
TRANSJUS

INSTITUT DE RECERCA. FACULTAT DE DRET



Working Paper

1/2014

ISSN 2462-263X



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

HACIA UNA COMPRENSIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA¹

Manuel Villoria Mendieta

*Profesor Titular Departamento de Derecho Público y Ciencia Política
Universidad Rey Juan Carlos – Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*

manuel.villoria@urjc.es

¹ Este artículo se ha desarrollado gracias al proyecto CSO2012-32661, correspondiente a la convocatoria 2012 del programa PROYECTOS I+D del Ministerio de Economía y Competitividad.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PARADÓJICO CASO DE ESPAÑA. III. MARCO TEÓRICO PARA ENTENDER EL PROBLEMA DE LA PERCEPCIÓN. 1. Influencias generales en la percepción de la corrupción. 2. Influencias diferenciadoras en la percepción de la corrupción. IV. CONCLUSIONES

RESUMEN: Las teorías que tratan de explicar la corrupción y de establecer medidas para combatirla tienen una aplicación cuestionable en países con baja corrupción sistémica pero alta percepción de corrupción. Más aún, la naturaleza circular del fenómeno exige una comprensión mucho más matizada de las variables implicadas y de sus interacciones. Tras analizar las características más importantes de la corrupción en España, defendemos que la comprensión de los determinantes de la percepción de corrupción, definidos de forma más analítica y refinada, puede aportar propuestas útiles para luchar contra la corrupción.

PALABRAS CLAVE: percepciones de corrupción, corrupción urbanística, niveles de corrupción, exposición a los medios.

RESUM: Les teories que tracten d'explicar la corrupció i d'establir mesures per combatre-la tenen una aplicació qüestionable en països amb baixa corrupció sistèmica però alta percepció de corrupció. Més encara, la naturalesa circular del fenomen exigeix una comprensió molt més matisada de les variables implicades i de les seves interaccions. Després d'analitzar les característiques més importants de la corrupció a Espanya, defensem que la comprensió dels determinants de la percepció de corrupció, definits de la forma més analítica i refinada, pot aportar propostes útils per lluitar contra la corrupció.

PARAULES CLAU: percepcions de corrupció, corrupció urbanística, nivells de corrupció, exposició als mitjans.

ABSTRACT: Current theories and approaches to study and combat corruption have questionable applicability in countries with low systemic corruption and high perceptions of corruption. Further, the circular nature of corruption requires a more nuanced understanding of the complexities involved. After analyzing the most important features of the problem of corruption in Spain, we argue that understanding the determinants of perceptions of corruption, defined in more refined ways, holds promise in suggesting solutions for reducing corruption.

KEY WORDS: perceptions of corruption; urban planning corruption; media exposure; levels of corruption.

I. INTRODUCCIÓN

Existen países donde la victimización por corrupción es baja y, sin embargo, la percepción ciudadana de corrupción es alta; para analizar y luchar contra la corrupción en estas circunstancias es importante adquirir un conocimiento profundo de los mecanismos que son responsables de tales percepciones. Esta comprensión es también importante para poder predecir de forma precisa las consecuencias sociales de la percepción y, con ello, hacer frente al problema de la transformación, por virtud del cual factores micro se combinan de forma compleja para convertirse en un problema social (Coleman, 1986). La corrupción, en circunstancias normales, se auto-refuerza (Persson, Rothstein and Teorell, 2012), de ahí que percepciones muy altas de corrupción puedan crear problemas sociales importantes; como quiera que las personas, como actores racionales, dependemos mucho de cómo creemos que los demás van a actuar, si nuestra creencia es que la mayoría de los ciudadanos actúan corruptamente y, por ello, con bastante impunidad, todos tenemos incentivos para actuar corruptamente y beneficiarnos de ello (Morris and Klesner, 2012; Bardhan, 2005).

Las percepciones elevadas de corrupción son componentes permanentes de la cultura política de ciertos países; cuando esto se consolida se genera un problema de acción colectiva de segundo orden (Ostrom, 1998, p.7), pues la gente puede aceptar como natural la victimización, por ser parte de la vida normal y/o puede sentirse autorizada a buscar beneficios para sí misma, más allá de la legalidad, implicándose en actos corruptos e ineficientes, generándose un trampa social (Bardhan, 2005; Rothstein, 2011). Ello llevaría a que personas que con una percepción menor no aceptarían intercambios corruptos, cuando la percepción aumenta sensiblemente los aceptarían. ¿Es esta la situación de España? Es cierto que los españoles² tienen una alta percepción de corrupción, pero las consecuencias sociales de este fenómeno no están claras. Por una parte, si se consideran los resultados de las más recientes encuestas de intención de voto³ y las reacciones de cientos de miles de ciudadanos en protestas y manifestaciones diversas, no parece que los españoles acepten ser victimizados, al menos en momentos de larga crisis económica; Por otra parte, la conducta corrupta entre empleados públicos continúa siendo baja y la ciudadanía no ofrece ahora más sobornos que antes de la crisis (ver tabla 1 abajo). La alta percepción de corrupción sería, entonces, debida, sobre todo, a los escándalos derivados de los casos de corrupción que afectan a políticos relevantes, por su impacto mediático, como luego veremos; aunque este hecho no tiene por qué influir en un incremento de las conductas corruptoras, dado que la inmensa mayoría de los ciudadanos no tiene relación directa con políticos relevantes. Pero si la alta percepción

² En los casos en que se utilizan sustantivos de género gramatical masculino para referirse a personas, cargos o puestos de trabajo, debe entenderse que se hace por mera economía en la expresión, y que se utilizan de forma genérica con independencia del sexo de las personas aludidas y siempre con pleno respeto a la igualdad de género.

³ Según Metroscopia, el partido en el poder –Partido Popular– habría perdido más de 20 puntos de apoyo en el último año y medio, como consecuencia, entre otros factores, de los casos de corrupción descubiertos y que afectan directamente a su dirección ([El País](#) Madrid 6 JUL 2013). Los resultados de las elecciones europeas lo confirman.

continuara o, incluso, se incrementara ¿cambiaría esta situación? ¿Podría España convertirse en un país de corrupción sistémica, donde la mayoría de funcionarios y ciudadanos practicasen acuerdos corruptos? Para responder a estas preguntas es necesario, entre otras estrategias de investigación, entender cómo funciona la percepción de la corrupción. Algo que vamos a intentar en este texto, aun cuando remitimos a un estudio posterior para ofrecer los datos de la investigación empírica en marcha.

II. EL PARADÓJICO CASO DE ESPAÑA

En las líneas que siguen voy a hacer seis afirmaciones que, espero, permitan clarificar el análisis de la corrupción en España y ayuden a acertar en las propuestas para afrontarla, todas se basan en investigaciones sobre el tema compartidas con colegas de muy diferentes países durante los últimos diez años.

Primero: España **no tiene un problema de corrupción sistémica**. Si cuando usted sale a la calle hay bastantes posibilidades de que cualquier policía le pare y le pida un soborno, si la aceptación en un colegio y las notas de sus hijos dependen de sobornos, si su aceptación en un hospital y el tratamiento también dependen de aceptar cohechos, y si los jueces dictan sentencia en función de lo que reciben de los políticos y enjuiciados entonces usted vive en un país de corrupción sistémica. En los dos últimos Índices de Percepción de Corrupción de Transparency International (un índice compuesto de varias encuestas hechas a expertos y empresarios) se puntuán 176 países en un orden que va de menor (100 puntos) a mayor corrupción (0 puntos); en 2012, Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda tenían 90 puntos, Somalia, Corea del Norte y Afganistán tenían 8 puntos, España (ver Tabla 1) estaba en el 20% superior (puesto 30), con una puntuación de 65 puntos. Italia, por ejemplo, estaba en el puesto 71 y tenía 42 puntos. En 2013 la situación para España ha empeorado notablemente. Hemos bajado a 59 puntos, al puesto 40 y dentro de Europa nos han adelantado en el ranking de menos corruptos Portugal y Polonia. En todo caso, todavía tenemos más de 130 países por detrás. Esto nos llevaría a una conclusión optimista, no estamos tan mal. Y a otra pesimista, si nosotros somos el 40, el mundo es un desastre. Además, en el último año hemos bajado en el índice hasta niveles de hace 15 años y esto tiene efectos sobre la imagen de España y las inversiones sostenibles en nuestro territorio. Preocuparse de la percepción que tienen los expertos es importante.

Tabla 1: España en el IPC de Transparencia Internacional 1995-2013

AÑO	PUNTOS	VARIACIÓN*	PUESTO RÁNKING	Nº PAÍSES	PUESTO UE 15	PUESTO UE 25	Nº ESTUDIOS
2013	59	41-73	40	176	13	16	7
2012	65	52-73	30-31	176	12	13	7
2011	6,2	4,5-7,3	31º	182	12	14	9

2010	6,1	5,3-6,8	30°	178	12	15	6
2009	6,1	5,5-6,6	32°	180	12	15	6
2008	6,5	5,7-6,9	28°	180	12	14	6
2007	6,7	6,2 - 7,0	25°	179	12	12	6
2006	6,8	6,3-7,2	23°	163	12°	12°	7
2005	7,0	6,6-7,4	23°	159	12°	12°	10
2004	7,1	6,7-7,4	22°	146	11°	11°	11
2003	6,9	5,2-7,8	23°	133	11°	11°	11
2002	7,1	5,2-8,9	20°	102	9°	9°	10
2001	7,0	5,8-8,1	22°	91	10°	10°	8
2000	7,0	5,9-8,0	20°	90	10°	10°	8
1999	6,6	s.d. 0,7	22°	99	11°	11°	10
1998	6,1	s.d. 1,3	23°	85	12°	12°	10
1997	5,9	s.d. 1,82	24°	52	12°	12°	6
1996	4,31	s.d. 2,48	32°	54	14°	17°	6
1995	4,35	s.d. 2,57	26°	41	13°	13°	4

Hasta 1999 la variación en las puntuaciones de los diversos estudios empleados se medía en desviación típica. Desde 2000 aparece el rango. Fuente: IPC, Transparency International.

Segundo: en España **la corrupción de los funcionarios es baja**. Esta afirmación se fundamenta en encuestas de victimización repetidas durante siete oleadas a través del Global Corruption Barometer de Transparency International. En estas encuestas, hechas a ciudadanos directamente, se pregunta, entre otras cosas, si “usted o alguien de su familia ha tenido que pagar, de alguna forma, un soborno en los últimos doce meses” para poder acceder a muy diferentes servicios públicos, desde la educación a la concesión de licencias urbanísticas. Pues bien, los datos de España son muy parecidos a los de Alemania, Suiza, Noruega e, incluso, Finlandia (ver tabla 2). No más del 2% de los encuestados reconoce ese pago (en la oleada de 2012, probablemente por un cambio en metodología, subió al 5% en España y en muchos otros países de Europa), mientras que en Rumanía esta en el 17% y en Grecia en el 22%. Esta baja victimización mide la corrupción del funcionariado y, por lo que vemos, esta es baja en España y no muy diferente de la de los países menos corruptos del mundo. Los datos del último eurobarómetro (2013) reafirman lo aquí avanzado. Ante la pregunta sobre si “conoce usted a alguien que acepte sobornos” la media en la Unión Europea es de 12% y en España los datos dan un 11% de respuestas afirmativas, con datos tan curiosos como que en Italia el resultado es de 9%, pero en Holanda de 15%, o Francia 16%. Ante la pregunta de si “le han pedido a usted un soborno en los últimos 12 meses” la media europea de respuestas afirmativas es de 4% y en España el dato es de 2%, con áreas como el sector sanitario o la policía que dan un 0% de respuestas positivas. Y, finalmente, ante la pregunta de si ha sido

usted testigo o le han pedido un soborno en los últimos 12 meses la media europea es de 8%, lo que coincide con las respuestas afirmativas en España: 8%. La sombra está en la Administración local, donde sube algo más que en el resto, pero en general parece que el modelo meritocrático weberiano, donde se impone, reduce las posibilidades de corrupción de forma significativa. Por ello, reforzarlo (sobre todo en la Administración local y entes instrumentales), mejorarlo (por ejemplo, eliminando la libre designación en los nombramientos e introduciendo evaluación del desempeño para los funcionarios) y protegerlo (con un órgano independiente ad hoc) es clave en la lucha contra la corrupción.

Tercero: en España, sin embargo, **existe un problema serio de corrupción política**. Para sostener esta afirmación permítanme acudir a datos objetivos, de las estadísticas judiciales. El 18 de noviembre de 2009, el ex-Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido, hablando de la corrupción política, reveló en el Congreso que las causas que se estaban investigando en la Fiscalía en ese momento eran 730, datos obtenidos a partir de un muestreo de los asuntos relevantes que afectaban a cargos públicos electos o de designación política por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Desde entonces, algunas de estas causas han sido cerradas, pero otras muchas abiertas. Y de importantes causas abiertas han ido surgiendo numerosos casos anexos que han dado lugar a piezas separadas de extraordinaria importancia política y social. El 15 de abril de 2013, el Presidente del *Consejo General del Poder Judicial*, Gonzalo Moliner, presentó un informe en el que, solicitando más instrumentos para luchar contra la corrupción, afirmó que se necesitarían 64 jueces de apoyo más para ayudar a los 798 juzgados que estaban en estos momentos trabajando en 2173 casos complejos; de ellos, 1661 estaban relacionados con casos de corrupción o delitos económicos. Obviamente, los casos más importantes han sido ampliamente tratados por los medios de comunicación. Muchos otros han pasado, sin embargo, desapercibidos por afectar a funcionarios y no tener gran repercusión económica.

Otro dato importante es que, de acuerdo a los datos obtenidos de la prensa, más de 600 municipios españoles tienen algún escándalo de corrupción investigado y este hecho en algunas comunidades es apabullante, por ejemplo, casi el 60% de los municipios en Murcia y casi el 40% de los de Canarias. Más aún, de un análisis de las estadísticas judiciales se puede colegir que aún en 2012, ya en plena crisis del sector inmobiliario, había unas 1000 causas abiertas por prevaricación urbanística. La suma de todo nos indica que hay más de 1000 políticos investigados por corrupción.

Pero, para complicarlo aún más todo, el caso Bárcenas pone a toda la cúpula del PP bajo sospecha y el caso Urdangarín a la Casa Real. Parece obvio que nuestros políticos, sobre todo los alcaldes, tienen demasiado monopolio en la toma de decisiones, mucha discrecionalidad y muy poco control, y que para reducir la corrupción van a tener que aceptar autoimponerse controles, reducir sus ámbitos de discrecionalidad y reducir sus poderes monopolísticos en la toma de decisiones, como se ha hecho con los convenios urbanísticos en la última ley del suelo (ya no son decisión del alcalde, sino del pleno). Mientras tanto, la percepción de corrupción que los españoles tienen de los políticos y partidos es apabullante. En el último eurobarómetro (2013) tenemos el dudoso honor de ser los europeos que perciben más

corrupción entre los partidos (84%) y los políticos (72%), superando a Italia (68%) y (63%) respectivamente.

Y todo esto sin entrar en el análisis de lo que podríamos denominar corrupción legalizada o captura del Estado. En estos casos, grandes grupos de interés muy bien financiados son capaces de “comprar” regulaciones e, incluso, leyes, a cambio de financiar generosamente al partido en el gobierno. En España, hay muy pocos estudios, aún, de lo que serían casos de captura del Estado, aunque algunos creemos que, en gran parte, la política urbanística española de los últimos años ha estado capturada por promotores y constructores en algunas zonas de España. También existen algunos datos sobre la captura de las políticas regulatorias, especialmente en el sector bancario, de las telecomunicaciones, sanitario y energético. Probablemente, los siguientes escándalos políticos afloran por ese camino. Cuando surjan, se unirán a todo lo anterior y nos demostrarán los niveles reales de corrupción política existente. Una adecuada regulación de las actividades de lobby, unidas a la ley de transparencia -en la que se incluya la obligación de los cargos electos y altos cargos políticos de publicar su agenda de reuniones-, podría prevenir para el futuro nuevos casos o, al menos, reducirlos.

Cuarto: probablemente ahora **hay menos corrupción de la que había cuando estábamos creciendo**. Cualquier análisis mínimamente riguroso de los grandes casos de corrupción actualmente investigados puede demostrar que prácticamente el 100% provienen de aquellos años en los que, en España, presumiblemente la corrupción se reducía y el país crecía sin límites previsibles. Entonces apenas se hablaba del tema, una gran parte de los ciudadanos votaba a los corruptos e implícitamente se asumía que la corrupción era aceite para el sistema. La dimensión del caso Marbella activó las alarmas y el gobierno Zapatero inició las primeras medidas de combate que, ya con el caso Gürtel y el comienzo de la crisis económica, generaron los primeros cambios en la opinión pública y el reforzamiento de las investigaciones. Se ha avanzado mucho en la lucha, pero hay enormes problemas aún para juzgar rápida y ejemplarmente. No sabemos si cuando se supere la crisis nuestros juicios morales volverán a ser tan laxos, pero conviene aprovechar este momento de indignación moral para adoptar las reformas legales, organizativas y procesales que el país necesita. En todo caso, parece claro que la percepción de expertos en aquel momento era excesivamente optimista, otra cosa es si la percepción actual es la que realmente expresa la situación comparativa de España.

Quinto: la corrupción **se da sobre todo en el nivel local de Gobierno**, y, hasta cierto punto en el nivel autonómico. La corrupción que estudiamos se ha desarrollado ante todo en el nivel local de gobierno y ha estado vinculada al boom de la construcción. La corrupción de CC.AA también ha sido alto y ha tenido mucha responsabilidad en la corrupción local. Pero en los últimos seis años no ha habido prácticamente ningún caso de corrupción en el Gobierno nacional que afectara a altos cargos relevantes. En el ámbito local, de los 110 municipios con más habitantes y/o capitales de provincia, en más de 40 de ellos ha habido casos investigados en estos años. A ellos, se pueden añadir más de 550 medianos y pequeños con casos también investigados. No hay que olvidar, por otra parte, que el 90% de los municipios españoles tienen menos de 10.000 habitantes. En suma, que probablemente estemos hablando de casi

300 municipios con alguna causa abierta de entre un número total de municipios con posibilidades de generar corrupción altamente rentable no superior a los 1000 (750 mayores de 10.000 habitantes y otros costeros). Y en total más de 600 municipios españoles tienen o han tenido algún escándalo de corrupción investigado, este fenómeno en algunas comunidades es apabullante, por ejemplo, casi el 60% de los municipios en Murcia y casi el 40% de los de Canarias.

La causa fundamental de este fenómeno ha sido, como anticipamos, el urbanismo. Así, el porcentaje de encuestados que consideran que la corrupción está “muy extendida” entre las autoridades que conceden permisos y licencias de obras es del 35,6%, frente a un 12,1% que considera que está “muy extendida” entre las fuerzas de seguridad (CIS, 2009). Más aún, de un análisis de las estadísticas judiciales se puede colegir que aún en 2012, ya en plena crisis del sector inmobiliario, había unas 1000 causas abiertas por prevaricación urbanística. En el último eurobarómetro (2013) España es el país de la UE donde hay mayor percepción de corrupción entre los funcionarios/políticos que dan permisos de construcción (54%). Esto se refleja también en la victimización, pues en esas áreas del urbanismo es donde más se reconoce el pago de sobornos. Más aún, de un análisis de las estadísticas judiciales se puede colegir que aún en 2012, ya en plena crisis del sector inmobiliario, había unas 1000 causas abiertas por delitos urbanísticos vinculados a la corrupción.

Todo esto explica el alto nivel de percepción general de corrupción en los gobiernos locales en España. Una comparación con Italia y Francia nos permite ver, el deterioro existente (ver tabla 3). Sin embargo, en general, se acusa más al gobierno nacional de corrupción por razones de lejanía e ideológicas, así como por hacerle responsable del conjunto del problema. En concreto, de acuerdo al Eurobarómetro de 2013, el 95 % de los encuestados creen que hay corrupción en el gobierno nacional, el 91% en los regionales y el 91% en los gobiernos locales (tabla 2). En general, los encuestados del sur de Europa tienen ahora una mayor inclinación a creer en la extendida corrupción de sus niveles locales de gobierno que en 2005; pero España es, de los tres países más importantes del sur, aquél en el que el deterioro de imagen ha sido mayor. Más aún, los españoles son, de entre todos los europeos, los que dan una puntuación más alta a la pregunta de qué porcentaje de sus políticos locales están implicados en actividades corruptas.

Tabla 2. Percepción de la corrupción en las instituciones locales, regionales y nacionales. Suma de los que están de acuerdo con la existencia de corrupción en cada una de las instituciones.

País	AAño	Local	Regional	Nacional
España	2005	74%	73%	74%
España	2009	89%	90%	91%
España	2013	91%	91%	95%

Comparación 2005-2013		+ 17%	+19%	+21%
Italia	2005	81%	81%	84%
Italia	2009	89%	86%	89%
Italia	2013	92%	92%	93%
Comparación 2005-2013		+11%	+11%	+9%
Francia	2005	71%	73%	81%
Francia	2009	79%	80%	83%
Francia	2013	75%	75%	76%
Comparación 2005-2013		+4%	+2%	-5%

Fuente: Eurobarómetro 325, 2009, Eurobarómetro 245, 2005 y Eurobarómetro 397, 2013

En el ámbito local se han dado todas las condiciones para que estallaran una multitud de casos, sobre todo en la costa y en las cercanías de las grandes ciudades. Por una parte, existía un monopolio de decisiones muy relevantes (especialmente las relacionadas con la firma de convenios urbanísticos) en manos de los alcaldes, por otra, nos encontrábamos con un área donde la discrecionalidad era elevada, a ello se sumaba la debilidad de los controles (solo en Mallorca 230 planes modificados) y, finalmente, la existencia de una burbuja especulativa que generaba beneficios extraordinarios a promotores y constructores. Los datos objetivos creemos que validan la hipótesis, pero también los datos de control y poder municipal. El nivel de control sobre los gobiernos locales ha sido y es manifiestamente mejorable, sobre todo en el ámbito urbanístico. Además, el modelo de alcalde fuerte en España ha generado que seamos el segundo país de entre los más desarrollados con mayor número de alcaldes con gobierno monocolor, el segundo con menor número de habitantes por municipio, el que tiene el porcentaje más bajo de funcionarios por cargos electos...en suma, un espacio institucional con excesiva discrecionalidad y capacidades para los alcaldes, que no siempre usan para bien colectivo. (ver tabla 3).

Tabla 3. Concentración de poder y debilidad en la Administración local.

CONCENTRATION OF POWER & WEAKNESS IN LOCAL ADMINISTRATION					
	CPI 2009	Percentage of LGs with one-party majority (2002)	Average no. of councilmen (2002)	Average population per municip. (2002)	Average no. of employees per LG (2002)
Denmark	9,3	31	17	18.800	610
Sweden	9,2	30	45	30.200	1.040
Finland	8,9	53	28	10.900	200
Netherlands	8,9	7	19	24.200	90
Australia	8,7	(non relevant)	10	19.100	80
Norway	8,6	10	29	9.000	190
Ireland	8,0	15	26	103.000	800
U.K.	7,7	59	42	120.000	730
USA	7,5	NA	7	6.600	130
Belgium	7,1	46	22	17.000	90
France	6,9	53	14	1.600	220
Spain	6,1	63	8	4.800	40
Portugal	5,8	68	29	32.000	130
Italy	4,3	53	18	7.200	90

Source: Mouritzen & Svava (2002) and Fundación Alternativas (2009)

Sexto: la **percepción de corrupción ciudadana de la corrupción es altísima y ello genera, a su vez, problemas**. Aunque las encuestas demuestran que, en todos los continentes, la experiencia individual de pagar sobornos es menor que la percepción de corrupción pública (Rose and Peiffer, 2012), la percepción de corrupción en España es peculiar. De todos los países de la Unión Europea, España es el que, en los últimos 3 años, ha sufrido los mayores cambios en la percepción de corrupción y en la asunción de la corrupción como uno de los problemas más importantes del país (Villoria and Jiménez, 2012)⁴. Como se puede ver en la Tabla 4, en 2013 un 95% de los españoles creían que había corrupción en las instituciones nacionales del país. También se puede observar en la tabla que España es el país donde la diferencia entre la experiencia personal de corrupción, medida por las tasas de victimización – haber tenido que pagar un soborno- y las percepciones –medida por el Eurobarómetro 2013- es la más alta. Si se contrastan estos datos con los de Hungría, Polonia, Rumanía o Italia, por ejemplo, se puede comprobar que los datos de victimización son superiores en todos estos países, pero la percepción ciudadana es más baja que en España. Si la percepción dependiera enteramente de la experiencia directa de corrupción, en España la percepción no podría ser muy diferente a la de Alemania u Holanda. Pero la realidad es que la percepción es un fenómeno bastante complejo, como luego veremos. Así, la corrupción percibida no se refiere solamente a los sobornos, sino a una forma de hacer política basada en la constante intromisión de los intereses particulares en la toma de decisiones políticas y viceversa, con efectos, finalmente, muy perversos para el bienestar colectivo. Según el Eurobarómetro de

⁴ De acuerdo al Eurobarómetro 2013, a nivel nacional, el país en el que los encuestados perciben que ha habido un mayor incremento de la corrupción es España (77%), con un 63% de los que respondieron afirmando que había aumentado mucho. A continuación Eslovenia (76% y 50%), Italia (74% y 45%), Portugal (72% y 39%) y Rumanía (65% y 55%).

2013, el 77% de los españoles creen que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 67%), el 84% creen que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 73%), el 67% que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea 59%). Esto explica en parte la diferencia antes mostrada, los españoles ven que la conexión entre dinero y política es continua y perversa.

Tabla 4: Porcentaje de gente que admite haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y otros países de la Unión Europea y su relación con las percepciones de corrupción (CPI: 100 = least corrupt; 0 = most corrupt)

In the past 12 months have you or anyone living in your household paid a bribe in any form to public institutions/organisations?	2004	2009	2013 (Barometer TI and eurobarometer)	Scores CPI 2013	Eurobarometers 2009/2011/2013. Agree with: "there is corruption in the national institutions of my country".	Difference between victimization and perception on Eurobarometer 2013
Austria (1)	1%	2%	9% /5%	69	66% / 85%/73%	73-5= 68
Czech Republic	21%	11%	15%/8%	48	96% / 95%/94%	94-8= 86
Denmark	2%	1%	1%/1%	91	35% / 25%/38%	38-1 =37
Finland	3%	2%	1%/1%	89	68% / 50%/51%	51-1 = 50
France(1)	2%	2%	7%/2%	71	83% / 80%/76%	76-2= 74
Germany(1)	1%	2%	2%/1%	78	80% / 70%/74%	74-1= 73
Greece	11%	18%	22%/7%	40	98% / 99%/97%	97-7= 90
Hungary	nd	14%	12%/13%	54	98% / 86%/72%	72-13= 59
Holland(1)	2%	2%	2%/2%	83	56% / 39%/57%	57-2= 55
Italy	2%	10%	5%/2%	43	89% / 95%/93%	93-2= 91
Poland(1)	5%	4%	15%/15%	60	86% / 73%/78%	78-15= 63
Portugal	2%	2%	3%/1%	62	91% / 91%/86%	86-1 =85
Romania	25%	14%	17%/25%	43	87% /89%/82%	82-25 =57
U.K.	1%	3%	5%/1%	76	76% / 73%/72%	72-1= 71
Spain	2%	2%	2%/2%	59	91% /93%/95%	95-2= 93

¹ The data on Italy is for 2007 because no data were available for 2009. The data on Austria, France, Germany, Holland and Poland are from 2010 (no data available for 2013). In 2013 the data are from the Global Corruption Barometer and form Eurobarometer 397.Sources: Transparency International's (TI) Global Corruption Barometer and Corruption Perception Index; Eurobarometers 72.2;374;397

Estos hechos apoyan hallazgos de Van de Walle (2008) en Finlandia, relativos a las percepciones de corrupción ciudadana, los cuales sugieren que, en parte debido a la atención de los medios, las percepciones varían dependiendo de quién es juzgado. La ciudadanía espera más corrupción de los políticos que de los funcionarios, pues estos últimos desarrollan normalmente su función bajo reglas estrictamente burocráticas y tradiciones jerárquicas y, cuando actúan de forma corrupta, no son objeto de atención mediática. Sin embargo, los políticos, sobre todo los de ámbito nacional, son objeto de gran atención mediática cuando hay escándalos de corrupción y ello genera más percepción.

Es cierto que cualquier nivel de corrupción es preocupante, no obstante, cuando es elevada genera pérdida de legitimidad institucional, sistemas de gobernanza ineficientes y el debilitamiento de la calidad democrática (Linde, 2012, Grayca and Villa, 2011; Linde and Erlingsson, 2011; Hetherington 2005; Nye, 1997). También tiene efectos negativos en la igualdad, el crecimiento económico y la inversión (e.g., Mauro, 1995; and Gupta et al., 1998), así como en la confianza social (Seligson, 2006; Rothstein and Eek, 2009). Ahora bien, combatir la corrupción es difícil, dado que es opaca y, por ello, confrontarla eficazmente puede ser un reto. Los medios juegan, por ello, un papel importante en el combate a la corrupción, dado que publicitan y, en ocasiones, hasta descubren los casos más sobresalientes. No obstante, el problema es que a veces, al dar publicidad sesgada su papel puede ser perjudicial (Meny, 1996) e, incluso, sin desearlo, pueden llevar a generar opiniones erróneas sobre el fenómeno.

Algunos argumentan que la atención mediática ayuda a incrementar las percepciones de corrupción creando un efecto de “echo chamber”, por virtud del cual las historias más mediáticas sobre la corrupción son repetidas una y otra vez, llevando a reforzar creencias e insensibilizando a la gente sobre el nivel real de la corrupción, sobre todo cuando las condenas son escasas y la percepción de impunidad es elevada (Villoria and Jiménez, 2012, Vanucci, 2009). A esta percepción de impunidad contribuyen diversos factores, entre ellos sobre todo dos: los indultos y la lentitud de los macro-procesos penales. Entre 2000 y 2012, ha habido 132 indultos a políticos condenados por casos de corrupción; por otra parte, el tiempo medio de los macro-procesos para emitir una sentencia está en casi 10 años. Lógicamente, la opinión pública sobre el tema está afectada por este fenómeno. En una reciente encuesta de Metroscopia, de enero de 2013, el 95% de los encuestados creía que el sistema favorecía la impunidad de los corruptos en España⁵. Otro estudio⁶ posterior refuerza esta idea al considerar una amplia mayoría que no habrá sanción para los corruptos en los dos casos más mediáticos de los últimos tiempos (Caso Gurtel y Caso Urdangarín: 78 % and 77% de los encuestados, respectivamente, creían en marzo 2013 que no habrá condenas). En suma, bastantes casos de corrupción política, muchos de ellos altamente mediatizados, generan una percepción alta de corrupción que, unidas a la lentitud de los procesos, provocan una sensación de impunidad, reforzando la desconfianza institucional, máxime en momentos de profunda crisis económica, como luego veremos.

⁵ EL PAÍS (2013) *Metroscopia survey shows 95-percent mistrust in courts' grip on corruption*. Available from: http://elpais.com/elpais/2013/01/14/inenglish/1358166491_974110.html. [Accessed on 3/2/2013].

⁶ Metroscopia 3/3/2013. <http://elpais.com/elpais/2013>. [Accessed on 3/4/2013].

III. MARCO TEÓRICO PARA ENTENDER EL PROBLEMA DE LA PERCEPCIÓN

No hay una definición totalmente consensuada de corrupción, no obstante, es preciso usar una, coherente con el marco teórico, para que se pueda comprender nuestro argumento. Por ello, utilizaremos una definición amplia, como la proporcionada por Klitgaard, MacLean-Abaroa, and Parris (1998, p. 1): “corrupción es el abuso del posición para beneficio personal. La posición se refiere a un puesto desempeñado, para el que se otorga una autoridad sustentada en la confianza de un principal, en el que el actor que lo desempeña (agente) debe actuar en beneficio de tal principal (sea la ciudadanía, los accionistas o los miembros de la asociación) y no en beneficio propio”. Con estas bases, la corrupción se expande cuando el agente dispone de monopolio en la discrecionalidad sobre quién recibe qué y cuánto y, además, no hay control y rendición de cuentas sobre las decisiones. En suma, en el sector público, si hay errores de diseño institucional y se aporta monopolio y discrecionalidad al agente, sin instituciones que promuevan la imparcialidad y la rendición de cuentas, existen muchas posibilidades de que el agente opte por su propio beneficio y no por el del principal (Rothstein and Teorell, 2008; Graycar and Villa, 2011). Lógicamente, si la ciudadanía percibe que hay monopolio, discrecionalidad y falta de control sus expectativas de que habrá abuso de poder se disparan y la percepción de corrupción también.

Siguiendo esta lógica, en la percepción de la corrupción un factor esencial puede ser la propia experiencia de corrupción. Esto es normal en países con corrupción sistémica. Países donde, dada la débil institucionalidad, los servidores públicos, desde policías a médicos, se convierten generalizadamente en extractores de recursos de los ciudadanos a los que deben servir. En ese caso, el estudio de la percepción se confunde con el estudio de la victimización, pues la correlación es altísima. Pero hay países donde no existe tal corrupción sistémica, como España o Portugal, y sin embargo la percepción de corrupción es muy alta.

Este estudio nos permite analizar una situación intermedia entre países con corrupción sistémica y países con baja corrupción y buenas instituciones en general. En estos últimos las reformas para contener o reducir la corrupción se pueden basar en las clásicas teorías del principal-agente (Susan Rose-Ackerman, 1978; Robert Klitgaard, 1988); es decir, que la corrupción se entiende como un acto individual y minoritario, realizado por agentes que actúan racionalmente considerando el beneficio a obtener, las posibilidades de ser capturados y las sanciones correspondientes, en entornos aislados donde hay lagunas de regulación o control; y las reformas para evitarla serían impulsadas por un benevolente principal que reduce los incentivos al mal comportamiento presionando con su voto a favor de las reformas institucionales adecuadas; las cuales son formuladas e implantadas por unos gobernantes que, además de estar interesados en ganar las elecciones, también rechazan la corrupción y luchan contra el ejercicio venal de los poderes públicos por su propia imagen. Sin embargo, en los países con corrupción elevada, la mejor explicación del fenómeno es la existencia de un problema de acción colectiva, donde al creer la mayoría de los agentes que los demás son corruptos y existir constantes presiones para asumir la corrupción, una gran parte de los ciudadanos tiene muchos incentivos para actuar de forma corrupta y enormes desincentivos

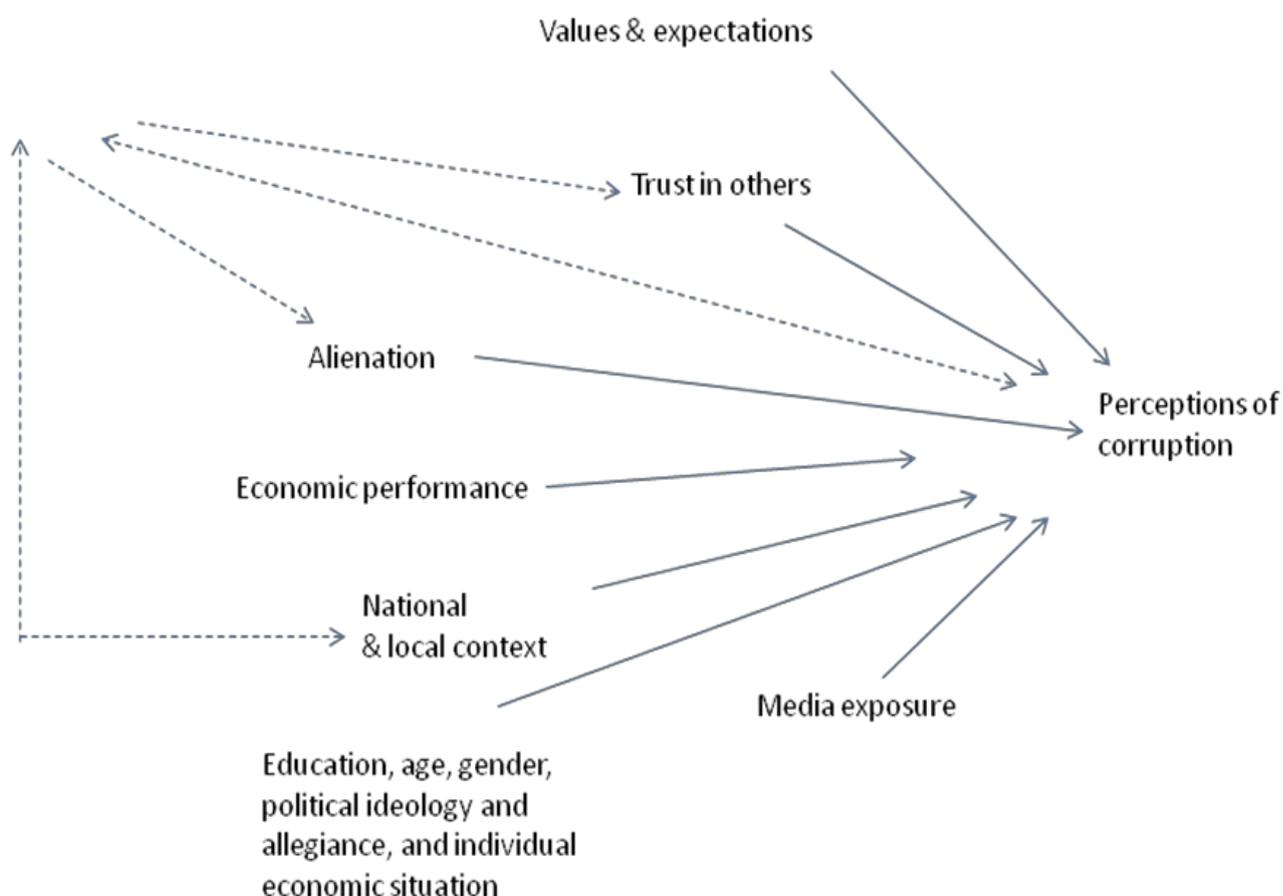
para combatirla (Bardham, 1997; Persson et al. 2012), creándose un problema de trampa social que impide el cambio y para el que sólo valen reformas de gran calado por largo periodo de tiempo, dado que las expectativas entre los servidores públicos corruptos necesita ser modificada por medio de “big bang reforms” (Rothstein, 2011).

El caso de España o Portugal (tal vez Francia o Austria también) es intermedio, pues no hay baja corrupción ni tampoco alta, más en concreto, hay baja corrupción administrativa y alta corrupción política. En el caso español y portugués esto lleva a una percepción de corrupción por parte de la ciudadanía que puede ser inexacta; en concreto, lleva a una percepción generalizada muy elevada que podría generar un problema de acción colectiva, aunque la realidad demuestra que, por ahora, parece que las bases institucionales permiten evitar la trampa social propia de países con corrupción sistémica. Las consecuencias sociales de todo ello, en suma, podrían ser híbridas. Es decir, si los ciudadanos distinguieran en su percepción entre corrupción de los niveles políticos y corrupción de los niveles administrativos, probablemente la inmensa mayoría no se embarcaría en conductas corruptas con los funcionarios, aunque una parte importante de ellos sí podrían interactuar corruptamente con los políticos si les interesara y tuvieran acceso a ellos. Más aún, podrían votar a políticos corruptos y actuar como un principal sin principios, como demuestran múltiples datos y estudios (Costas-Pérez et al., 2011; Gómez, B. et al., 2011; Muñoz et al, 2012), mas no pagar sobornos a los funcionarios. Tendríamos, en consecuencia, un caso peculiar de trampa social parcial: entre los políticos mismos y entre ciudadanos y políticos hay expectativas de comportamiento deshonesto, mas no entre ciudadanos y funcionarios. Creemos que éste es el caso de España y por ello la alta percepción de corrupción no tendría por qué dar lugar a una corrupción sistémica; pero para demostrar esta peculiar consecuencia social es preciso profundizar en el fenómeno de la percepción.

La literatura sugiere que existe una confluencia de diversos factores explicativos de las percepciones de corrupción (figura 1). En general, dejando aparte los casos de corrupción en sí mismos, existen seis conjuntos de variables con sus efectos correspondientes: 1. Las percepciones de corrupción en el contexto nacional y local; 2. La exposición a los medios de comunicación; 3. El rendimiento económico del país; 4. Los valores y expectativas de la gente; 5. El nivel de alienación política; 6. Las características personales y demográficas. El modelo que estamos utilizando en nuestra investigación sobre percepción no incluye la corrupción en sí, pero incorpora una serie de variables que incrementan la sensibilidad a los efectos exclusivos de los factores de interés primario. Entre estas, están las variables de control que miden las percepciones de corrupción política en general, con el fin de que aporten una evaluación de la creencia o actitud general sobre el gobierno (Nye, 1997; Van de Walle, 2008). Aunque la mayoría de los ciudadanos no interactúan con políticos y altos cargos, ni conocen las relaciones de estos con grupos económicos poderosos, dada la atención mediática existente ante escándalos de corrupción se necesita incluir en el modelo esta variable. También se incluyen una conjunto de características individuales: edad, género, y nivel educativo (Van de Walle, 2008; Melgar, et al. 2010).

Finalmente, la variable de impacto será, en su momento, desagregada para diferenciar los matices de percepción hacia diferentes actores: percepciones relacionadas con empleados públicos y gestores (administradores) que normalmente implementan decisiones políticas y con políticos y altos cargos que toman decisiones y distribuyen permisos y contratos (políticos).

Figure 1. Determinants of perceptions of corruption



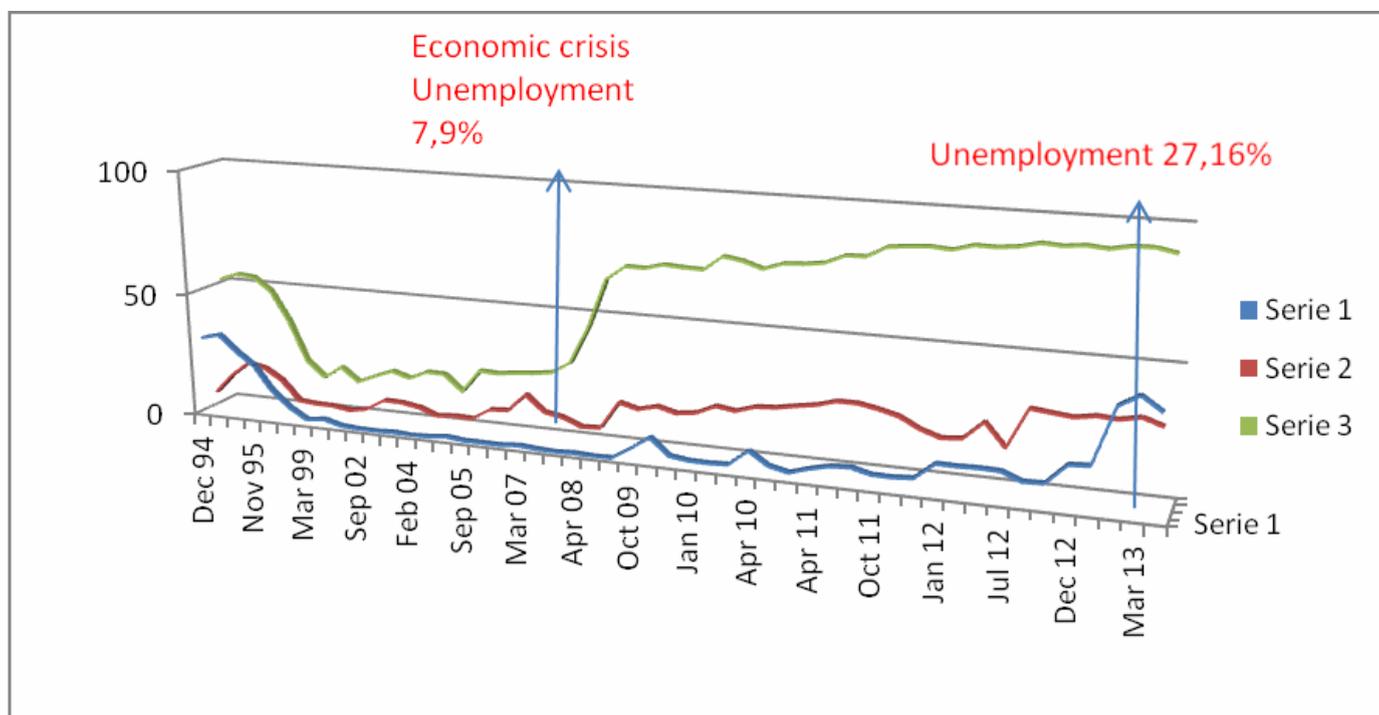
1. Influencias generales en la percepción de corrupción

Existen dos conjuntos de factores que esperamos que ayuden a explicar las percepciones de corrupción entre todo tipo de actores gubernamentales: la situación económica personal y la situación económica del país.

Condiciones económicas. Diversos estudios han demostrado que el rendimiento económico tiene un fuerte impacto en las percepciones ciudadanas sobre el gobierno (e.g., Morris, 2008; Melgar et al. 2010). En concreto, los ciudadanos que creen que la economía no está funcionando bien, ya sea en general o en lo que les afecta a ellos personalmente, tienden a pensar en mayor medida que el gobierno es corrupto que aquellos que tienen una visión optimista de la economía nacional o personalmente. En el caso de España, en repetidos análisis de los barómetros del CIS se puede comprobar que ha existido siempre una correlación entre la percepción de rendimiento económico y la consideración de la corrupción como uno de los tres problemas más importantes del país ($r=0.44$). Pero esta correlación se incrementa notablemente cuando el porcentaje de personas que creen que la situación económica del país es mala o muy mala supera el 50% ($r=0.63$). También existe una muy fuerte correlación entre las percepciones de que la economía va mal o muy mal y la percepción de los políticos como uno de los tres más importantes problemas del país ($r=0.87$). Por ello:

H1. Aquellas personas con evaluaciones negativas de la situación económica del país y de su propia situación económica percibirán a los políticos y empleados públicos como más corruptos que aquellos con visiones positivas.

Grafico 1. % de gente que cree que la corrupción (serie 1) y los políticos están entre os tres problemas más importantes del país (serie 2). % de gente que cree que la economía va mal o muy mal (serie3).



Fuente: CIS, barómetros.

2. Influencias diferenciadoras en la percepción de corrupción

Como ya indicamos, Klitgaard et al (1998) afirman que hay condiciones bajo las cuales la corrupción florece. Una de estas condiciones es la discrecionalidad en la toma de decisiones. La discrecionalidad administrativa es, a la vez, necesaria para la eficacia organizativa (Bryner, 1987) y una fuente de potenciales abusos de poder. El enfoque weberiano destaca la importancia de las normas y los procedimientos estandarizados para controlar la arbitrariedad (abuso de la discrecionalidad) de los empleados públicos; por el contrario, el “*New Public Management*” (NPM), supuso un reto a esta asunción, defendiendo la discrecionalidad como un elemento fundamental para que los gestores públicos tomaran decisiones eficientes (“*let the managers manage*”) (Sandfort, 2000; Cox, 2005). La implantación del NPM en España ha sido lenta y fragmentaria (Schedler and Proeller, 2002). Como consecuencia, el control de los altos empleados públicos y los *street-level bureaucrats* ha continuado ejerciéndose mayoritariamente siguiendo la tradición legalista y jerárquica weberiana; con ello, se asume que la legalidad y la imparcialidad están más protegidas y que los funcionarios están mejor resguardados frente a la arbitrariedad política. Este modelo se lleva a su extremo en el caso de los jueces, a los cuales se garantiza, además, la independencia y se les protege fuertemente de todo tipo de perturbación política en el ejercicio de su cargo. Este tipo de contrato entre el principal y el agente puede generar la percepción de que los burócratas y más aún los jueces son confiables en la aplicación sin sesgos políticos de la norma. Sin embargo, los políticos electos locales (que participan directamente en la distribución de contratos y permisos) y los altos cargos tienen muy elevados niveles de monopolio en la toma de decisiones y discrecionalidad sin aparente control, lo cual es una condición para la expansión de la corrupción y de una mayor desconfianza.

Especialmente los alcaldes y otros políticos regionales y locales adquirieron un poder enorme durante el periodo del boom urbanístico y del crecimiento económico de la década de los 2000. La literatura económica indica que los proyectos de modernización y, más genéricamente, las reformas económicas desarrollistas, con su concomitante flujo de inversión, incrementan las oportunidades para la corrupción (Seligson, 2002; Rose-Akerman, 1996). A esto se añade, en España, que las competencias para aprobar inicialmente los planes de urbanismo son locales, que, como ya indicamos, existía un monopolio de decisiones muy relevantes (especialmente las relacionadas con la firma de convenios urbanísticos) en manos de los alcaldes, que nos encontrábamos con un área donde la discrecionalidad era elevada, y a ello se sumaban la debilidad de los controles y la existencia de una burbuja especulativa que generaba beneficios extraordinarios a promotores y constructores (Jiménez et al, 2012). Como consecuencia, las autoridades locales se encontraron con un destacable monopolio para la redistribución del poder económico en sus municipios, con muy limitada rendición de cuentas y alta discrecionalidad (Romero, Jiménez, and Villoria, 2012). Esta situación explica en gran medida la expansión de los casos de corrupción investigados y denunciados en los

últimos años, especialmente desde que, en 2006, se empezaron a tomar medidas de apoyo a la labor judicial en la materia.

En resumen, que aunque los ciudadanos tengan predisposición a ver el gobierno como un todo, pueden existir diferencias a la hora de definir qué es corrupto en el gobierno, cuánta corrupción hay y, sobre todo, quién es más o menos corrupto en ese complejo ámbito (Van de Walle, 2008). También, aunque las percepciones parezcan afectar al todo, pueden existir matices sobre qué instituciones son más corruptas y quiénes dentro de ellas son más proclives a comportamientos venales (Blind, 2007, p. 4). Los datos del Barómetro Global de corrupción de Transparency International nos demuestran repetidamente que la percepción no es monolítica.

Distinguiendo actores con base en su nivel de discreción. En general, tanto los jueces y los “administradores” (funcionarios de la administración de justicia, o de la administración general, inspectores, fiscales...) como los políticos (electos y altos cargos que pueden decidir sobre permisos y contratos) tienen discrecionalidad. Pero en comparación, los últimos tienen más discrecionalidad y menos control que los primeros y, además, tienen que luchar por el poder, lo que hace que tengan incentivos para usar su discrecionalidad con el fin de incrementar sus bases de influencia y financiar sus campañas electorales (Mendilow, 2012). De hecho, aunque existe una profusa literatura sobre cómo los *street-level workers* ejercen su discrecionalidad (e.g., Lipsky 1980; Kelly 1994), estos actores no tienen el nivel de monopolio y discrecionalidad de los políticos y, sobre todo, no pueden cambiar por sí mismos las reglas formales del juego.

En consecuencia, tenemos bases teóricas y empíricas que nos demuestran que puede haber influencias diferentes en la percepción de la corrupción y que estas diferencias tienen que ver, esencialmente, con el nivel de discrecionalidad y posible arbitrariedad de los actores implicados. Estos argumentos serán reforzados más adelante con la estructura modelo del análisis exploratorio de factores realizado sobre las variables dependientes. En el primer factor (que llamamos actores administrativos, aunque incluimos en él a los jueces) tendremos percepciones de la prevalencia de la corrupción en la administración de justicia, inspecciones sanitarias o tributarias y funcionarios de la administración. El segundo factor (actores políticos) incluye políticos electos y altos cargos que deciden sobre permisos, subsidios, contratos y licencias de construcción.

Comprensión personal de la corrupción. Jos (1993) y otros (i.e. Heidenheimer, 1998) han afirmado que cualquier intercambio entre gobierno y ciudadanos podría considerarse corrupto o no con independencia de si viola o no la ley dependiendo del sistema de valores de los actores. Lógicamente, este sistema de valores es esencial para percibir como corrupto o válido un acto cualquiera del gobierno. Partiendo del sistema de niveles de corrupción de Atkinson (2011, p. 453-4), hemos identificamos variables que miden diferentes grados de conducta que afectan a las percepciones ciudadanas de corrupción: (1) conductas de actores gubernamentales que algunos considerarían pequeña corrupción, como la aceptación de regalos sin soborno, el abuso de los bienes públicos para beneficio propio, o los favores a los

amigos y familiares sin saltarse claramente la ley; y (2) conductas realizadas por actores gubernamentales que la mayoría consideraría como corrupción grave, como aceptar sobornos o incumplir o cambiar las leyes para servir intereses privados dañando el interés público. De acuerdo con esta distinción, parece probable que quienes ven como clara corrupción sólo lo que denominamos corrupción grave, tenderán a pensar que los corruptos son sobre todo los políticos y serán menos exigentes con los funcionarios. Del mismo modo, quienes consideren que los actos de pequeña corrupción son también inaceptables tenderán a ser más críticos y a percibir que existe también corrupción entre el funcionariado. Por ello, a mayor rigor moral menos diferencias probablemente existan. En consecuencia:

H2: Cuanto más se considere que los actos de corrupción grave son los verdaderos actos de corrupción más se tenderá a considerar corruptos sobre todo a los políticos.

H3: Cuanto más se considere que los actos de pequeña corrupción son también reprobables, más se tenderá a considerar a los “administradores” también como corruptos

Exposición a los medios. A mediados de 2006, los casos de corrupción comenzaron a ocupar un lugar destacado en las cabeceras de los más importantes periódicos, y en 2009 fueron ya un tema constante de conversación hasta en los programas televisivos más sensacionalistas. Más aún, entre septiembre de 2008 y julio de 2010, casi el 50% de las noticias en la prensa escrita nacional y regional se centraban en corrupción, crisis económica y tensiones partidistas (Villoria and Jiménez, 2012). De acuerdo con Palau y Devesa (en prensa), entre 1996 y 2009, considerando tan solo los dos periódicos más importantes de España –El País and El Mundo–, han existido 4.126 noticias sobre corrupción política en las páginas de cabecera. Por ello, un tercer factor diferenciador de percepciones se refiere al impacto de los medios (e.g., Villoria and Jiménez, 2012; Van de Walle, 2008; Heywood, 2007). En España, Costas-Perez et al. (2011) hallaron que los casos que eran ampliamente tratados mediáticamente generaban, al tiempo, un escrutinio sobre la labor judicial mucho mayor y que los alcaldes cuyos casos de corrupción fueron tratados en la prensa nacional recibieron menos votos y perdieron con más facilidad su puesto en las elecciones locales de 2007. En suma, que el foco mediático hace que se incremente la percepción de corrupción sobre todo hacia este grupo de actores políticos, que son los que generan noticias. Algunos argumentan que el papel de los medios es indirecto, no cambiando directamente las actitudes o conductas, sino creando la impresión de que, al leer otros la noticia, cambiarán su actitud y por ello habrá que aceptar “lo que todo el mundo sabe” (Mutz and Soss, 1997; Tal-Or, Cohen, Tsfati, and Gunther, 2010); directa o indirectamente causada, Palau y Devesa (en prensa) han hallado una correlación positiva muy fuerte -.762- entre la atención que los dos periódicos más importantes del país han puesto en la corrupción desde 1988 a 2009 y la opinión de que la corrupción política es un problema importante en España. En suma, dados los problemas de acción colectiva que las asunciones generalizadas generan (Ostrom, 1998), estos efectos directos o indirectos son suficientemente importantes como para merecer una investigación más profunda. Por todo ello, y dado que los casos de corrupción de funcionarios no son objeto de atención mediática, creemos que:

H4: La exposición a los medios incrementará más la percepción de corrupción de los políticos que la de los funcionarios

Nuestro estudio, en suma, trata de contribuir a la comprensión de la percepción de la corrupción y sugiere vías para gestionar estos factores y evitar el problema de la acción colectiva. Usando datos de una encuesta de 2009 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y de los Barómetros mensuales del propio centro el estudio busca dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Hasta qué punto los factores que influyen en la percepción ciudadana de la corrupción difieren en actores con más o menos discrecionalidad?
2. ¿Qué factores generan un efecto similar en las percepciones de corrupción independientemente del actor analizado?
3. ¿Hasta qué punto pueden los factores que afectan a la percepción de corrupción interactuar para generar relaciones moderadoras?

IV. CONCLUSIONES

En España, la alta percepción de corrupción tiene que ver con factores históricos, de desconfianza institucional sólidamente afianzada (Torcal y Magalhaes, 2010), que ha sido reforzada por la continua presencia de noticias de corrupción política, sobre todo a partir de 1996, con puntas en función de la llegada de nuevos escándalos. Estas noticias se basan en hechos relevantes, pues el volumen de casos de corrupción política actualmente existentes supera los 1000. Estos casos muestran, además, una debilidad institucional elevada que nos permite comprobar la inexistencia de un gobernante benevolente que quiere luchar contra la corrupción, antes al contrario, nos muestra un agente que se garantiza monopolio en la toma de decisiones, con alta discrecionalidad y bajo control. Todo ello consolida una narrativa sobre los abusos de poder de la clase política que, aunque se distingue de los funcionarios profesionales, genera una generalizada percepción de corrupción. Finalmente, la gravísima crisis económica vigente y el altísimo desempleo constituyen el factor de refuerzo necesario para expresar esta ruptura de confianza entre la clase política y la ciudadanía, expresada en la consideración de los políticos y su corrupción como un grave problema nacional. El estudio que tenemos en marcha nos permitirá conocer mejor cómo se percibe la corrupción en España y su fenomenología.

Desde una perspectiva teórica, nuestro trabajo muestra los déficits que las dos más importantes teorías sobre corrupción tienen para explicar plenamente la situación en países desarrollados con pequeña corrupción administrativa pero amplia corrupción política (i.e. España, Portugal, Francia, Austria...), y promueve la idea de construir una teoría híbrida que dé cuenta del fenómeno de manera más atinada. Desde una perspectiva práctica, ofrecerá

ideas para *policy makers* y administradores públicos que quieran combatir la corrupción en España y países con características similares. Para usar adecuadamente las percepciones de corrupción en la lucha contra este problema, los responsables públicos deben tener una comprensión suficientemente rica de qué clase de acciones, realizadas por quién, son vistas como corruptas por la ciudadanía. Nuestros hallazgos permiten iniciar un mapeo de esta naturaleza. Hay que analizar qué agencias requieren más atención, pero también qué ciudadanos son los que más corrupción perciben. Por ejemplo, en los primeros datos obtenidos, vemos que la corrupción grave se percibe sobre todo entre los políticos, mayormente por su gran discrecionalidad en la toma de decisiones y su baja *accountability*. La corrupción entre los funcionarios se percibe como alta sólo entre quienes tienen una concepción muy rigurosa de los deberes del servicio público. Las implicaciones de este hallazgo son importantes, pues indican probablemente que, aunque la corrupción administrativa es baja, esto se debe a que en las encuestas de victimización se considera como tal sólo el soborno. Si las preguntas incluyeran otras conductas menos graves, probablemente los resultados no serían tan positivos. Del mismo modo, la percepción de corrupción política sólo se podrá reducir si los instrumentos de rendición de cuentas de la clase política se refuerzan y se controla su arbitrariedad.

Los responsables públicos deberían poner más atención en las mujeres, jóvenes y personas menos educadas pues son quienes tienden a percibir más corrupción. Poner el énfasis en prevenir y luchar contra la corrupción en las agencias donde la percepción es más elevada es otra opción inteligente, pues da lugar a una rendición de cuentas guiada por el input ciudadano y permite concentrar esfuerzos donde es más necesario. Más aún, es importante poner el foco en los medios de comunicación, dados nuestros hallazgos indicando que la lectura diaria de la prensa y el seguimiento televisivo de las noticias incrementan la percepción. En suma, que los gobiernos deben impulsar debates serenos y rigurosos sobre la corrupción e informar debidamente a los ciudadanos. La naturaleza sensacionalista de cierta prensa debe ser compensada con programaciones que eduquen al ciudadano y le hagan ver qué nivel de corrupción existe realmente, dónde y quiénes son sus responsables.

Como preveíamos al principio, los ciudadanos perciben que los actores administrativos y judiciales son menos corruptos que los políticos, y la base de ello está en su selección meritocrática y las garantías de imparcialidad existentes, por lo que mantener e, incluso, reforzar la profesionalidad en la Administración es la clave para evitar caer en la corrupción sistémica. Pero los ciudadanos perciben, al tiempo, que una gran parte de los políticos no actúan de forma honesta y consideran a los partidos políticos como la institución más corrupta de España (ver Barómetros Globales de la Corrupción de TI y sus datos repetidos sobre España)⁷. Esto nos lleva a recordar la idea expresada por Cox (2005) sobre la importancia de la cultura organizativa y conectarla a sus efectos en los partidos políticos: la corrupción es conducta aprendida. Sobrevive porque dentro de la organización se convierte en conocimiento tácito de cómo hacer las cosas y tener éxito, con ello, se justifica y se hace atractiva para sus miembros (Cox, 2005, p. 24). Detener la corrupción exige no sólo atacar al individuo

⁷ <http://www.transparency.org/>

corrupto, sino también cambiar la cultura de los partidos políticos. La reforma de las leyes orgánicas de Partidos Políticos y Financiación de los Partidos debe ser prioritaria, para cambiar sus sistemas de incentivos y reducir al mínimo las conductas no éticas (Teorell and Rothstein, 2012, p. 9), pero no olvidemos que estas reformas deben partir de los propios partidos; esta investigación permitirá entender mejor por qué ello es necesario y cómo trabajar en la mejora del sistema.

Para los académicos este trabajo muestra cómo deberíamos desarrollar nuestros modelos conceptuales para ser más útiles a los *policy makers*. En áreas donde los modelos están poco desarrollados tendemos a usar constructos monolíticos, como “percepciones de corrupción”. Pero estos constructos son complejos y es preciso encontrar formas de desagregarlos analíticamente si queremos que sirvan para formular políticas eficaces. En esta investigación estamos testando ideas sobre cómo diferentes factores son más relevantes para diferentes grupos y, con ello, ofrecido una visión más matizada y rica de la percepción de corrupción en España. Por ello, este trabajo creemos que ofrecerá valiosas implicaciones para comprender mejor la corrupción y sus consecuencias sociales y dará guías para posteriores investigaciones sobre tan transcendental fenómeno.

Bibliografía

Anderson, C. J. & Tverdova, Y. V. (2003) “Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies”. *American Journal of Political Sciences*, 47(1), 91-109.

Atkinson, M. M. (2011). “Discrepancies in Perceptions of Corruption, or Why Is Canada So Corrupt?” *Political Science Quarterly*, 126(3), 445-464.

Bardhan, P. (1997) “Corruption and Development: A Review of Issues.” *Journal of Economic Literature* 35 (3): 1320–1346.

Bardhan, P. (2005) *Scarcity, conflict and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*, Cambridge University Press, Cambridge

Blind, P. K. (2007). Building Trust In Government In The Twenty-First Century: Review Of Literature And Emerging Issues. *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government*. Vienna, Austria. Retrieve from United Nations Public Administration Network website:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025062.pdf>

Bryner, G.C. (1987) *Bureaucratic Discretion*. Elmsford, NY: Pergamon Press.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2009). Estudio 2826. Ética Pública y Corrupción [Study 2826 on public ethics and corruption].
http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=10684

- Coleman, J.S. (1986) "Social Theory, Social Research, and a Theory of Action". *American Journal of Sociology*, vol 91, (6), May: 1309-1335.
- Costas-Perez, E., Sole-Olle, A., & Sorribas-Navarro, P. (2011). "Corruption Scandals, Press Reporting, And Accountability. Evidence From Spanish Mayors". Working Paper. Institut d'Economia de Barcelona. <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/2011/4/Doc2011-9.pdf>
- Cox, R. W. (2005) Accountability and Responsibility in Organizations: The Ethics of Discretion. Paper presented at the "Ethics and Integrity in Governance Conference", Leuven, Belgium, June 2-5, 2005
- Gómez, B., Cabeza, L. y Palacios, I. (2011): "Las elecciones autonómicas de 2008 en Andalucía: los costes de la corrupción urbanística" in J.R. Montero e I. Lago (eds.), *Elecciones generales 2008*, CIS, Madrid.
- Graycar, A., Villa, D. "The Loss of Governance Capacity through Corruption." *Governance* 24, no. 3 (July 2011): 419-438.
- Gupta, S., Davoodi, H., y Alonso-Terme, R. (1998): *Does corruption affect income inequality and poverty? IMF Working Paper*, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Eurobarometer (2009). Special Survey (325): Attitude of Europeans Towards Corruption. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf
- Eurobarometer (2013) Special Eurobarometer 397, "Corruption". European Union. Brussels.
- Heidenheimer, A. J. (1989) "Perspectives on the Perception of Corruption" in Heidenheimer, A.J. et al. *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Hess, S. (2013) "From the Arab Spring to the Chinese Winter: The Institutional sources of authoritarian vulnerability and resilience in Egypt, Tunisia and China". *International Political Science Review* 34(3):254-272.
- Hetherington, M. J. (2005). *Why Trust Matters: Declining Political Trust And The Demise Of American Liberalism*. Princeton University Press, Princeton.
- Heywood, P. M. (2007). Corruption in Contemporary Spain. *Political Science & Politics*, 40(4), 695-699.
- Jiménez, F., Villoria, M. y García Quesada, M. (2012) "Improving Local Integrity Systems in Southern Europe: the Case of Spain". *Lex Localis*, Volume 10 Number 4: 363-381
- Jos, P. (1993) "Empirical Corruption Research: Beside the (Moral) Point?" *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*. 3 (3): 359-375.
- Kelly, M. (1994) "Theories of Justice and Street- Level Discretion". *Journal of Public Administration Research and Theory* 4:119-40
- Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R., & Parris, H. L. (1998). A Practical Approach To Dealing With Municipal Malfeasance (Workshop Paper No. 7). Retrieved from: http://wiki.bezkorupce.cz/_media/wiki/klitgaard-parris-strategie-pro-mesta.pdf

- Linde, J. (2012). Why feed the hand that bites you? Perceptions of procedural fairness and system support in post-communist democracies. *European Journal of Political Research*, 51 (3):410-434.
- Linde, J. & Erlingsson, G. O. (2011) "The Effect of Public Perceptions of Corruption on System Support: The Case Of Sweden". *Working Paper Series 2011:03*. The Quality of Government Institute. University of Gothenburg.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation, New York.
- Mauro, P. (1995) "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics* CX, n. 3 (August): 681-712.
- Melgar, N., Rossi, M., & Smith, T. W. (2010). "The Perception of Corruption". *International Journal of Public Opinion Research*, 22(1): 120-131.
- Mendilow J (ed) (2012) *Public funding of political competition and the future of democracy*. Lexington Books, Blue Ridge Summit.
- Meny, Y. (1996) "Politics, corruption and democracy". The 1995 Stein Rokkan Lecture. *European Journal of Political Research*, 30 (2): 111-123.
- Morris, S. D. (2008). "Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico" . *Bulletin Of Latin American Research*, 27(3), 388-409.
- Morris, S. D. & Klesner, J. L. (2010) "Corruption and Trust: Theoretical Considerations And Evidence From Mexico". *Comparative Political Studies*, 43(10): 1258-1285.
- Muñoz, J., Anduiza, E. and Gallego, A. (2012) "Why do voters forgive corrupt politicians? Cynicism, noise and implicit exchange". Paper presented at the IPSA conference, Madrid, July 2012.
- Mutz, D. C. & Soss, J. (1997) "Reading Public Opinion: The Influence of News Coverage on Perceptions of Public Sentiment". *Public Opinion Quarterly*, 61(3), 431-451.
- Nye, J. S. (1997). Introduction: The Decline of Confidence in Government. In J. S. Nye, P. D. Zelikow and D. C. King: *Why People Don't Trust Government*. Harvard University Press, Cambridge. MAS.
- Ostrom E, (1998) "A behavioral approach to the rational choice theory of collective action", *American Political Science Review* 92: 1-22
- Palau, A. y Davesa, F. (en prensa) "La cobertura mediática de los escándalos de corrupción en España y su impacto en la opinión pública (1996-2009)". *REIS- Revista Española de Investigaciones Sociológicas*.
- Persson, T. and G. Tabellini (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. The MIT Press, Cambridge.
- Persson, A, Rothstein B. and Teorell, J. (2012) "Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem", *Governance* 25(4), 2012.

- Pharr , S.J. & R. D. Putnam (2000) (eds.): *Disaffected Democracies: What's troubling the Trilateral democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Romero J, Jiménez F. and Villoria M (2012) "(Un)sustainable territories. Causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental and socio-political consequences". *Environment and Planning C. Government & Policy* 30: 467-486
- Rose, Richard and Peiffer, Caryn (2012) "Paying bribes to get public services: A Global Guide to Concepts and Survey Measures". *Studies in Public Policy Number 494*. Centre for the Study of Public Policy. University of Strathclyde, Glasgow
- Rose-Ackerman, S. (1996). "The Political Economy of Corruption. Causes and Consequences". *Public Policy for the Private Sector*, 74, Washington D.C: World Bank.
- Rothstein, B., and J. Teorell. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance* 21, (2): 165-190.
- Rothstein, B. and Eek, D. (2009) "Political corruption and social trust-An experimental approach". *Rationality and Society* 21 (1): 81-112
- Rothstein, B (2011) *The Quality of Government*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Sandfort, J. R. (2000) "Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System". *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (4):729-756.
- Schedler, K. and Proeller, I. (2002) "The New Public Management. A perspective from Mainland Europe". In Kate Mclaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Routledge, London and New York
- Seligson, M. A. (2002) "The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries". *Journal of Politics*, 64: 408–433.
- Seligson, M.A. (2006) "The measurement and impact of corruption victimization: Survey evidence from Latin America". *World Development* 34 (2): 381-404.
- Tal-Or, N., Cohen, J., Tsfati, Y., & Gunther, A. (2010) "Testing causal direction in the influence of presumed media influence". *Communication Research*, 37(6), 801-824.
- Teorell, J. and B. Rothstein (2012) "Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic Reforms, 1720-1850". *Working Paper Series* 2012:18 QOG. The Quality of Government Institute. University of Gothenburg.
- Teorell, J. (2007) "Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand". *QoG Working Paper Series* 2007:5. Gothenburg University, Gothenburg.
- Torcal, M. y Magalhaes, P.C. (2010). "Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo," in Torcal, M. (ed.) *La ciudadanía europea en el siglo XXI*, CIS, Madrid.

Van de Walle, S. (2008) “Perceptions of corruption as distrust? Cause and effect in attitudes towards government. In: Huberts, L., Jurkiewicz, C., & Maesschalck, J. (eds.). *Ethics and Integrity and the Politics of Governance*. 215-236. Cheltenham: Edward Elgar.

Vanucci, A. (2009) The Controversial Legacy of “Mani Pulite”: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies. *Bulletin of Italian Politics*, 1, (2), 233-64.

Villoria, M. & Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos [Corruption in Spain (2004-2010): Data, Perceptions and Consequences] *REIS-Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 138: 109-134

Wikström, P.O. (2004) “Crime as alternative: Towards a cross-level situational action theory of crime causation”. In McCord, J. (Ed.), *Beyond empiricism: Institutions and intentions in the study of crime*. *Advances in Criminological Theory*, 1-37.