada se ha basado en el análisis de hechos históricos y ha recogido los principales cambios producidos en cada uno de los pilares en tres periodos históricos. Tanto la inercia de la trayectoria como las coyunturas críticas y la forma en la que se asientan los cambios son relevantes para el estudio de la corrupción y la integridad a través de los pilares de los sistemas nacionales de integridad.

Así, respecto a la inercia de la trayectoria, la idea de que la institución es patrimonio del que gana es algo que siguió vigente durante el primer franquismo, el desarrollismo y la democracia (Comín, 2018; Rodríguez Barreira, 2018). Si bien la transición generó unos pilares para el SNI, todavía sigue presente la idea de que las instituciones sirven para maximizar beneficios individuales y partidistas (Preston, 2019; Bosch, 2022). Aunque en el desarrollismo se conformó una burocracia tecnocrática, se pasó de una impunidad absoluta a aprovechar las oportunidades de la apertura económica a través del legalismo (Sánchez, 2024). La dinámica se reforzó mediante la continuidad de la élite económica y bancaria. Asimismo, pese a que hubo una construcción sólida de los pilares del SNI en democracia, sigue perviviendo la idea de que hay una libre disposición de recursos. Dicha percepción es posible por la estrategia de los partidos políticos encaminada a la colonización de la propia Administración Pública para colocar a sus partidarios (Nieto, 1997; Pradera, 2014; Ramió, 2007). Pese a los esfuerzos institucionales, lo anterior explica la existencia de fenómenos como el clientelismo, los sobornos y la falta de neutralidad (Jiménez-Sánchez, 2023). Por todo esto, se puede afirmar que se cumple con la proposición 1.

En el primer franquismo las coyunturas críticas fueron resultado del colapso de la autarquía y la inutilidad de las instituciones fascistas del momento. Asimismo, el cambio de opinión de los EEUU respecto al papel de España en la guerra fría también generó una corriente para una pequeña apertura del país en aspectos como la economía y la participación en organismos internacionales, lo que supuso también el acceso a nuevas corrientes (Juliá et al., 2003; Preston, 2019). Dichos cambios llevaron a la modernización de política económica y a la conformación de una Administración Pública tecnocrática (Helsvig, 1999; Hofmann, 2023). El final del franquismo se conformó por el hundimiento de las instituciones con la muerte del dictador y una crisis galopante (Juliá et al., 2003). Sin embargo, la clase política apostó por una ruptura con el régimen anterior y una transición a la democracia que reconstruyó la mayoría de los pilares del SNI. Con la evolución democrática, se ha implementado reformas menores y que se han estratificado. La entrada en la CE

provocó una modernización de las instituciones administrativas y de la economía que fue abordada con reformas de diferentes gobiernos. Solo en el caso del gobierno de Mariano Rajoy las reformas se dieron para paliar los efectos de la crisis económica que actuó como una coyuntura crítica (Arenilla Sáez, 2017; Olmeda et al., 2017). En consecuencia, se puede afirmar que se cumple con la proposición 2.

Los cambios descritos en los anteriores párrafos dejan entrever la necesidad de contar con actores que impulsen los cambios en momentos en los que se producen las coyunturas críticas. Como se puede comprobar en el análisis, la evolución de la Administración Pública Española se ha dado mediante estratificación. Esto significa que se añadieron nuevas normas, lo que provocó una disolución en el ordenamiento jurídico vigente de ese momento. Otra forma de implementación es la deriva cuando solo se da una adopción formal de la norma. Esta se dio cuando el poder de veto del Movimiento, los empleados públicos o la clase política hicieron que no se aplicaran en la práctica. El desplazamiento solo se ha producido cuando ha habido una sustitución total de reglas, situación causada por la promulgación de la Constitución de 1978. En cuanto a la conversión, es un fenómeno propio del periodo desarrollista, ya que las reformas no contaron con suficiente apoyo en las instituciones franquistas. También se observa en el periodo democrático respecto al poder judicial y administrativo. Las evidencias confirman las proposiciones 3 y 4 (Juliá et al., 2003; Mahoney y Thelen, 2009).

Si una de las principales virtudes del estudio es el explicar la variación de los pilares de los sistemas nacionales de integridad durante 82 años, este enfoque es también una de sus debilidades, ya que no ha permitido ampliar con detalle los principales instrumentos de control de la corrupción y sus objetivos. Esto es algo que se debe tener en cuenta para futuras investigaciones para incidir, de forma micro, en cada uno de los periodos históricos estudiados.

Financiación

Este artículo se enmarca en el proyecto titulado «Los sistemas de gestión de la integridad en el ámbito local de la Comunitat Valenciana (2015-2022): diagnóstico, retos y experiencias (GESINLOC)», con referencia CIGE/2022/127. El proyecto ha sido subvencionado por la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo de la Generalitat Valenciana.

Bibliografía

Alba, C. R. y Navarro, C. (2011). Administrative tradition and reforms in Spain: Adaptation versus innovation. *Public Administration*, 89(3), 783–800. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01886.x>

La lucha contra la corrupción en España (1939-2021): una visión neo-institucionalista

Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *methaodos. revista de ciencias sociales*, 5(2). <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>

Bañón, R. y Tamayo, M. (1997). The transformation of the central administration in Spanish intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 27, 85–114. Recuperado de: <https://academic.oup.com/publius/article/27/4/85/1864624>

Beltrán Villalva, M. (1994). Política y administración bajo el franquismo: la reforma administrativa y los planes de desarrollo (Estudio/Working Paper 1994/53). Madrid. Recuperado de: https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2008/1921/pdf/1994_53_es.pdf

Bezes, P. y Parrado, S. (2013). Trajectories of administrative reform: Institutions, timing and choices in France and Spain. *West European Politics*, 36(1), 22–50. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.742735>

Bosch, J. (2022). *La patria en la cartera: pasado y presente de la corrupción en España*. Barcelona: Planeta.

Camps, V. (2019). *Virtudes públicas: por una ética pública, optimista y feminista*. Barcelona: Arpa.

Collier, R. B. y Collier, D. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame Press.

Comín, F. y Vallejo Pousada, R. (2012). La reforma tributaria de 1957 en las Cortes franquistas. *Investigaciones de Historia Económica*, 8(3), 154–163. <https://doi.org/10.1016/j.ihe.2011.10.004>

Comín, F. (2018). Presupuesto y corrupción en la España contemporánea (1808–2017): lecciones de la historia. En B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (eds.), *La corrupción política en la España contemporánea* (pp. 81–110). Barcelona: Marcial Pons.

Cotarelo, R. (2010). *La política en la era de Internet*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Cotarelo, R. (2011). *Memoria del franquismo*. Madrid: Akal.

De Graaf, G. (2007). Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1/2), 39–86. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/41288282>

Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997). The 'Perverse Effects' of political corruption. *Political Studies*, 45, 516–538.

Dimaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. En L. G. Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment* (pp. 3–21). Cambridge: Ballinger Publishing Co.

Eisenhardt, K. M. (1988). Agency- and institutional-theory explanations: The case of retail sales compensation. *Academy of Management Journal*, 31(3), 488–511. <https://doi.org/10.2307/256457>

Engels, J. I. (2019). La nueva historia de la corrupción. *Ayer*, 115(3), 23–49.

Fernández-Alberto, J. (2018). *Anti-sistema*. Madrid: La Catarata.

Greenwood, R., Oliver, C., Lawrence, T. y Meyer, R. (2018). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. <https://doi.org/10.4135/9781526415066>

Heidenheimer, A. (2002). Perspectives on the perception of corruption. En A. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (pp. 141–155). New Brunswick: Transaction Publishers.

Helsvig, K. (1999). La reforma administrativa de los sesenta y la transición democrática. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15, 83–93.

Hofmann, A. C. (2023). Administrative authoritarianism, demobilised society: Laureano López Rodó and the roots of Francoist developmentalism. *Historia y Política*, 50, 277–309. <https://doi.org/10.18042/hp.50.10>

Huberts, L. (2014). *The integrity of governance: What it is, what we know, what is done, and where to go*. Brussels: IIAS – International Instituto of Administrative Sciences.

Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics y Society*, 26(1), 5–34. <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>

Jefatura del Estado (1942). Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas.

Jiménez-Sánchez, F. (2023). Crisis and corruption in Spain: Improving the quality of governance to fight corruption. *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 32(1), 1–14. <https://doi.org/10.26650/siyasal.2023.32.1249638>

Juliá, S., García Delgado, J. L., Jiménez, J. C. y Fusi, J. P. (2003). *La España del siglo XX*. Barcelona: Marcial Pons.

La lucha contra la corrupción en España (1939-2021): una visión neo-institucionalista

Kickert, W. (2011). Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, 89(3), 801–818. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01862.x>

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

Klitgaard, R. y Light, P. C. (2005). *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*. Santa Monica: RAND Corporation.

Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66–94. <https://doi.org/10.1177/0010414088021001004>

Maesschalck, J., Hoekstra, A. y van Montfort, A. (2024). Integrity management systems. En M. Kaptein (ed.), *Research Handbook on Organisational Integrity* (pp. 542–557). Edward Elgar Publishing.

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29.

Mahoney, J. y Thelen, K. (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.

March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. [Datos de revista incompletos], 78(3), 734–749.

Nieto, A. (1997). La democracia corrompida. *Cuadernos del Sureste*, 11, 92–103.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Olmeda, J. A., Parrado, S. y Colino, C. (2017). *Las administraciones públicas en España*. València: Tirant lo Blanch.

Pardo-Beneyto, G. (2023). *La innovación y modernización administrativa en el ámbito local español*. A Coruña: Editorial Colex.

Pardo-Beneyto, G. (2024). El isomorfismo institucional en la aplicación de políticas de gestión de la integridad: la comparación entre los casos de Madrid y Valencia. En M. Á. Abellán-López, G. Pardo-Beneyto y Á. Quinto-Abellán (eds.), *Gobernanza democrática y ciudadanía global: retos y nuevas competencias en las sociedades contemporáneas* (pp. 167–186). Madrid: La Catarata.

Pardo-Beneyto, G. y Abellán-López, M. Á. (2025). Políticas institucionales holísticas para luchar contra la corrupción: una propuesta analítica-integradora. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. <https://doi.org/10.24965/gapp.11477>

Parrado, S. (2008). Failed policies but institutional innovation through «layering» and «diffusion» in Spanish central administration. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 230–252. <https://doi.org/10.1108/09513550810855672>

Payne, S. G. (1987). *El régimen de Franco (1939–1975)*. Madrid: Alianza Editorial.

Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The “new institutionalism”*. Cheltenham: Edward Elgar.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.

Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlín: Transparencia Internacional.

Pradera, J. (2014). *Corrupción y política: los costes de la democracia*. Galaxia Gutenberg.

Preston, P. (2014). *La política de la venganza: el fascismo y el militarismo en la España del siglo XX*. Barcelona: Península.

Preston, P. (2018). *El triunfo de la democracia en España*. Madrid: Debate.

Preston, P. (2019). *Un pueblo traicionado: España de 1874 a nuestros días. Corrupción, incompetencia política y división social*. Barcelona: Debate.

Ramió, C. (2017). *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: La Catarata.

Ramió, C. y Alsina Burgués, V. (2016). Relación entre directivos políticos y directivos. *ICE*, (891), 45–60.

Robles Egea, A. (1996). Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la España del siglo XX. En A. Robles Egea (ed.), *Política en penumbra* (pp. 229–252). Madrid: Siglo XXI.

Rodríguez Barreira, Ó. (2018). La dictadura franquista: 1939–1975. En J. Álvarez Junco y A. Shubert (eds.), *Nueva historia de la España contemporánea (1808–2018)* (pp. 183–209). Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Rohr, J. (2017). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values* (2.^a ed.). Routledge.

La lucha contra la corrupción en España (1939-2021): una visión neo-institucionalista

Sánchez, C. (2024). *Capitalismo de amiguetes*. Madrid: Harper Collins.

Sánchez Recio, G. (2016). O corporativismo na ditadura franquista. En A. Costa Pinto y F. Palomares Martinho (eds.), *A vaga corporativa: corporativismo e ditaduras na Europa e na América Latina* (pp. 129–146). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Prentice Hall.

Sesma Landrín, N. (2006). ¿Franquismo, Estado de derecho? Notas sobre la renovación del lenguaje político de la dictadura durante los años 60. *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, (5), 45–58.

Six, F. y Lawton, A. (2013). Pour une théorie sur les systèmes d'intégrité: une approche configurationnelle. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 79(4), 687–708.

Steinberg (1997). *Helping Countries Combat Corruption*. Recuperado de: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/pdf/Helping-Countries-Combat-Corruption-The-Role-of-the-World-Bank.pdf>

Steinmo, S. (2013). Institucionalismo histórico. En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista* (pp. 131–152). Madrid: Akal.

Subirats, J. y Gomà, R. (eds.) (1998). *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

Sudrià, C. (2018). Empresa, economía y corrupción. Algunas reflexiones. En B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (eds.), *La corrupción política en la España contemporánea*. Barcelona: Marcial Pons.

Thelen, K. (2003). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 208–240). Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, K. (2009). Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), 471–498. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>

Thelen, K. y Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. En *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1–32). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125>

Thompson, D. F. (2018). Theories of institutional corruption. *Annual Review of Political Science*, 21, 495–513. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117>

Townson, N. (2018). El controvertido camino hacia la modernización. En J. Álvarez Junco y A. Shubert (eds.), *Nueva historia de la España contemporánea (1808–2018)* (pp. 134–166). Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Villoria, M. (2013). Corrupción pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, 159–167.

Villoria, M. (2021). *Ética pública en el siglo XXI*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Viñas, Á. (2018). Hambre, corrupción y sobornos en el primer franquismo (1939–1959). En B. de Riquer, J. L. Pérez Francesch, G. Rubí, L. F. Toledano y O. Luján (eds.), *La corrupción política en la España contemporánea* (pp. 143–173). Barcelona: Marcial Pons.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.

Recibido: 02/03/2026

Evaluated: 05/05/2026

Versión Final: 20/05/2026