

POLÍTICA **C**OMPARADA

Por qué la corrupción no se castiga

Víctor Lapuente Giné
The Quality of Government Institute
University of Gothenburg

2011 / 02

Los estudios comparados de corrupción colocan a España en unos niveles intermedios (junto a Francia, Portugal, Bélgica, Estonia y Eslovenia); a cierta distancia tanto de los países con corrupción mínima (como el norte de Europa) como de los países con mayor corrupción (Europa del Este, pero también Grecia e Italia). Existe evidencia creciente señalando los efectos perniciosos que para una sociedad conlleva el hecho de que se tolere la corrupción hasta el punto que los políticos involucrados en casos de corrupción no sólo concurren a elecciones sino que resulten reelegidos. Para reducir nuestra relativa tolerancia hacia la corrupción deberíamos, primero, aumentar la independencia de los medios de comunicación; segundo, despolitizar nuestras administraciones públicas; tercero, nuestro sistema electoral debería o bien incluir un mecanismo de sanción individualizada a los candidatos o bien dar mayores opciones de representación a las fuerzas políticas pequeñas.

“

En unos países, los políticos son sometidos a un intenso escrutinio, pero en otros los niveles de tolerancia hacia la corrupción son mucho más elevados

”

Introducción

Como una imagen vale más que mil palabras, empezaré con dos imágenes. La primera es una ilustración utilizada por el semanario *The Economist* (“The worst of times, the best of times. Why some European politicians face public wrath, while others still enjoy the high life”, 28-05-2009) en un artículo sobre las diferencias que los abusos del poder público (entendiéndolos en un sentido amplio) producen en distintos países europeos. Por un lado, en unos países, los políticos son sometidos a un intenso escrutinio. Un ejemplo paradigmático sería el “caso Toblerone” en Suecia, cuando la carrera política de la ministra –y principal candidata a suceder al primer ministro– del partido socialdemócrata Mona Sahlin se vio truncada durante varios años al descubrirse que había hecho unas compras privadas con la tarjeta de crédito del Gobierno en 1995. La compra más conocida (aunque no la más elevada) fueron unos chocolates Toblerone, que dieron nombre al escándalo. Aunque ella defendió su inocencia y luchó por ella en los tribunales, la presión social le obligó a dimitir y abandonar (temporalmente, pues años después volvería) la que posiblemente fuera la más brillante carrera política femenina de la historia del país. Lo relevante del caso, más allá de si la ministra actuó de buena fe y pensaba devolver el dinero o si no, es que la opinión pública tiene un bajo nivel de tolerancia de la corrupción.

Por otro lado, en muchos países europeos –sobre todo, pero no exclusivamente, países del Sur y del Este– los niveles de tolerancia hacia la corrupción son mucho

Imagen 1.



Fuente: *The Economist*

“

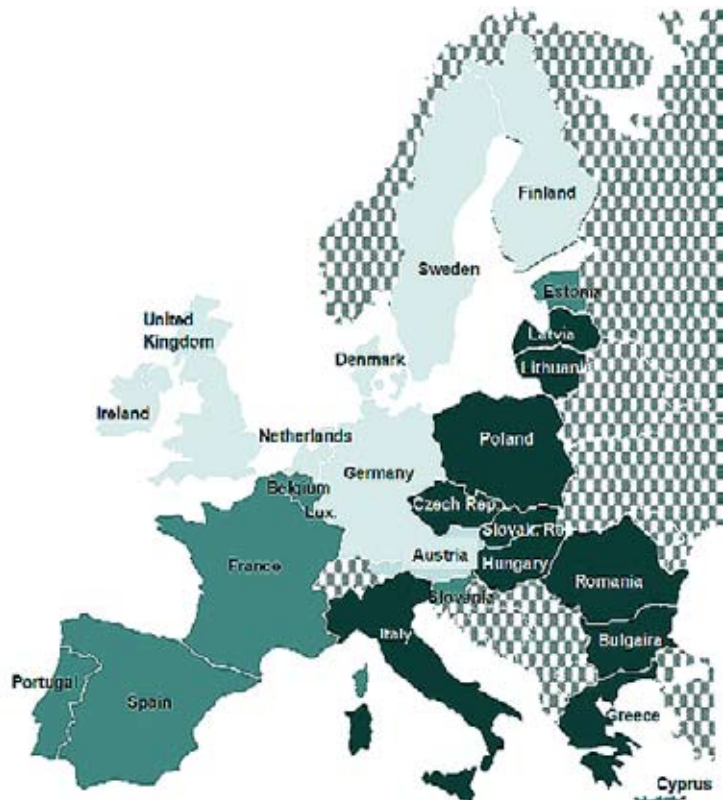
Tres Europas diferentes parecen emerger en cuanto a corrupción se refiere. ...¿Qué explica estos diferentes umbrales de tolerancia a la corrupción en democracias que teóricamente comparten muchas otras características?

”

más elevados, y políticos involucrados o procesados por corrupción parecen no sufrir ni una presión de la opinión pública para dimitir ni un castigo electoral significativo. Aunque, obviamente, es difícil generalizar, la segunda imagen puede servir como guía sobre dónde puede estar el umbral de tolerancia en los países miembros de la Unión Europea (UE). El Mapa 1 está basado en un análisis estadístico muy sencillo destinado a detectar la solidez de varios indicadores de “calidad de gobierno” y de habilidad para luchar contra la corrupción que cubren a los países de la UE (para más detalles, véase Charron, Lapuente y Rothstein 2010). Los colores agrupan a los países que presentan unos niveles de corrupción que, estadísticamente, se asemejan mucho (hasta el punto de resultar prácticamente indistinguibles).

Tres Europas diferentes parecen emerger en cuanto a corrupción se refiere: una Europa blanca (básicamente, compuesta por los países anglosajones, nórdicos y parte de la Europa continental), con una corrupción no 0 (pues existe), pero que sí se puede calificar de “mínima” (utilizando el adjetivo acuñado por el primer ministro sueco en su discurso en Davos en 2010); una Europa gris (en la que nos encontraríamos junto con Francia, Portugal, Bélgica, Estonia y Eslovenia), donde parece que

Mapa 1. Estados miembros de la UE por clúster (los colores más claros indican menor nivel de corrupción)



Fuente: Charron, Lapuente y Rothstein 2010

existe un nivel de corrupción intermedio; y, por último, una Europa más negra (con la mayoría de los nuevos miembros de la UE, junto con Grecia e Italia), donde los niveles de corrupción son entendidos por la mayoría de indicadores como muy elevados. Es particularmente dramática la evolución de Grecia e Italia durante la última década, pues ambos países han caído notablemente en los *rankings* internacionales y, en la actualidad, son vistos, en algunas mediciones (como las de Transparencia Internacional), como más tolerantes hacia la corrupción que países fuertemente autoritarios o en vías de desarrollo (o ambas categorías), como Bahrein, Malasia, Jordania o Namibia. Esta evolución poco intuitiva de algunos países ha animado el debate académico sobre la relación entre democracia y corrupción (véase Charron y Lapuente 2010 para un breve resumen de esta).

Estas imágenes suscitan dos preguntas importantes: ¿Qué explica estos diferentes umbrales de tolerancia a la corrupción en democracias que teóricamente comparten muchas otras características? ¿Qué consecuencias tiene para una sociedad tener un determinado umbral de tolerancia hacia la corrupción? Abordaré primero esta segunda cuestión, pues las consecuencias de una actitud laxa hacia la corrupción es un tema ampliamente debatido en los países que sufren episodios u oleadas de episodios de corrupción en un periodo concreto, pero sobre cuyos efectos a medio-largo plazo suelen pasar desapercibidos. Más adelante, discutiré varias hipótesis –complementarias más que alternativas– que podrían explicar por qué parece que el nivel de tolerancia hacia la corrupción es especialmente alto en algunos países. Este es posiblemente el aspecto más interesante: ¿Cómo es posible que personas que abusen de los recursos de otros no sean sancionados apropiadamente por estos? En todo caso, es importante señalar que los estudiosos de la corrupción admiten que, si bien todos sabemos la corrupción es uno de los problemas más destructivos al que una sociedad se enfrenta, es uno de los más difíciles de explicar y, eventualmente, solventar (della Porta y Vannucci 1999, Chang 2005).

Consecuencias a medio-largo plazo de ser tolerantes con la corrupción

Durante los últimos años, estamos conociendo muchos datos que apuntan a las catastróficas consecuencias que tiene para una sociedad ser tolerantes con la corrupción. Como los números suelen también valer más que las palabras, la tabla 1 siguiente resume los resultados de decenas de estudios sobre los efectos a medio-

“
 La percepción de que la corrupción es elevada y permitida en un país está inversamente correlacionada con todo indicador de calidad de vida... y directamente correlacionada con todo lo malo que nos podamos imaginar

”

largo plazo que la corrupción tiene sobre casi cualquier indicador de calidad de vida que se nos ocurra. La percepción de que la corrupción es elevada y permitida en un país está inversamente correlacionada con todo indicador de calidad de vida (ya sea crecimiento económico, protección del medio ambiente o desarrollo del estado de bienestar) que se nos ocurra y directamente correlacionada con todo lo malo que nos podamos imaginar (por ejemplo, el nivel de desigualdad económica medido a través del índice Gini, o el desempleo).

Tabla 1. La corrupción disminuye la calidad de vida en cualquier dimensión que podamos imaginar¹

Indicadores de calidad de vida	Correlación con corrupción (o con ausencia de “buen gobierno”)
Crecimiento económico	-20%
Nivel de renta per cápita	-87%
Desigualdad económica	+46%
Desempleo	+48%
Nivel de confianza social	-50%
Estado de Bienestar (protección social)	-51%
Esperanza de vida	-53%
Percepción subjetiva salud	-37%
Índice de Desarrollo Humano (ONU)	-70%
Sostenibilidad medioambiental	-54%
Satisfacción con la vida	-66%
Percepción de felicidad	-45%

Fuente: Informe de Democracia 2011. Fundación Alternativas

¿Cómo es posible que la corrupción pueda tener estos efectos? Obviamente, como en cualquier estudio en ciencias sociales, hemos de pensar que la causalidad actúa

¹ Para fuentes y un mayor detalle sobre los conceptos utilizados, vease Holmberg, Rothstein y Nasir-tousi (2009). Para mas información, veanse los siguientes estudios: Acemoglu, Johnson y Robinson 2004; Akcay 2006; Besley y Kudamatsu 2006; Chetwynd, Chetwynd y Spector 2003; Easterly 2001; Frey y Stutzer. 2000; Ghobarah, Huth y Russett. 2004; Glaeser, La Porta, Lopez-de-Silanes y Shleifer 2004; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme 2002; Hall y Jones 1999; Helliwell 2003; Kaufmann y Aart. 2002; Knack y Keefer 1995; López y Mitra 2000; Mauro 1995; Mo 2001; Morse 2006; Rodrik 2007; Rodrik y Trebbi 2004; Shepherd 2000; Welsch 2004; You y Khagram. 2005

“

La corrupción en la gestión de lo público daña la confianza, no sólo en las instituciones públicas, sino también, en las relaciones interpersonales

”

en ambas direcciones. Es decir, la corrupción es a la vez el resultado de un pobre desarrollo económico y un factor explicativo mismode este. Sin embargo, los estudios descartan la existencia de efectos económicos positivos de la corrupción; es decir, la idea de que la corrupción “engrasa las ruedas” del desarrollo. claro

Una razón de por qué la corrupción parece tener unos efectos tan devastadores sobre tantas dimensiones es que la corrupción daña lo más vulnerable que una sociedad tiene (y, a la vez, algo que es esencial para el desarrollo social, económico y político de un país): la “confianza”. Los estudiosos del tema enfatizan que la corrupción daña tanto la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones públicas (y este es quizás un tema bastante presente en el debate público) como la confianza que tienen en el resto de ciudadanos (y este es un tema importante y que pasa desapercibido en el debate público). Lo que se denomina “confianza interpersonal” o “confianza social” (un concepto controvertido en ciencias sociales, pero, aun así, muy investigado) se erosiona gravemente cuando la corrupción forma parte de las normas informales imperantes en una sociedad. El mecanismo a través del cual la corrupción en la gestión de lo público daña la confianza interpersonal sería el siguiente: el hecho de que los agentes públicos sean corruptos, en lugar de imparciales, actúa como una “señal” para los ciudadanos de cuáles son las reglas de juego en la sociedad. Ello conlleva a un deterioro de las interacciones humanas, que genera efectos negativos tanto económicos como sobre casi cualquier ámbito de la vida, pues los individuos minimizan los intercambios económicos y sociales como resultado de la desconfianza y orientan sus interacciones hacia actividades socialmente menos beneficiosas.

Por qué unas sociedades son más tolerantes con la corrupción

La tolerancia hacia la corrupción nos sorprende como ciudadanos, pero, a nivel académico, han sido muchos los autores que han señalado la tolerancia hacia la corrupción como una suerte de estado natural. En ese sentido, Kurer (2001) acuñó el término de “paradoja de la corrupción” para referirse a lo que es un fenómeno enormemente extendido. Por un lado, la corrupción es vista como una actividad *impopular* en todo el mundo, y la prueba de ello es que, como se suele apuntar, “el sobre va siempre por debajo de la mesa”. No importa si eres nigeriano, norteamericano o danés: si quieres obtener un favor ilegal, siempre pasarás el sobre por debajo de la mesa. Es decir, las partes implicadas en una transacción corrupta, in-

dependientemente del entorno cultural, entienden que se trata de algo moralmente (además de legalmente) incorrecto.

Pero, por otro lado, existe la percepción (y, en ocasiones, también la evidencia empírica) de que los políticos corruptos resultan *populares* en muchos sistemas políticos. Existen políticos sospechosos, procesados e incluso sentenciados por corrupción que presentan una gran habilidad para sobrevivir en sus cargos, siendo capaces de ganar en contiendas electorales limpias. Los estudios más rigurosos sobre los efectos electorales que tiene la corrupción sobre los candidatos implicados muestran unos efectos, por lo general y en todo el mundo, bastante limitados. Pero eso no quiere decir que esos efectos no existan².

Un escollo de estos estudios es su limitado alcance geográfico, ya que, por definición, los estudios de tolerancia a la corrupción suelen hacerse en países en los que hay casos de corrupción cuyos efectos se puedan estudiar. En otras palabras, suelen estar centrados en países como Estados Unidos, Brasil, India, México, España o Italia –países de un tamaño notable y donde existen “variaciones” en términos de corrupción– y apenas hay estudios en los países con menores niveles de corrupción, que suelen ser, además, de pequeño tamaño, como Singapur o los países nórdicos. Por ejemplo, en estos países resulta muy complicado encontrar suficientes casos para estudiar de políticos involucrados en escándalos de corrupción que estén compitiendo por la reelección, pues muy probablemente habrán dimitido antes.

Existen algunas notables excepciones, como el estudio de Bauhr, Nasiritousi, Oscarsson y Persson (2010) sobre tolerancia hacia la corrupción en Suecia, uno de los países con menor percepción de corrupción en el mundo de acuerdo con numerosos indicadores comparados. Un resultado llamativo es que en uno de los países con menor corrupción y –posiblemente, aunque no hay estudios comparados analizando este tipo de encuestas para un número importante de países– con menor tolerancia hacia la corrupción del mundo, hasta un 24% de los ciudadanos ve moralmente correcta la corrupción cuando afecta a decisiones en las que se beneficia la comunidad que ha elegido al político. No resulta, por tanto, descabellado pensar que ese porcentaje pueda ser mucho más alto en otros países más habituados a escándalos de corrupción. En todo caso, también hay que subrayar otro hallazgo interesante del estudio sueco: solo un 1% de los ciudadanos ve moralmente adecuado que un empleado público pida una retribución económica a los ciudadanos

2 Para no aburrir al lector con multitud de datos, recomiendo para aquellos que estén interesados en cuestiones más específicas los buenos (y relativamente breves) resúmenes de los principales hallazgos de la literatura – así como las originales contribuciones de los propios autores – en los siguientes estudios: Chang (2005), Chang, Golden y Hill (2007), Ferraz y Finan (2008) y Rivero-Rodríguez y Fernández-Vázquez (2011).

“
Existe la percepción de que los políticos corruptos resultan populares en muchos sistemas políticos
 ”

a cambio de realizar una gestión o prestar un servicio que entra dentro de sus atribuciones.

En cuanto a los estudios que han analizado la tolerancia que los votantes tienen hacia políticos corruptos, veamos algunos resultados interesantes. En un análisis de todos los parlamentarios italianos desde 1948, se puede ver cómo solo hacia el final del periodo empieza a ser rentable para un parlamentario permanecer incorrupto. En algunas legislaturas, los parlamentarios procesados por corrupción tienen tantas probabilidades de ser reelegidos como los parlamentarios no procesados. En general, y teniendo en cuenta todo el periodo, la diferencia en las probabilidades de reelección de los parlamentarios no procesados (que tienen una probabilidad de reelección de un 58%) y de los procesados (51%) es de un relativamente modesto 7%. A pesar de que se trate de una diferencia estadísticamente significativa, nos podemos plantear si es una diferencia sustantiva: si un político procesado por violencia doméstica o por tener simpatías con el régimen nazi tuviera solo un 7% de penalización, seguramente pensaríamos que la sociedad es demasiado tolerante con la violencia doméstica o con el nazismo. De forma parecida, en Estados Unidos, un estudio en relación con un escándalo de corrupción en la Cámara de los Representantes en 1992 mostró que estar implicado reducía el porcentaje de voto del congresista en un 5%. Un estudio previo mostró reducciones de voto de entre un 6% y un 11%, dependiendo de si los congresistas eran demócratas o republicanos. En resumen, los efectos electorales de la corrupción más significativos que se encuentran en la literatura son, en el mejor de los casos, sustantivamente muy moderados (¿?). Los electores, allá donde ha sido posible estudiar este fenómeno de forma más sistemática, parecen relativamente tolerantes hacia la corrupción.

Este parece ser también el caso de España, que parece encajar bien en la casuística de la “paradoja de la corrupción”. Aun a falta de estudios en profundidad sobre las pasadas elecciones autonómicas y municipales, los análisis preliminares en medios de comunicación –algunos más rigurosos que otros– apuntan en esa dirección (para un resumen más específico de los estudios del caso español, véase también el Informe de Democracia 2011 de la Fundación Alternativas). Las razones por las que la corrupción se tolera en España son, a mi juicio, fundamentalmente tres.

Los medios de comunicación

En primer lugar, los estudios académicos muestran que la presencia de medios de comunicación independientes en el lugar donde sucede la actividad corrupta

“
La pluralidad
dentro de
cada medio
de comu-
nicación es
relativamente
limitada en
España

”

es clave para que la corrupción tenga consecuencias electorales. En uno de los estudios más rigurosos desde un punto de vista científico que se han publicado sobre el tema, se puede ver cómo simplemente la existencia de una emisora de radio local aumenta sustancialmente el castigo electoral que reciben los alcaldes acusados de corrupción en Brasil (Ferraz y Finan 2008). De forma parecida, aunque sin la riqueza de los datos del estudio de Ferraz y Finan, un reciente informe para la Comisión Europea (Charron, Lapuente y Rothstein 2010) apuntaba cómo la existencia de una prensa con reputación de independiente (y apoyada por la sociedad civil, incluyendo el mundo académico) podría explicar los menores niveles de corrupción en regiones como Nord-Vest en Rumanía, pertenecientes a países con una elevada percepción de corrupción.

Si generalizamos este hallazgo a otros contextos, podemos entender mejor la evolución de algunos países, por ejemplo, lo que parece una involución de Italia en términos de calidad de gobierno y corrupción durante los últimos años. A diferencia de los demás países de su entorno, Italia perdió en 2004 la categoría de “libre” en términos de libertad de prensa –cayendo a la categoría de “parcialmente libre”– en el indicador “Freedom of the Press” construido por *Freedom House*. En 2011, ocupa una muy modesta posición 75 en dicho *ranking*, justo por detrás de Sudáfrica. España, aún estando mejor que Italia, pues es considerada como “libre” y, por tanto, generalmente respetuosa con la libertad de prensa, ocupa una posición (43) por debajo de la media de los países occidentales, por detrás de países como la República Dominicana y justo por delante de Mali. Es importante anotar que Francia también presenta una relativamente problemática posición, justo por delante de España (42). Por los motivos que sean, la prensa no se percibe como totalmente libre de influencias políticas o sociales en España, y ello puede tener un efecto en la actividad de *watchdog* o de vigilante contra la corrupción que los medios de comunicación ejercen.

Desde luego, el indicador “Freedom of the Press” puede resultar simplista y subjetivo. Por ello, es necesario mirar otros estudios comparados para darnos cuenta de los potenciales problemas que los medios de comunicación en España pueden generar a la hora de impedir que la corrupción tenga una traducción electoral adecuada. Como señalan los expertos de medios de comunicación (por ejemplo, Hallin y Mancini 2004), en España tenemos una situación bastante característica en términos de pluralidad informativa. Este es un tema que considero importante y, por tanto, me detendré a intentar explicarlo con cuidado. Por una parte, en España puntuamos muy alto en lo que se llama “pluralidad externa”: tenemos muchos medios de comunicación que, sin mucha dificultad y de forma aproximada, más o menos

“
 Los medios
 de comunica-
 ción españo-
 les puntúan
 relativamente
 bajo en lo
 que se deno-
 mina “plurali-
 dad interna”
 ”

podemos ubicar dentro del espacio ideológico. Por ejemplo, podemos encontrar periódicos que reflejan las opiniones de muy diversos puntos del espectro ideológico: *La Razón*, *ABC*, *El Mundo*, *La Vanguardia*, *El País*, *el Periódico*, *Público*... Queda claro que hay una gran diversidad ideológica en la prensa en España.

Pero, al mismo tiempo, los medios de comunicación españoles puntúan relativamente bajo en lo que se denomina “pluralidad interna”, es decir, la habilidad que tiene cada medio de comunicación (por ejemplo, los periódicos citados arriba) para transmitir visiones plurales (por ejemplo, visiones desde ideologías distintas o desde partidos distintos) de la realidad. La pluralidad dentro de cada medio de comunicación es relativamente limitada en España: los medios de comunicación suelen transmitir la visión desde una determinada perspectiva ideológica. El extremo opuesto a nuestro modelo de medios (y un lugar donde la tolerancia hacia la corrupción parece muy baja) sería el mundo anglosajón. Allí, la pluralidad externa es menor; es decir, hay menos medios de comunicación generalistas, como, por ejemplo, menos periódicos populares de tirada nacional que los (relativamente muchos) que tenemos en España. Eso sí, los pocos periódicos (o cadenas de televisión con contenidos informativos) ofrecen una visión más plural, combinando una lectura “más de izquierdas” con otras lectura “más de derechas”.

Los españoles podemos elegir entre un mayor número de medios, pero estos medios ofrecen un mensaje más uniforme, lo que lastra la percepción de credibilidad. Las causas de esta tipología de medios de comunicación en España son seguramente complejas. Es posible que el papel que los gobiernos, especialmente los autonómicos, tienen para influir sobre los ingresos de los grupos de comunicación vía subvenciones o vía asignando licencias de radio sea un factor clave. Sean cuales sean los motivos, el resultado es que nuestros medios de comunicación son percibidos como más partidistas. Así, cuando un periódico que se asocia tradicionalmente con el PSOE (o el PP) informa de una noticia de corrupción relativa al PP (o al PSOE), los ciudadanos “descuentan” –más que en otros países europeos de nuestro entorno– la noticia, que se percibe como el resultado de una campaña orquestada con intereses políticos encubiertos. Las escenas de políticos involucrados en casos de corrupción abiertamente criticando a periodistas de medios de comunicación que son percibidos como hostiles serían difícilmente imaginables en países con una diferente estructura de los medios de comunicación en la que existiera una mayor pluralidad interna.

“
... los políticos corruptos exitosos electoralmente son capaces de colonizar fácilmente la administración pública con los miembros de una red clientelar.”

Estructuras administrativas “colonizadas” por partidos políticos

Un segundo factor que podría explicar la tolerancia hacia la corrupción sería la habilidad que tienen los políticos involucrados en escándalos de corrupción para movilizar recursos y apoyos. En algunas ocasiones, son apoyos tácitos, pero, en otras, son apoyos explícitos de partes significativas de la ciudadanía, como, por ejemplo, los “baños de masas” que han gozado algunos políticos españoles envueltos en casos de corrupción. La pregunta es por qué un político español, a diferencia de uno danés o alemán, tiene esta capacidad para movilizar apoyos –transformables en buenos resultados electorales, al haber vendido exitosamente la idea que el político no es culpable, sino víctima de un contubernio en su contra–.

Una respuesta tentativa es que los políticos españoles disfrutaran de un mayor número de “simpatizantes directos”, es decir, personas que simpatizan con el político y cuyo medio de vida (por ejemplo, su sueldo) depende de que ese político continúe en su puesto. Ello es posible por una alta permeabilidad de las estructuras administrativas españolas –sobre todo, a nivel autonómico y local– a la influencia de los políticos a la hora de hacer nombramientos, ceses y promociones. Ha habido algún político involucrado en casos de corrupción en España que ha señalado explícitamente que lo que le garantiza la reelección, sin importar lo que haga, es que ha “colocado” a un número incontable de personas en la administración y paraadministración, lo que se traduce en “votos seguros”.

De hecho, los países donde los políticos corruptos se consolidan a perpetuidad en el cargo suelen tener términos específicos –como padrino, cacique o “jao pho” (en Tailandia)– reservados para designar a los cabecillas de las redes clientelares que, dependiendo del país y las circunstancias, distribuyen trabajos en la administración, accesos preferenciales a servicios públicos, contratos públicos o licencias de negocios. Parece que los políticos corruptos exitosos electoralmente son aquellos que, cuando llegan al poder, no llegan solos, sino que son capaces de colonizar la administración pública con los miembros de una red clientelar. Como he mencionado en varios artículos³, colonizar una administración local o regional en España es relativamente sencillo, debido a la ausencia de unos grupos de funcionarios reclutados meritocráticamente y que actúen de contrapesos a los cargos electos –como, por ejemplo, ocurre en la Administración central del Estado–.

³ Lapuente, (Víctor. 2009^a y b). “¿Por qué hay tanta corrupción en España?” El País, 27-03-2009 y “Si banqueros y políticos fueran ángeles”, El País, 28-12-09.



... a la hora de limpiar las instituciones de políticos corruptos, tenemos lo peor de cada sistema electoral: ni candidatos a los que podemos castigar individualmente, ...ni la opción de dirigir el voto hacia alternativas nuevas o minoritarias



Los incentivos del sistema electoral

Un tercer factor que puede explicar lo que parece ser un alto nivel de tolerancia hacia la corrupción en España sería nuestro sistema electoral, que contiene una combinación de características de distintos sistemas que, unidos, generan efectos perniciosos a la hora de castigar a los políticos corruptos.

Por una parte, en España no votamos a candidatos, sino que votamos a partidos. Empieza a existir una literatura sólida mostrando que votar a candidatos individuales es mejor que a listas de partido cerradas. La razón es obvia: si los votantes te pueden echar a ti directamente, intentarás mantener tu reputación intacta. Esta es una característica buena de los sistemas electorales denominados “mayoritarios” (como los de los países anglosajones) y que nosotros no tenemos, pues votamos a un partido y no a un individuo⁴.

Por otra parte, España carece de la vacuna contra la corrupción y el mal gobierno que tienen otros países que, como nosotros, tienen sistemas electorales denominados “proporcionales” y votan a partidos en lugar de a candidatos individuales. La falta de responsabilidad individual se compensa en muchos países europeos con un instrumento para limpiar la política de partidos corruptos: diseñar circunscripciones electorales que elijan simultáneamente a muchos representantes. En otras palabras, en esos países hay pocas “barreras de entrada” para que una opción política nueva pueda entrar en la vida política, pues incluso un modesto porcentaje de voto te garantiza representación. Esa característica está muy limitada en España, donde abundan las circunscripciones electorales minúsculas y los incentivos de todo tipo para favorecer el bipartidismo. Es decir, los votantes en la comunidad autónoma o provincia X se pueden enfrentar a una decisión entre dos opciones no muy atractivas (obviamente, esto no ocurre no siempre): un partido (PSOE o PP) con políticos percibidos como corruptos en sus listas contra otro partido que tenía políticos percibidos como corruptos en el pasado (PP o PSOE) o que los tiene en la provincia o comunidad autónoma de al lado.

En resumen, a la hora de limpiar las instituciones de políticos corruptos, tenemos lo peor de cada sistema electoral: ni candidatos a los que podemos castigar individualmente (como sucede en los sistemas mayoritarios), ni la opción de dirigir el voto

⁴ Eso no quiere decir que los sistemas mayoritarios estén exentos de “abusos”, como, por ejemplo, el famoso fenómeno del “pork barrel” o el “puente a ningún sitio” en Estados Unidos, es decir, que los políticos elegidos individualmente exigen en ocasiones “pagos individuales” (como puentes de dudosa eficacia económica en sus distritos electorales) por su apoyo a leyes generales.

“

Tanto “tolerancia” como “corrupción”, son conceptos, de por sí, difíciles de tratar científicamente, porque resultan ambiguos y relativos

”

hacia alternativas nuevas o minoritarias (como sucede en los sistemas verdaderamente proporcionales).

Conclusiones

En definitiva, no existen muchos estudios comparados o rigurosos sobre tolerancia a la corrupción. Ambos conceptos, tanto “tolerancia” como “corrupción”, son, de por sí, difíciles de tratar científicamente, porque resultan ambiguos y relativos. En todo caso, la sola posibilidad de que políticos involucrados en casos de corrupción concurren a las elecciones, independientemente de si ganan o no (y ganan en muchas ocasiones), es un fenómeno que costaría ver en otros países europeos; sobre todo, en los países que aparecen en color blanco en el Mapa 1.

España (junto con Francia, Bélgica, Portugal y Estonia), en lo que a corrupción se refiere, parece ocupar un lugar intermedio, mejor que otros países europeos, incluyendo Italia y Grecia; pero, todavía a una distancia, estadísticamente significativa, de los mejores países. Son esos países los que deberíamos tomar como referencia. Por ello, creo que tres tipos de medidas deberían estar en la agenda pública:

1. Estudiar cómo podemos aumentar la independencia de los medios de comunicación.
2. Diseñar estructuras administrativas que, por una parte, ofrezcan incentivos a los empleados públicos para esforzarse al máximo, pero que, al mismo tiempo, eviten una incertidumbre o una dependencia de sus superiores políticos.
3. En una eventual reforma del sistema electoral, deberíamos pensar qué mecanismo podemos introducir para evitar recompensas electorales a políticos (o partidos) corruptos. En principio, deberíamos introducir, o bien un mecanismo de sanción individual, mediante el cual los políticos tengan un interés en mantener intacta su reputación, o bien abrir la posibilidad para que opciones políticas minoritarias tengan más oportunidades de las que tienen en la actualidad en un sistema español que, a efectos prácticos, es bastante bipartidista.

Bibliografía

Para aquellos interesados en profundizar en algunas de las cuestiones presentadas en este breve estudio, he aquí las referencias en las que está basado:

- Bauhr, M., Nasiritousi, N., Oscarsson, H., y Persson, A. (2010), Perceptions of Corruption in Sweden. *The Quality of Government Institute Working Papers Series*, 2010/08.
- Chang, E. (2005), Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation. *Journal of Politics* 67 (3): 716-30.
- Chang, E., Golden, M., y Hill, S. (2007), Electoral Consequences of Political Corruption. Paper presented at the Annual Meeting of APSA, August 30-September 2.
- Charron, N., Dijkstra, L., y Lapuente, V. (2010), Bringing the regions back in. A study of quality of government across 172 EU regions, Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington.
- Charron, N., y Lapuente, V. (2010), Does Democracy Produce Quality of Government? *European Journal of Political Research* 49 (4): 443-70.
- Charron, N., Lapuente, V., Rothstein, B. (eds.) (2010), Measuring the Quality of Government in the EU and Sub-national Variation, Report for the European Commission Directorate-General Regional Policy and Directorate Policy Development, EU 2010, Brussels.
- Dahlström, C., Lapuente, V., y Teorell, J. (2009), Bureaucracy, Politics and Corruption. *The Quality of Government Institute Working Papers Series*, 2009/21.
- Della Porta, D., y Vannucci, A. (1999), *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine De Gruyter.
- Estefanía, J. (ed.) (2009), Informe sobre la Democracia en España 2009. Hacia un New Deal global. Madrid: Fundación Alternativas.
- Estefanía, J. (ed.) (2011), Informe sobre la Democracia en España 2011. Madrid: Fundación Alternativas.
- Ferraz, C., y Finan, F. (2008), Exposing corruption politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 703-45.
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2004), *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kurer, O. (2001), "Why Do Voters Support Corrupt Politicians?" In Jain A. K. (ed.), *The Political Economy of Corruption*. London: Routledge.

Lapuente, V. (2009a), ¿Por qué hay tanta corrupción en España? *El País*, 27-3-2009.

Lapuente, V. (2009b) Si banqueros y políticos fueran ángeles. *El País*, 28-12-2009.

Lapuente, V. (2010), La paradoja de la corrupción. *El País*, 04-05-2010.

Rivero-Rodríguez, G., y Fernández-Vázquez, P. (2011), Las consecuencias electorales de los escándalos de corrupción municipal, 2003-2007. Estudios de Progreso. Madrid: Fundación Alternativas.

Rothstein, B., Samanni, M., y Teorell, J. (2011), Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government. *European Political Science Review*.

Rothstein, B., y Uslaner E. M. (2005), All for All. Equality, Corruption and Social Trust. *World Politics* 58 (3): 41-73.

Nota de agradecimiento: Quisiera agradecer a Belén Barreiro y Pablo Beramendi por sus excelentes comentarios en versiones previas de este informe.

POLÍTICA **C**OMPARADA

Motivación

Política Comparada, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza la realidad política, económica y social española desde una perspectiva comparada. El propósito de la colección es observar cómo se sitúa España en el contexto de las democracias avanzadas, aprender de la experiencia de otros países, así como propiciar un debate informado sobre cómo afrontar mejoras. En esta serie intervendrán académicos internacionales de primera línea que, con rigor y pedagogía, expondrán reflexiones útiles para todos los que se interesen por la política.

Belén Barreiro,
Directora del Laboratorio de Alternativas

Coordinador: **Pablo Beramendi**, Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Duke (USA)
Colaboran: **Javier Ortiz y Julio Embid**
Web: **Diego Cruz**

Autor: **Víctor Lapuente Giné**
Profesor de Ciencias Políticas en el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo (Suecia). Doctor en ciencias políticas por la Universidad de Oxford y Doctor miembro del Instituto Juan March.

Documentos publicados

2011/Nº 01. **Dualización, Socialdemocracia y Políticas Activas de Mercado de Trabajo.**
David Rueda.