

PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

Fernando JIMÉNEZ
Manuel VILLORIA

1. ¿CÓMO MEDIMOS LA CORRUPCIÓN?

COMO sucede con la gran mayoría de las actividades delictivas, también la corrupción es una práctica social oculta y, como tal, difícil de percibir, medir y cuantificar. Sucede, además, como ha advertido el Consejo de Europa en sus evaluaciones sobre el problema de la corrupción en España, que en nuestro país carecemos de estadísticas oficiales sobre la incidencia de este fenómeno (aunque se trate tan sólo de su vertiente más claramente delictiva) y es muy escasa la investigación sobre el mismo. Sólo podemos, por tanto, aproximarnos a este fenómeno por vías indirectas. En este texto atenderemos a los indicadores existentes sobre el grado de percepción de la corrupción en España.

Hay dos maneras posibles de medir la percepción sobre el grado de corrupción que hay en un país: preguntarle directamente a los ciudadanos de ese país o confiar en las opiniones de algunos individuos que por razones profesionales y de experiencia están especialmente bien dotados para efectuar un juicio como éste. Prestaremos atención a indicadores de ambos tipos. El indicador más fiable construido a partir de las opiniones de expertos y analistas (nacionales y extranjeros con conocimientos sobre el país de que se trate) es el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional, una ONG consagrada a la lucha contra la corrupción en el mundo fundada en 1993.

Los CPIs de Transparencia Internacional se publican anualmente y combinan diversas encuestas realizadas a informantes especialmente valiosos (como hombres de negocios nacionales y extranjeros –residentes y no residentes en el país en cuestión y de empresas nacionales y extranjeras– y diplomáticos de embajadas extranjeras) con informes de expertos (como el equipo de analistas de *The Economist*, p. ej.). El índice varía de 0 a 10, siendo 0 para países absolutamente corruptos y 10 para los plenamente limpios.

Veamos, a continuación, algunos datos referidos a España del Índice de Percepción de Corrupción (1). Empezaremos con el Índice de 2005 (*vid.* Tabla 1). Como se puede comprobar, España está situada en el lugar 23 de 158 países. Su

(1) Se utilizarán datos de los 30 primeros países, es decir, de los 30 países menos corruptos del mundo.

puntuación es 7, y es superada en tres décimas por Chile o Japón, aun cuando supera en dos puntos a Italia.

TABLA 1
CPI 2005

| Rango de País | País / Territorio | Puntuación del IPC 2005* | Rango de confiabilidad** | Encuestas utilizadas*** |
|---------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 1 | Islandia | 9,7 | 9,5 - 9,7 | 8 |
| 2 | Finlandia | 9,6 | 9,5 - 9,7 | 9 |
| | Nueva Zelanda | 9,6 | 9,5 - 9,7 | 9 |
| 4 | Dinamarca | 9,5 | 9,3 - 9,6 | 10 |
| 5 | Singapur | 9,4 | 9,3 - 9,5 | 12 |
| 6 | Suecia | 9,2 | 9,0 - 9,3 | 10 |
| 7 | Suiza | 9,1 | 8,9 - 9,2 | 9 |
| 8 | Noruega | 8,9 | 8,5 - 9,1 | 9 |
| 9 | Australia | 8,8 | 8,4 - 9,1 | 13 |
| 10 | Austria | 8,7 | 8,4 - 9,0 | 9 |
| 11 | Holanda | 8,6 | 8,3 - 8,9 | 9 |
| | Reino Unido | 8,6 | 8,3 - 8,8 | 11 |
| 13 | Luxemburgo | 8,5 | 8,1 - 8,9 | 8 |
| 14 | Canadá | 8,4 | 7,9 - 8,8 | 11 |
| 15 | Hong Kong | 8,3 | 7,7 - 8,7 | 12 |
| 16 | Alemania | 8,2 | 7,9 - 8,5 | 10 |
| 17 | Estados Unidos | 7,6 | 7,0 - 8,0 | 12 |
| 18 | Francia | 7,5 | 7,0 - 7,8 | 11 |
| 19 | Bélgica | 7,4 | 6,9 - 7,9 | 9 |
| | Irlanda | 7,4 | 6,9 - 7,9 | 10 |
| 21 | Chile | 7,3 | 6,8 - 7,7 | 10 |
| | Japón | 7,3 | 6,7 - 7,8 | 14 |
| 23 | España | 7,0 | 6,6 - 7,4 | 10 |
| 24 | Barbados | 6,9 | 5,7 - 7,3 | 3 |
| 25 | Malta | 6,6 | 5,4 - 7,7 | 5 |
| 26 | Portugal | 6,5 | 5,9 - 7,1 | 9 |
| 27 | Estonia | 6,4 | 6,0 - 7,0 | 11 |
| 28 | Israel | 6,3 | 5,7 - 6,9 | 10 |
| | Omán | 6,3 | 5,2 - 7,3 | 5 |
| 30 | Emiratos Árabes Unidos | 6,2 | 5,3 - 7,1 | 6 |

Fuente: Transparency internacional.

Veamos, a continuación, la situación correspondiente a 2006:

TABLA 2
CPI 2006

| Rango del país | País/Territorio | Puntuación del IPC 2006* | Rango de confiabilidad** | Encuestas utilizadas*** |
|----------------|-----------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 1 | Finlandia | 9,6 | 9,4 - 9,7 | 7 |
| | Islandia | 9,6 | 9,5 - 9,7 | 6 |
| | Nueva Zelanda | 9,6 | 9,4 - 9,6 | 7 |
| 4 | Dinamarca | 9,5 | 9,4 - 9,6 | 7 |
| 5 | Singapur | 9,4 | 9,2 - 9,5 | 9 |
| 6 | Suecia | 9,2 | 9,0 - 9,3 | 7 |
| 7 | Suiza | 9,1 | 8,9 - 9,2 | 7 |
| 8 | Noruega | 8,8 | 8,4 - 9,1 | 7 |
| 9 | Australia | 8,7 | 8,3 - 9,0 | 8 |
| | Holanda | 8,7 | 8,3 - 9,0 | 7 |
| 11 | Austria | 8,6 | 8,2 - 8,9 | 7 |
| | Luxemburgo | 8,6 | 8,1 - 9,0 | 6 |
| | Reino Unido | 8,6 | 8,2 - 8,9 | 7 |
| 14 | Canadá | 8,5 | 8,0 - 8,9 | 7 |
| 15 | Hong Kong | 8,3 | 7,7 - 8,8 | 9 |
| 16 | Alemania | 8,0 | 7,8 - 8,4 | 7 |
| 17 | Japón | 7,6 | 7,0 - 8,1 | 9 |
| 18 | Francia | 7,4 | 6,7 - 7,8 | 7 |
| | Irlanda | 7,4 | 6,7 - 7,9 | 7 |
| 20 | Bélgica | 7,3 | 6,6 - 7,9 | 7 |
| | Chile | 7,3 | 6,6 - 7,6 | 7 |
| | Estados Unidos | 7,3 | 6,6 - 7,8 | 8 |
| 23 | España | 6,8 | 6,3 - 7,2 | 7 |
| 24 | Barbados | 6,7 | 6,0 - 7,2 | 4 |
| | Estonia | 6,7 | 6,1 - 7,4 | 8 |
| 26 | Macao | 6,6 | 5,4 - 7,1 | 3 |
| | Portugal | 6,6 | 5,9 - 7,3 | 7 |
| 28 | Malta | 6,4 | 5,4 - 7,3 | 4 |
| | Eslovenia | 6,4 | 5,7 - 7,0 | 8 |
| | Uruguay | 6,4 | 5,9 - 7,0 | 5 |

Fuente: Transparency internacional.

Y, en 2007, la situación era la siguiente:

TABLA 3
CPI 2007

| Rango del país | País/Territorio | Puntuación del IPC 2007 | Rango de confiabilidad* | Encuestas utilizadas** |
|----------------|------------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| 1 | Nueva Zelanda | 9,4 | 9,2 - 9,6 | 6 |
| 1 | Dinamarca | 9,4 | 9,2 - 9,6 | 6 |
| 1 | Finlandia | 9,4 | 9,2 - 9,6 | 6 |
| 4 | Singapur | 9,3 | 9,0 - 9,5 | 9 |
| 4 | Suecia | 9,3 | 9,1 - 9,4 | 6 |
| 6 | Islandia | 9,2 | 8,3 - 9,6 | 6 |
| 7 | Holanda | 9,0 | 8,8 - 9,2 | 6 |
| 7 | Suiza | 9,0 | 8,8 - 9,2 | 6 |
| 9 | Noruega | 8,7 | 8,0 - 9,2 | 6 |
| 9 | Canadá | 8,7 | 8,3 - 9,1 | 6 |
| 11 | Australia | 8,6 | 8,1 - 9,0 | 8 |
| 12 | Luxemburgo | 8,4 | 7,7 - 8,7 | 5 |
| 12 | Reino Unido | 8,4 | 7,9 - 8,9 | 6 |
| 14 | Hong Kong | 8,3 | 7,6 - 8,8 | 8 |
| 15 | Austria | 8,1 | 7,5 - 8,7 | 6 |
| 16 | Alemania | 7,8 | 7,3 - 8,4 | 6 |
| 17 | Japón | 7,5 | 7,1 - 8,0 | 8 |
| 17 | Irlanda | 7,5 | 7,3 - 7,7 | 6 |
| 19 | Francia | 7,3 | 6,9 - 7,8 | 6 |
| 20 | Estados Unidos | 7,2 | 6,5 - 7,6 | 8 |
| 21 | Bélgica | 7,1 | 7,1 - 7,1 | 6 |
| 22 | Chile | 7,0 | 6,5 - 7,4 | 7 |
| 23 | Barbados | 6,9 | 6,6 - 7,1 | 4 |
| 24 | Santa Lucía | 6,8 | 6,1 - 7,1 | 3 |
| 25 | Uruguay | 6,7 | 6,4 - 7,0 | 5 |
| 25 | España | 6,7 | 6,2 - 7,0 | 6 |
| 27 | Eslovenia | 6,6 | 6,1 - 6,9 | 8 |
| 28 | Estonia | 6,5 | 6,0 - 7,0 | 8 |
| 28 | Portugal | 6,5 | 5,8 - 7,2 | 6 |
| 30 | Israel | 6,1 | 5,6 - 6,7 | 6 |
| 30 | San Vicente y Las Granadinas | 6,1 | 4,0 - 7,1 | 3 |

Fuente: Transparency internacional.

Como se puede comprobar, España, en 2007, ha sido superada por Uruguay y sigue bajando en la puntuación, es decir subiendo en la percepción de corrupción. Con estos datos de 2006 y 2007 se quiebra una tendencia que era en general muy positiva (como se puede comprobar en la Tabla 4) y que nos situaba, desde 1996, en una mejora casi permanente y, desde el año 2000, en una puntuación de 7, con una pequeña excepción en 2003, que se descendió a 6,9.

TABLA 4

España en el CPI de Transparencia Internacional 1995-2007

| Puntos | Año | Variación* | Puesto ranking | Núm. Países | Núm. Estudios |
|--------|------|------------|----------------|-------------|---------------|
| 6,7 | 2007 | 6,2-7,0 | 25º | 179 | 6 |
| 6,8 | 2006 | 6,3-7,2 | 23º | 163 | 7 |
| 7,0 | 2005 | 6,6-7,4 | 23º | 159 | 10 |
| 7,1 | 2004 | 6,7-7,4 | 22º | 146 | 11 |
| 6,9 | 2003 | 5,2-7,8 | 23º | 133 | 11 |
| 7,1 | 2002 | 5,2-8,9 | 20º | 102 | 10 |
| 7,0 | 2001 | 5,8-8,1 | 22º | 91 | 8 |
| 7,0 | 2000 | 5,9-8,0 | 20º | 90 | 8 |
| 6,6 | 1999 | s.d. 0,7 | 22º | 99 | 10 |
| 6,1 | 1998 | s.d. 1,3 | 23º | 85 | 10 |
| 5,9 | 1997 | s.d. 1,82 | 24º | 52 | 6 |
| 4,31 | 1996 | s.d. 2,48 | 32º | 54 | 6 |
| 4,35 | 1995 | s.d. 2,57 | 26º | 41 | 4 |

Fuente: Transparency Internacional y elaboración propia.

Hasta 1999 la variación en las puntuaciones de los diversos estudios empleados se media en desviación típica. Desde 2000 aparece el rango).

Cuando comparamos estos datos con los que ofrecen las encuestas de opinión pública hechas a la población española en general, encontramos algunas coincidencias (especialmente cuando consideramos la evolución de la preocupación pública por la corrupción en relación con otros problemas sociales) y también algunas diferencias. En concreto, por lo que se refiere a estas últimas, los sondeos ofrecen una imagen mucho más preocupante que la sugerida por los CPIs de Transparencia Internacional. Lo vamos a ver en las dos próximas secciones empezando por las diferencias. Antes, no obstante, hay que señalar que carecemos en España de una serie consistente de indicadores sobre el problema de la corrupción política. Probablemente este hecho ya sea suficientemente evidente por sí mismo del escaso interés de la sociedad española en general y, especialmente, de las autoridades y las instituciones académicas y culturales públicas y privadas, hacia el problema de la corrupción a pesar de las gravísimas consecuencias que este fenómeno puede tener sobre la legitimidad del sistema democrático y sobre la calidad de su funcionamiento en la práctica. Con lo que sí es posible contar es con un conjunto de datos sueltos que ya son lo bastante contundentes por sí solos como para que les prestemos atención.

2. LA PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA CORRUPCIÓN

Los datos disponibles evidencian las profundas sospechas de la población española sobre la gravedad y extensión del problema de la corrupción. Y estas sospechas se extienden claramente más allá de la primera mitad de los años 90 cuando la avalancha de escándalos de esos años colocó a la corrupción en un lugar muy destacado de la agenda pública de los españoles como comprobaremos con las tablas siguientes.

TABLA 5

Indicadores sobre la gravedad de la corrupción

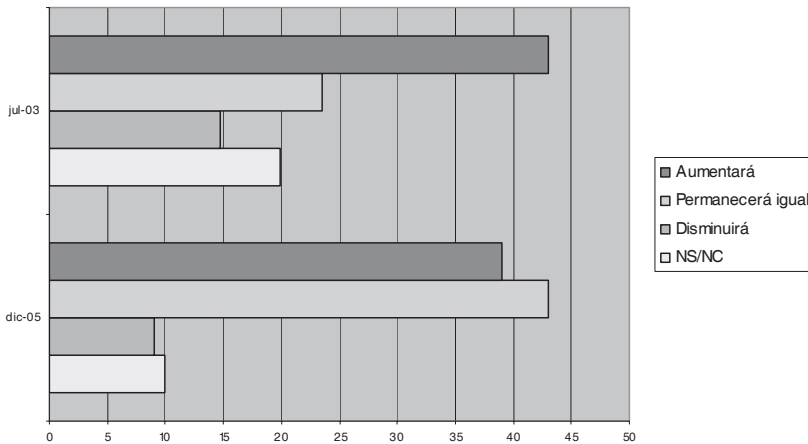
| |
|---|
| Abril 1992: el 85 por 100 de todos los encuestados pensaban que había mucha (39 por 100) o bastante (46 por 100) corrupción en España. (Demoscopia, barómetro Primavera 92.) |
| Noviembre 1992: el 75 por 100 de todos los encuestados estaban de acuerdo o muy de acuerdo con la frase: «El nivel de la corrupción en España es intolerable». (Cires, estudio 21.) |
| Mayo 1993: el 88 por 100 pensaba que había mucha (44,7 por 100) o bastante (43,4 por 100) corrupción. (Data, estudio CNEP.) |
| Diciembre 1997: el 92,3 por 100 pensaba que la corrupción era un problema bastante (40,9 por 100) o muy serio (51,4 por 100). (Estudio CIS 2270.) |
| Diciembre 1998: la mitad de los encuestados (50,1 por 100) pensaba que la corrupción había aumentado mucho (24 por 100) o bastante (26,1 por 100) durante el último año. (Estudio CIS 2312.) |
| Julio 2003: el 74,4 por 100 de los españoles afirmaba que la corrupción afectaba «muy significativamente» a la vida política. (Barómetro Global de la Corrupción, 2003*.) |
| Diciembre 2005: el 48 por 100 de los encuestados en España pensaba que la corrupción había aumentado mucho (29 por 100) o un poco (19 por 100) durante los últimos tres años. (Barómetro Global de la Corrupción, 2005*.) |
| Diciembre 2006: el 76 por 100 de los encuestados piensa que la corrupción ha aumentado. (Sigma Dos, <i>El Mundo</i> , 11 de enero de 2007.) |

TABLA 6

Indicadores sobre la extensión de la corrupción en las Administraciones Públicas

| |
|---|
| Octubre 2004: el 52,8 por 100 detectaba una extendida incidencia de la corrupción en la Administración pública (un 3,2 por 100 afirmaba que «casi todo el mundo estaba implicado en corrupción»; un 17,7 por 100 señalaba que los implicados eran «una gran cantidad de gente»; y un 31,9 por 100 señalaba que «los corruptos no son tan pocos»). (Estudio CIS 2575.) |
| Octubre 2005: A la pregunta sobre qué porcentaje de funcionarios públicos creía el entrevistado que eran corruptos, el porcentaje medio de todas las respuestas alcanzaba el 32,74 por 100. (Estudio CIS 2620.) |
| Diciembre 2006: el 53,3 por 100 cree que en el ayuntamiento de la ciudad donde vive hay corrupción. (Sigma Dos, <i>El Mundo</i> , 11 de enero de 2007.) |
| Enero 2007: el 51,9 por 100 considera que «bastantes» (34,6 por 100) o «casi todos» los políticos están implicados en cuestiones de corrupción en España. (Estudio CIS 2671.) |
| Enero 2007: el 34,3 por 100 considera que «bastantes» o «casi todos» los funcionarios públicos están implicados en cuestiones de corrupción en España. (Estudio CIS 2671.) |

GRÁFICO 1

Expectativas sobre la incidencia futura de la corrupción en 2003 y 2005

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2003 y 2005.

No obstante, algún otro dato de los Barómetros de Transparencia Internacional deja claro que la experiencia directa de los ciudadanos españoles con alguna de las manifestaciones más incontestables de la corrupción como el pago de sobornos es, como cabría esperar en un país como el nuestro, prácticamente nula, situándose al mismo nivel que en el resto de países occidentales, y no sobrepasando en ninguna edición el 2 por 100 la cifra de encuestados que dicen haber tenido tal experiencia (*vid.* tabla 7). O de acuerdo con el estudio 2671 del CIS (de enero de 2007), el 89,3 por 100 de los encuestados dice que «nunca» han encontrado ellos mismos o algún familiar cercano un funcionario que les haya insinuado o pedido algún favor o soborno a cambio de algún servicio.

TABLA 7

Porcentaje de personas que reconocieron haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España en los años 2004, 2005 y 2006

| Año | Porcentaje | | |
|------|---------------|---------------|-------|
| | Sí han pagado | No han pagado | ns/nc |
| 2004 | 2 | 97 | 1 |
| 2005 | 0 | 96 | 4 |
| 2006 | 2 | 98 | – |

En general, frente a las percepciones, la experiencia directa de los ciudadanos españoles con la manifestación más explícita de corrupción, como el pago de sobornos, es muy baja, del mismo modo que en el resto de países de la Unión Europea con alguna excepción, como la República Checa o Grecia. La Tabla 8 recoge estos datos.

TABLA 8

Porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y países de Europa Occidental

| UE y resto de Europa occidental | Porcentaje | |
|---------------------------------|------------|----|
| | 2 | 98 |
| Austria | 2 | 98 |
| República Checa | 17 | 83 |
| Dinamarca | 2 | 98 |
| Finlandia | 1 | 99 |
| Francia | 2 | 98 |
| Alemania | 2 | 98 |
| Grecia | 17 | 83 |
| Islandia | 2 | 98 |
| Luxemburgo | 6 | 94 |
| Países Bajos | 2 | 98 |
| Noruega | 2 | 98 |
| Polonia | 5 | 94 |
| Portugal | 2 | 98 |
| España | 2 | 98 |
| Suecia | 1 | 99 |
| Suiza | 1 | 99 |
| Reino Unido | 2 | 98 |

En consecuencia, no puede hablarse de una elevada corrupción centrada en el soborno en España, como parecerían apuntar ciertos datos de percepción ciudadana. Lo que sí existe es una separación entre percepción y realidad, al menos en relación con el soborno. Para apoyar esta afirmación véanse los siguientes datos relativos a cómo se percibe el impacto de la corrupción en una serie de sectores e instituciones (las puntuaciones inferiores a 3 indican una percepción positiva del sector y las superiores a 3 negativa):

TABLA 9

Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones

| ¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/territorio por la corrupción? (1: nada corrupto, ... 5: muy corrupto) | Partidos políticos | Parlamento / Asamblea legislativa | Negocios / sector privado | Policía | Sistema legal / Judicial | Medios de comunicación | Hacienda | Servicios médicos | Sistema educativo | Ejército | Servicios públicos | Servicio de registro y permisos | ONG | Entidades religiosas |
|--|--------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------|--------------------------|------------------------|----------|-------------------|-------------------|----------|--------------------|---------------------------------|-----|----------------------|
| Total muestra (todos los 62 países de la encuesta). | 4,0 | 3,7 | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,3 | 3,3 | 3,1 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 2,9 | 2,9 | 2,8 |

| ¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/territorio por la corrupción? (1: nada corrupto, ... 5: muy corrupto) | Partidos políticos | Parlamento / Asamblea legislativa | Negocios / sector privado | Policía | Sistema legal / Judicial | Medios de comunicación | Hacienda | Servicios médicos | Sistema educativo | Ejército | Servicios públicos | Servicio de registro y permisos | ONG | Entidades religiosas |
|--|--------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------|--------------------------|------------------------|----------|-------------------|-------------------|----------|--------------------|---------------------------------|-----|----------------------|
| UE y resto de Europa occidental | 3,7 | 3,2 | 3,4 | 2,7 | 2,9 | 3,2 | 2,7 | 2,6 | 2,3 | 2,5 | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,7 |
| Austria | 3,3 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 2,5 | 2,4 | 2,6 | 2,4 | 2,7 | 2,4 | 2,6 |
| República Checa | 3,7 | 3,4 | 3,4 | 3,8 | 3,5 | 2,9 | 2,6 | 3,2 | 2,8 | 2,8 | 2,6 | 3,4 | 2,5 | 2,2 |
| Dinamarca | 2,5 | 2,1 | 2,7 | 1,8 | 1,7 | 2,5 | 1,6 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 2,3 | 2,4 |
| Finlandia | 3,0 | 2,6 | 2,8 | 1,8 | 2,1 | 2,9 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 2,3 | 1,7 | 2,3 | 2,4 |
| Francia | 3,8 | 3,2 | 3,6 | 2,8 | 2,9 | 3,3 | 2,3 | 2,1 | 2,0 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,7 |
| Alemania | 3,7 | 3,1 | 3,5 | 2,3 | 2,5 | 3,1 | 2,4 | 2,6 | 2,2 | 2,5 | 2,8 | 2,0 | 2,8 | 2,6 |
| Grecia | 3,9 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,6 | 3,8 | 3,7 | 3,5 | 2,8 | 2,6 | 3,1 | 2,4 | 2,7 | 3,1 |
| Islandia | 3,4 | 2,7 | 3,3 | 2,3 | 2,5 | 3,0 | 1,9 | 2,3 | 2,0 | - | 2,5 | 1,9 | 2,3 | 2,3 |
| Italia | 4,0 | 3,3 | 3,5 | 2,4 | 3,2 | 3,3 | 3,4 | 3,2 | 2,3 | 2,4 | 2,7 | 3,2 | 2,3 | 2,4 |
| España | 3,9 | 3,3 | 3,7 | 2,9 | 3,1 | 3,4 | 3,1 | 2,3 | 2,3 | 2,7 | 2,9 | 3,4 | 2,4 | 3,0 |
| Luxemburgo | 3,0 | 2,6 | 3,0 | 2,4 | 2,5 | 2,9 | 2,3 | 2,0 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,0 | 2,3 | 2,7 |
| Países Bajos | 3,1 | 2,9 | 3,3 | 2,9 | 2,7 | 3,1 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,6 | 2,9 | 2,5 | 2,9 | 2,7 |
| Noruega | 3,0 | 2,6 | 3,5 | 2,3 | 2,3 | 3,2 | 2,0 | 2,6 | 2,2 | 3,1 | 2,7 | 1,9 | 3,0 | 3,3 |
| Polonia | 4,0 | 3,9 | 3,9 | 3,7 | 3,8 | 3,3 | 3,1 | 3,9 | 3,1 | 3,1 | 2,7 | 3,2 | 3,3 | 3,0 |
| Portugal | 3,9 | 3,3 | 3,8 | 3,3 | 3,4 | 3,1 | 3,6 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,8 | 2,7 | 2,9 | 2,8 |
| Suecia | 2,8 | 2,4 | 2,8 | 2,2 | 2,2 | 2,8 | 1,8 | 2,1 | 1,8 | 2,1 | 2,4 | 1,9 | 2,1 | 2,5 |
| Suiza | 3,0 | 2,6 | 2,9 | 2,2 | 2,3 | 2,9 | 2,5 | 2,2 | 1,9 | 2,4 | 2,2 | 2,0 | 2,4 | 2,5 |
| Reino Unido | 3,7 | 3,4 | 3,1 | 3,0 | 3,2 | 3,4 | 2,8 | 2,4 | 2,4 | 2,5 | 2,7 | 2,3 | 2,6 | 2,8 |

La situación de España, además, expresa un empeoramiento con respecto al año 2005, en su conjunto, pero sobre todo en relación a la clase política y empresarial, así los datos de España en 2005-2006 son:

TABLA 10
Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones
en España 2005-2006

| ¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/territorio por la corrupción? (1: nada corrupto, ... 5: muy corrupto) | Partidos políticos | Parlamento / Asamblea legislativa | Negocios / sector privado | Policía | Sistema legal / Judicial | Medios de comunicación | Hacienda | Servicios médicos | Sistema educativo | Ejército | Servicios públicos | Servicio de registro y permisos | ONG | Entidades religiosas |
|--|--------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------|--------------------------|------------------------|----------|-------------------|-------------------|----------|--------------------|---------------------------------|-----|----------------------|
| España 2005 | 3,4 | 3,2 | 3,3 | 3,1 | 3,2 | 3,1 | 3,3 | 2,9 | 2,7 | 2,9 | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 3,0 |
| España 2006 | 3,9 | 3,3 | 3,7 | 2,9 | 3,1 | 3,4 | 3,1 | 2,3 | 2,3 | 2,7 | 2,9 | 3,4 | 2,4 | 3,0 |

En concreto, el 63 por 100 de los encuestados considera a los partidos bastante corruptos o extremadamente corruptos, el 41 por 100 considera a los legislativos bastante corruptos o extremadamente corruptos, el 54 por 100 a las empresas y el 44 por 100 a los medios de comunicación.

En cuanto a los servicios públicos en general, el 40 por 100 considera bastante corrupto o muy corrupto al sistema legal/poder judicial, el 29 por 100 a la policía, el 47 por 100 a los servicios de registros y permisos, el 29 por 100 a los servicios públicos telefónicos, de gas, electricidad..., y el 37 por 100 a la recaudación de impuestos.

Pero si vemos el pago de sobornos en los últimos 12 meses en estos sectores públicos considerados como moderada o altamente corruptos, nos damos cuenta de que no existe corrupción elevada en tales sectores. En concreto, el 99 por 100 afirma no haber pagado sobornos al poder judicial, el 98 por 100 no haber pagado a la policía, ni a Hacienda, ni a los servicios de registros y permisos, ni a los servicios públicos telefónicos, etc. Por esta razón, es conveniente considerar que o bien los ciudadanos consideran que la corrupción es algo más que el soborno, o bien existen unos estereotipos que sesgan las opiniones.

La opinión que seguimos es la de que los ciudadanos consideran corrupción no solamente el soborno, sino también aquellos actos en los que los actores públicos incumplen compromisos éticos que la ciudadanía estima irrenunciables, por ejemplo, la voluntad de no aprovecharse del cargo para sí o para el partido, o la vocación de servir el interés general sin poner por delante intereses privados, conceptos difusos pero que se ven demasiado a menudo pisoteados por la actuación de los servidores públicos. De ahí, por ejemplo, que se considere a los partidos políticos organizaciones bastante corruptas, pues en sus actuaciones parece primar la mera lucha por el poder sobre la vocación de servicio público con todas las consecuencias de financiación ilegal, abusos de poder, utilización partidista de la Administración, etc.

3. ¿ESTÁN PREOCUPADOS LOS ESPAÑOLES POR LA CORRUPCIÓN?

La preocupación de los españoles por la corrupción ha estado muy vinculada al nivel de uso partidista del fenómeno, así como al nivel de escándalo existente. De ahí que en los años 1990 la preocupación alcanzara niveles bastante altos hasta el cambio de gobierno y partido que se produjo tras las elecciones de 1996 (*vid.* Tabla 11). A partir de ese momento la ciudadanía entendió que se había producido el castigo, que las medidas empezaban a funcionar y, al desaparecer el tema de la agenda, se olvidó poco a poco de él.

De acuerdo con los estudios de Jiménez, la preocupación de los españoles por la corrupción en comparación con otros problemas ha seguido siendo relativamente baja en estos últimos años. El Gráfico 2 refleja los datos mensuales de quienes mencionaban la corrupción como uno de los tres principales problemas del país desde enero de 2002 a diciembre de 2007.

TABLA 11
Principales problemas de España

| Fecha encuesta | Porcentaje de quienes citan la corrupción | N |
|----------------|---|-------|
| Septiembre 93 | 8 | 2,496 |
| Diciembre 94 | 32,8 | 2,399 |
| Febrero 95 | 35,5 | 2,388 |
| Abril 95 | 27,1 | 2,423 |
| Noviembre 95 | 23 | 2,393 |
| Febrero 96 (1) | 19,9 | 4,847 |
| Febrero 96 (2) | 21,7 | 2,403 |
| Abril 96 | 13 | 2,499 |
| Julio 96* | 3,7 | 2,437 |
| Diciembre 97* | 1,5 | 2,390 |
| Marzo 98** | 2 | 2,497 |
| Julio 98 | 2,1 | 2,486 |
| Diciembr98* | 1,8 | 2,396 |
| Marzo99 | 1,9 | 2,499 |

Pregunta abierta con un máximo de tres respuestas. Los porcentajes están calculados excluyendo los NS/NC.

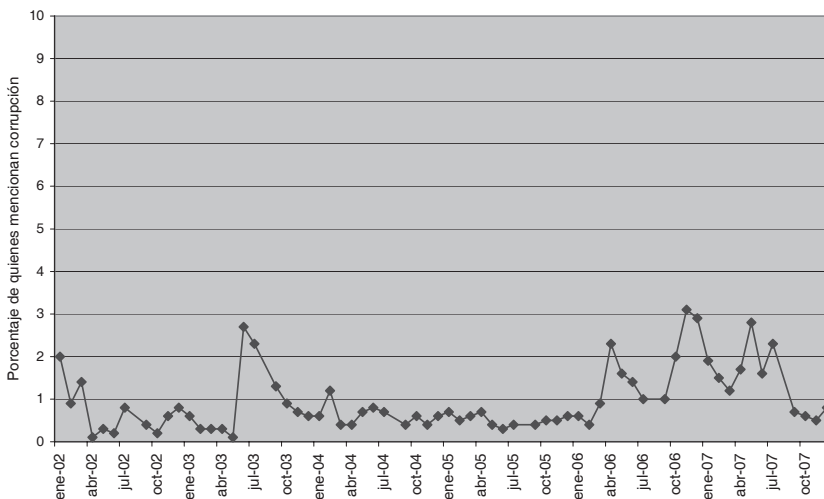
* Pregunta cerrada, sólo una respuesta.

** Pregunta abierta con un máximo de dos repuestas.

Fuente: Fernando Jiménez (2007) sobre estudios CIS 2066, 2127, 2133, 2156, 2197, 2207, 2208, 2212, 2218, 2270, 2283, 2294, 2312 y 2322.

GRÁFICO 2

La corrupción como uno de los 3 principales problemas de España (2002-2007)



En resumen, que para los españoles, a pesar de que hay un porcentaje elevado que cree que hay una corrupción generalizada en el mundo político y hasta cierto punto en el funcional, este hecho no genera preocupación suficiente como para considerarlo entre los problemas más apremiantes del país. Esta estable –salvo en momentos puntuales como los años 1994 a 1996– y relativamente baja preocupación de los españoles hacia un problema tan intensamente percibido se ve corroborada por otros datos distintos de los que, nuevamente, sólo se pueden ofrecer breves pinceladas. Si nos fijamos en las pocas preguntas donde se pide a los ciudadanos que jerarquicen los distintos problemas públicos del país en función de su gravedad relativa, nos encontramos con que los escándalos de la primera mitad de los noventa no habrían modificado sustancialmente tal jerarquía. Obsérvese la Tabla 12.

Desde luego, ni siquiera en lo peores momentos, la corrupción llegó a colocarse al nivel de otros temas de máxima preocupación ciudadana como el paro, el terrorismo o las drogas. No parece, por tanto, que la visibilidad de la corrupción en estos años haya modificado las prioridades en las agendas públicas de los españoles. De hecho, el CIS hizo una pregunta muy similar en marzo de 1988 (estudio 1737) –antes de la oleada de escándalos– y la jerarquía de problemas (incluyendo el lugar de la corrupción) era ya entonces muy similar. Es decir, la corrupción política no se ha movido en estos años de un lugar próximo al que ocupa la preocupación por los problemas medioambientales o por el funcionamiento del sistema público de salud.

TABLA 12
Ránking de gravedad de los problemas públicos

| Febrero 1993 | | Diciembre 1994 | |
|----------------------------|------|----------------------------------|------|
| Desempleo | 9,13 | Drogas | 8,54 |
| Oportunidades para jóvenes | 8,82 | Terrorismo | 8,43 |
| Terrorismo | 8,76 | Desempleo | 8,41 |
| Inflación | 8,67 | Ley y orden | 7,92 |
| Ley y orden | 8,66 | Corrupción política | 7,79 |
| Salud | 8,40 | Funcionamiento sanidad | 7,78 |
| Daños al medioambiente | 8,34 | Medioambiente | 7,75 |
| Asistencia a ancianos | 8,31 | Situación económica global | 7,71 |
| Funcionamiento Justicia | 8,04 | Pensiones | 7,40 |
| Vivienda | 7,91 | Desigualdades sociales | 7,26 |
| Corrupción política | 7,89 | Conflictos laborales | 6,38 |
| Educación | 7,75 | Situación internacional | 6,20 |
| Respeto valores cívicos | 7,75 | Número de inmigrantes | 5,54 |
| Desigualdades sociales | 7,69 | Sentimientos nacionalistas. CAA. | 5,45 |

Fuente: CIS estudios 2048 y 2128. Las escalas de puntuación de ambas encuestas eran diferentes: puntuación de 0 a 10 en la primera y escala cualitativa de cuatro valores (desde nada a muy preocupante) en la segunda. Se han proyectado los valores de la segunda encuesta en términos de 0 a 10, aunque hay que ser muy cautelosos con las comparaciones entre ambas encuestas.

Aunque emplean conjuntos de problemas diferentes, estos datos coinciden en gran medida con otros más recientes que nos proporciona la edición de 2004 del Barómetro Global de la Corrupción. Cuando se les pidió a los encuestados que puntuasen la gravedad relativa en sus países respectivos de ocho problemas públicos en una escala de 1 («no afecta en absoluto») a 4 («problema grave»), los entrevistados españoles colocaron a la «corrupción política» en el cuarto lugar tras «terrorismo/inseguridad/violencia», «desempleo» y «pobreza», y al mismo nivel que «inflación», «problemas ambientales» y «violación de derechos humanos». En último lugar aparecían los «actos de corrupción menor».

Todos estos fragmentarios datos de opinión pública que hemos repasado parecen sugerir la existencia de una cierta tensión entre la alta visibilidad de la corrupción entre los ciudadanos y la, sin embargo, relativamente limitada preocupación por el fenómeno. Este hecho quizás pueda explicarse por dos hipótesis alternativas pero, seguramente, parcialmente complementarias entre sí. La primera hipótesis sería que la alta visibilidad del problema se puede deber en realidad a una percepción exagerada de la incidencia de la corrupción. Los indicadores que hemos observado podrían ser un reflejo más de uno de los rasgos más característicos de la cultura política de los españoles: el cinismo democrático. En efecto, una de las constantes durante estos años de la cultura política de los españoles ha sido la paradójica coincidencia de dos conjuntos de actitudes aparentemente contradictorios: por un lado, un elevadísimo grado de aceptación del sistema democrático y, por otro, una actitud muy crítica hacia su funcionamiento en la práctica, que incluye una gran desconfianza hacia los partidos y la clase política. Así, si bien más de dos terceras partes de los españoles entienden que los partidos son necesarios para el funcionamiento del sistema político, la confianza que éstos inspiran es muy baja: menos de una quinta parte de los españoles dice tener confianza en ellos. Lo mismo sucede con los políticos que, si bien no cuentan con gran estima en casi ningún país europeo, reciben una valoración especialmente baja en España.

La segunda hipótesis sería que la baja preocupación relativa mostrada por los españoles ante este problema constataría, en sentido contrario a lo apuntado por Lamo de Espinosa (1996), el insatisfactorio desarrollo de estándares de moral pública suficientemente exigentes. En este caso, estaríamos ante una demostrada capacidad de los españoles para convivir con la corrupción como mal menor que encajaría con una acendrada tradición popular de escaso reproche e incluso admiración hacia los comportamientos típicos de la picaresca. Estas actitudes constituyen un serio problema para una lucha efectiva contra la corrupción y para estimular a los agentes encargados de llevarla a cabo, al generar un clima de impunidad social que es un excelente caldo de cultivo para que florezcan las prácticas de corrupción.

Partidos políticos y medios de comunicación tienen una responsabilidad especial en este terreno. Como sucede con muchos otros problemas en nuestro país, la discusión pública sobre las prácticas corruptas de las que se alcanza noticia suele filtrarse habitualmente a través de un prisma partidista que contribuye a fomentar las actitudes cínicas entre la población. Y esto sucede tanto cuando se actúa como acusador (papel en el que los intereses electoralistas se antepone al legítimo objetivo de limpieza de la vida pública), como cuando se trata de defender a los afectados por la acusaciones (donde la estrategia predominante en todos los partidos consiste en arropar numantamente a los acusados al tiempo que se denuncian los

intereses espurios de los acusadores). La conclusión entre los ciudadanos a la que suelen conducir estos debates es la de que «todos los políticos son iguales», no habiendo posibilidad real de tomarse la lucha contra la corrupción suficientemente en serio.

Seguramente habrá algo de verdad en ambas hipótesis simultáneamente. Es probable que la percepción tan negativa de la incidencia del problema tenga algunas dosis de exageración que explicarían en gran medida la baja preocupación relativa que en realidad suscitan estas prácticas. Pero también es cierto que el problema de la corrupción política en nuestro país es muy real y que la actitud de los ciudadanos –y de otros agentes de la vida pública como los partidos o las empresas– hacia estas prácticas no es tan severa como debería ser para, si no desterrarlas definitivamente de nuestra política (que es un objetivo poco realista), sí por lo menos para contribuir a su control y a su reducción al máximo.

Siendo así, se podría anticipar que, para los españoles, la posible corrupción de sus alcaldes y concejales no debe ser razón para no votarles, pues no es un problema destacable tal situación.

Esta idea se resumía gráficamente en el titular de una información de Reyes Rincón sobre Andalucía: «Las urnas perdonan a los imputados» (2). Incluso alguno de éstos (Carlos Fabra, presidente de la Diputación Provincial de Castellón) aprovechó la resaca electoral para, afirmar el día posterior a la elección que «el PP ha sido absuelto con sobresaliente cum laude del juicio popular celebrado el domingo en las elecciones municipales y autonómicas».

Sobre una base de datos de 133 municipios en los que ha habido acusación de corrupción, elaborada por Fernando Jiménez [en Estefanía, en prensa (3)], si nos fijamos en el dato de cuántos de estos alcaldes mantienen la alcaldía, no queda más remedio que confirmar la impresión periodística antes comentada: en 94 (70,7 por 100) de los 133 casos estudiados los alcaldes afectados por sospechas de corrupción mantuvieron la alcaldía y sólo 39 (29,3 por 100) la perdieron. Sin embargo, si atendemos ahora a la ganancia o pérdida de apoyo electoral sobre censo en relación a 2003, la visión puede ser radicalmente diferente: sólo 40 (el 30 por 100) de nuestros alcaldes mantuvieron o ganaron en 2007 más apoyo sobre censo que en 2003, mientras que 94 de ellos (70 por 100) perdieron apoyo en términos relativos.

De hecho, en líneas generales, nuestros 133 alcaldes sufrieron una pérdida promedio de apoyo sobre censo de 3,6 puntos (4). El rango de esta variable para los 133 casos oscila desde una pérdida porcentual de 33,4 puntos (para el candidato del Centro Canario Nacionalista de Firgas en la isla de Gran Canaria) a una ganancia de un 20,9 por ciento (para el alcalde socialista del municipio jienense de

(2) En la edición andaluza de *El País* publicado el 29 de mayo de 2007. El reportaje seguía la pista de los 40 alcaldes andaluces que había concurrido a la elección pese a estar imputados judicialmente en diferentes procesos. 30 de estos 40 alcaldes mantenían o mejoraban el número de escaños conseguidos en 2003.

(3) Joaquín Estefanía, Informe sobre la democracia en España 2008, Fundación Alternativas (en prensa).

(4) Se ha calculado cuál fue la pérdida promedio global (en todas sus candidaturas) para los dos partidos mayoritarios entre 2003 y 2007 y el resultado es el siguiente: el PSOE perdió un 1,18 por ciento de apoyo sobre censo entre las dos elecciones, mientras que la pérdida del PP fue de tan sólo 38 centésimas.

Noalejo). Pero, en cualquier caso, bastantes de los que perdieron votos siguieron en el poder, lo cual produce una cierta desmoralización cívica.

Para explicarse el fenómeno, además de reconocer el bajo nivel de compromiso cívico de los votantes, deberíamos hacer alguna reflexión sobre la naturaleza de la democracia representativa. En suma, aceptando que la democracia moderna no puede obviar que es representativa, deberíamos preguntarnos: «¿qué es representar adecuadamente al pueblo?». Las tensiones sobre lo que es buena representación vienen de tres tipos de problemas (García Guitián, 2007, p. 260 y s.):

- «1. Identificar qué colectivo debe ser receptor privilegiado de esa actividad.
2. Decidir si se trata de dar prioridad a beneficios obtenidos a corto, medio o largo plazo.
3. Optar por favorecer “intereses objetivos” o las preferencias expresadas por los ciudadanos.»

Un alcalde puede optar por un desarrollo urbanístico muy amplio, con enorme crecimiento de la población, pensando que favorece con ello las preferencias de los agricultores y propietarios de tierra locales, que verán multiplicarse el valor de sus terrenos gracias a esta iniciativa. Ello lo hace dado que quienes financian su campaña y le votan a él mayoritariamente son dichos agricultores y propietarios, y es a ellos a quienes se debe. Es la política de intercambio concreto o clientelista.

Pero, además, los beneficios obtenidos del desarrollismo a corto plazo no lo son a medio, ni a largo plazo. Cualquier estudio científico demuestra que esa opción genera beneficios económicos a unos (pocos o muchos no es lo importante ahora) a corto plazo, pero que destruye el medio ambiente, quiebra el pacto intergeneracional, dejando un entorno vital mucho peor a sus hijos, incrementa la desigualdad social, dificulta el disfrute de una vida autónoma a quienes no poseen vivienda, promueve una economía no competitiva, etc. En suma, satisfacer las preferencias presentes implica hacer inviables preferencias futuras.

Finalmente, el alcalde, al optar por el desarrollismo, favorece preferencias de sus votantes y puede que de la mayoría del electorado local, pero a menudo no favorece intereses generales, pues dicha opción es objetivamente, en un análisis coste-beneficio, por ejemplo, creadora de más perjuicios que beneficios para la sociedad en su conjunto si se generalizara regional o nacionalmente.

Los hechos nos demuestran que algunos alcaldes españoles están optando por políticas clientelistas, cortoplacistas e ineficientes, y esto hay que denunciarlo, incluso cuando no haya corrupción implícita en la adopción de tales medidas. Y lo hacen, sobre todo, porque la sociedad no sanciona dichas conductas electoralmente. De ahí que podamos afirmar que, en definitiva, hay que cambiar la percepción social sobre la corrupción si queremos que la situación mejore realmente.

