



UNITAT 1

CORRUPCIÓ, POLÍTICA COMPARADA I BON GOVERN

CONTINGUTS

1. Què és la corrupció i per què ens afecta
2. Corrupció i política comparada
3. Corrupció i bon govern

OBJECTIUS

1. Entendre per què la definició de corrupció varia en contextos socials i històrics i quina és la relació entre la corrupció i els problemes globals.
2. Identificar i avaluar els diferents enfocaments per mesurar la corrupció.
3. Definir la governança i bona governança així com les maneres de mesurar-la i les eines per prevenir la corrupció.
4. Comprendre la relació entre els diferents sistemes polítics i la corrupció, i per què certes estructures polítiques poden ser més vulnerables a esta.
5. Comprendre com es pot utilitzar el disseny institucional per lluitar contra la corrupció.



Autor/a: Elaborat per l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a Illes Balears, i inspirat en la iniciativa E4J de l'Oficina de Nacions Unides per a la Droga i el Delicte.

Data d'elaboració: maig-juny 2021

Aquesta obra es difon mitjançant la llicència [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

1. Què és la corrupció i per què ens afecta?

Com una de les primeres preocupacions del discurs moral i polític, des de l'antiguitat clàssica fins al recent tractat global patrocinat per les Nacions Unides, la corrupció sempre ha arruïnat els afers humans. Les seves definicions van des del moral i religiós fins a l'econòmic, polític i legal.

Els seus efectes tenen un gran impacte: s'ha comprovat que la corrupció distorsiona les decisions humanes, deforma les cultures organitzatives i les institucions governamentals, soscava el desenvolupament econòmic i polític, augmenta la pobresa, compromet els drets humans, corroeix la integritat dels sistemes econòmics i polítics, provoca desigualtats extremes, destrueix la confiança pública en el govern i els mercats i soscava la protecció del medi ambient i les polítiques de canvi climàtic.

En aquesta secció analitzarem una visió general de les diferents definicions de corrupció, revisarem les diferents maneres d'avaluar la seva importància i impacte, i discutirem diversos enfocaments per mesurar-la.

1.1. El concepte de corrupció

La majoria de la gent està familiaritzada amb el terme "corrupció" i té una idea general del seu significat. Sovint associen el terme amb la cobdícia, la deshonestat, la clandestinitat i la delinqüència, tots ells exemples de comportaments poc ètics. També associen correctament el terme amb accions concretes, com suborns d'empresaris i grans robatoris de fons públics per part de polítics.

No obstant això, poca gent va més enllà en la seva comprensió de la corrupció. Si bé és comú que es facin referències a exemples de corrupció d'escàndols i revelacions periodístiques, és difícil aconseguir una gran comprensió del terme. Fins i tot alguns experts no estan d'acord amb l'adequació de la definició comuna: "ús del poder públic per al seu propi benefici".

Malgrat les diferents definicions vulgars i els usos contextuais de la corrupció, la majoria de diccionaris i sistemes legals estan d'acord amb el seu concepte bàsic. Els diccionaris Oxford i Merriam-Webster comencen, respectivament, amb "conductes deshonestes o fraudulentes per part d'aquells que estan al poder" i "comportaments deshonestos o il·legals per part, especialment, de gent poderosa".

Les paraules llatines "corruptio" i "corrumpere" al·ludeixen al procés de descomposició, ja que sovint s'associen amb les paraules "destruir" o "destrucció".



Així, en el fons, la corrupció es refereix al tipus de descomposició que condueix a la destrucció. Aquest significat va ser prou clar en els principals episodis històrics relacionats amb la corrupció, com les afirmacions de la Reforma Protestant sobre l'Església Catòlica, en particular la venda d'indulgències (és a dir, la reducció dels càstigs pels pecats a canvi de diners) i les explicacions dels historiadors sobre el declivi de l'Imperi Romà. Fem aquest resum de l'obra més important de Ramsay MacMullen sobre la caiguda de Roma (MacMullen, 1990):

«És evident que els suborns i els abusos sempre han existit. Però als segles IV i V s'havien convertit en la norma: ja no eren abusos dins d'un sistema, sinó un sistema alternatiu en si mateix. El nexa dels diners es va preposar a qualsevol altre enllaç. Tot va ser comprat i venut: càrrecs públics, l'accés a les autoritats a tots els nivells i, sobretot, a l'emperador. La xarxa tradicional d'obligacions es va convertir en un mercat de poder, governat només per interessos personals purs. El funcionament del Govern es va distorsionar permanentment a gran escala».

No obstant això, la corrupció no sempre s'ha concebut com una cosa negativa. La corrupció de vegades es concep millor com una mala manera de fer les coses quan les formes èticament superiors es consideren no disponibles, defectuoses o massa cares. Si no s'enfonsa, la corrupció pot conduir a un patró tenaç de comportament poc ètic que es manté i es repeteix durant molts anys.

El Banc Mundial (1997) defineix la corrupció com «l'ús del càrrec públic en benefici propi». Aquesta definició se centra en la corrupció en el sector públic o la corrupció que involucra funcionaris o polítics públics. No obstant això, no s'exclou necessàriament el sector privat, ja que sovint està relacionat amb el sector públic, especialment a través de l'adjudicació de contractes.

Allunyant-se de la definició que se centra en el càrrec públic, l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) considera que la corrupció és «l'abús d'un càrrec en el sector públic o privat en benefici personal» i l'organització no governamental (ONG) Transparència Internacional (IT) la defineix com «l'abús del poder encomanat en benefici propi».

La referència a "càrrec del sector privat" i "poder encomanat", en lloc de "càrrec públic" o "poder públic", representa avenços importants perquè cobreixen els tipus de corrupció que no impliquen exclusivament polítics, buròcrates o poders públics. Per exemple, els inversors i els consells d'administració poden confiar el poder al director financer o al director general d'una empresa, i la corrupció es produeix quan aquesta figura accepta suborns, malversa fons, exigeix favors sexuals o pren decisions perjudicials per a un conflicte d'interessos. No importa si el poder que han abusat era tècnicament públic o no.

L'abús del "poder encomanat" inclou tots els casos de corrupció, independentment que la persona accepti un suborn o participi en activitats de malversació en el sector públic o privat. Fins i tot inclou la corrupció en l'àmbit



religiós privat, per exemple, la malversació de fons per part d'algú dotat d'autoritat en un lloc de culte. Cal esmentar en aquest context que la CNUCC defineix com a "funcionari públic" qualsevol persona que exerceix un servei públic. Per tant, els delictes que es limiten a funcionaris públics considerats per la CNUCC, com el tràfic d'influències (article 18) o l'abús de funcions (article 19), s'apliquen a les persones que treballen en empreses de propietat privada que prestin serveis públics.

Això ens pot portar a pensar que un consens sobre el concepte és difícil d'assolir, atesa la varietat d'històries, cultures i sistemes jurídics del món. No obstant això, hi ha una perspectiva consensuada, expressada en l'acceptació gairebé global de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (CNUCC), a la qual s'han adherit 186 Estats membres des de juny de 2019.

Curiosament, la CNUCC no defineix la corrupció com a tal. Per contra, defineix actes específics de corrupció i insta els Estats membres a criminalitzar aquests actes en les seves jurisdiccions. Les accions il·legals definides per la CNUCC com a delictes de corrupció inclouen:

- El suborn en el sector públic i privat (articles 15, 16 i 21): 'la promesa, oferta o concessió a un funcionari públic, directament o indirectament, d'una prestació indeguda que sigui del seu propi interès o la d'una altra persona o entitat perquè aquest funcionari actuï o s'abstingui d'actuar en l'exercici de les seves funcions oficials'.
- Malversació en el sector públic i privat (articles 17 i 22). En aquest delicte l'essencial és que algú a qui s'ha encomanat alguna cosa de valor (com ara béns, fons o inversions) s'apropii o ho envii a un tercer a costa d'altres. Per tant, és una combinació de traïció i robatori.
- Tràfic d'influències (art. 18)
- Abús de funcions (article 19). Aquest delicte podria criminalitzar situacions com el patrocini (ús de recursos estatals per recompensar les persones pel seu suport a les eleccions), el nepotisme (tracte preferencial de la família), el clientelisme (oferir llocs de treball i altres beneficis a amics o col·legues de confiança) i la sextorsió (demanda de favors sexuals com a forma de pagament).
- Enriquiment il·lícit (article 20)
- Blanqueig de capitals (art. 23)
- Encobriment (article 24) i obstrucció de la justícia (article 25) relacionats amb delictes anteriors



A partir d'aquests actes específics continguts per la CNUCC, en l'àmbit purament legislatiu, les diferents normes legals adoptades pels països també varien en el seu enfocament i aplicació. Les normes jurídiques són conegudes per les seves formulacions tècniques complexes i per la seva susceptibilitat a múltiples interpretacions per jutges i tribunals. Les lleis penals internes articulen una comprensió raonable i concreta de la conducta corrupta, i fan que aquesta comprensió sigui vinculant per a totes les persones en el territori nacional i les penes es puguin imposar als criminals, però no hi governen fora de cada territori sobirà.

Finalment, la literatura sobre corrupció sovint es refereix als conceptes de corrupció lleu, corrupció a gran escala i captura de l'Estat. La "corrupció lleu" es refereix a casos aïllats de corrupció que no impliquen la cúpula del lideratge governamental ni les estructures de poder econòmic. Aquest tipus de corrupció sovint es contrasta amb la "corrupció a gran escala". Una vegada que la corrupció impregna les estructures de gestió, pot conduir a formes més institucionalitzades, com la "captura de l'Estat", en què les elits socials (normalment les elits econòmiques actuals) influeixen en els governs per funcionar segons els seus propòsits, en detriment dels de la ciutadania.

Tot i que no hi ha un vincle directe entre la captura de l'Estat i el tipus de règim d'un país és més probable que es produeixi a països amb economies en transició on els Estats estan (re)construint les institucions, tot i que també es pot produir en països amb democràcies madures i ben desenvolupades, especialment en els casos en què participen grups de pressió que treballen en nom d'empreses o associacions industrials.

Veiem, per tant, que totes aquestes múltiples maneres d'entendre la corrupció suggereixen que es tracta d'un concepte polivalent, que va des d'un sol cas de suborn d'un funcionari de baix rang fins a la transformació d'una democràcia en una cleptocràcia (és a dir, el govern de líders corruptes que exploten persones i recursos naturals per augmentar la seva riquesa personal i poder polític).

1.2. Els efectes de la corrupció

Els efectes de la corrupció són molt diversos. Alguns d'aquests efectes són bastant obvis, però d'altres requereixen una explicació. Vegem-los més de prop.

1.2.1 Soscavar els objectius de desenvolupament sostenible

La corrupció dificulta l'assoliment dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) de les Nacions Unides. Els ODS són extensos i la seva vulnerabilitat a la corrupció no és cap sorpresa: és perfectament possible que «un futur millor i més



sostenible per a tothom»¹ sovint vagi en contra dels interessos d'uns pocs i es pugui arruïnar a través de moltes formes de corrupció. ¹

Destaca l'Objectiu 16 (o ODS 16), titulat "Pau, justícia i institucions fortes", que té com a objectiu «promoure societats pacífiques i inclusives per al desenvolupament sostenible, facilitar l'accés a la justícia per a tothom i crear institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells». Atès el clar vincle causal entre la corrupció i les institucions ineficaces, irresponsables i excloents, tres objectius dels ODS 16, concretament 16,4, 16,5 i 16,6, requereixen específicament reduir totes les formes de corrupció, enfortir la recuperació i devolució dels béns robats i crear institucions transparents.

L'apèndix inclou una taula amb els ODS que explica breument com es relaciona la corrupció amb cadascun dels 17 ODS.

1.2.2. Pèrdues i ineficiències econòmiques

Tot i que les xifres precises sobre els costos econòmics de la corrupció són difícils d'obtenir, un informe del 2016 del Fons Monetari Internacional (FMI) va estimar que només el cost dels suborns oscil·la entre els 1,5 bilions i els 2 bilions de dòlars anuals. Això representa pèrdues econòmiques de prop del 2% del PIB mundial. I, tanmateix, això no té en compte el cost econòmic de totes les altres formes de corrupció. Pel que fa al frau, el blanqueig de capitals i l'evasió d'impostos, per exemple, els milers de documents filtrats del bufet Mossack Fonseca (comunament coneguts com els papers de Panamà) van presentar les grans conseqüències econòmiques generades per les entitats extraterritorials per a moltes nacions i per a la desigualtat econòmica en general.

D'altra banda, quan es donen llocs de treball (o contractes) a particulars (o empreses) que ofereixen suborns o tenen una relació personal que resulta de conflictes d'interès, la competència es veu perjudicada, la qualitat dels béns i serveis disminueix, i l'adquisició d'ells es torna més cara, lenta i injusta. Com a resultat, es rebutgen els candidats i empreses més qualificades. Com més s'escampen aquestes pràctiques, més ineficient és l'economia, les corporacions perden l'incentiu d'oferir millors serveis i productes si poden socavar els competidors a través de favors polítics. Les empreses i indústries estatals s'estructuren per enriquir els funcionaris del govern en lloc de buscar la innovació i l'eficiència. La gent comença a tenir dubtes sobre el valor del treball dur i la innovació.

¹ Eliminar la pobresa, abordar la fam, garantir una bona atenció sanitària i una educació de qualitat per als seus ciutadans, garantir la igualtat de gènere i altres drets humans, reduir la desigualtat, millorar l'accés a l'habitatge i a l'aigua, etc.



I si parlem de països en vies de desenvolupament, la corrupció pot conduir al subdesenvolupament quan les iniciatives econòmiques i humanitàries internacionals es desvien en malversar o lliurar els diners obtinguts dels préstecs per ajudar els contractistes no qualificats que han guanyat les seves licitacions a través d'accions corruptes (comissions il·legals, suborns, nepotisme, etc.).

Per exemple, quan un pont es va esfondrar a Gènova, Itàlia, a l'agost de 2018 i almenys 39 persones van morir, hi va haver moltes causes possibles a tenir en compte. La corrupció no era la més òbvia, però investigacions posteriors van mostrar que una empresa constructora controlada per la Màfia aparentment havia utilitzat ciment alleugerit en el procés de construcció. És ben sabut que la indústria de la construcció és una valuosa font de beneficis i un canal per a activitats de blanqueig de diners per part de la Màfia. En el mateix sentit, quan es van esfondrar les obres del Metro del Carmel (Barcelona), va condir la convicció que els suposats pagaments de comissions econòmiques per la concessió de les obres a les administracions catalanes, el famós 3%, havien afeblit el pressupost de les empreses responsables, la qual cosa hauria contribuït a rebaixar la qualitat de l'obra, tot i que no es va poder demostrar.

1.2.3. Pobresa i desigualtat

Segons el Banc Mundial (2019), més del 50% de la població d'un país ric en petroli com Nigèria viu en una pobresa extrema. Aquest exemple mostra que, en la mesura que els sistemes polítics i econòmics estan subordinats a elements corruptes, la riquesa es redistribueix a fonts menys necessitades.

Com a resultat, pateixen els programes socials i el potencial redistributiu dels sistemes polítics. Un resultat clau de tots els casos esmentats és un estat d'oportunitat desigual en el qual els avantatges només afavoreixen els que formen part d'una xarxa corrupta.

1.2.4. Sistemes econòmics i polítics manipulats

Ja sigui sota l'etiqueta de clientelisme polític, el capitalisme nepotista, els càrtels dels partits polítics, l'oligarquia, la plutocràcia i fins i tot la cleptocràcia, els patrons generalitzats de corrupció pública i privada construeixen sistemes socials manipulats per fomentar l'interès privat.

Els ciutadans amb forts principis ètics (i aquells que manquen de fons substancials, connexions, favors per oferir i empen violència sobre altres persones) perden representació, influència i poder.



A més, la frustració pública i la sensació que la corrupció s'ha estès poden aplanar el camí perquè els ciutadans participin en transaccions corruptes, tal com es discuteix en una publicació del blog sobre Taxi Driver Paradox. En altres paraules, les normes socials poden fomentar comportaments corruptes, ja que la gent tendeix a pensar que "si tothom ho fa, jo també ho puc fer" (Kobis, 2018). L'incompliment de les expectatives públiques de tolerància zero amb la corrupció pot tenir conseqüències perjudicials per a la legitimitat de les institucions de l'Estat i la veritable utilitat de les regles formals que s'espera que segueixin els ciutadans i les empreses, la qual cosa possiblement es tradueix en una major tolerància pública a la manca de civisme i comportament paràsit.

1.2.5. Impunitat i justícia parcial

Quan la corrupció envaeix el sistema de justícia, la gent ja no pot confiar en que fiscals i jutges facin la seva feina. La corrupció pot escapar de la justícia i els ciutadans que no tenen grans recursos o poderosos aliats poden ser erròniament acusats de delictes, privats de l'aplicació correcta i imparcial de la llei, i injustament empresonats.

L'Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Drets Humans (ACNUDH) ha observat connexions significatives entre la corrupció i les violacions dels drets humans. No només els que denuncien i s'oposen a la corrupció són víctimes d'assassinat i diverses violacions dels drets humans, sinó que la corrupció mateixa disminueix la capacitat de l'Estat d'abordar les violacions dels drets civils i polítics. L'ACNUDH es refereix a la corrupció com "un obstacle estructural per al gaudi dels drets humans" i ha detallat moltes interseccions entre aquestes dues àrees.

1.2.6. Crim organitzat i terrorisme

Els elements nefastos de la societat prosperen en la mesura en què els ingressos es poden blanquejar, els fons disfressats i els funcionaris judicials i polítics corromputs per suborns (com ara regals, favors i altres beneficis). Com a resultat, augmenten els nivells de violència, drogues il·legals, prostitució, esclavitud sexual, segrest i intimidació.

La relació causal va en ambdues direccions. El crim organitzat no només crea corrupció, sinó que les oportunitats de corrupció obertes per un Estat feble, negligent o incapaç també poden conduir a un crim organitzat.

1.2.7. Canvi climàtic i dany a la biodiversitat

La corrupció desvia iniciatives i fons contra el canvi climàtic, frustra la conservació dels boscos i els programes de gestió forestal sostenible, i alimenta la delinqüència pesquera i contra la fauna salvatge.

Aquests i altres efectes adversos de la corrupció sobre el canvi climàtic i el medi ambient es destaquen en un informe de TI (Transparència Internacional) del 2011 i publicacions addicionals de TI. Més generalment, el llibre de Naomi Klein «This Changes Everything» (2014) detalla com la captura de l'Estat per interessos monetaris ha arruïnat els esforços legislatius per fer front al canvi climàtic als Estats Units. La seva anàlisi s'aplica a molts països de tot el món, atès el poder de les indústries de combustibles fòssils i automoció sobre governs electes i no elegits a tot el món. L'impacte perillós de la corrupció en el sector pesquer es discuteix detalladament a la publicació Rotten Fish de l'UNODC (2019).

1.3. El mesurament de la corrupció

Els intents de mesurar la corrupció pretenen revelar la naturalesa i l'impacte de la corrupció, i són necessaris per desenvolupar-hi respostes. Les mesures de corrupció es poden utilitzar per identificar tendències i il·lustrar l'escala i l'abast de tipus específics de corrupció. També ajuden els responsables polítics, analistes i acadèmics a dissenyar eines per reduir eficaçment la corrupció.²

Tot i que mesurar la corrupció és essencial, també és una tasca difícil. La corrupció és, per naturalesa, una activitat clandestina que els seus participants no volen denunciar, ja que no respondria als seus propis interessos. A més, aquells que denunciïn les seves pròpies activitats corruptes poden no ser honestos, fins i tot si ho fan de forma anònima, ja que és possible que no vulguin cridar l'atenció sobre les àrees on participen o estan sotmeses a escrutini.

D'altra banda, les mesures de corrupció són especialment sensibles a les definicions de corrupció utilitzades. Per exemple, si la corrupció política es defineix estrictament com *quid pro quo*, que implica l'intercanvi d'un element tangible de valor per a una determinada acció política o omissió, el nivell de corrupció seria clarament inferior al de si la corrupció es definís més àmpliament en termes de tràfic d'influències, influència indeguda de finançadors de partits i campanyes polítiques, o dependència dels partits i candidats d'aquests patrocinadors.

² Per a una anàlisi més profunda de la importància de mesurar la corrupció, pot consultar «*El desenvolupament i implementació d'estratègies nacionals anticorrupció: Guia pràctica (UNODC, 2015, Capítol II)*».



Com es discuteix a continuació, hi ha diferents mètodes per mesurar la corrupció i cadascun d'ells té els seus propis avantatges i inconvenients. A més, cada mètode està dissenyat per detectar certs elements i ignorar-ne d'altres. Per entendre els punts forts i febles de les metodologies de mesura, cal preguntar-se què pretén mesurar exactament cada metodologia i com s'expressen i construeixen els seus paràmetres.

Abans d'analitzar els avantatges i inconvenients dels diferents mètodes de mesura, hauríem de tenir una idea de quines són aquestes metodologies. Una quantitat creixent de literatura compara i critica diferents enfocaments per mesurar la corrupció³. Com a marc bàsic, Holmes (2015) divideix diferents tipus de mesures en tres categories: estadístiques oficials, enquestes de percepció i enquestes basades en l'experiència. Des de llavors, aquestes tipologies s'han detallat en el Manual d'Enquestes de Corrupció 2018, publicat per l'Oficina de les Nacions Unides sobre Drogues i Delictes (UNODC), el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) i el Centre d'Excel·lència en Informació Estadística sobre Govern, Seguretat Pública, Victimització i Justícia UNODC-INEGI (d'ara endavant Manual de l'UNODC).

El Manual de l'UNODC es va desenvolupar per proporcionar orientació sobre el seguiment del progrés cap a l'objectiu 16.5 dels ODS, que insta els Estats a "reduir substancialment la corrupció i el suborn en totes les seves formes". Aquest manual analitza diversos enfocaments per mesurar la corrupció i els classifica en mètodes directes i indirectes (Manual UNODC, pàg. 20-29).

1.3.1. Mètodes directes

Els mètodes directes per mesurar la corrupció pretenen recopilar dades basades en l'evidència sobre la corrupció a través de procediments estadístics i estandarditzats. Mesuren experiències reals de corrupció, en lloc de percepcions de corrupció, i poden incloure dades oficials (com ara casos de corrupció reportats, xifres de condemna, resultats de l'escrutini electoral) i enquestes de mostreig basades en experiències (que recullen dades sobre l'experiència de mostres representatives d'una determinada població). El Manual de l'UNODC considera els mètodes directes com «l'enfocament més fiable per generar informació detallada i necessària sobre la corrupció, amb l'objectiu de formular polítiques. Per exemple, identificar àrees propenses a la corrupció, procediments o posicions en risc, o monitoritzar tendències al llarg del temps».

Per exemple, Internet i les plataformes de xarxes socials s'han utilitzat per donar a la gent l'oportunitat de reportar les seves experiències amb la corrupció. A l'Índia, "*I Paid A Bribe.com*" permet a la gent denunciar els suborns que van pagar

³ Per exemple, Holmes (2015), Graycar i Prenzler (2013) i Schwickerath, Varraich i Lee-Smith (2017)



per si mateixos i donar informació al respecte. A l'abril de 2019, el lloc contenia 177.384 queixes de 1.073 ciutats de tot l'Índia (aquest lloc web és un bon fons estadístic i proporciona informes detallats sobre la corrupció del dia a dia tant per als investigadors com per al públic en general).

1.3.2. Mètodes indirectes

Els enfocaments indirectes per mesurar la corrupció no es basen en l'impacte real del fenomen, sinó en altres mètodes d'avaluació. De vegades són mesures agregades o "enquestes d'enquestes" que combinen una varietat de dades estadístiques en un únic indicador. També podrien ser avaluacions d'experts (on es demana a un grup seleccionat d'experts que proporcionin una avaluació de tendències i patrons de corrupció en un determinat país o grup de països) o altres tipus d'enquestes que se centren en nivells percebuts de corrupció en lloc dels nivells reals.

Els índexs agregats s'utilitzen àmpliament com a mètode indirecte de mesura. L'índex agregat basat en percepcions més conegut és l'Índex de Percepció de la Corrupció (IPC) de Transparència Internacional (TI), que enumera els països en un nombre continuat de nivells de corrupció percebuts. Es tracta d'un índex compost per altres 13 índexs de 12 organitzacions que ha estat criticat per plantar biaixos en la seva metodologia (Donchev i Ujhelyi, 2014; Knack, 2007), l'exclusió dels ciutadans ordinaris i víctimes de la corrupció del seu grup d'enquestats (Graycar i Prenzler [2013, p. 15), o confiar en entrevistes amb actors que no pertanyen al Estat en qüestió, com ara el fet que es preguntí a un empresari europeu sobre la corrupció en un país africà.

Un altre tipus d'índex agregat interessant és el que depèn d'indicadors com la independència judicial i la llibertat de premsa. Un exemple és l'Índex d'Integritat Pública (IIP), que té com a objectiu proporcionar una imatge objectiva i completa de l'estat de control de la corrupció en més d'un centenar de països. Aquest índex es basa en l'avaluació d'un conjunt de sis components (independència judicial, càrrega administrativa, obertura comercial, transparència pressupostària, ciutadania i llibertat de premsa) que ajuden a aclarir el marc institucional que empodera la integritat pública. Les dades s'extreuen de diversos conjunts de dades recollits pel Banc Mundial, Freedom House, International Budget Partnership (IBP) i altres organitzacions. Tot i que aquest índex no es basa en percepcions, proporciona una avaluació de riscos més que una mesura del nivell real de corrupció.

Altres exemples d'índexs agregats basats en indicadors proxy són l'indicador de control de corrupció dels Indicadors Globals de Bon Govern del Banc Mundial, els Indicadors de Govern Sostenible (SGI) de la Fundació Bertelsmann Stiftung i les



puntuacions de corrupció de les consultores, com la International Country Risk Guide del Grup PRS.

Altres mètodes per mesurar la corrupció inclouen enquestes de seguiment de la despesa pública (Messick, 2015); grups focalitzadors que inclouen diàlegs entre la gent corrent; el mètode Delphi, que té l'opinió d'investigadors i experts; entrevistes a policies, periodistes, jutges i ONG anticorrupció; anàlisi del contingut dels articles de diari o informes d'ONG durant un període determinat; anàlisi estadística de casos reals de corrupció; i l'enfocament proxy, que no mesura la corrupció en si, sinó els esforços que s'estan fent per combatre-la com a mostra de l'interès en això de les elits polítiques i de la ciutadania activa. Un altre mètode per mesurar la corrupció és l'auditoria de governs i corporacions.

Entre altres enquestes destaquen l'Índex de Competitivitat Global del Fòrum Econòmic Mundial, el Llatíbaròmetre, l'Eurobaròmetre, l'Afrobaròmetre i l'Enquesta Global de Valors. Aquestes enquestes tenen un abast més ampli, però també inclouen preguntes sobre la corrupció, que permeten analitzar la relació entre la corrupció i altres variables, com les actituds cap a la democràcia.

Els mètodes indirectes s'utilitzen generalment perquè els nivells reals de corrupció són difícils de mesurar. No obstant això, aquest mètode indirecte també té inconvenients:

- Les enquestes de població centrades en el suborn no estan ben calibrades per descobrir la corrupció o la malversació a gran escala. Pocs ciutadans tenen contacte amb funcionaris d'alt nivell i els que formen part d'un ardit corrupte amb aquests funcionaris difícilment els denunciaran, així que sigui de forma anònima.
- Mentre que les enquestes de percepció aclareixen el sentiment públic sobre la corrupció, no es poden utilitzar com a indicador de nivells reals de corrupció. Al cap i a la fi, l'opinió pública es veu afectada per molts factors, i la seva visió sobre la corrupció pot no estar basada en una experiència real de corrupció.
- La majoria dels índexs agregats utilitzen avaluacions pericials i enquestes de percepció com les seves principals fonts de dades.
- El nombre de casos de corrupció descoberts pels periodistes i les forces de l'ordre pot no tenir una relació estable amb la quantitat total de corrupció que podria haver estat disponible. Els casos documentats podrien representar la punta proverbial de l'iceberg o un percentatge raonable del nombre total, en funció de la sofisticació dels elements implicats i de la magnitud dels esforços de control i aplicació en la jurisdicció en qüestió. Les acusacions de corrupció poden ser una manera en què els partits fracassats puguin salvar la seva reputació i evitar la responsabilitat del seu fracàs.

També poden tenir intencionalitat política: els partits de l'oposició i els ciutadans insatisfets tenen una motivació humana natural per desacreditar els adversaris, sospitar el pitjor dels que se'ls oposen o dels que simplement no els han tingut en compte.

1.3.3. La comparació entre països

Alguns països (com Nova Zelanda i Singapur) sovint obtenen les millors puntuacions sobre múltiples índexs de corrupció, la qual cosa porta a la conclusió que, malgrat les deficiències, moltes mesures poden ser correctes. De la mateixa manera, hi ha una certa repetició dels països classificats com els més corruptes, generalment els més pobres i els més afectats pels conflictes i els desastres naturals. La disputa sembla centrar-se en el cas de la gran majoria de països en el punt mitjà entre aquests dos extrems. Aquí, la metodologia pot marcar una diferència significativa en la posició relativa d'un país.

La discussió sobre els països que tendeixen a situar-se al capdavant i els països que tendeixen a situar-se en l'últim lloc dels índexs de corrupció planteja qüestions importants: Què explica els diferents nivells i tipus de corrupció dels països del món? Depèn dels sistemes polítics, la cultura, la grandària i l'homogeneïtat de la població i, la història i l'etapa de desenvolupament, els sistemes jurídics (o marcs legals anticorrupció, en particular), els sistemes econòmics, els recursos naturals, una combinació d'aquests o algun altre conjunt de factors? Segons el diagnòstic, quines serien les solucions per a la corrupció?

Una lliçó que podem extreure dels diversos esforços per mesurar la corrupció és que, atesos els impactes negatius de la corrupció en la majoria de qüestions d'interès per a la humanitat, també és important considerar què hi ha a l'extrem oposat de l'espectre. Són d'especial importància les nocions d'integritat (incloent-hi la integritat personal, política, econòmica i organitzativa), la virtut, la justícia, la pau, la prosperitat, l'empoderament ciutadà i la satisfacció.

1.3.4. L'enquesta ciutadana 2020 de l'OIAB

L'Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears va realitzar una enquesta durant els mesos de desembre i gener de 2020 per tal de conèixer l'opinió dels ciutadans sobre la corrupció.

L'enquesta es va difondre mitjançant la tècnica de bolla de neu, on a partir de la publicació en xarxes socials i la cobertura mediàtica, es va convidar a participar al públic d'interès. Aquesta tècnica permet reunir un volum de respostes acceptable



a molt baix cost, si bé els resultats no es poden elevar al conjunt de la població. Per tant, els resultats que es presenten són els reflectits per les opinions de les persones participants, i la distribució de les respostes es pot prendre com a orientativa.

S'ha de dir que l'enquesta valora el nivell de corrupció que estimen o perceben els ciutadans, però no la corrupció que realment hi ha. Malgrat el nivell de corrupció que en realitat hi pugui haver, els ciutadans pensen que 'és molta', i el 67,4% dels enquestats consideren que la corrupció a Balears és un problema greu o molt greu.

<https://oaib.es/ca/l-oaib-presenta-les-dades-de-lenquesta-realitzada-per-coneixer-lopinio-dels-ciutadans-de-les-balears-sobre-la-corrupcio/>

2. Corrupció i política comparada

En aquest capítol distingim tres tipus principals de sistemes o règims polítics (ambdós termes s'utilitzen indistintament en aquest capítol): democràtic, híbrid i autoritari. Tot i que aquestes categories no són en absolut exhaustives, proporcionen un marc útil per discutir les causes i els efectes de la corrupció que es poden manifestar al sistema.

També aborda qüestions de rendició de comptes horitzontal i vertical, comportament dels votants, l'enfocament de la "profunda democratització" i el finançament polític.

Finalment, s'examina com el desenvolupament i l'enfortiment de les institucions polítiques en l'executiu, el poder legislatiu, les normes electorals i l'organització territorial de l'Estat poden ajudar a contrarestar la corrupció.

2.1. Tipus de sistemes polítics

Els sistemes democràtics es caracteritzen per Governos elegits per ciutadans que han de servir als interessos d'una ciutadania. En les democràcies, la ciutadania té el poder i l'exerceix a través del vot i altres formes de participació política.

D'altra banda, el poder en els sistemes autoritaris està en mans de la minoria que governa. Les autocràcies són un exemple d'un sistema autoritari amb poder en mans d'una sola persona. Els sistemes autoritaris sovint no estan subjectes als punts de vista i opinions públiques, fins i tot si permeten un sistema de votació. Els valors sobre els quals es basen es limiten als compartits per la minoria en el



poder, i podrien estar en desacord amb l'interès general dels ciutadans. Hi ha diferents tipus de sistemes autoritaris on la corrupció pot funcionar i manifestar-se de manera diferent en funció de la seva naturalesa específica.

Els sistemes híbrids, com el seu nom indica, consisteixen en una combinació de característiques democràtiques (per exemple, eleccions regulars) i autoritàries (per exemple, repressió política). El grau en què un sistema polític híbrid comparteix característiques de democràcia o autoritarisme varia d'un sistema a l'altre.

Cal destacar que la corrupció es manifesta en tot tipus de sistemes polítics: tant en democràcies noves i ben establertes, en règims híbrids i en sistemes autoritaris o autocràtics. En aquest sentit, la corrupció n'és un exemple i, potser, un símptoma del desgast de la integritat i l'ètica públiques, així com de la pèrdua de confiança pública en els sistemes governamentals. Segons Alatas (1990, p. 304), la corrupció és un "problema transistèmic" que afecta totes les societats, classes, edats i sexes, independentment dels règims polítics i les organitzacions estatals, basades en tradicions, valors, normes i institucions específiques.

Per teoritzar i entendre la corrupció en un context polític, Johnston (2005) reclassifica aquests tres sistemes polítics principals (democràtics, híbrids i autoritaris) en quatre tipus de règims:

- democràcies liberals desenvolupades
- noves democràcies o en procés de reforma;
- règims transitoris febles, i
- règims autoritaris.

Així, segons la classificació de Johnston, hi ha dos tipus de sistemes híbrids dins del rang entre la democràcia i l'autoritarisme. Mitjançant anàlisis estadístiques i estudis de casos, Johnston mostra que cadascun dels quatre tipus de règims s'associen a una certa síndrome de corrupció que es basa en com les persones cerquen, utilitzen i intercanvien riquesa i poder:

- mercats d'influència, que comporten avantatges generats pels decisors dins de les institucions
- càrtels d'elit, format per xarxes interconnectades de líders polítics, líders empresarials, militars, etc., que sovint aprofiten les institucions i els sistemes per al seu propi poder i benefici
- oligarquies i clans, que involucren monopolis i lluites de poder entre les elits governants;



- magnats, persones amb poder implicades en la corrupció amb poca o cap competència.

Tot i que les diferents síndromes de corrupció de Johnston són categories conceptuals basades en arquetips, també són punts de partida útils per discutir com la corrupció es pot manifestar en diferents sistemes polítics. Reflecteixen diverses combinacions d'influències i relacions de poder als països i, per tant, aclareixen preguntes sobre les diferents estratègies i reformes anticorupció necessàries en cada cas (Johnston, 2014, p. 246-248).

2.2. Corrupció i democràcia

Les democràcies ben establertes generalment tenen nivells més baixos de corrupció en comparació amb règims autoritaris o noves democràcies. No obstant això, només el fet que un règim sigui democràtic no assegura l'absència de corrupció (Kramer, 2018; Kube, 2017; Seldadyo y De Haan, 2011; Uslaner i Rothstein, 2016). Per exemple, la corrupció es pot manifestar en democràcies quan no tenen transparència pel que fa al finançament de partits i campanyes polítiques, quan tenen lleis obsoletes vinculades a la llibertat d'informació, quan no proporcionen prou protecció als denunciants, o quan tenen mitjans de comunicació poc fiables.

A més a més, la corrupció, o almenys la seva percepció, tendeix a augmentar a mesura que els països comencen a desenvolupar processos democràtics. Com expliquen Pring i Vrushi (2019), «els països que recentment han adoptat un sistema democràtic de govern generalment no han desenvolupat mecanismes efectius anticorupció i integritat, de manera que estan atrapats en un cicle amb alts nivells de corrupció i institucions democràtiques pobres».

Utilitzant una taula de 103 països durant un període de cinc anys, Sung (2004) va trobar que a mesura que els països es tornen més democràtics, els nivells de corrupció primer disminueixen, després augmenten i posteriorment tornen a disminuir. Es tracta d'una combinació de les creixents oportunitats econòmiques en forma d'ingressos a capturar (Menes, 2006) i de la incapacitat inicial de les institucions governamentals per establir mecanismes de control i supervisió adequats per a aquestes noves oportunitats (Schneider, 2007), a on les necessitats institucionals canvien de forma sobtada i els incentius específics per a cada situació inclouen una incertesa creixent.

Amb el temps, a mesura que els governs desenvolupen les seves institucions i capacitats, la corrupció tendeix a disminuir.

Per tant, encara que la democràcia es vegi com un sistema preferible per combatre la corrupció, no és el propi sistema, sinó les institucions, els actors i els

processos polítics específics els que tenen un efecte anticorrupció en servir com a mecanismes de control, inclòs el paper dels diferents partits polítics.

2.2.1. Rendició de comptes horitzontal i vertical

Segons l'institucionalisme (l'estudi de la política des de les institucions governamentals formals), els factors que tenen un major efecte inhibidor sobre el nivell de corrupció d'un país són el caràcter, el disseny i la transparència del sistema polític i de les seves institucions. Per entendre-ho millor, es distingeix entre la rendició de comptes horitzontal i vertical.

- La rendició de comptes horitzontal es refereix als mecanismes formals que s'instal·len a un Govern per tal de controlar la bona governança i proporcionar un sistema de control i equilibri. Aquests mecanismes sovint són designats o finançats pel Govern i, per tant, no poden oferir els millors incentius o no poden desenvolupar les seves millors capacitats per fer front a la corrupció en el Govern.
- D'altra banda, la rendició de comptes vertical es refereix a la rendició de comptes d'un Govern als seus ciutadans, que es fa majoritàriament a través d'eleccions.

No obstant això, atès que les eleccions "democràtiques" es poden manipular i que hi ha moltes maneres subtils d'influir en les eleccions democràtiques, és molt important l'existència de separació de poders, que inclou mecanismes de control i equilibri, competència electoral, eleccions lliures i justes, i el control judicial, que limiten i disminueixen les accions deshonestes (Dahlström, Lapuente i Teorell, 2012; Holmberg i Rothstein, 2015).

2.2.2. Electors: desconeixement, inconsistència i compensacions

Malgrat les garanties que els sistemes democràtics i híbrids proporcionen contra la corrupció, els ciutadans sovint no aprofiten al màxim els seus drets i no utilitzen les eleccions per expressar el descontentament general i "castigar" els polítics corruptes a les urnes (Johnston 2013), entenent per "castigar" el fet de "buscar activament la no elecció o la destitució" d'un polític. D'altra banda, hi ha algunes evidències com que els ciutadans tendeixen a prioritzar els representants competents que "fan la seva feina" i "compleixen les seves prometes" sobre els representants honestos (Pattie i Johnston, 2012; Allen, Birch i Sarmiento-Mirwaldt, 2018).



Per tant, la capacitat electoral per expulsar polítics corruptes és limitada i depèn de molts factors. Els estudis empírics ofereixen diferents explicacions del desconeixement, l'apatia i les decisions dels votants per no rebutjar activament un polític o partit corrupte a les urnes. Aquestes explicacions van des dels baixos nivells de consciència política dels ciutadans, la manca de transparència i informació sobre les males actuacions, el partidisme, la feblesa de les institucions, la incapacitat dels votants per controlar i qüestionar eficaçment les accions dels polítics, fins als problemes emergents de saturació o sobrecàrrega d'informació (Vivyan, Wagner i Tarlov), 2012; Zechmeister i Zizumbo-Colunga, 2013).

Més enllà de la hipòtesi d'inconsistència, que implica que els patrons de vot dels ciutadans en els diferents nivells electorals no sempre són coherents, la hipòtesi d'informació és una de les principals explicacions de per què els votants no rebutgen necessàriament els polítics corruptes a les urnes. Aquesta hipòtesi suggereix que quan els votants no tenen informació sobre les accions corruptes dels candidats, donen suport a polítics corruptes. Això coincideix amb la investigació de 2017 de Klasnja, que mostra que, en les últimes dècades, més del 60% dels congressistes nord-americans involucrats en escàndols de corrupció han estat reelegits. Els seus resultats indiquen que els votants quan més conscients són sobre política, menys probabilitats tenen de donar suport als polítics corruptes.

Simultàniament, la hipòtesi del partidisme suggereix que la posició partidista podria mitigar la diferència entre els votants amb més o menys consciència sobre la política, ja que els més conscients tendeixen a tenir un caràcter més partidista i, per tant, estan més disposats a perdonar els polítics corruptes. D'aquesta manera, els electors no només consideren les habilitats i el rendiment individual dels candidats, sinó que el partit pel qual es presenten podria ser el factor més important per a la seva decisió de vot (Anduiza Gallego i Muñoz, 2013; Cobb i Taylor, 2015).

D'altra banda, la hipòtesi de la compensació implica que els votants esperen que el conjunt de beneficis de l'actuació d'un polític en el Govern sigui superior als costos de les seves accions corruptes i altres activitats il·legals. Malgrat les diferències individuals entre persones, la idea d'aquesta hipòtesi és que els ciutadans tenen més probabilitats de votar un polític corrupte però competent, que votar a un que és honest però incompetent. És a dir, els ciutadans reben "compensacions" entre les reformes anticorupció i altres objectius desitjables, com augmentar el benestar local, atreure inversió local o millorar la seguretat (Fernández-Vázquez, Barberá i Rivero, 2016; Zechmeister i Zizumbo-Colunga, 2013).

Una altra explicació del desconeixement dels votants és la hipòtesi de la lleialtat, que està relacionada amb la constatació que "els votants de dretes són més lleials i fidels que els votants d'esquerres" (Jiménez i Garcia, 2018).

2.3. Corrupció i sistemes autoritaris

Tot i que hi ha més sistemes autoritaris que democràtics al món (vegeu el [mapa de Freedom House 2019](#)), la corrupció en sistemes no democràtics rep considerablement menys atenció per part de la comunitat acadèmica que la corrupció en els sistemes democràtics (Hollyer i Wantchekon, 2011). A causa de les restriccions a la llibertat d'informació i a la premsa, en general és difícil recopilar dades sobre qüestions d'Estat de dret en sistemes no democràtics, i és particularment difícil capturar amb precisió una cosa tan encoberta com el nivell de corrupció en les autocràcies.

Els règims autoritaris són extremadament variats i diversos en els seus sistemes, polítiques i ideologies. Aquests inclouen monarquies, sistemes militars, sistemes dominats pels clergues i règims comunistes. Els seus objectius i mètodes van des de la recerca del control totalitari del pensament a través de l'adoctrinament fins al reconeixement com a democràcia multipartidista mitjançant l'ús d'eleccions no plenament competitives (Brooker, 2014).

Alguns estudis demostren que el control sobre la generació i distribució dels ingressos basat en transaccions corruptes és una de les eines més importants que utilitzen els líders autocràtics per aconseguir i consolidar el seu poder entre les principals elits i votants (Alon i altres, 2016). La mala rendició de comptes pública en els règims autocràtics crea alts incentius per desenvolupar aliances per distribuir rendes als seus "amics", i els líders autocràtics tenen forts incentius per participar en actes corruptes (Bueno de Mesquita i altres, 2003; Yadav i Mukherjee, 2015).

No obstant això, tot i que hi ha democràcies amb alts nivells de corrupció, també hi ha règims no democràtics amb nivells de corrupció relativament baixos. Les elits governants de molts règims autoritaris, inclosos els estats autoritaris unipartidistes i les dictadures militars, han pres mesures anticorupció concretes que van ser elogiades públicament pel Banc Mundial (Kukutschka, 2018), i han aconseguit lluitar contra la corrupció.

Kukutschka (2018, p. 6-7) examina detalladament les diferents raons per les quals els governants autoritaris col·laboren amb estratègies anticorupció. Segons la seva anàlisi, dues variables principals que determinen si els governants autoritaris col·laboren amb les reformes anticorupció són:

- 1) la necessitat d'assegurar la supervivència del règim i
- 2) la naturalesa de la coalició governant.



Per exemple, Chang i Golden (2010) van demostrar que l'horitzó temporal d'un líder autocràtic (és a dir, el curt o llarg període durant el qual el governant espera mantenir-se en el poder) i la naturalesa de la coalició governant expliquen els diferents nivells de corrupció entre autocràcies. Els règims que romanen en el poder durant un curt període tendeixen a ser més corruptes. Pel que fa a la naturalesa de la coalició governant, Chang i Golden mostren que els règims personalistes (per exemple, dictadures hereditàries o familiars) i els règims personalistes híbrids tendeixen a ser més corruptes que els règims unipartidistes i militars.

Molts països autocràtics que mantenen la corrupció sota control a nivells satisfactoris comparteixen la característica de tenir alts nivells de desenvolupament humà i un control eficient de l'Estat (Pring i Vrushi, 2019; Kukutschka, 2018). Aquest progrés depèn íntegrament de la bona voluntat continuada d'un petit cercle de decisors i no de les característiques del sistema polític (Sutton, 2017). No obstant això, els ciutadans ordinaris d'aquests estats no tenen recursos, canals i institucions, com la llibertat de premsa o els sistemes judicials imparcials, per permetre'ls formar part de la lluita contra la corrupció i garantir que les mesures anticorrupció s'implementin de manera justa i eficaç.

2.4. Corrupció i sistemes híbrids

Com es va esmentar anteriorment, Johnston (2005) agrupa els Estats en quatre tipus de règims i mostra que cadascun està associat a una síndrome de corrupció corresponent: per influència del mercat, per càrtels d'elit, per oligarquies i clans, i per funcionaris magnats.

- En les democràcies liberals desenvolupades que tenen mercats oberts i institucions polítiques i econòmiques fortes, la corrupció sol aparèixer per influència del mercat. Aquestes institucions donen suport i restringeixen la participació política, i són fortes i legítimes. Si bé hi ha corrupció, és de naturalesa diferent a la dels règims autoritaris o híbrids. En les democràcies, els intercanvis corruptes entre empresaris, membres de grups de pressió i ciutadans rics, i entre polítics, buròcrates i líders de partits, són comuns, i la corrupció sol ocórrer a través del tràfic d'influències, ja que els interessos privats busquen beneficis específics (per exemple, obtenir un contracte, canviar una regulació) a través de xarxes informals d'intermediaris polítics com ara grups de pressió i personal parlamentari. De la mateixa manera, els càrrecs electes intercanvien accés i influències pel finançament polític. Gran part d'aquest tràfic d'influències es produeix a través de contribucions polítiques totalment legals i divulgades públicament, i no a través de



suborns oberts (Johnston, 2017). Altres exemples inclouen el finançament polític de partits, el patrocini, el pas del sector públic al privat dels nomenaments post-ministerials i el mal ús de l'hospitalitat corporativa.

- La corrupció dels càrtels d'elit té lloc principalment en democràcies noves o que s'estan reformant, amb mercats lliures i institucions moderadament fortes. La corrupció pot ser generalitzada, però està estretament controlada per les elits empresarials, polítiques, militars i mediàtiques. Tot i que l'economia es pot liberalitzar, hi ha resistència a acceptar nous participants i compartir influència i riquesa. Les elits busquen els competidors polítics i econòmics prometedors que provenen de poderoses coalicions unides per la corrupció (grans conglomerats d'empreses familiars financen campanyes polítiques i lliuren diners i regals a canvi de finançament i regulacions favorables). En particular, les elits econòmiques fan un mal ús del seu poder per enfortir les seves posicions i controlar la major part del poder econòmic del país.
- La corrupció dels oligarques i clans sol prevaler en règims de transició febles que estan sotmesos a la liberalització, on els processos de governança i els mercats oficials funcionen malament. Sol passar en societats que acaben de sortir d'un conflicte o d'una dictadura amb institucions polítiques i econòmiques febles. Els procediments democràtics formals no proporcionen prou rendició de comptes. La confiança mútua i la credibilitat en els funcionaris són baixes, i el dia a dia del Govern pot estar en qüestió en algunes àrees. Amb apostes polítiques i econòmiques molt importants sobre la taula i poques restriccions efectives, la competència política i econòmica pot ser intensa, ja que els oligarques i els seus clans (de vegades faccions polítiques, de vegades famílies) saquegen tant el sector públic com el privat sovint utilitzant la violència per fer complir contractes, cobrar deutes i protegir la propietat. La societat civil acostuma a ser feble, igual que els límits entre el sector públic i el privat. Les eleccions poden ser rutinàries, però la competència més important es produeix fora del sistema, entre els oligarques i els seus seguidors, que influeixen tant en el govern com en l'economia (Johnston, 2017).
- La corrupció dels funcionaris magnats pot manifestar-se en entorns de sistemes autoritaris, mercats disfuncionals i institucions oficials febles. Les institucions polítiques i econòmiques són febles, i hi ha nombrosos exemples d'enriquiment il·lícit de familiars i amics dels líders, així com suborns i extorsió a tots els nivells. A diferència de la corrupció d'oligarques i clans, on no està clar si algú està al càrrec, en el cas de la corrupció per part de funcionaris magnats, el poder és monopolitzat per un dictador, una família o una junta que controla oportunitats polítiques i econòmiques en benefici propi o dels seus "amics". Aquests líders manipulen l'economia i influeixen

en els fluxos d'inversió i d'ajuda. Tot i que aquestes economies s'han obert fins a cert punt, continuen sent societats pobres i sorprenentment desiguals. El poder i la corrupció es basen en lleialtats personals i no en rols i deures oficials.

2.5. L'enfocament de la profunda democratització

Perquè un règim superi les quatre síndromes de corrupció descrites anteriorment i construeixi els fonaments socials per a la reforma, necessita diversos mitjans indirectes d'empoderament i suport a l'oposició política a llarg termini a la corrupció.

Johnston (2014) suggereix que, a la llarga, un dels enfocaments més importants per combatre la corrupció és la "profunda democratització", que permet als ciutadans defensar els seus interessos a través de mitjans polítics. Aquest enfocament implica millorar la qualitat de les institucions, les lleis i les mesures d'implementació que, al seu torn, requereixen una demanda política, econòmica i social sostinguda que les reformes i els controls s'implementin de manera efectiva.

No obstant això, la relació entre els esforços anticorrupció i la democratització requereix acceptar la complexitat de la diversitat cultural i política, malgrat l'ampli acord sobre els valors universals. D'aquesta manera, l'associació de la democràcia amb governs honestos i nets depèn en gran mesura d'un entorn polític més ampli a nivell nacional i d'altres circumstàncies locals (Kramer, 2018).

Per exemple, en el cas de la corrupció per part d'oligarques i clans, les prioritats de la reforma haurien de girar al voltant de la creació d'un espai polític i econòmic segur i valorat en el qual els ciutadans i les empreses puguin expressar, discutir i defensar els seus interessos i necessitats. L'aplicació bàsica de les lleis i la seguretat dels drets legals ha de ser d'alta prioritat, així com la solidesa de la moneda i la banca, i la construcció d'un sistema de justícia independent i accessible.

En situacions de corrupció per part de funcionaris magnats caracteritzats per un cercle intern autoritari, les estratègies anticorrupció poden començar amb intents d'assegurar fins i tot les llibertats civils més bàsiques.

Aturar la corrupció és complex i requereix un enfocament múltiple que es mantingui durant un llarg període de temps, independentment de si el règim és democràtic, híbrid o autoritari. Al cap i a la fi, «la clau és un canvi gradual i indirecte que permeti l'aparició d'aquest tipus de contenció dins de la societat, impulsat per qüestions i reclamacions que preocupen els ciutadans» (Johnston, 2017, pàg. 7). La idea és que frenar la corrupció és un procés dinàmic que



requereix temps i implica un conjunt d'intervencions i reformes administratives i processals per millorar la transparència, la rendició de comptes, la justícia i la igualtat.

Com assenyala Kubbe (2017), en incorporar el component institucional del "poder de les persones", la democràcia genera nivells més alts de transparència i permet la participació social de col·lectius, com les organitzacions no governamentals i els mitjans de comunicació i la premsa, per dirigir l'atenció a la corrupció, sensibilitzar la població i actuar com a vigilants. Com han indicat els estudis, en democràcies consolidades, aquestes organitzacions socials i moviments s'han convertit en una font constant d'influència en el govern, de manera que mantenen els càrrecs electes sota pressió constant en termes de rendició de comptes i de resposta.

Així, l'enfocament de la profunda democratització està relacionat amb la rendició de comptes i l'empoderament social, dos factors essencials per combatre la corrupció.

2.6. Crear institucions polítiques com a mitjà de lluita contra la corrupció

Amb el temps, el terme "institucions polítiques" ha arribat a incloure diverses entitats, incloent "votants, partits polítics, parlament, autoritats elegides per persones a nivell regional i local, administració en sentit ampli, organitzacions polítiques i administratives supranacionals, tribunals de justícia, síndics de greuges, tribunals de comptes, grups d'interès i mitjans de comunicació" (Goldmann, Pedersen i Osterud, 1997).

Segons North, la creació d'institucions polítiques pot ser una eina important en la lluita contra la corrupció, perquè les institucions polítiques "defineixen els participants en diferents processos polítics, i les regles i procediments sota els quals es duen a terme aquests processos", per la qual cosa proporcionen indicacions sobre què és factible i admissible (Groop, 2013).

Una gran quantitat d'investigacions s'han centrat principalment en institucions polítiques, com l'Executiu, el Legislatiu, les normes electorals i l'organització territorial de l'Estat.

- Executius. Pel que fa als executius, les investigacions apunten a un vincle entre el parlamentarisme (caracteritzat, entre d'altres, pel fet que el Govern com a norma és elegit des de dins del parlament i depèn de la confiança parlamentària) i una menor prevalença de la corrupció. Shugart (1999) ho explica pel fet que els sistemes parlamentaris generen partits forts, la qual cosa obliga els polítics a "subordinar els seus objectius als in-

teressos més amplis del partit". Així, segons Shugart, els polítics d'aquests sistemes tenen més probabilitats de «desenvolupar polítiques dirigides a circumscripcions nacionals àmplies en lloc de circumscripcions sectorials o regionals particularistes», reduint les tendències cap a l'assignació de fons públics per a projectes que serveixin a interessos locals i no generals.

- Legislatiu. Swamy y altres (2001) van estudiar la relació entre el nombre de dones parlamentàries i els nivells de corrupció. Van trobar que els nivells de corrupció eren més baixos en aquells països amb un alt percentatge de dones parlamentàries. Els autors especulen que la relació pot estar lligada a diferències en termes de socialització i accés a les xarxes.
- Sistemes electorals. S'han dut a terme moltes investigacions sobre els vincles entre els sistemes electorals i les seves normes, i la prevalença de la corrupció. Les troballes, però, estan lluny de ser inequívocs. Chang (2005), per exemple, ha estudiat els sistemes electorals de representació proporcional per llistes obertes, i argumenta que els candidats en aquests sistemes s'enfronten a una major incertesa sobre el resultat electoral, així com una major pressió per acumular vots personals a causa de la competència dins dels mateixos partits. Com a resultat, Chang teoritza que els candidats necessiten urgentment recursos per finançar les seves campanyes, i per tant molts d'ells es veuen obligats a participar en activitats corruptes.
- L'organització territorial de l'Estat. Els investigadors també s'han interessat pels vincles entre corrupció i institucions, com l'unitarisme (caracteritzat per tenir un centre fort) i el federalisme (caracteritzat per tenir una major divisió de poder entre el centre i, per exemple, les províncies o els Estats). Gerring i Thacker (2004) van trobar que els Estats federals (especialment els que tenen un sistema presidencial) són més susceptibles a la corrupció que els Estats amb un model institucional diferent. Els autors ho atribueixen al poder electoral fragmentat i a la funció pública fragmentada, resultant en una autoritat dividida, missatges contradictoris, jurisdiccions superposades, burocràcia i caos general. Gerring i Thacker argumenten que «les activitats il·lícites estan fàcilment encobertes en [aquest] caos». També consideren que el federalisme és més propens al desenvolupament de contactes estrets amb relacions personalitzades, la qual cosa contribueix a augmentar els nivells de corrupció.

2.7. Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears

L'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció de les Illes Balears, creada per la Llei 16/2016 de 9 de desembre que s'adscriu orgànicament al Parlament de les Illes Balears i es sotmès únicament a l'ordenament jurídic, la qual cosa la legitima



i en garanteix la seva independència i l'autonomia, per tal de complir amb equanimitat i eficàcia les funcions encomanades.

La creació d'aquesta oficina compleix allò que disposa l'article 6 de la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, aprovada a Nova York el 31 d'octubre de 2003, pel fet que garanteix l'existència d'un òrgan especialitzat i independent encarregat de prevenir la corrupció.

Entre les funcions de l'Oficina destaca la tasca investigadora que se li encomana. És una eina de la lluita contra el frau i la corrupció en l'àmbit territorial de les Illes Balears.

També té com a finalitats principals fomentar els valors i els principis d'ètica pública i d'integritat. En aquest sentit s'ha creat un projecte educatiu dirigit a alumnes d'ESO, Batxillerat i FP de les escoles de les Illes Balears.

<https://oaib.es/ca/projecte-educatiu/>

En relació amb la integritat, te com a funció gestionar el Registre de declaracions patrimonials i d'activitats del càrrecs públics, i la comprovació de les seves variacions patrimonials al llarg de la seva activitat pública.

<https://oficinaelectronica.oaib.es/declaraciones/transparencia/>

3. Corrupció i bon govern

El concepte de governança del sector públic ha jugat un paper central en la definició de les trajectòries de desenvolupament dels països en les últimes dècades, tal com es reflecteix en els estudis i discussions presentats en la web del Banc Mundial.

El discurs de la governança ha estat fortament vinculat a la lluita contra la corrupció a causa de l'impacte negatiu que té en la governança. Per tant, el terme "bon govern" sovint s'interrelaciona amb l'agenda anticorrupció i el "mal govern" sovint s'associa amb la corrupció. Al mateix temps, no hi ha consens sobre com definir conceptes complexos de governança i corrupció. A més de les dificultats conceptuals, sorgeixen problemes metodològics a l'hora d'intentar mesurar el nivell de bon govern o la prevalença i gravetat de la corrupció per formular polítiques. A més, les disposicions per promoure una millor governança o reduir la corrupció reflecteixen moltes d'evidències empíriques contradictòries o insuficients.

Per tant, malgrat una inversió considerable en governança i instruments anticorrupció en les últimes dècades, la confusió es manté al voltant de la seva efectivitat i de com mesurar la governança i la corrupció.

3.1. Què és la governança?

La paraula governança prové de la veu grega "kubernaein" i del verb llatí "gubernare", que significa "dirigir". En compartir la mateixa arrel lingüística, aquest terme s'utilitzava indistintament amb el terme "govern".

No obstant això, mentre que el "govern" es defineix àmpliament com un conjunt d'institucions establertes per les constitucions i les lleis, la "governança" es refereix, en termes generals, a la relació entre el comportament dels governants i els governats.

Les Nacions Unides defineixen la governança com a «les estructures i processos pels quals es regeix una organització social, ja sigui una família, una empresa o una institució internacional, que pot anar des del control centralitzat fins a l'autoregulació».

Els termes governança i govern estan estretament relacionats: les institucions governamentals promulguen lleis i proporcionen serveis públics, mentre que la governança es refereix a un conjunt més ampli de relacions entre els ciutadans ordinaris i els funcionaris públics que apliquen les lleis i presten serveis.

És a dir, la governança es refereix a com les persones amb poder exerceixen aquest poder, formalment o informalment, i descriu com funcionen les institucions i com els Estats es relacionen amb les societats més àmpliament.

D'aquesta manera, les qüestions de governança convergeixen amb qüestions de lideratge ètic i integritat pública.

3.2. Què és la «bona» governança?

No va ser fins a la dècada de 1990 que es va reconèixer gradualment i globalment la necessitat d'una bona governança. Tot i que hi ha diferents definicions de bona governança, el terme s'associa generalment amb objectius polítics, econòmics i socials que es consideren necessaris per aconseguir el desenvolupament. Per tant, la bona governança és el procés pel qual les institucions públiques gestionen els afers i recursos públics per promoure l'Estat de dret i l'exercici dels drets humans (drets civils, polítics, econòmics, socials i culturals).

El 1996, el Fons Monetari Internacional (FMI) va declarar que «promoure la bona governança en tots els seus aspectes, incloent-hi assegurar l'Estat de dret, millorar l'eficiència i la rendició de comptes del sector públic, així com combatre la



corrupció, és un element essencial en un marc en què les economies poden prosperar».

Segons l'Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Drets Humans (OACDH), la qüestió clau per avaluar el bon govern és aquesta: Les institucions de governança garanteixen el dret a la salut, l'habitatge adequat, l'alimentació adequada, l'educació de qualitat, la justícia i la seguretat personal de manera efectiva? Per tant, els elements fonamentals de la bona governança inclouen la transparència, la integritat, la legalitat, les polítiques sòlides, la participació, la rendició de comptes, la capacitat de resposta, així com l'absència de corrupció i delictes.

Finalment, les nocions modernes de bona governança són necessàries per assolir els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) de les Nacions Unides. És d'especial importància l'objectiu 16 dels ODS, titulat «Pau, justícia i institucions sòlides». L'ODS 16 té com a objectiu «promoure societats pacífiques i inclusives per al desenvolupament sostenible, facilitar l'accés a la justícia per a tothom i crear institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells».

Altres ODS també estan estretament relacionats amb la bona governança. Per exemple, l'ODS 10 es refereix a la reducció de les desigualtats i a la promoció de la inclusió social, econòmica i política de totes les persones. Més àmpliament, l'assoliment de tots els ODS depèn de la bona governança. Al cap i a la fi, el desenvolupament sostenible requereix que els poderosos respectin els drets humans i treballin per erradicar la pobresa, lluitar contra la fam, garantir una bona atenció sanitària i una educació de qualitat per als seus ciutadans, garantir la igualtat de gènere, reduir la desigualtat, etc.

3.3. Els principis de la bona governança

La bona governança està estretament relacionada amb la lluita contra la corrupció. Per tant, alguns dels principis fonamentals de la bona governança són també principis anticorrupció. La literatura identifica la bona governança amb sistemes polítics que:

- són participatius,
- d'acord amb l'Estat de dret,
- transparents,
- responen,
- estan orientats al consens,
- són equitatius i inclusius,
- eficaços i eficients, i



- rendeixen comptes.

Quan els sistemes polítics no s'adhereixen a aquests vuit principis, les seves institucions poden no ser capaces de prestar serveis públics i satisfer les necessitats de la població.

3.4. Mesurar el bon govern

Mesurar fins a quin punt les diferents jurisdiccions s'adhereixen als principis de la bona governança és una tasca complexa i difícil. De fet, alguns d'aquests principis poden entrar en conflicte entre ells. Per exemple, pot ser necessari comprometre l'eficàcia i l'eficiència per aconseguir l'equitat i la inclusió.

Alguns dels índexs de bona governança més populars són els indicadors de governança global generalitzats del Banc Mundial, que busquen quantificar la bona governança mesurant els sis aspectes següents de la governança a partir de "les opinions d'un gran nombre d'empreses, ciutadans i experts enquestats en països industrialitzats i en vies de desenvolupament" :

- Veü i rendició de comptes: implica la participació ciutadana i la independència dels mitjans de comunicació, inclosa la llibertat política i mediàtica, així com les llibertats civils.
- Estabilitat política i absència de violència/terrorisme: amenaça de cop d'estat.
- Eficàcia governamental: qualitat de l'administració pública.
- Qualitat regulatòria: polítiques respectuoses amb el mercat.
- Estat de dret: percepció de delictes, judicatura efectiva, contractes executables.
- Corrupció: control de corrupció, mesurat per enquestes compostes.

3.5. Corrupció i mala governança

Fins a mitjans de la dècada de 1990, acadèmics i professionals eren relativament aliens a qüestions de mala governança i corrupció.

No obstant això, atès que hi ha diferents índexs i mesures disponibles, com els Indicadors de Governança Global del Banc Mundial, nombrosos estudis han demostrat que les institucions governamentals lliures de corrupció i pràctiques



relacionades influeixen raonablement en un gran conjunt de resultats de benestar humà.

Un punt central d'aquest debat ha estat el vincle entre la qualitat de les institucions governamentals que garanteixen aquestes polítiques (el control de la corrupció i l'Estat de dret) i el desenvolupament econòmic. Les institucions ineficaces soscaven la prestació de serveis públics, com ara l'assistència sanitària, l'educació i l'aplicació de la llei.

Els conceptes de corrupció i bona governança tenen una relació causal bidireccional entre ells i s'alimenten mútuament en un cercle viciós. Si no hi ha principis i estructures de bona governança, es generen més oportunitats de corrupció. La corrupció, alhora, pot impedir que s'estableixin o s'apliquin els principis i estructures de la bona governança.

Les violacions dels principis de transparència, rendició de comptes i Estat de dret semblen estar relacionades amb la corrupció d'una manera més propera. Al final, la corrupció i la mala governança són reptes de seguretat que soscaven la democràcia, l'Estat de dret i el desenvolupament econòmic.

Material audiovisual addicional:

La lluita contra la corrupció

<https://www.youtube.com/watch?v=2NG-w-l4fqI&t=5s>

Oficina de les Nacions Unides sobre Drogues i Delinqüència (23 minuts). Aquest curtmetratge de l'UNODC reuneix experts i acadèmics de l'ONU per discutir com la corrupció s'ha manifestat al llarg de la història, quines han estat les conseqüències i com podem treballar junts per combatre aquest crim.

La corrupció

<https://www.youtube.com/watch?v=y1wpB32Yvy8>

Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció de les Illes Balears: (3 minuts) El vídeo "Corrupció" forma part del projecte educatiu de la nostra Oficina.

Vídeos guanyadors del primer concurs escolar:

<https://youtu.be/t6gPkjtRV6w>

https://youtu.be/bdh_J4IgKjg

<https://youtu.be/wDuLjGp-Aak>

Què és la corrupció?



<https://www.youtube.com/watch?v=9XK0HDBAbuk>

MOOC UNAM. Issa Luna Pla. (3 minuts) Conceptes centrals del fenomen social anomenat corrupció, analitzar la seva relació amb l'ètica i la integritat en el servei públic, així com amb els drets humans. Així mateix, que es coneguin les principals lleis i el seu abast en l'àmbit de l'anticorrupció, així com introduir els participants en l'anàlisi de xarxes i responsabilitats de corrupció per actes de corrupció.

La corrupció no és genètica. Podem combatre-la

<https://www.youtube.com/watch?v=9q8sdzs5KSk>

Estem condemnats a viure en un país amb corrupció? José Ugaz, advocat i president de Proética, ens explica quines accions podem prendre com a ciutadans, empresaris i servidors públics per acabar amb aquest mal que afecta sobretot els més necessitats. Només al Perú durant l'any 2016, la corrupció va costar al país 12.000 milions de sols, equivalents al 10% del pressupost nacional. Jose Ugaz va ser el fiscal ad hoc de la nació pels casos d'Alberto Fujimori i Vladimiro Montesinos entre 2000 i 2002. Advocat expert en temes de corrupció i drets humans, ha estat president de Transparency International i membre del Departament Anticorrupció del Banc Mundial. Actualment, és president de Proética i soci del bufet Benites, Mercado & Ugaz.

Què és bona governança?

<https://www.youtube.com/watch?v=E6hWPDUUQ1w>

(2015). Ben Warner, TEDx Jacksonville (8 minuts). En aquesta xerrada TEDx, Ben Warner, president i CEO de Jacksonville Community Council Inc. (JCCI), introdueix el mòdul sobre el bon govern que utilitza el JCCI per trobar solucions als problemes de la comunitat local. Aquest model ha atret l'atenció internacional del JCC.