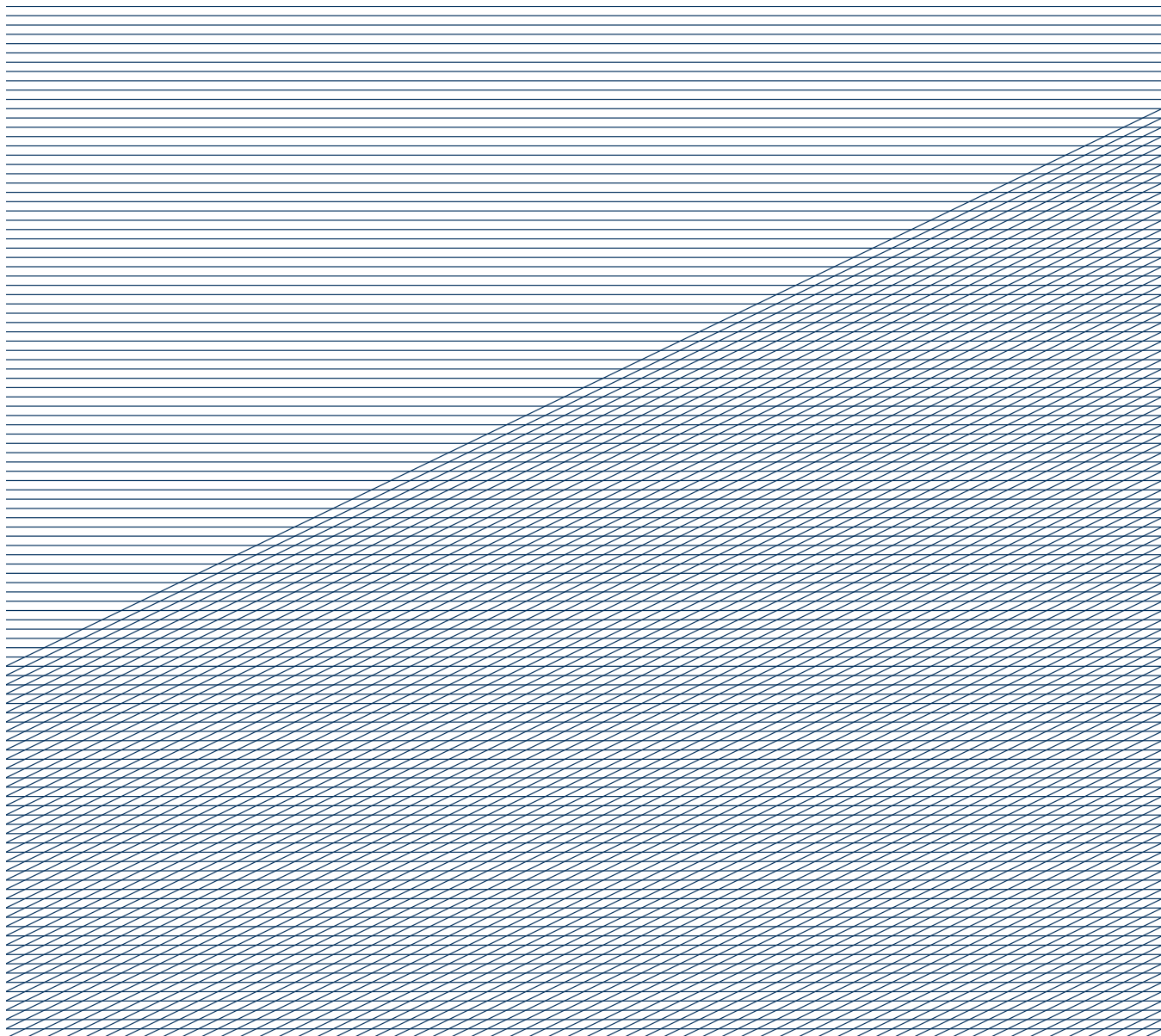


EinesIntegriCat

Què és la corrupció?
Una aproximació
al fenomen
i als seus efectes

02

Edició preliminar



Aquesta publicació pretén fer una aproximació divulgativa al concepte de corrupció, així com als seus efectes. S'adreça als servidors públics i també al conjunt dels ciutadans, per ajudar-los a entendre el que és i el que no és un conducta

corrupta, així com les seves causes i lògiques de funcionament. El text se centra en la corrupció administrativa, en que les conductes corruptes impliquen a servidors públics.

1 Introducció

La corrupció és un fenomen universal. I ho és en tres sentits diferents: ha existit en totes les èpoques, s'ha donat en tots els països i ha travessat tots els sistemes polítics. Però la seva universalitat no pot ocultar el fet que la corrupció no és una catàstrofe natural enfront de la qual res no es pot fer, sinó que és, per contra, una calamitat evitable producte de l'acció humana.

Hi ha diverses teories que intenten explicar el perquè d'aquesta universalitat. Molts pensen que la corrupció és un problema cultural; uns altres que és pròpia de l'Estat, de l'administració pública o dels funcionaris amb sous baixos; d'altres, que es deu a la pobresa o, finalment, que pertany a la naturalesa humana. El cert és que la corrupció no depèn de la raça, el sexe, les creences o l'edat de les persones i que les explicacions anteriors semblen oblidar que la corrupció és un comportament oportunista on els corruptes busquen aprofitar-se de la seva posició per obtenir beneficis indeguts. I que les accions corruptes són planificades i executades d'una manera voluntària i amb un objectiu molt precís.

Com qualsevol comportament oportunista, la decisió de realitzar un acte corrupte és racional. És a dir, la corrupció és una acció, un mecanisme apte per arribar a un objectiu desitjat no permès per les normes. A tall d'exemple: es paga indegudament per agilitzar un tràmit administratiu, es cobra il·legalment per aprovar una requalificació urbanística, s'ofereixen diners per obtenir un contracte o es dona un tracte de favor esperant que l'altre el torni oportunament. Però l'eficàcia de la corrupció per generar beneficis, com tot instrument racional, és contextual: hi ha ambients on es desenvolupa amb una major facilitat que en d'altres. Per aquest motiu, les mesures anticorrupció estan dirigides a prevenir aquelles situacions propícies que incentiven la corrupció i a castigar aquest tipus de comportament oportunista.

2 Concepte de corrupció

Existeixen múltiples nocions de corrupció. Nacions Unides utilitza una breu definició: *"La corrupció és l'abús del poder per al benefici privat"*

Per al nostre propòsit, s'entén que hi ha un acte de corrupció quan una persona que ostenta un càrrec o compleix una funció determinada:

Viola un deure propi d'aquest càrrec o d'aquesta funció...

Perquè hi hagi corrupció, doncs, cal que s'hagi violat una norma que posa límits a l'exercici del càrrec o a la funció que es compleix, malgrat això no suposi la comissió d'un delictes o d'una falta administrativa.

...amb l'expectativa d'obtenir un benefici indegut

L'incompliment del deure per part de qui ostenta el càrrec o compleix la funció es fa per obtenir un benefici. Aquest benefici pot ser econòmic, polític, social, sexual o de qualsevol altre tipus. I pot ser un benefici immediat o futur, per a un mateix o per a un tercer.

La corrupció, una deslleialtat oculta

La corrupció és un acte de deslleialtat envers la institució a la qual es pertany i a les seves regles.

Els actes de corrupció tendeixen a ocultar-se, per dos motius. En primer lloc, per ocultar aquesta deslleialtat i, en segon lloc, perquè moltes accions corruptes estan sancionades amb penes de presó o amb mesures disciplinàries.

3 La corrupció administrativa

La corrupció administrativa es caracteritza perquè les persones que es corrompen estan al servei de d'administracions o organismes públics, bé com funcionaris, contractats o complint funcions per designació o elecció, retribuïdes o no, de forma permanent o temporal. El corrupte incompleix els deures del seu càrrec o s'aparta, per excés o per defecte, de la funció que se'l ha encomanat. El seu comportament és un menyspreu a la institució a la qual pertany i al conjunt dels ciutadans.

Existeixen diferents modalitats de corrupció dels funcionaris públics. La forma més simple consisteix en l'apropiació directa de béns públics. Les formes més complexes requereixen la connivència de dues o més persones. Entre elles poden distingir-se el suborn i l'extorsió. El primer és un "contracte" per fer o per deixar de fer alguna actuació, on subornant i subornat són igualment culpables. El segon és similar a la situació d'un robatori on l'extorsionador amenaça a l'extorquit amb causar-li un mal si no accedeix a les seves pretensions.

Que el servidor públic disposi d'aquestes possibilitats, entre altres, per a comprometre's en un comportament corrupte depèn en gran mesura del disseny institucional que s'adopti, de la complexitat dels tràmits administratius, de la discrecionalitat amb què es pugui actuar, dels mecanismes de transparència i rendició de comptes, dels sistemes de control i sanció existents per desincentivar tal comportament i, naturalment, de les qualitats morals dels propis servidors públics. Que existeixin possibilitats de corrompre's no significa però que les persones, de fet, es corrompin. Que la corrupció sigui un mecanisme racional no suposa ni que estigui justificat ni que hagi de ser utilitzat.

Els efectes de la corrupció administrativa

La corrupció produeix efectes lucratis per a corruptors i corromputs, que s'enriqueixen indegudament si no són detectats i sancionats. És obvi, però què, té conseqüències negatives manifestes per a l'administració pública mateixa i per als ciutadans en general. Entre els efectes més perversos de la corrupció en l'administració pública poden assenyalar-se els següents:

- 1 La corrupció genera sentiments de desànim, frustració i ressentiment entre els funcionaris honestos, que sovint es veuen obligats a compartir en silenci les actuacions irregulars, a anul·lar el seu treball creatiu i a deixar-se portar per la desídia.
- 2 La corrupció entorpeix, quan no impossibilita, l'execució de polítiques públiques. En ocasions la corrupció es fa servir per facilitar l'evasió impositiva, el contraban, el

tràfic d'estupefaents o per requalificar indegudament el sòl.

- 3 La corrupció provoca i expandeix la ineficiència i la ineficàcia dels serveis públics alhora que encareix el cost dels béns, les prestacions i els serveis públics.
- 4 La corrupció pot arribar a desfigurar les institucions públiques. Llavors, els interessos privats determinen les decisions polítiques i capturen els organismes per a benefici propi. L'administració pública es transforma així en una corretja de transmissió de recursos, béns i serveis públics cap a interessos particulars.
- 5 La corrupció mina els principis d'objectivitat i de legalitat que són fonamentals a l'administració pública d'un país democràtic.
- 6 La corrupció és incompatible amb la transparència i el retiment de comptes.
- 7 La corrupció escampa dubtes i genera desconfiança en els representants polítics i en tots els servidors públics, minva la credibilitat de les institucions i contribueix a la desafecció ciutadana.

La lluita contra la corrupció administrativa

Les mesures preventives i punitives en la lluita contra la corrupció poden ser molt variades:

- En primer lloc, cal conscienciar a tots els qui compleixen funcions públiques sobre el problema de la corrupció, les seves causes i els seus efectes. En aquest sentit, l'educació en els valors i principis de l'Administració i de l'ètica pública resulten fonamentals. El servidor públic ha de tenir claredat sobre els comportaments què se li demanen. I els alts càrrecs i directius han d'exercir, amb el seu exemple, un rol de lideratge en la promoció dels comportaments honestos.
- En segon lloc, cal augmentar la transparència i cal disminuir, si escau, les situacions de discrecionalitat excessiva no sotmesa a retiment de comptes.
- En tercer lloc, cal identificar i gestionar els conflictes d'interessos en el marc d'una cultura corporativa de responsabilitat personal, transparència i rendició de comptes.
- En quart lloc, ha d'haver-hi mecanismes de control i canals de denúncia eficaços, que permetin detectar de forma ràpida les irregularitats que es cometin.
- I finalment ha d'haver-hi un sistema punitiu, que, sense oblidar les garanties degudes, imposi les sancions adequades. De fet, ja existeix un arsenal punitiu prou ampli per castigar els actes de corrupció. Així, a tall d'exemple, es pot assenyalar la penalització del suborn, la prevaricació, la malversació o el tràfic d'influències.

Totes aquestes mesures estan dirigides a atacar la corrupció com un mecanisme racional, a lluitar contra els comportaments oportunistes que busquen lucrar-se amb l'incompliment dels deures dels servidors públics. Cal desincentivar els comportaments irregulars entre els responsables i funcionaris poc compromesos amb el servei públic. S'han de potenciar els valors de l'Administració Pública com a guia d'acció per al servidors públics i s'han d'expulsar del sistema els eventuals comportaments des-honestos.

4 Per saber-ne més

Tahar Ben Jelloun, *L'homme rompu*, SEUIL, 1994.
Versió catalana: *L'home romput*, Edicions 62.
Versió castellana: *El hombre roto*, Anagrama.

Ernesto Garzón Valdés, *Calamidades*,
Barcelona, Gedisa, 2007.

Francisco Laporta, *La corrupción política*,
Alianza Editorial, 1997.

Jorge F. Malem Seña, *La corrupción*,
Barcelona, Gedisa 2002.



OFICINA
ANTIFRAU
DE CATALUNYA

Publicacions de la sèrie Eines IntegriCat

- 1 Identificar i gestionar els riscos de corrupció.
Orientacions per a directius públics
- 2 Què és la corrupció?
Una aproximació al fenomen i als seus efectes
- 3 Referències normatives al voltant dels conceptes d'integritat i corrupció (en preparació)
- 4 Glossari de termes relacionats amb la integritat i la corrupció (en preparació)

Les publicacions de la sèrie Eines IntegriCat volen facilitar orientacions i eines pràctiques per comprendre millor el fenomen de la corrupció i per endegar polítiques d'integritat i estratègies de prevenció respecte dels riscos més comuns i més pròxims.

Aquest document s'ha elaborat sobre la base d'un text inicial del professor Jorge F. Malem Seña, catedràtic de Filosofia del Dret de la Universitat Pompeu Fabra.
Text revisat al juliol de 2010

L'Oficina Antifrau, una eina al servei dels organismes públics

Des de l'àmbit de prevenció, l'Oficina presta suport als organismes públics en la construcció dels seus sistemes d'integritat, amb actuacions en quatre àmbits:

Formació

- Capacitació de càrrecs polítics, directius, comandaments i empleats.
- Cursos a mida per a organismes i unitats.
- Cursos especialitzats per a juristes, personal d'òrgans de control, responsables de contractació, tècnics de recursos humans,...
- Sessions sobre integritat i valors del servei públic per a nous alts càrrecs, directius i empleats.
- Formació de formadors interns.
- Formació virtual/a distància.
- Elaboració de temaris i proves d'oposicions en matèria d'integritat i corrupció.

Assessorament tècnic

- En la definició de programes d'integritat.
- En la identificació d'àrees de risc.
- En la revisió de procediments per reduir oportunitats de corrupció.
- En l'elaboració de codis de conducta.
- En el disseny d'instruments de transparència i rendició de comptes.
- En la creació d'oficines o responsables d'integritat, d'instruments de control intern i de canals interns de denúncia.
- En la realització d'auditories d'integritat.

Normativa

- Formula recomanacions en l'elaboració de normes des de la perspectiva d'enfortiment de la integritat i la transparència.

Consultes

- Emet respostes no vinculants a consultes d'organismes públics.