

LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN SOBRE LA DESAFECCIÓN Y EL CAMBIO POLÍTICO EN ESPAÑA¹

Fernando Jiménez Sánchez

Departamento de Ciencia Política. Universidad de Murcia

RESUMEN

Aunque la percepción de la corrupción en España ha sido siempre relativamente alta se mantenía más o menos en línea con la media de los países de la UE. Sin embargo, en estos últimos 5 o 6 años, el nivel de percepción se ha disparado. Además, la preocupación por la corrupción, que tradicionalmente ha sido insignificante, ha escalado hasta el segundo lugar del ranking de problemas públicos tras el desempleo. Indudablemente, estos cambios han tenido su efecto sobre unos niveles de desafección política que también han alcanzado tasas históricas en estos años. La única forma de recuperar la confianza perdida en el funcionamiento de las instituciones democráticas consiste en introducir reformas de calado que mejoren la receptividad de estas instituciones y combatan la corrupción de manera eficaz.

ABSTRACT

Perception of corruption in Spain has always been relatively high but it was quite close to the average of the EU countries. However, in the last 5 or 6 years, the perception of corruption has skyrocketed. In addition, concern about corruption, which has traditionally been negligible, climbed to second place in the ranking of public problems just after unemployment. These changes undoubtedly have had an effect on the level of political disaffection which has also reached historic levels in recent years. The only way to rebuild trust in the functioning of democratic institutions is to introduce substantive reforms to improve the responsiveness of these institutions and to fight corruption effectively.

1. INTRODUCCIÓN

En este texto se presta atención a la evolución de la percepción sobre la corrupción en nuestro país que ha alcanzado niveles de máximos históricos en estos últimos años y que ha dado lugar a que también se haya disparado la preocupación por este problema (sección 1). A continuación se pone en relación el problema de la corrupción con el de la desafección política y se estudian los principales factores que se encuentran detrás del altísimo nivel que ha alcanzado en los últimos años (sección 2). Uno de los efectos que han tenido estos cambios en las actitudes políticas de los españoles es el impulso movilizador que ha provocado la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y la preocupación por la corrupción. Esto no sólo ha hecho crecer el interés de los españoles por la política sino que también ha traído consigo importantes

¹ El autor agradece la ayuda del proyecto CSO2016-78258-R del Mineco para la realización de la investigación que ha permitido redactar este trabajo.

cambios en el comportamiento electoral (sección 3). En definitiva, la suma de factores tales como la percepción creciente sobre la magnitud de la corrupción, la elevadísima desconfianza en el funcionamiento de los principales mecanismos representativos de la democracia y el despertar progresivo de una ciudadanía cada vez más crítica, obligan a poner en marcha reformas sustanciales para la lucha contra la corrupción si de lo que se trata es de recuperar la confianza de los ciudadanos en el sistema político y en sus representantes (sección 4).

2. LA CORRUPCIÓN EN EL DISPARADERO: NIVELES HISTÓRICOS EN LA PERCEPCIÓN Y EN LA PREOCUPACIÓN POR LA CORRUPCIÓN

Numerosos indicadores de muchas encuestas diferentes evidencian una percepción alarmantemente alta de la extensión de la corrupción por parte de los españoles y en importante alza durante los años que coinciden con la profunda crisis económica iniciada en el último cuarto de 2007.

Por un lado están los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Como puede verse en la Tabla 1, el CIS no se ha preocupado hasta el momento de construir una sólida serie histórica sobre la percepción de la corrupción en España. Los indicadores que se han usado varían de unos estudios a otros y no han tenido una periodicidad regular. Aun así, esta tabla refleja una percepción crecientemente preocupante sobre la extensión del fenómeno.

Tabla 1: Datos de percepción de la corrupción en los estudios del CIS

<i>Fecha</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>		<i>Suma</i>
Oct 2004 (E. 2575)	¿En qué medida cree Vd. que está extendida la corrupción en la Administración Pública	Casi todo el mundo implicado	3,2	52,8
		Gran cantidad de gente implicada	17,7	
		Los corruptos no son tan pocos	31,9	
Dic 2009 (E. 2826)	¿Cree que la corrupción está muy, bastante, poco o nada extendida en la política nacional?	Muy extendida	22,2	64
		Bastante extendida	41,8	
Ene 2010 (E. 2829)	¿Cree que la corrupción está muy, bastante, poco o nada extendida en la política nacional?	Muy extendida	36,1	75,5
		Bastante extendida	39,4	
Jun 2011 (E. 2905)	¿Cree Vd. que, en general, en España la corrupción está ...?	Muy extendida	32,8	85,6
		Bastante extendida	52,8	
Sep 2012 (E. 2956)	¿Cree que la corrupción está muy, bastante, poco o nada extendida en la política nacional?	Muy extendida	50,4	83,9
		Bastante extendida	33,5	

Fuente: Estudios del CIS

Si nos fijamos ahora en los datos de los Eurobarómetros especiales sobre la corrupción que se vienen realizando cada dos años más o menos desde 2005 en el ámbito de la Unión Europea, el deterioro de la percepción del problema en España es más que evidente. De todos los países de la UE, España es el que, en los últimos 3 años, ha sufrido los mayores cambios en la percepción de corrupción y en la consideración de la corrupción como uno de los problemas más importantes del país². De acuerdo con el último estudio disponible llevado a cabo en febrero-marzo de 2013, un 95% de los españoles creía que la corrupción estaba muy (65%) o bastante (30%) extendida en el país. Esta cifra coloca a España en el pelotón de cabeza de los países de la UE en los que esta percepción es más alta, únicamente tras Grecia (99%) e Italia (97%) junto con Lituania y Chequia y claramente por encima de la media de la UE que se situaba en el 76%. Ocho años antes, en 2005, la percepción de la corrupción como un problema importante en España (73%), siendo alta, estaba casi en la media de la UE (72%).

² De acuerdo al Eurobarómetro 397 de febrero-marzo 2013, 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%).

Este deterioro se refleja también en la posición de España en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International³. La Tabla 2 recoge la evolución de la puntuación de España en este índice.

Tabla 2: España en el Índice de Percepción de la Corrupción de TI

AÑO	PUNTOS	VARIACIÓN*	PUESTO RANKING (de menos a más corruptos)	Nº PAÍSES	PUESTO UE 15	PUESTO UE 25	Nº ESTUDIOS
2014	60	45-71	37º	175	13º	16º	7
2013	59	41-73	40º	176	13º	16º	7
2012	65	52-73	30º	176	12º	13º	7
2011	6,2	4,5-7,3	31º	182	12º	14º	9
2010	6,1	5,3-6,8	30º	178	12º	15º	6
2009	6,1	5,5-6,6	32º	180	12º	15º	6
2008	6,5	5,7-6,9	28º	180	12º	14º	6
2007	6,7	6,2 - 7,0	25º	179	12º	12º	6
2006	6,8	6,3-7,2	23º	163	12º	12º	7
2005	7,0	6,6-7,4	23º	159	12º	12º	10
2004	7,1	6,7-7,4	22º	146	11º	11º	11
2003	6,9	5,2-7,8	23º	133	11º	11º	11
2002	7,1	5,2-8,9	20º	102	9º	9º	10
2001	7,0	5,8-8,1	22º	91	10º	10º	8
2000	7,0	5,9-8,0	20º	90	10º	10º	8
1999	6,6	s.d. 0,7	22º	99	11º	11º	10
1998	6,1	s.d. 1,3	23º	85	12º	12º	10
1997	5,9	s.d. 1,82	24º	52	12º	12º	6
1996	4,31	s.d. 2,48	32º	54	14º	17º	6
1995	4,35	s.d. 2,57	26º	41	13º	13º	4

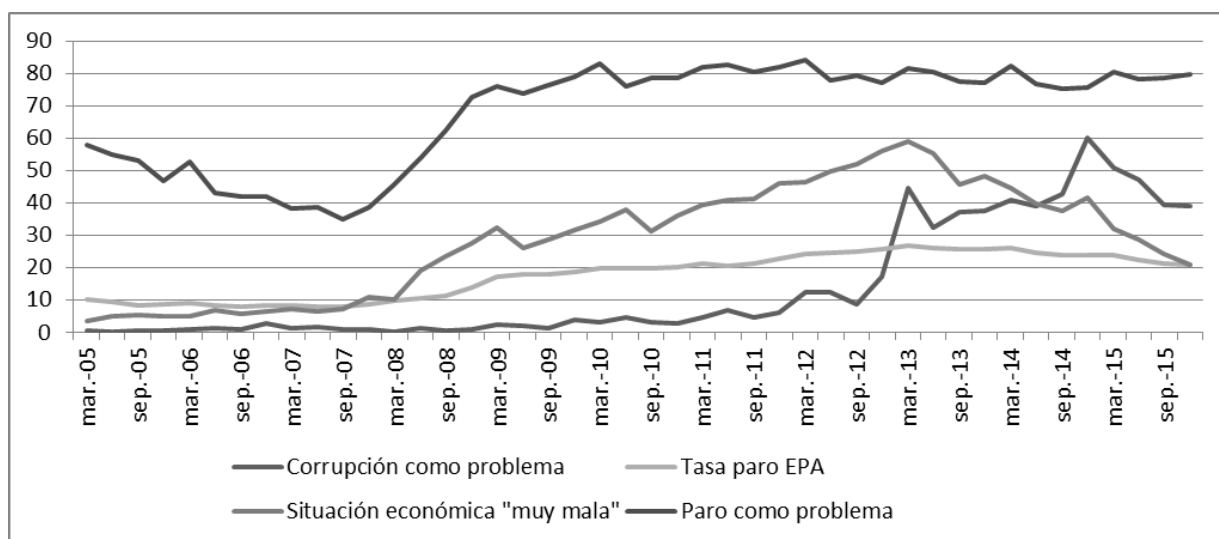
Fuente: IPC, Transparency International. Hasta 1999 la variación en las puntuaciones de los diversos estudios empleados se medía en desviación típica. Desde 2000 aparece el rango.

En términos generales parece bastante claro el deterioro de la percepción del problema en nuestro país. Es cierto que este incremento de la percepción de la corrupción se ha producido en un contexto de grave crisis económica y de un duro reajuste en el gasto público que han generado un gran malestar social. El aumento de la percepción de la corrupción, así como, sobre todo, la manera en que se ha disparado la preocupación pública por el problema en estos últimos años parecen ser un componente fundamental en el clima de desconfianza y desafección que se ha instalado entre los españoles como se comenta más adelante.

Conviene atender ahora al Gráfico 1 para constatar la consolidación de la corrupción como el segundo problema público más importante para los españoles después del desempleo a partir del inicio de 2013. Como se puede apreciar en el gráfico, la preocupación por la corrupción no aumenta en paralelo con la evolución de la tasa de desempleo ni con la percepción subjetiva negativa sobre la situación económica general. De hecho, aunque la crisis se hizo evidente en los inicios de 2008 y los programas de ajuste duro empezaron a desarrollarse desde la primavera de 2010, la preocupación por la corrupción creció lentamente a lo largo de 2009, 2010, 2011 y 2012 para dispararse sólo a partir de 2013 y 2014.

³ Se trata, como se sabe, de un índice compuesto a partir de diversos estudios de fuentes muy diferentes, pero que no proceden de datos de opinión pública, sino de profesionales, ejecutivos y personal diplomático a los que se considera buenos conocedores de los problemas de corrupción en los distintos países. Véase la metodología de este índice y sus resultados anuales en http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail (último acceso: 02/11/2015).

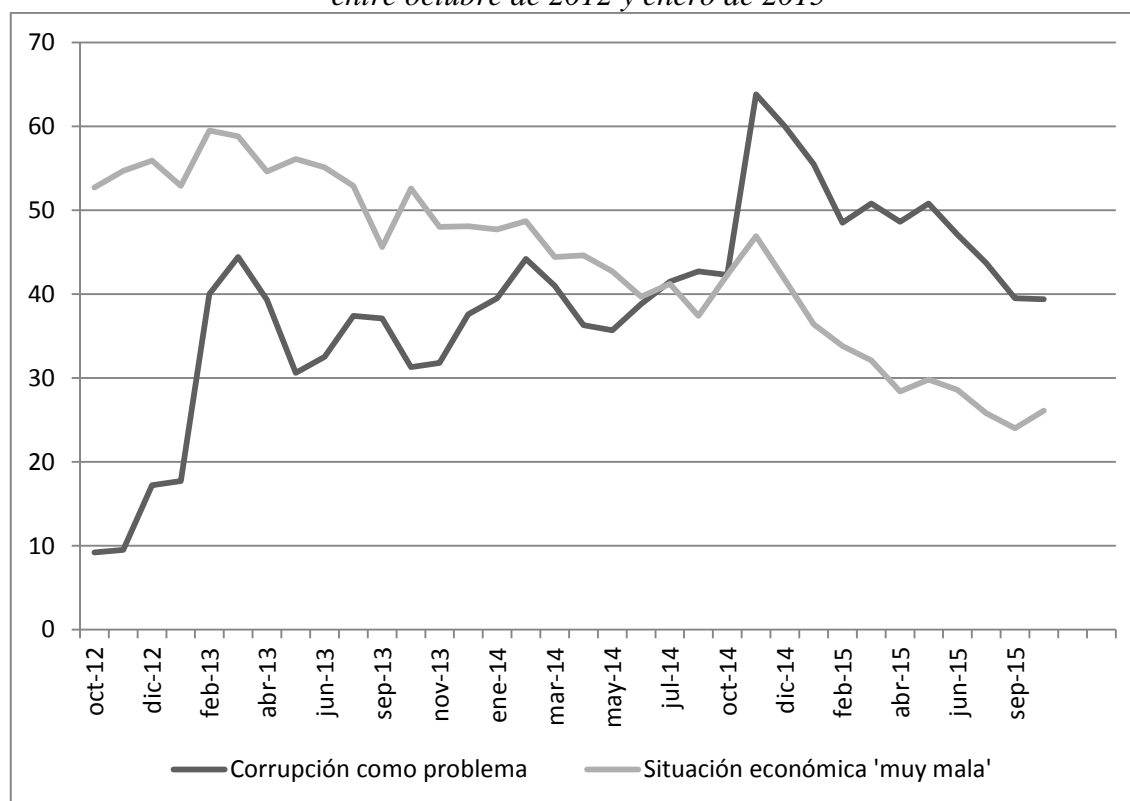
Gráfico 1: Principales problemas del país, tasa de paro y situación económica



Fuente: Datos de los barómetros mensuales del CIS de marzo, junio, septiembre y diciembre de 2005-2015 y tasa de paro trimestral de la Encuesta de Población Activa del INE.

Si hacemos *zoom* en los datos para ver la evolución de la preocupación por la corrupción como uno de los tres principales problemas del país desde el último trimestre de 2012 en adelante con los datos mensuales de los barómetros del CIS, observaremos los momentos precisos en los que la preocupación de los españoles por este problema se dispara. El Gráfico 2 recoge estos datos. Como puede apreciarse, hay dos momentos en los que se intensifica notablemente. El primero de ellos coincide con los últimos meses de 2012 y los primeros de 2013 y supone la consolidación de la corrupción como el segundo problema del ranking de preocupación pública. El porcentaje de los que señalan la corrupción como uno de los tres principales problemas del país pasa de niveles del 10 al 40%. Si en diciembre de 2012 las noticias sobre el caso Noós y la posible implicación de la Infanta Cristina en los dudosos negocios de su marido ocupaban los principales noticiarios, a partir de enero de 2013 el asunto de máxima atención será el caso Bárcenas, al descubrirse que el ex tesorero del Partido Popular poseía cuentas millonarias en Suiza y que, como más tarde admitiría esta persona, el partido de gobierno había mantenido durante años una contabilidad paralela en la que acumulaba donaciones ilegales y en la que se anotaban sobresueldos para los principales líderes del partido de gobierno. Un año y medio más tarde, en el otoño de 2014, se vuelve a observar una nueva escalada en la preocupación de los españoles por la corrupción que pasa a niveles de en torno al 60% para caer poco después a niveles del 50%. En este caso, esa subida coincidiría con toda una sucesión de escándalos en muy pocas semanas: las tarjetas *black* de Cajamadrid; la operación Púnica que llevó a la detención de un buen número de líderes regionales y locales del PP, como el ex *número tres* de la Comunidad de Madrid Francisco Granados, y alguno del PSOE; o la definitiva imputación de la Infanta Cristina en el caso Noós entre otros muchos. Y la caída iniciada en diciembre de 2014 coincide con unos meses en los que no han aparecido nuevos escándalos de ámbito nacional. No obstante, esa caída es relativa y la preocupación por la corrupción entre los españoles parece haberse situado en el entorno del 40 por ciento, un nivel que sigue siendo considerablemente alto, continuando como el segundo problema más importante tras el desempleo.

Gráfico 2: La corrupción como problema público en España entre octubre de 2012 y enero de 2015



Fuente: Barómetros mensuales del CIS.

No parece que la evolución de la preocupación por la corrupción vaya estrictamente en paralelo con la evaluación negativa de la situación económica. Más bien da la impresión de que la acumulación de noticias sobre escándalos de corrupción en un contexto de “tiempos difíciles” va empujando cada vez a más gente a ver la corrupción como uno de los problemas más graves que afronta la sociedad española. Como señalaron Palau y Davesa (2013: 118-119 y Gráfico 11), “el impacto de los medios de comunicación sobre la percepción que tienen los ciudadanos de la corrupción se incrementa cuando el porcentaje de ciudadanos que considera que la situación económica es mala o muy mala supera el 50%”. Parece ser que en un contexto como éste, la aparición en los medios de oleadas de noticias sobre la corrupción en determinados momentos dispara la preocupación ciudadana por la corrupción. Este extraordinario aumento de la preocupación por la corrupción puede tener una lectura muy positiva también. Si esta alta preocupación se mantiene durante el tiempo necesario, los líderes políticos tendrán la presión suficiente como para verse incentivados a introducir políticas anticorrupción eficaces. Volveremos sobre esto en la última parte del texto.

Como se ha observado, tenemos unos datos de percepción de la corrupción que están entre los más altos de la Unión Europea y un nivel de preocupación ciudadana sobre el fenómeno que no habíamos conocido nunca desde que se hace la pregunta sobre la agenda pública en las encuestas⁴. Sin embargo, a estos datos hay que añadir un nuevo aspecto para tener una descripción más ajustada del problema de la corrupción en España. Se trata de la experiencia directa de los ciudadanos con el pago de sobornos o, como se conoce en el literatura de análisis de la corrupción, las encuestas de victimización. En abierto contraste con la alta percepción del

⁴ Los datos sobre la preocupación que suscita la corrupción como uno de los tres problemas nacionales principales ha estado siempre muy baja (habitualmente por debajo del 3%) con la excepción de los años finales de los gobiernos de Felipe González en los que llegó a alcanzar un máximo del 35,5% en febrero de 1995, pero nunca se habían alcanzado los niveles de estos dos últimos años y de manera tan sostenida.

fenómeno, los datos sobre victimización son particularmente bajos. España presenta unos niveles muy parecidos a los de Alemania, Suiza, Noruega e, incluso, Finlandia, de acuerdo con las distintas oleadas del Barómetro Global de la Corrupción de TI (ver Tabla 3). Los datos del último Eurobarómetro especial 397 (2013) confirman esa misma impresión. Ante la pregunta sobre si “conoce usted a alguien que acepte sobornos” la media en la Unión Europea es del 12%, por un 11% en España. A la pregunta de si “le han pedido a usted un soborno en los últimos 12 meses” la media europea de respuestas afirmativas es del 4%, mientras que en España se queda en el 2%, con áreas como el sector sanitario o la policía en los que se recogen un 0% de respuestas afirmativas.

Tabla 3: Experiencia directa con el pago de sobornos en España

AÑO	Personas que dicen haber pagado un soborno para acceder a algún servicio público en los últimos 12 meses
2004	2%
2005	0%
2006	2%
2007	3%
2009	2%
2010-11	5%
2013	2%
2015	3%

Fuente: Datos del Barómetro Global de la Corrupción de TI.

Como se puede ver en la Tabla 4, de acuerdo con los datos del Eurobarómetro especial de 2013, España es el país donde la diferencia entre la experiencia personal de corrupción, medida por las tasas de victimización, y la percepción es 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, Mientras que la percepción ciudadana es más baja que en España.

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

<i>Personas que dicen haber pagado un soborno para acceder a algún servicio público en los últimos 12 meses</i>	<i>2013: BGC-TI/ EB 397</i>	<i>EB 2009/2011/2013. De acuerdo con “hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país”</i>	<i>Diferencia entre victimización y percepción (EB 397)</i>
Austria (1)	9/5	66/85/73	73-5=68
Chequia	15/8	96/95/94	94-8=86
Dinamarca	1/1	35/25/38	38-1=37
Finlandia	1/1	68/50/51	51-1=50
Francia(1)	7/2	83/80/76	76-2=74
Alemania (1)	2/1	80/70/74	74-1=73
Grecia	22/7	98/99/97	97-7=90
Hungría	12/13	98/86/72	72-13=59
P. Bajos (1)	2/2	56/39/57	57-2=55
Italia	5/2	89/95/93	93-2=91
Polonia(1)	15/15	86/73/78	78-15=63
Portugal	3/1	91/91/86	86-1=85
Rumanía	17/25	87/89/82	82-25=57
Reino Unido	5/1	76/73/72	72-1=71
España	2/2	91/93/95	95-2=93

(1) Los datos del Barómetro Global de la Corrupción de TI (BGC-TI) para Austria, Francia, Alemania, Países Bajos y Polonia son de la oleada de 2010-11 (no hay datos disponibles para 2013).

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de TI/2013 y Eurobarómetros 325, 374 y 397.

España es uno de los países de la Unión Europea en los que se produce la mayor diferencia entre una altísima percepción de la corrupción y una bajísima experiencia directa con el pago de sobornos para obtener servicios públicos. Si nos quedamos con el primer dato, España pertenecería a un club de países europeos en el que están los líderes de esta clasificación: Grecia, Italia, Lituania, Chequia, Rumanía, Eslovenia, Portugal, Eslovaquia o Hungría. Sin embargo, si atendemos al dato sobre la experiencia directa con el soborno, los socios del club al que pertenecería España serían Reino Unido, Portugal, Países Bajos, Alemania, Finlandia o Dinamarca.

Este escenario, que viene repitiéndose desde que se llevan a cabo ambos estudios de opinión, sugiere que países como España y Portugal, pero también algunos otros como Austria, Irlanda o Francia, comparten una problemática singular en cuanto a la extensión y las características de la corrupción. Los ciudadanos de estos países perciben una alta incidencia del fenómeno pero, a diferencia de los países que sufren una corrupción sistémica (muchos de los de la Europa del Este y los Balcanes además de Grecia, si seguimos sin salir del ámbito europeo), la experiencia directa con la corrupción para acceder a determinados servicios públicos es casi insignificante. Las razones de la alta percepción del problema hay que buscarlas por tanto en otros ámbitos.

En el caso español hay varios factores que explican esta situación: una sucesión de escándalos de corrupción a los que los medios de comunicación y los portavoces políticos prestan gran seguimiento y que suele tener un gran impacto en la opinión pública (cfr. Palau y Davesa, 2013); o la propagación de una percepción de impunidad y ausencia de castigo motivada por la exasperante lentitud de las causas judiciales (en torno a 10 años por término medio en las macrocausas de corrupción) y por el recurrente uso del indulto para este tipo de delitos (132 indultos para políticos condenados por corrupción entre 2000 y 2012⁵). Además, como ha demostrado Frank Rusciano (2014), existe una alta correlación entre la alta percepción de la corrupción y el empeoramiento de la percepción de la provisión de los servicios públicos, algo que seguramente también está teniendo lugar en España. A estos factores se une el trasfondo de una cultura política caracterizada como cinismo democrático que alimenta grandes sospechas sobre la motivación de los principales agentes políticos y, en algunos períodos de dura crisis económica como el que atravesamos en la actualidad, una profunda desafección institucional que agudiza la alta percepción del fenómeno.

3. LA CRISIS, LA CORRUPCIÓN, Y LA AGUDIZACIÓN DE LA DESAFECCIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA.

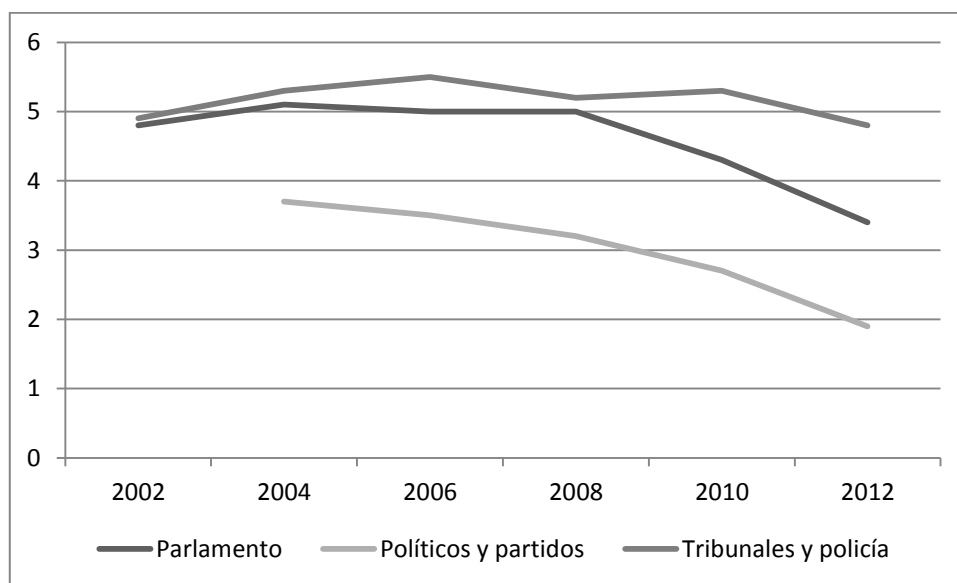
Es cierto que la desafección política ha sido siempre bastante elevada y muy estable en nuestro país pese a la, en gran medida, exitosa consolidación del sistema democrático. Como en otros países del Sur de Europa como Italia, Portugal o Grecia, los españoles han mantenido unas actitudes de recelo y desconfianza hacia las instituciones democráticas y hacia sus principales operadores. Los principales analistas de este fenómeno se han referido tradicionalmente al componente cultural que tendría esta actitud. Se debería a la experiencia de un pasado político traumático que se habría ido transmitiendo de generación en generación por medio de la socialización (Torcal y Montero, 2000; Galais, 2012).

Sin embargo, tras el estallido de la crisis económica se han producido importantes cambios en los componentes de la desafección política de los españoles. Frente a la estabilidad (en niveles relativamente bajos) de estas actitudes hasta 2008, a partir de esa fecha hay un alarmante deterioro de los niveles de confianza en las principales instituciones democráticas del

⁵ Datos comunicados por el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior en noviembre de 2013.

país. Es decir, uno de los componentes de la desafección política, la desconfianza institucional, que ya partía de unos niveles bajos, se ha desplomado aún más. Como podemos ver en el gráfico 3 con datos de la Encuesta Social Europea (ESS), los españoles han visto desplomarse aún más su fe en los mecanismos de la representación política. Mientras que la confianza en las instituciones del Estado de derecho como los tribunales y la policía se mantiene, la que se deposita en el parlamento y en los políticos y partidos se hunde muy por debajo de la media de los países que forman parte de la ESS. Así, por ejemplo, la confianza en los operadores de la representación (políticos y partidos) ha pasado de un bajo nivel de 3,2 en 2008, que coincidía con la media de los países de la ESS (3,3), a un bajísimo 1,9 en 2012, muy por debajo ya de la media conjunta que se mantiene en el 3,4.

Gráfico 3. Evolución de la confianza institucional en España 2002-2012



Fuente: Encuesta Social Europea 2002-2012

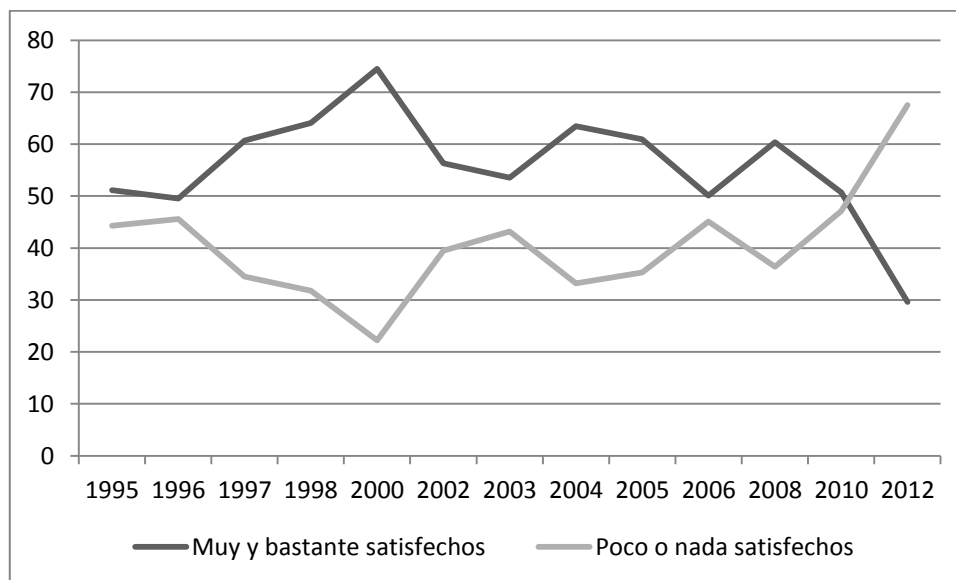
Es evidente que este espectacular deterioro ha coincidido con los devastadores efectos de una profunda crisis económica ante la que los distintos gobiernos han respondido con políticas de austeridad que introdujeron importantes recortes en las políticas de bienestar. Mariano Torcal (2014) ha estudiado los factores que podrían explicar este deterioro con la intención de conocer el peso relativo que hayan podido tener distintas variables. Sus conclusiones son contundentes y merecen mucha atención. Los análisis de Torcal reconocen el peso que sigue teniendo el factor cultural al mismo tiempo que descubren el fuerte impacto de factores contextuales.

Lo más interesante de sus resultados es que el peso que tienen los factores que podemos tener por más instrumentales como el perjuicio personal sufrido como consecuencia de la crisis (pérdida de empleo, etc.) o la (mala) valoración de la situación económica general (más allá de la propia situación personal) o bien no son significativos (la situación personal) o bien su peso relativo (el de la valoración sociotrópica de la difícil situación económica) es considerablemente menor que el de otros factores distintos y que tienen que ver con la evaluación que los ciudadanos han hecho del funcionamiento del sistema político. En concreto, de acuerdo con Torcal, los indicadores que permiten valorar cómo juzgan los españoles la receptividad del sistema político a sus demandas e intereses tienen un peso mucho mayor que las variables instrumentales relacionadas con los perjuicios causados por la crisis económica.

Como dice Torcal tras comparar la situación de España o Portugal con otros países de nuestro entorno en los que a pesar de la crisis la confianza institucional no ha sufrido un deterioro parecido, la dureza de la recesión económica ha sometido a una prueba de estrés a

nuestras democracias. Algunas de ellas habrían superado esta prueba de manera suficientemente satisfactoria mientras que otras, como España, habrían evidenciado serios problemas de funcionamiento que han afectado muy negativamente al grado de satisfacción de los ciudadanos como puede apreciarse en el Gráfico 4⁶.

Gráfico 4: Evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en España 1995-2012



Fuente: Estudios del CIS 1995-2012.

Algunos autores como Donatella della Porta (2000) vienen señalando desde hace años que la percepción de la corrupción es un factor importante para explicar el deterioro de la confianza de los ciudadanos en los gobiernos en general y en la clase política en particular. Otros autores concuerdan con esta apreciación especialmente cuando los medios de comunicación difunden los escándalos (Hakhverdian y Mayne, 2012; Uslaner, 2011; van der Meer y Dekker, 2011). Y algunos han señalado que estos efectos son aún mayores en determinados contextos como el de una crisis económica (Catterberg y Moreno, 2005).

Siendo esto así y dada la altísima y creciente percepción de la corrupción en España, cabe esperar que también haya contribuido significativamente al intenso aumento de la desafección política en nuestro país. Torcal (2014) utilizó unos datos de una encuesta panel aplicada en España en febrero-marzo 2012 y noviembre-diciembre 2012 para ver el peso de este factor de la percepción de la corrupción sobre la desafección institucional. De acuerdo con su análisis, la corrupción tiene un efecto notable y significativo y reduce el efecto de la falta de receptividad del sistema político (que sigue siendo muy significativo e intenso). Este resultado le lleva a concluir que:

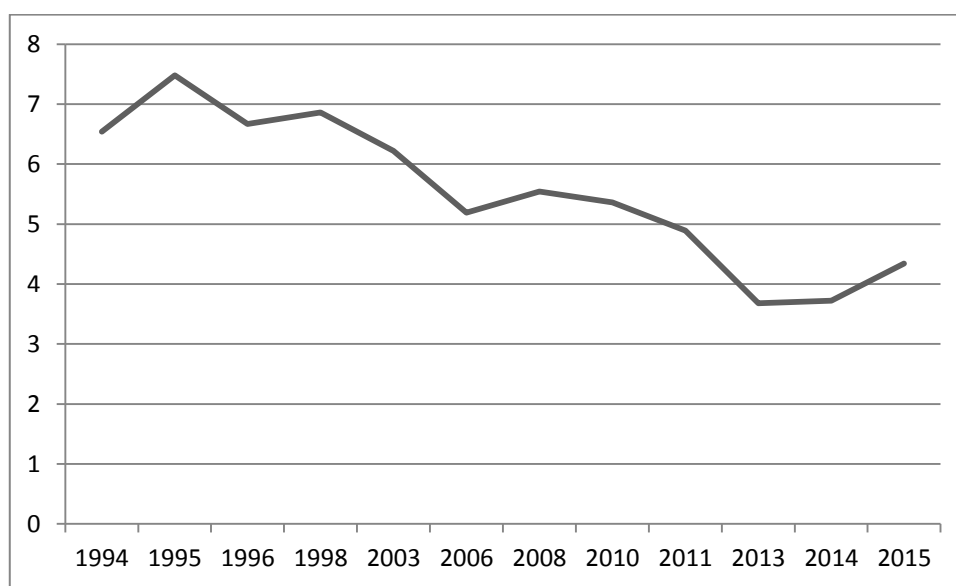
La crisis económica actual no es completamente responsable del declive en la confianza institucional. Las crisis económica y social colocan las instituciones democráticas bajo presión porque la escasez produce más conflictos sociales. Se supone que las instituciones democráticas responden a tales conflictos de manera equitativa e inclusiva. De acuerdo con las percepciones de los ciudadanos este no es el caso de España y Portugal y por eso la confianza en estas instituciones se ve afectada intensamente. Este proceso se ve exacerbado por la percepción general de corrupción (Torcal, 2014: 1561).

⁶ Es una pena que el CIS no haya vuelto a preguntar por esta cuestión desde Noviembre de 2012. Sería muy interesante saber cómo ha evolucionado este indicador desde entonces.

Y de esta conclusión Torcal (2014: 1561) extrae una importante lección práctica que muchos líderes políticos han preferido ignorar durante estos años: “la recuperación económica en los próximos años no restaurará unos niveles aceptables de confianza institucional por sí misma, sino que tendrá que acompañarse de serias reformas institucionales y de medidas para reducir sustancialmente la corrupción política”.

Probablemente un ejemplo de esto es lo que está ocurriendo con la institución monárquica. Tras haberse visto afectada de manera muy directa por algunos de los escándalos más sonados de estos años, esta institución ha emprendido un profundo proceso de reforma, abdicación incluida, que le está permitiendo empezar a recuperar, a diferencia de otras instituciones democráticas, parte de la confianza perdida a juzgar por los datos del Gráfico 5.

Gráfico 5: Evolución de la confianza en la monarquía



Fuente: Estudios del CIS (1994-2015)

Por tanto, en líneas generales, la crisis de 2008 ha puesto a prueba el funcionamiento de nuestro sistema político, pero este proceso no ha afectado sólo a las principales instituciones del país (especialmente a las que tienen que ver con las relaciones de representación política) sino que también ha tenido un poderoso efecto sobre la actitud de los ciudadanos españoles hacia la política. La desafección política no sólo comprende la desafección institucional, sino que tiene un segundo componente como ya advirtieron Torcal y Montero (2006). Se trata de lo que llamaron el “desapego político”, es decir, una actitud que implica una falta de interés y de compromiso con los asuntos públicos y con la actividad política en general.

De acuerdo con estos autores, la desafección política en España se habría venido caracterizando tradicionalmente por unos niveles altos de ambos componentes: una actitud muy recelosa hacia las instituciones de la representación política y sus actores principales y, al mismo tiempo, un bajísimo grado de implicación política personal por parte de los ciudadanos que consideran esta actividad con gran distanciamiento y desconfianza. El interés por la política, la confianza en uno mismo como actor político o la participación en actividades políticas más allá del voto, han sido particularmente bajas en España en términos comparados con los países de nuestro entorno.

Sin embargo, lo acontecido a partir de la crisis de 2008 parece haber tenido un importante efecto movilizador sobre unos ciudadanos a los que se consideraba especialmente apáticos para la actividad política. Analizamos estos cambios en el siguiente apartado.

4. DE LA INDIGNACIÓN A LA “OXIGENACIÓN”: LOS EFECTOS MOVILIZADORES DE LA CRISIS POLÍTICA⁷.

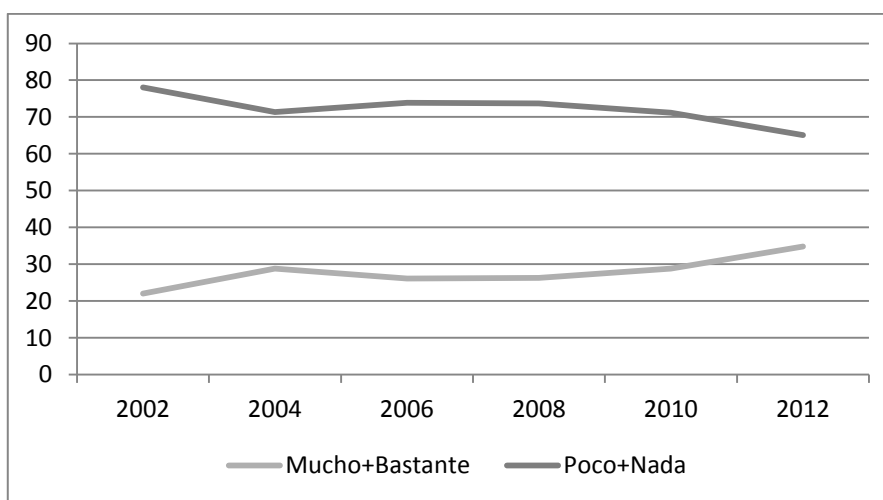
William Gamson ya había considerado en su libro *Power and Discontent* (1968) que el rechazo a las instituciones de representación más tradicionales puede tener un efecto movilizador entre quienes se sienten insatisfechos que puede llevar a desarrollar en ellos un mayor interés por la política. De acuerdo con los (escasos) datos disponibles sobre los indicadores del desapego político tras 2008, da la impresión de que estamos asistiendo a este efecto movilizador también en España.

De nuevo ha sido Mariano Torcal (2016) quien ha prestado atención a los datos de la Encuesta Social Europea sobre estos indicadores de movilización política. Para empezar, la participación en actos de protesta, que ya era relativamente alta en España, ha aumentado notablemente. Así, la firma de peticiones ha pasado del 17 por ciento en 2008, algo por encima de la media europea pero lejos de los países del norte, al 33,2 por ciento en 2012, la más alta de toda Europa. En cuanto a la participación en manifestaciones, España partía en 2008 de un 15,9 por ciento, la más alta de Europa, pero ha ascendido aún más hasta el 25,8 por ciento en 2012, considerablemente por encima de la media europea (6,7%).

Por lo que se refiere a la participación en partidos y organizaciones sociales, la tasa española era una de las más bajas en 2006, pero ha ascendido hasta el 7,8 por ciento en 2012, una cifra muy próxima a la de los países con tasas más altas y muy por encima de la media de la ESS (3,7%).

La insatisfacción por el funcionamiento de las instituciones democráticas y el notable incremento de la participación política ha venido acompañada de lo que parece ser un cambio sustancial en uno de los indicadores clave del desapego político: el interés por la política. Como puede verse en el Gráfico 6, el porcentaje de quienes declaran mucho o bastante interés por la política, que tradicionalmente ha sido muy bajo y muy estable (26,3% en 2008), ha crecido sustancialmente en 2012 (34,8%), aunque aún estamos muy lejos de las tasas de los países del norte como Dinamarca (superiores a los dos tercios de la población).

Gráfico 6: Evolución del interés por la política en España 2002-2012



Fuente: Encuesta Social Europea

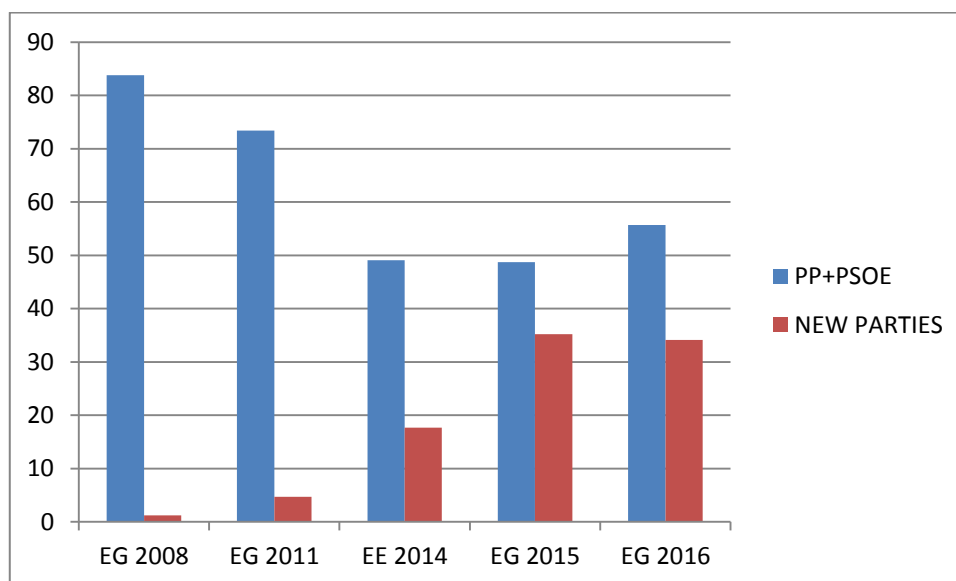
⁷ “De la indignación a la oxigenación” es como titulaba una columna en *El País* (31 de octubre de 2015) Marcos Sanz Agüero en la que comentaba la espectacular subida del voto a Ciudadanos que había colocado a este partido como el segundo con mayor intención de voto según el barómetro de otoño de Metroscopia mientras que Podemos seguía perdiendo terreno.

Es cierto que los dos componentes de la desafección política, la desconfianza institucional y el desapego político, no tienen por qué ir siempre unidos como ya había advertido Gamson (1968). Pero en el caso español, ambas dimensiones han estado estrechamente ligadas durante todo el período democrático hasta estos últimos años. Da la impresión de que la crisis de 2008 ha tenido ese efecto movilizador que anticipaba Gamson. Como dice Torcal (2016), la crisis, o mejor dicho la evaluación que han hecho muchos ciudadanos españoles sobre cómo ha enfrentado nuestro sistema político la crisis, ha producido un tremendo aumento de la desafección institucional al tiempo que un despertar político entre la ciudadanía.

En efecto, tanto en España como en algunos otros países como Portugal, Grecia o Chipre (y no tanto en Irlanda o Islandia) parece estarse viviendo un proceso de cambio que está convirtiendo ciudadanos tradicionalmente apáticos en “ciudadanos críticos” (Norris, 1999), más parecidos a los de las democracias del norte europeo. Esta transformación implica, como dice Torcal (2016), que la recuperación económica por sí sola no resolverá el problema y que “son necesarios cambios y gestos significativos que den credibilidad y confianza a los ciudadanos con respecto a sus instituciones y representantes políticos” (p. 108).

Un importante indicador más de esta transformación lo tenemos en los cambios que se están produciendo en el comportamiento electoral de los españoles. Los datos del Gráfico 7 demuestran cómo desde hace muchos meses el apoyo a los nuevos partidos que defienden la necesidad de llevar a cabo reformas de calado en el sistema político está creciendo al mismo tiempo que el apoyo a los dos grandes partidos tradicionales tiende a la baja.

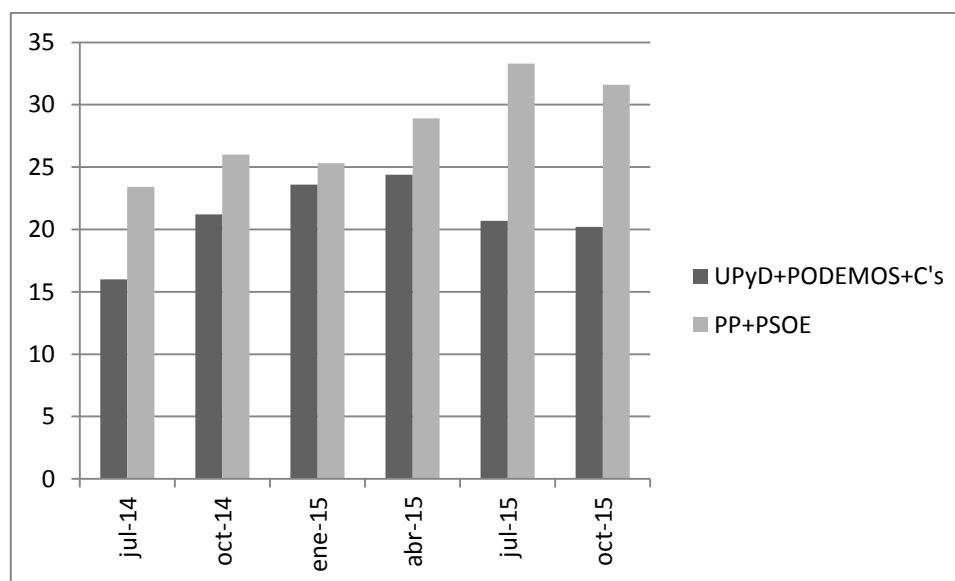
Gráfico 7: Evolución de los resultados electorales 2008-2016



Fuente: Ministerio del Interior. Entre los nuevos partidos aparece UPyD en 2008 y 2011 y la suma de UPyD, Podemos y Ciudadanos en las Europeas de 2014, ya que estos partidos no compitieron en las dos elecciones anteriores.

Dado que este gráfico puede ser engañoso al comparar elecciones de distinta naturaleza (generales y europeas), conviene echar un vistazo a la variación en la intención de voto manifestada por los ciudadanos en los barómetros del CIS (Gráfico 8).

Gráfico 8: Evolución de la intención directa de voto 2014-2015



Fuente: Barómetros trimestrales del CIS con intención de voto.

Puede apreciarse ahí que el apoyo a los dos grandes partidos que se han sucedido al frente del gobierno en estos años ha sufrido una merma muy considerable y que el atractivo de los nuevos partidos es muy sólido y parece estabilizarse en torno al 20 por ciento del voto directamente declarado por los ciudadanos en las encuestas. Sea cual sea el resultado final del 26-J parece claro que asistimos a un cambio indudable en el comportamiento electoral de los españoles.

Como concluía Torcal (2014 y 2016), a estas alturas sería vano esperar que la mera recuperación económica fuera suficiente para reducir la profunda desafección política generada por el efecto combinado de una insatisfactoria respuesta política a la crisis y la visibilidad cobrada por el comportamiento nada ejemplarizante de un buen número de nuestros representantes políticos. Se necesitan reformas sustanciales que, por un lado, mejoren la receptividad del sistema político a las demandas e intereses de los ciudadanos y, por otro, combatan de manera decidida la corrupción. Es decir, es el momento de tornar la indignación en “oxigenación” de nuestro sistema político. El último apartado sugiere algunas directrices sobre cómo habría que enfocar este segundo objetivo.

5. REDUCIR LA DESAFECCIÓN COMBATIENDO EN SERIO LA CORRUPCIÓN

Gracias a los recientes trabajos de instituciones como el *Quality of Government Institute* de la Universidad de Gotemburgo o el *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building* (ERCAS), sabemos que un elemento clave que está presente en aquellas sociedades donde la corrupción está bastante controlada es, precisamente, la aparición en un determinado momento de su evolución histórica de instituciones que limitan con suficiente eficacia al poder ejecutivo como parlamentos, medios de comunicación, tribunales, etc. Lo importante no es si estas instituciones existen o no, sino si son suficientemente eficaces a la hora de limitar y controlar el papel de los gobiernos.

Por ejemplo, Alina Mungiu-Pippidi (2013) distingue dos tipos de restricciones diferentes. Por un lado, las medidas disuasorias legales administradas por la maquinaria del Estado como un poder judicial autónomo, responsable y eficaz capaz de hacer cumplir la legislación, así como un cuerpo de leyes eficaces e integrales que cubren los conflictos de interés y la aplicación de una clara separación de las esferas pública y privada. Por otro, lo que ella llama medidas disuasorias

normativas, que incluyen tanto la existencia de normas sociales que incentivan la integridad pública y la imparcialidad del gobierno, como la vigilancia de las desviaciones de esas normas a través del papel activo y eficaz de la opinión pública, los medios de comunicación, la sociedad civil y un electorado crítico.

De este modo, si de lo que se trata es de reducir la probabilidad de la corrupción, al mismo tiempo que mejoramos el funcionamiento de nuestras instituciones de gobierno reforzando el importantísimo pilar de su representatividad para conseguir un diseño más equilibrado que potencie unas políticas públicas no sólo más efectivas, sino también más razonables, y una mayor confianza de los ciudadanos en el sistema político, es necesario introducir reformas que limiten eficazmente el ejercicio del poder de los gobiernos.

En un país como el nuestro en el que la gran mayoría de los ciudadanos no sólo percibe una gran impunidad para quienes se implican en actividades corruptas sino que también denuncia que las instituciones públicas no funcionan con suficiente imparcialidad, los objetivos de la lucha contra la corrupción deberían ser evidentes. Se trataría, en primer lugar, de reforzar la imparcialidad con la que funcionan las instituciones públicas con la intención de dificultar o impedir la tentación de patrimonialización de las mismas para su uso clientelar. En segundo lugar, se trataría de reforzar la confianza social en las instituciones públicas como primer paso para incrementar la confianza mutua entre los ciudadanos. Para ello, es imprescindible que tales instituciones sean fiables y predecibles y, por tanto, no tomen sus decisiones al albur en exclusiva de las conveniencias cortoplacistas de quienes las dirigen. Por último, no deberíamos perder de vista un asunto del que solemos olvidarnos cuando hablamos de la lucha contra la corrupción. Se trata de la desigualdad. Seguramente no es por casualidad que las sociedades que tienen los menores niveles de corrupción son también las que presentan mayores cotas de igualdad social. Una sociedad que no comparte el objetivo de luchar contra la desigualdad, no estará en las mejores condiciones para fomentar el sentido comunitario, el espíritu público y la responsabilidad individual que hacen falta para contener la corrupción.

Y para conseguir tales objetivos es necesario desarrollar una estrategia que tendría dos pilares fundamentales. Por un lado, se trata de lograr el objetivo de reducir la percepción de impunidad mediante el fortalecimiento de los controles efectivos sobre el poder ejecutivo (en sus diversos niveles nacional, autonómico y local). Para ello, es imprescindible reforzar el papel de control del poder político por parte del sistema de justicia. En este terreno, hay mucho por hacer: garantizar la independencia/imparcialidad de tribunales, fiscalía y policía judicial; e incrementar su capacidad de acción dotándolo de más medios, reformando por completo el anticuado proceso penal, alargando las prescripciones de los delitos relacionados con la corrupción e incrementando sus sanciones, etc. Además del sistema de justicia, los demás mecanismos de control del poder del sistema político habrían de robustecerse también: los órganos de control contramayoritario (como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo General del Poder Judicial...), los medios de comunicación (despolitización de los públicos y reducción de la dependencia política de los privados vía autorizaciones y subvenciones), y la ampliación de los órganos de control ciudadano para aumentar la responsabilidad de los propios ciudadanos en la persecución de la corrupción.

Por otro lado, el segundo elemento de la estrategia consiste en reducir las oportunidades para la corrupción. He comentado en otro lugar (Jiménez, 2014) que las instituciones públicas se ponen con demasiada facilidad al servicio de intereses particulares con grave quebranto del interés general: se contratan trabajadores públicos despreciando los principios del mérito y la capacidad y sometiéndolos, por encima de sus deberes profesionales, a la ciega lealtad hacia quien los ha colocado; se otorgan contratos públicos no a quien haya presentado la mejor oferta para los intereses de la Administración, sino a quien se comprometa a vehicular parte de los recursos públicos obtenidos para otros fines (financiación del partido de gobierno, etc.), aunque

para ello haya que aceptar modificaciones sobrevenidas del importe del contrato que acaban disparando el precio final que se paga por ellos; se otorgan subvenciones o licencias no para quien acredita merecerlas con justicia, sino en función de los intereses cortoplacistas y clientelares de la autoridad otorgante; etc.

Se trata de poner fin a la colonización política de las administraciones públicas. Para ello es crucial reforzar e incentivar la imparcialidad de los funcionarios y promover las alarmas tempranas de las irregularidades posibles mediante la protección de los denunciantes y la puesta en marcha de canales seguros y efectivos para hacer llegar tales denuncias, al tiempo que se definen mejor las carreras profesionales y se asegura el valor del mérito en las mismas. Junto a ello también es necesario desarrollar programas de prevención adaptados a cada organismo público para la gestión adecuada de los conflictos de interés que garanticen un funcionamiento de estos organismos con la máxima integridad.

El problema práctico consiste evidentemente en saber cómo es posible poner en marcha este tipo de “limitaciones institucionales al poder ejecutivo” partiendo de una situación en la que ya imperan las redes clientelares, el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y un sentimiento de desconfianza hacia los demás y hacia las instituciones públicas. Sin lugar a dudas, la situación de crisis en la que estamos instalados y, sobre todo, los niveles que ha alcanzado la preocupación por la corrupción en nuestro país, abren una ventana de oportunidad para llevar a cabo las reformas adecuadas. Pero si las medidas anticorrupción no garantizan verdaderamente la estrategia de la limitación efectiva del poder de los gobiernos, el riesgo que corremos es caer en una política *lampedusiana* de apuesta fingida por la reforma que tendrá consecuencias graves. Si se trata de reducir la desconfianza ciudadana en la política y los políticos aparentando unos cambios para que en el fondo “todo siga igual”, el peligro es que acabemos una vez más a la italiana, es decir, con un efecto bumerán que acabará disparando aún más la desconfianza.

En definitiva, la clave de las reformas anticorrupción pasa por imposibilitar que quienes dirigen una administración pública puedan hacer un uso patrimonial de la misma para construir o alimentar redes clientelares de apoyo social o financiero. Se trata de que quienes se encuentran en esa posición no tengan la posibilidad de caer en esa tentación tan poderosa. Al igual que hizo Ulises para evitar que el cántico de las sirenas arrastrara su nave contra los acantilados, las buenas reformas anticorrupción deben llevar a las autoridades políticas a atarse al mástil que les impida el uso clientelar de los recursos públicos. Pero conviene recordar también que estas reformas institucionales deben necesariamente ir acompañadas por unas actitudes ciudadanas mayoritarias que apuesten claramente por la promoción de la integridad pública y la exigencia del funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno. Sin ese mayor grado de compromiso cívico de los ciudadanos, cualquier reforma institucional estará abocada al fracaso.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CATTERBERG, Gabriela y Alejandro Moreno (2006): “The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies”. *International Journal of Public Opinion Research*, 18 (1): 31-48.
- DELLA PORTA, Donatella (2000): “Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption”. En: Susan J. Pharr y Robert D. Putnam, *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- GALAIS, Carolina (2012): “Edad, cohortes o período. Desenredando las causas del desinterés político en España”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 139, julio septiembre: 85-110.
- GANSOM, William A. (1968): *Power and discontent*. Homewood: The Dorsey Press.
- HAKHVERDIAN, A. y Mayne, Q. (2012): “Institutional trust, education, and corruption: A micromacrointeractive approach”. *The Journal of Politics*, 74(3): 739-750.

- JEREZ, Luis M.; Víctor O. Martín y Ramón Pérez (2012): “Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España”. *Ería*, 87: 5-18.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando (2014): “La corrupción en un país sin corrupción sistémica: Un análisis de los casos Bárcenas, Palau y ERE”. En J. Estefanía (ed.), *Informe sobre la democracia en España/2014*. Madrid: Fundación Alternativas, pp. 165-187.
- KEELE, Luke (2007): “Social Capital and the Dynamics of Trust in Government”. *American Journal of Political Science* 51:241-254.
- KENWORTHY, Lane y Linsay A. Owens (2011): “The surprisingly weak effect of recessions on public opinion.” in D. B. Grusky, B. Western, y C. Wimer (Eds.), *The great recession* (pp. 196-219). Nueva York: Russell Sage Foundation.
- LIPSET, Seymour. M. y William Schneider (1983): *The confidence gap*. Nueva York: The Free Press.
- MARIEN, Sofie (2011): “Measuring political trust across time and space”. En: S. Zmerli y M. Hooghe (Eds.), *Political trust. Why context matters*. Colchester: ECPR Press.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina (2013): "The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union", Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament, 2013.
- NORRIS, Pippa, ed. (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- NYE, Joseph S. Jr. (1997): “Introduction: the Decline of Confidence in Government”. En: Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow y David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- OFFE, Klaus (2006): “Political Disaffection as an Outcome of Institutional Practices? Some Post Tocquevillean Speculations”. En: Mariano Torcal y José Ramón Montero, eds., *Political disaffection in contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*. London: Routledge.
- PALAU, Anna y Ferran Davesa (2013): “El impacto de la cobertura mediática de la corrupción en la opinión pública española”, *REIS*, 144: 97-126.
- PHARR, Susan J. (2000): “Officials’ Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral democracies”. En: Susan J. Pharr y Robert D. Putnam, *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- RUSCIANO, F.L. (2014): “The Meaning of Corruption in World Opinion”. En Mendilow, J. y I. Peleg (eds.), *Corruption in the Contemporary World*. Londres: Lexington Books: 27-46.
- TORCAL, Mariano y José Ramón Montero, eds. (2006): *Political disaffection in contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*. Londres: Routledge.
- TORCAL, Mariano (2014): "The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?" *American Behavioral Scientist*, Vol. 58(12): 1542-1567.
- TORCAL, Mariano (2016): “Desafección política en España en una perspectiva comparada”. En: Francisco J. Llera (ed.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TORCAL, Mariano y José Ramón Montero (2000) “La desafección política en España: un legado que condiciona el presente”. *Revista de Occidente*, 227: 15-30.
- USLANER, E. (2011): “Corruption, the inequality trap and trust in government”. En: S. Zmerli y M. Hooghe (eds.), *Political trust. Why context matters*. Colchester, UK: ECPR Press: pp. 141-162.
- VAN DER MEER, T. y Dekker, P. (2011): “Trustworthy states, trusting citizens? A multilevel study into objective and subjective determinants of political trust”. En S. Zmerli y M. Hooghe (eds.), *Political trust. Why context matters*. Colchester, UK: ECPR Press: pp. 95-116.