
Estratègies Marc contra el Fraud i la Corrupció.

Revisió de la literatura especialitzada

Encàrrec de la Secretaria de Transparència i Govern
Obert de la Generalitat de Catalunya

Informe definitiu

Setembre de 2019

Coordinació: Jordi Sanz (Ivàlua)

Equip de treball: Elena Costas Pérez (KSNET) i Victor Lapuente (KSNET)


ksnet / knowledge
sharing
network

Entitat promotora:


Generalitat de Catalunya
Departament d'Acció Exterior,
Relacions Institucionals i Transparència
**Secretaria de Transparència
i Govern Obert**

Institucions membres d'Ivàlua

 Generalitat
de Catalunya
**Departament
de la Vicepresidència
i d'Economia
i Hisenda**

 **Diputació
Barcelona**

 **upf.** Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

 **CTESC**
Consell de Recerca
Econòmica i Social
de Catalunya

 Generalitat
de Catalunya
**Consell
Interuniversitari
de Catalunya**



AUTORS DE L'INFORME

ELENA COSTAS PÉREZ

Economista

Doctora per la Universitat de Barcelona i màster per la Univeristy College London. Ha treballat com investigadora a la UAB i al Banc Interamericà de Desenvolupament i com analista de polítiques a la Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE). Les seves àrees d'especialització són la corrupció i la governança. És editora de Politikon.

VÍCTOR LAPUENTE GINÉ

Polítòleg

Catedràtic de ciència política a la Universitat de Göteborg. Doctor per la Universitat d'Oxford i Màster en Gestió Pública per la Universitat Pompeu Fabra. És columnista del diari El País, col·laborador d'Onda Cero i membre del col·lectiu Piedras de Papel. Les seves àrees d'investigació són la gestió pública, la qualitat de govern i la corrupció.

Índex



| | |
|--|----|
| 1. Introducció..... | 1 |
| 2. Què ens diu la literatura sobre la lluita contra la corrupció? | 4 |
| 2.1 Un enfocament teòric: com lluitem contra la corrupció? | 4 |
| 2.2 Com promoure la bona governança al SectorPúblic? | 6 |
| 2.2.1 Millorar les institucions..... | 7 |
| 2.2.2 Canvis en l'Administració Pública | 8 |
| 2.2.3 Definir els incentius adequats..... | 13 |
| 2.2.4 Establir un control efectiu..... | 14 |
| 2.2.5 Canviar les normes socials | 18 |
| 3. Què ens diuen les principals institucions que lluiten contra la corrupció? | 20 |
| 3.1 El Banc Mundial | 21 |
| 3.2 Les Nacions Unides | 23 |
| 3.3 La OECD | 24 |
| 3.4 Transparència Internacional | 25 |
| 3.5 La Unió i el Consell d'Europa | 25 |
| 3.6 El Fons Monetari Internacional | 26 |
| 3.7 Carnegie Endowment for International Peace | 27 |
| 4. Conclusions | 29 |
| 5. Bibliografia..... | 31 |



1. Introducció

Per què hem de lluitar contra la corrupció? Avui, és un imperatiu a totes les democràcies avançades. Però, fins fa relativament poc, la corrupció es veia, en el millor dels casos, com un mal menor; i, en el pitjor, com el preu a pagar pel desenvolupament econòmic. La corrupció seria, segons aquesta perspectiva vigent fins finals del segle XX en molts entorns socio-polítics, l'oli que engraixa la (oxidada) maquinària de l'estat. Aquesta visió ha canviat radicalment. En aquest moment, la corrupció es considera com a un problema fonamental per un país: no oli, sinó sorra a les rodes del desenvolupament d'un país. En particular, és important que els governs posin en marxa programes per lluitar contra la corrupció per les següents raons: la corrupció debilita la democràcia; la corrupció té conseqüències socio-econòmiques molt nocives; i, encara que la corrupció real sigui mínima, el que importa són les percepcions de corrupcions. I, aquest, com subratllen nombrosos estudis (Charron, Lapuente i Annoni 2019) sembla ser el principal problema de Catalunya: els ciutadans perceben uns nivells de corrupció tan elevats, o més, que en països de l'Europa de l'Est. Però, al mateix temps, els ciutadans experimenten en el seu dia a dia una corrupció molt baixa, similar a la dels països de l'Europa occidental amb menys corrupció, incloent els països nòrdics.

En primer lloc, la corrupció mina la confiança ciutadana en el seu sistema democràtic. El descobriment de casos de corrupció ha ajudat a polítics populistes a tot el món, de la Hongria de Viktor Orbán a la Veneçuela de Chávez. Aquests líders es catapulten al poder aprofitant que la ciutadania està farta d'escàndols de corrupció. I, després, amb l'excusa de lluitar contra la corrupció institucionalitzada, eliminen els pesos i contrapesos del sistema democràtic. A les democràcies occidentals no som immunes a aquest problema. I podem empitjorar. El percentatge de joves que recolzen el sistema democràtic és molt inferior al de la gent gran. I en gran part és degut a que els joves es veuen com a víctimes d'un sistema corrupte.

En segon lloc, la corrupció agreuja un ampli ventall de problemes econòmics i socials. L'evidència és molt sòlida al respecte: inclòs si controlem per tot tipus de factors, com la riquesa o el nivell educatiu de la població, la corrupció apareix com un factor que retarda el progrés (Rothstein i Teorell, 2008; Holmberg, Rothstein i Nasiritousi, 2009; Kaufmann *et al.*, 2011). En particular, els països amb més corrupció tenen uns nivells més baixos de desenvolupament econòmic (Mauro, 2004), una major desigualtat en ingressos (Gupta *et al.*, 2002) i pitjors resultats



ambientals (Welsch, 2004). A més, els seus ciutadans tenen una salut més pobre (Holmberg i Rothstein, 2012), així com nivells més baixos de felicitat (Veenhoven, 2010) i de benestar subjectiu (Helliwell i Huang 2008; Samanni i Holmberg, 2010). Això és per què la corrupció altera els incentius i els desincentius per impulsar les interaccions econòmiques (Rodríguez-Pose i Garcilazo, 2015). Si hi ha percepció de corrupció a les institucions públiques, els ciutadans calculen que tampoc els altres ciutadans són de fiar. És per això que la corrupció és el factor més important per explicar per què els ciutadans d'una determinada regió europea confien més els uns als altres que els ciutadans d'altres (Charron i Rothstein, 2014). És important reafirmar aquest punt: dins la Unió Europea, la corrupció sembla que varia no tant d'estat a estat com de regió a regió – o de comunitat autònoma a comunitat autònoma –. I les regions amb pitjor percepció de corrupció tenen pitjors resultats a moltes altres dimensions del benestar ciutadà (Unió Europea, 2014).

I, en tercer lloc, no importa tan que la corrupció sigui real o no. Com diu el famós teorema de Thomas en economia, si creiem que una cosa es real, les seves conseqüències ho seran. És ben igual que, en indrets com a Catalunya, el nivell real de corrupció, com a mínim l'experimentat pels ciutadans, sigui baix. El que importa són les percepcions que, de moment, continuen essent molt altes a les comparatives amb altres regions europees (Charron, Lapuente i Annoni, 2019).

Com es lluita contra la corrupció? En aquest informe veurem que no hi ha vareta màgica. Però de l'experiència d'altres països podem extreure varies conclusions. En primer lloc, la corrupció és un problema universal, que, en algun moment o un altre, han patit tots els governs del món, inclosos els actualment modèlics en la lluita contra la corrupció, com a Hong Kong i Singapur a l'Àsia, Holanda i Suècia a Europa, o els EEUU i Xile a Amèrica.

En segon lloc, la corrupció es combat millor indirectament – tractant de fomentar el bon govern (entès com tenir unes institucions públiques imparcials, eficaces i responsables – que directament – amb mesures destinades a enxampar als corruptes. En altres paraules, premiar als bons (per exemple, els funcionaris públics eficients tenen oportunitats de carrera en funció dels seus mèrits, i no de les seves amistats) acostuma a funcionar millor que castigar als dolents (encara que això no vol dir que la corrupció no s'ha de castigar).

En tercer lloc, i com veurem amb detall en aquest treball, la corrupció s'ha de veure des de dos òptiques complementàries, tal i com han identificat molts estudis. Per un costat, tal i com argumenten sobre tot els economistes, la corrupció és un problema d'incentius. Per això, qualsevol estratègia marc contra la corrupció ha d'aconseguir que els actors potencialment involucrats (com a usuaris de



l'administració, empresaris, funcionaris i polítics) trobin que la corrupció no valgui la pena – o bé per que poden ser sancionats o simplement per què no puguin dur a terme un intercanvi corrupte –. Però, per un altre costat, i com han assenyalat altres científics socials, la corrupció també és un problema de valors. Si, en una societat, la corrupció es normalitza fins al punt que es veu com una norma social, no hi haurà reforma institucional que pugui revertir-la.

En resum, de la revisió tant de la literatura acadèmica com de les estratègies anticorrupció desenvolupades a diversos països del món i per part de diverses institucions, tan nacionals com internacionals, que fem en aquest treball, aprendrem, primer, que la corrupció és, o hauria de ser, una prioritat per qualsevol govern democràtic; i, segon, que la corrupció es combat amb estratègies complexes, que tracten d'actuar tant a nivell dels valors socials i la conscienciació ciutadana com dels incentius individuals.



2. Què ens diu la literatura sobre la lluita contra la corrupció?

Des de principis dels anys 90, un cop descoberts els importants impactes negatius de la corrupció sobre el desenvolupament econòmic i social d'un país, es van començar a desenvolupar les estratègies marc contra el frau i la corrupció. Es tractava de fons públics i privats destinats a definir projectes per reduir la corrupció, així com aliances de cooperació entre agències i institucions internacionals de desenvolupament (Marquette i Peiffer, 2015). Anys després es van començar a impulsar avaluacions acadèmiques d'aquestes reformes, per delimitar el seu impacte i efectivitat. Tanmateix, mentre que cada cop tenim una literatura més rica i extensa sobre com diagnosticar i mesurar la corrupció, l'evidència al voltant de com avaluar les respostes al problema de la corrupció és encara molt escassa. Això representa un important repte en el moment de definir reformes i programes que lluitin contra la corrupció i el frau, al tenir un coneixement fins a dia d'avui limitat de quins sistemes polítics, institucions o processos són veritablement efectius per reduir la corrupció sistèmica.

Aquesta secció pretén sintetitzar els principals resultats que troba la literatura acadèmica especialitzada, i es construeix, més enllà dels estudis recollits a la bibliografia d'aquest informe, en revisions d'estudis realitzades tan per científics socials (Treisman, 2007; Olken i Pande, 2012; Gans-Morse *et al.*, 2018), com per institucions especialitzades en el problema de la corrupció, com el U4 Anti-Corruption Resource Centre (2012), el Department for International Development (DFID) (2015) o Transparència Internacional (2016). En aquesta secció ens preguntem què determina l'èxit d'algunes mesures. És a dir, què funciona en la lluita anticorrupció?

2.1 Un enfocament teòric: com lluitem contra la corrupció?

La recerca acadèmica sobre com lluitar contra el frau i la corrupció s'ha mogut al llarg dels últims anys entre dos enfocaments teòrics molt diferents. I això és important per què la forma d'entendre les estratègies anticorrupció determina el disseny de les mateixes. És, per tant, rellevant conèixer en primer lloc com creiem que s'han d'afrontar aquestes reformes.



En un primer moment, tants els investigadors acadèmics com les institucions internacionals, van afrontar la corrupció com un problema d'incentius. Es partia de la teoria del principal-agent, que assumeix que hi ha un agent amb capacitat de decisió i que disposa de més informació que el principal. Com el dentista que sap de la salut de la nostra dentadura més que nosaltres i pot utilitzar aquesta informació per guanyar diners de forma oportunista. La (inevitable a la vida) informació asimètrica fa impossible que el principal pugui controlar les accions preses per l'agent, que té per tant poder per buscar el seu propi interès. Aquesta teoria permet diferents interpretacions, però la més utilitzada veu a la ciutadania com el principal, que ha de controlar les accions dels polítics o treballadors públics, que serien els agents. Aquests poden abusar del seu càrrec per obtenir un benefici privat, al no poder els ciutadans controlar totes les seves accions.

La gran majoria de les intervencions per lluitar contra la corrupció han tingut en compte aquest enfocament principal-agent (Ugur i Dasgupta, 2011). Es basen, per tant, en la creació de mecanismes de control que permetin informar als electors (el principals), o penalitzacions que desincentivin als polítics i funcionaris (els agents) de cometre actes de corrupció. Tanmateix, no són pocs els experts que han destacat les limitacions que representa aquesta teoria (Rothstein, 2011; Perssón, Rothstein i Teorell, 2013; Marquette i Peiffer, 2015; i Sundell, 2016), com per exemple, la falta d'un principal clar en alguns àmbits, o, en entorns d'alta corrupció, que el propi principal participi en les activitats il·legals. Aquesta seria una de les raons per les que les primeres estratègies anticorrupció no van mostrar els resultats esperats: no podem confiar en que els habitants d'una ciutat (Marbella als 90?), d'una regió (Calàbria als 2000?) o d'un país (Bulgària ara?) amb problemes extensos de corrupció actuïn com a principals interessats en la minimització de la corrupció. És innocent crear una barrera artificial entre uns ciutadans-principals completament benignes i uns oficials públics-agents malèvols.

És a partir d'aquí que es comencen a complementar les estratègies anticorrupció amb la visió de que és un problema d'acció col·lectiva (Ostrom, 1998). En aquest cas, s'assumeix que un conjunt d'individus té un objectiu comú, del que tots se'n beneficiarien. De forma individual, intentar aconseguir aquest objectiu – per exemple, la reducció de les activitats corruptes o del frau – és costós, pel que són molts els que no esperen que els altres actuïn en la recerca del bé comú. Per això molts autors plantegen el problema des d'una perspectiva diferent, tenint en compte que la corrupció pot tenir un component sistèmic. Si es així, les polítiques que treballin amb incentius particulars poden no ser efectives, i serà necessari modificar les normes socials i el comportament i la confiança de tots els individus.



Això ens porta a un disseny de reformes que se centren en la cooperació de tota la comunitat (Marquette i Peiffer, 2015). Dins d'aquest grup s'inclourien mesures més genèriques i menys específiques com els canvis de l'estructura salarial de tots els treballadors públics, amb l'objectiu de modificar el comportament d'aquells que estan a càrrec del sistema.

L'enfoc de l'acció col·lectiva no posa el pes en la voluntat política per acabar amb la corrupció, ja que entén que no es tracta només del desig – o mal comportament – d'alguns. I és una perspectiva relativament nova en un camp de les estratègies marc de lluita contra la corrupció, dominat encara per la visió del principal-agent. Al fugir de les reformes prèvies de control de dalt a baix, o de penalització, l'enfoc de l'acció col·lectiva planteja el disseny d'estratègies més complexes, que afecten a més institucions i que pretenen aconseguir un canvi de valors socials i no només de comportaments individuals.

Aquests no són, tanmateix, dos enfocos contradictoris. Existeixen formes de complementar les estratègies anticorrupció tant des de la perspectiva de la teoria del principal-agent com de la visió de que és un problema d'acció col·lectiva, ja que totes dues aproximacions ens expliquen coses diferents de les dinàmiques de la corrupció (DFID i UKAID 2015). Les intervencions governamentals haurien de prendre per tant un enfoc mixt, valorant el paper tant dels individus com de les comunitats, dels incentius i com dels valors.

2.2 Com promoure la bona governança al Sector Públic?

La governança ens parla de l'eficàcia, la qualitat i el bon disseny de la intervenció pública, que li atorga legitimitat al Estat, i promou la confiança dels ciutadans en les institucions. Una bona governança explica per tant per què algunes estratègies marc contra la corrupció i el frau poden tenir èxit, o estar condemnades al fracàs. D'aquí ve la pregunta, com poden els països assegurar que les institucions ajudin a lluitar contra la corrupció? Sens dubte, un fort compromís polític és important, però també altres factors com la transparència o la penalització dels actes de corrupció. Cal considerar no només els marcs legals, sinó també els processos de contractació i promoció dels treballadors públics, la importància de la digitalització i l'accés a la informació, les avaluacions i auditories internes, i la transparència. En base a la literatura acadèmica i a l'experiència d'altres països, al llarg d'aquesta secció es revisa l'evidència existent en diferents àrees de les polítiques anticorrupció: la millora de les institucions, el canvi a l'Administració Pública, la definició dels incentius adequats, l'establiment d'un control efectiu i el canvi de les regles del sistema.



2.2.1 Millorar les institucions

El que millor funciona no és lluitar contra la corrupció, sinó prevenir-la i millorar la qualitat de les institucions. Aquest és el punt de vista de molts dels acadèmics que estudien la corrupció, des dels estudis d'economistes com Acumulo al 2003 fins la visió d'experts en administració pública com Carl Dahlström i Víctor Lapuente (2017), o Alina Mungiu- Pippidi (2018). Els països que han sabut crear una bona governança ho han fet a partir de tenir les institucions adequades per aplicar bones polítiques, no per específicament lluitar contra la corrupció, i això vol dir fonamentalment que les institucions de l'estat siguin imparcials, que no discriminin entre ciutadans, o empreses, per raons de simpatia política, d'ètnicitat o simplement perquè hagin pagat un suborn (Rothstein 2011). El bon govern és important per que està associat amb tots els indicadors que defineixen a les societats avançades, des del creixement econòmic a la baixa desigualtat, tan a nivell de països, com a nivell de regions (Charron, Lapuente i Annoni 2019).

En primer lloc, per construir bon govern es tracta d'enfortir les institucions que apuntalen l'Estat de dret a un país, per, després, posar en marxa mesures més concretes, com una bona estratègia anticorrupció. A principis dels anys 1990s, la definició d'institucions que generin una bona governança es van centrar en el disseny de normes clares de comportament, juntament amb endurir la legislació i les penalitzacions, i potenciar la investigació criminal dels actes corruptes dins del Sector Públic.

Una dècada més tard, l'establiment de bones institucions va passar també pel disseny de legislacions específiques per lluitar contra la corrupció així com organismes amb aquesta finalitat concreta. Aquests òrgans especialitzats van passar a formar part de l'Estat de dret. Això ha generat a vegades problemes de governança, al no quedar clar els rols de les diferents institucions (les noves i les que existien prèviament) en les polítiques anticorrupció.

Dins de la definició d'estratègies marc contra la corrupció i el frau, les mesures relacionades amb la millora de les institucions i l'Estat de dret mostren cert èxit. La creació d'organismes específics permet augmentar la sensibilitat social envers la corrupció, així com signar tractats internacionals, com podrien ser els de Nacions Unides, que dinamitzen als actors a lluitar contra la corrupció. També s'ha vist que les estratègies que busquen la creació de capacitat institucional han provocat millores significatives (Disch *et al.* 2009).



Això no vol dir simplement traslladar institucions que funcionen en un país a un altre. Sinó de tenir en compte el context, per tal de definir criteris que millorin el disseny i gestió de les institucions existents.

La literatura especialitzada ha vist també en els Parlaments un rol important de control i rendició de comptes, que sovint no s'ha tingut en compte. Tanmateix, els estudis del impacte o avaluacions del efecte que el Parlaments tenen en la lluita contra la corrupció són també molt escassos, el que s'ha traduït en que moltes estratègies marc hagin ignorat el seu paper (Stapenhurst, Jacobs i Pelizzo, 2014). Ja sigui en la seva capacitat de creador de lleis, com en les seves funcions representatives, o el seu rol de control, és imprescindible incorporar els Parlaments en les estratègies nacionals o regionals (IPU, 2001; GOPAC, 2005). No es tracta només que els parlaments són essencials a l'hora de legislar en matèria d'anticorrupció, transparència i blanqueig de capitals, sinó també de pressionar als governs per tal de ratificar instruments internacionals de lluita contra la corrupció, promoure estàndards d'integritat pel sector privat, els ciutadans o d'altres institucions (Mungiu-Pippidi, 2011; Chêne, 2017).

El paper del parlament és també important com a contrapès al poder de l'executiu. Els estudis (començant amb Andrews i Montinola 2004) troben que, quan el partit del govern no té majoria absoluta a la càmera de representants i, per tant, ha de confiar o bé en recolzaments parlamentaris o bé en governs de coalició (o en ambdues mesures), un sistema polític té més capacitat de detectar els favoritismes i la corrupció. L'Estat de dret es beneficia de que el poder estigui fragmentat. Aquest argument, encara que sembli lògic, va en contra d'una corrent habitual de pensament que associa la governabilitat a la concentració de poders – quan, en realitat, concentrar poders implica augmentar la discreció per prendre mesures que beneficien a uns pocs (els votants o grups de suport del partit al govern) a expenses de la majoria.

Com totes les mesures referents a la millora de les institucions, les intervencions han de tenir un impacte en el llarg termini. En resum, la literatura especialitzada ha demostrat que l'element indispensable del desenvolupament econòmic i social d'un país és tenir unes institucions imparcials, pel que la reforma institucional ha de tenir un lloc primordial en qualsevol estratègia marc de lluita contra la corrupció i el frau.

2.2.2 Canvis en l'Administració Pública

Tota estratègia marc que es plantegi reduir els nivells de corrupció d'un país haurà de passar necessàriament per la construcció del que podríem anomenar com a Bon Govern a l'administració pública d'un país (Dahlström i Lapuente 2017). Això



consisteix en aconseguir un canvi de cultura administrativa, fent que els poders públics, els funcionaris i, en definitiva, tots els treballadors públics treballin sota una òptica de rendició de comptes – però, i aquí està la clau, no tots han de rendir comptes al mateix principal –. En primer lloc, cal identificar quins són els àmbits més opacs dins de l'Administració, com podria ser la contractació pública, les subvencions o la selecció i promoció del personal, per tal d'actuar sobre ells.

Els canvis en l'Administració així com de l'estructura laboral del sector públic, a través de simplificacions dels processos o les regulacions, l'aprofitament de la tecnologia digital o la millora de la gestió dels recursos humans s'han mostrat sovint més eficients per reduir la corrupció que mesures directes com les lleis o agències anticorrupció (WB/IEG, 2008). Es tracta, de nou, de mesures de llarg termini, que pretenen principalment modificar la cultura institucional de l'Administració, i que requereixen d'adequar els objectius perseguits a les capacitats reals del Sector Públic.

L'impacte d'aquest tipus de reformes és sovint difícil d'establir, al entrar en joc diversos factors. Tanmateix, s'observa que, en el cas que les institucions d'un país no siguin prou sòlides, és millor dur a terme reformes petites i acotades, amb una intenció real de canvi, que no pas macro-reformes (Norad, 2009). Això contrasta però amb la visió d'uns dels experts en corrupció més prestigiosos del món, Bo Rothstein (2011), qui prefereix una profunda transformació institucional en comptes de petites reformes. Segons Rothstein, Suècia va passar de ser un Estat amb forta presència de corrupció a finals del s. XIX a liderar els rànquing anticorrupció degut a un seguit de grans reformes institucionals simultànies (la burocràcia, la justícia, o els organismes reguladors) que van canviar l'estat d'equilibri envers la corrupció del país. És a dir, en funció del context, serà necessari identificar tasques que siguin realitzables pels diferents nivells de l'Administració, o plantejar grans transformacions.

Molts dels estudis que analitzen les reformes de l'Administració es limiten a les institucions centrals, obviant la rellevància de construir una bona governança regional i local. En aquest sentit, sense concentrar esforços en reduir la corrupció als nivells inferiors de govern, molts dels guanys potencials de les reformes anticorrupció poden no arribar a realitzar-se (Kolstad i Fjeldstad, 2006). La descentralització de l'Administració, per exemple, pot plantejar importants avantatges per reduir la corrupció. Augmenta la rendició de comptes, la transparència i el coneixement de les preferències dels ciutadans - principals beneficiaris de la lluita contra la corrupció i el frau -. Si els ciutadans no estan satisfets amb els serveis d'un buròcrata corrupte, podrien fins i tot traslladar-se a un altre lloc, per què és més senzill rendir comptes a nivell local que nacional (Shleifer



i Vishny, 1993). Certs estudis demostren que a major grau de despesa a nivells sub-nacionals, menor és la percepció de corrupció dels ciutadans d'un país (Fiorino, Galli, i Padovano, 2015).

Una mesura que es proposa sovint de cara a reduir la corrupció pública és la de racionalitzar les regulacions i burocràcies governamentals, limitant així la capacitat dels treballadors públics d'acceptar suborns (Gans-Morse *et al.*, 2018). És força l'evidència que demostra que la complexitat dins l'Administració és font de corrupció, i que la simplificació de normes fiscals redueix la discrecionalitat dels funcionaris (Toye i Moore, 1998; Ades i Di Tella, 1999; Mathur, 2012; Anand, 2015). Fins i tot, pel que respecta a les percepcions de corrupció de la ciutadania, que són majors als països amb més regulacions (Djankov, *et al.*, 2002). Malgrat tot, no podem oblidar que aquest excés regulatori pot ser més aviat un resultat de la corrupció, que no pas una causa (Treisman, 2007). La discrecionalitat, tant de la classe política com dels buròcrates, alhora d'aplicar aquestes regulacions pot tenir també un important efecte sobre els nivells de corrupció d'un país, pel que seria rellevant explorar reformes que tinguessin en compte aquest factor (Chan i Gao, 2008; Kwon, 2014).

Al considerar les reformes dins de l'Administració que poden contribuir a reduir la corrupció és imprescindible considerar l'estructura dels recursos humans: com són seleccionats, promocionats, premiats i castigats, els treballadors públics d'un país? Són vàries les polítiques anticorrupció en aquest sentit que s'han dut a terme en d'altres països, des de canvis a l'estructura de pagaments a la promoció laboral.

Pel que respecta a qui esdevé treballador públic, cal analitzar les reformes dels sistemes de selecció de funcionaris. Malgrat existir certa de evidència de que els sistemes basats en clientelisme (és a dir, anomenar als amics i companys de partit) generen una provisió de serveis públics destinada a captar suport polític (Oliveros, 2016), no són molts els estudis que identifiquen una relació directa entre els sistemes meritocràtics de selecció de treballadors públics i reducció de la corrupció. No es tracta només de basar l'entrada a la carrera funcional en exàmens, sinó també plantejar l'opció de realitzar entrevistes i seleccions de currículums de forma meritocràtica (Sundell, 2014). Si que s'observa que on hi ha sistemes de selecció meritocràtics les percepció de corrupció són menors, tant en països de renda baixa, mitja i alta (Rauch i Evans, 2000; Dahlström *et al.*, 2012).

De forma complementària a la selecció de treballadors en base al mèrit, es planteja la introducció de criteris d'honestedat definits per psicòlegs (Klitgaard, 1988). Es tractaria de reduir el frau i la corrupció dins de l'Administració augmentant els nivells d'integritat dels treballadors públics. No són gaires les reformes dutes a



terme considerant aquest factor, però experiments recents demostren que aquestes consideracions podrien ser efectives en contextos d'alta corrupció (Hanna i Wang, 2013; Gans-Morse *et al.*, 2018).

Un component important de molts processos de canvi a l'Administració s'han basat en alteracions dels sistemes de salaris. L'idea es que els treballadors ben remunerats, en base a un sistema de mèrits i promocions objectives, seran mes eficients i efectius alhora de proveir a la ciutadania dels bens i serveis públics. En aquest sentit, l'increment dels salaris reduirà la necessitat dels treballadors públics d'acceptar suborns que complementin el seu sou, i augmentarà el cost de perdre la feina en el cas de ser descobert cometent un acte de corrupció. Són molts els països – Espanya inclòs – on els nivells inferiors de l'escala laboral del sector públic tenen salaris igual o més alts que al sector privat, però a nivells superiors i càrrecs directius aquests són molt menys competitius. Tanmateix, l'evidència empírica no ha arribat a resultats del tot conclusius envers la relació entre les remuneracions i la corrupció (Swamy *et al.*, 2001) i només es demostra evident en contextos concrets d'alta corrupció i poca supervisió (Borcan *et al.*, 2014; Foltz i Opoku-Agyemang, 2015). Si que hi ha evidència però, de que els salaris més alts atrauen a treballadors i polítics més formats, que estan més temps al seu càrrec i són més productius (Ferraz i Finan, 2008).

No es tracta només de quant cobren els treballadors públics, sinó també de com treballen un cop dins de l'Administració. Per exemple, la rotació de funcionaris s'ha proposat sovint com una mesura anticorruptió, evitant així que puguin crear xarxes corruptes o clientelars. No són gaires els estudis que han avaluat aquest tipus d'estratègies, però alguns experiments suggereixen que poden ser molt efectives (Abbink, 2004).

Una altra mesura sovint plantejada en l'anàlisi de les estratègies marc contra la corrupció i el frau te a veure amb la competència entre els funcionaris públics (Klitgaard, 1988; Shleifer i Vishny, 1993). Si els ciutadans poden escollir canviar el representant de l'Administració amb qui es relacionen, en el cas que aquest dugui a terme pràctiques corruptes, els nivells de corrupció poden reduir-se en gran mesura (Gans-Morse *et al.*, 2018). De nou, no és gaire l'evidència existent en aquesta direcció, més enllà d'experiments realitzats en laboratoris (Ryvkin i Serra, 2015).

Dins les reformes de l'Administració, una de les mesures que s'ha mostrat més efectiva és la separació de carreres entre els buròcrates i els polítics (Dahlström i Lapuente 2017). Les administracions amb menys nivells de corrupció són aquelles on la carrera professional dels funcionaris no depèn de la voluntat dels seus caps



polítics. El cas extrem seria Dinamarca on, per sota del ministre, s'accedeix a tots els càrrecs per meritocràcia, no per connexions polítiques. Així, quan es prenen les grans decisions de polítiques públiques com, per exemple, construir una carretera, hi ha representants de dos grups d'individus amb interessos professionals diferents: els polítics que volen aconseguir als seus votants i grups d'interès (que són els qui determinen el futur dels polítics), i els funcionaris que volen aconseguir als seus companys de professió (per que la reputació professional determina el futur dels funcionaris). D'aquesta manera, polítics i funcionaris es controlen els uns als altres.

La separació de carreres actua així como un sistema de pesos i contrapesos vius – en contraposició als pesos i contrapesos legals, que són més passius. Pel contrari, en països on hi ha una integració de les carreres de polítics i funcionaris – per que el futur professional dels segons depèn de aconseguir als primers – aquests controls vius desapareixen. Tot el contrari. Si un funcionari, com ha passat a Espanya, detecta que una obra pública és ineficient i faraònica, però, al mateix temps, és desitjada ferventment pel seu superior polític, és possible que no li digui la veritat. I, si descobreix que el seu cap polític està immers en un cas de corrupció, o simplement té la lleugera sospita que aquest podria ser el cas, lo més probable és que no ho reporti a l'autoritat pertinent, per que, si cau el polític, ell també podria caure.

La tecnologia ofereix importants avantatges de cara a modernitzar la gestió pública, i que poden ajudar a reduir les oportunitats de corrupció. Es tracta del conegut com *e-government*, és a dir, l'ús de les tecnologies de la informació per proveir els serveis governamentals, que es mostra com una important eina dins de les estratègies marc de lluita contra la corrupció. La digitalització de l'Administració, ja sigui per realitzar compres públiques o per difondre informació, s'ha vingut posant en marxa en diferents països en els últims anys, i són forces els estudis que acrediten la seva efectivitat per reduir el frau (Andersen et al., 2011; Lio, et al., 2011; Elbahnasawy, 2014; Banerjee et al., 2016). Per exemple, la introducció del comerç digital dins dels processos de compres públiques augmenta la competència i la qualitat dels productes, reduint la discrecionalitat i les oportunitats de frau (Lewis-Faupel et al., 2016). O fins i tot a través de les xarxes socials, que al publicar sobre empreses públiques poden ajudar a reduir els escàndols (Enikolopov et al., 2018). No es tracta d'una solució infal·libre, ja que aquests sistemes també es poden trampejar (Ganie-Rochman i Achwan, 2016), però és sens dubte un element imprescindible a considerar.

Com hem vist, les reformes de l'Administració Pública, dins les estratègies marc anticorrupció, no han estat àmpliament analitzades per la literatura



especialitzada. En part, això és deu a que, al tractar-se d'estratègies indirectes, entren en joc molts factors que dificulten l'avaluació del seu efecte (TI, 2016). Tanmateix, és imprescindible considerar el seu impacte, especialment en el llarg termini, de cara a definir un marc estratègic de lluita contra la corrupció i el frau.

2.2.3 Definir els incentius adequats

Dins de les estratègies marc de lluita contra el frau i la corrupció, un dels elements que més tradicionalment s'han utilitzat és el fet de premiar la integritat i penalitzar els comportaments il·líicits. Aquest tipus de disseny institucionals, que sovint es pot beneficiar dels avantatges que ofereix la tecnologia, permet definir els incentius adequats per generar un comportament correcte dels treballadors públics, així com d'altres agents socials. Recentment, la literatura especialitzada en experiments socials mostra que el disseny d'incentius pot millorar els resultats de l'aplicació de les polítiques públiques.

Més enllà de la definició de l'escala salarial, de la que ja hem parlat a la subsecció anterior, i que pretén modificar les motivacions extrínseques dels treballadors a cometre actes de corrupció, és important considerar també les motivacions intrínseques. Existeix la creença de que els treballadors públics tenen una motivació personal per servir als seus co-ciudadans, ja sigui una sentit d'obligació moral o el desig d'ajudar als altres (Perry i Wise, 1990). Els investigadors especialitzats en corrupció sovint han obviat l'existència d'aquest tipus de motivacions, i el mateix ha passat en el disseny de les estratègies marc de lluita contra el frau (Gans-Morse et al., 2018). Tanmateix, la poca evidència existent sembla indicar que considerar aquest tipus de motivacions en les reformes institucionals pot tenir resultats importants.

Per exemple, en experiments de laboratori, s'observa que la predisposició a cometre un acte de corrupció es redueix si augmenta si els altres participants es veuen negativament afectat pel mateix (Barr i Serra, 2009). L'evidència sembla indicar que els funcionaris més motivats de forma intrínseca a la causa pública accepten menys la corrupció (Kwon, 2014). Les experiències viscudes a Pakistan i la Índia també mostren que tenir en compte la implicació moral dels treballadors públics és imprescindible perquè les reformes anticorrupció tinguin èxit, que veuen en el fet de participar en aquest tipus de campanyes un motiu d'orgull (Davis, 2004).

De la mateixa manera que incentivar el bon comportament dels treballadors públics, ja sigui amb bons salaris o amb el sentiment de satisfacció de formar part d'una administració neta, pot ajudar a augmentar l'efectivitat de les mesures



anticorrupció, desincentivar els comportaments il·lícits es pot aconseguir també a través de penalitzacions.

Si la corrupció és el resultat de l'oportunitat de ser corrupte, un cop calculat la probabilitat i el cost de ser descobert, augmentar les penalitzacions hauria de suposar una reducció dels actes corruptes (Becker i Stigler, 1974). Sovint els efectes dels incentius es justifiquen amb el conegut cas de les multes de trànsit dels diplomàtics de Nacions Unides a Nova York. Un cop es va treure la impunitat davant les sancions, es van reduir el nombre de vehicles que aparcaven malament (Fisman i Miguel, 2007). Els experiments mostren resultats en la mateixa línia. En jocs de corrupció, els participants estan menys disposats a pagar suborns si les penalitzacions augmenten (Abbink *et al.*, 2002). Tanmateix, alguna evidència empírica sembla identificar forces dificultats per identificar quins són els actes a sancionar (Fjeldstad, 2003; Hasty, 2005).

I, de la mateixa manera, de cara a ser realment eficients, els mecanismes de control – dels quals en parlem a la propera subsecció – tenen que comptar amb penalitzacions (Olken, 2007). Per exemple, les auditories realitzades de forma aleatòria a municipis brasilers van contribuir a reduir la corrupció al fet d'incorporar sancions als governs locals identificats com a corruptes (Ferraz i Finan, 2008; Brollo, 2009).

Cal però, al dissenyar mecanismes per desincentivar els actes il·lícits, tenir en compte que, malgrat tenir efectes en el curt termini, aquests poden reduir-se amb el temps (Di Tella i Schargrotsky, 2003) o fins i tot causar noves formes de corrupció (Olken, 2007). De la mateixa manera, diferents estudis ens mostren que un mal disseny dels incentius al definir marcs estratègics poden reduir l'eficàcia de les mesures anticorrupció. És important també garantir el compliment de les estructures d'incentius per part de tots els agents implicats (Ansón *et al.*, 2006; Banerjee *et al.*, 2007).

2.2.4 Establir un control efectiu

Un cop s'han dissenyat els incentius adequats, ja sigui per incentivar els bons comportaments o per castigar-ne els dolents, és imprescindible realitzar un bon control de les accions dels treballadors públics i dels polítics. Això afectarà a la probabilitat de ser descobert cometent un acte de corrupció, el que hauria de reduir els nivells de frau.

Les auditories i la vigilància dels funcionaris és la mesura anticorrupció que consta amb més estudis quantitius i d'avaluació del seu impacte. Aquestes auditories es



poden realitzar internament dins de l'Administració o de forma externa. Es tracta, de forma pública i independent, de controlar el comportament dels governants, reduint així les oportunitats de corrupció. En general, s'observa que les auditories, internes i externes, aconseguen reduir els nivells de frau i corrupció, com a mínim en el curt termini (Acconcia i Cantabene, 2008; Di Tella i Franceschelli, 2011; IMF, 2019). De nou, el cas de les avaluacions aleatòries de Brasil ens mostra l'efectivitat dels controls sobre l'acció pública, combinada amb penalitzacions adequades (Ferraz i Finan, 2008; Brollo, 2009). De cara a donar suport a les mesures anticorrupció, cal tenir en compte però, que el control sobre les accions dels treballadors públics, malgrat reduir la corrupció, pot afectar a la seva moral i limitar el valor de les motivacions intrínseques de cara a donar suport a les mesures anticorrupció (Davis, 2004). Aquest és un resultat que es troba també en els experiments realitzats en laboratoris (Schulze i Frank, 2003; Armantier i Boly, 2011). Per aquesta raó, és necessari seguir estudiant els efectes d'aquestes mesures en el llarg termini per poder avaluar el seu grau d'efectivitat real.

Pel que respecte a l'efectivitat de la legislació del control dels nostres polítics i treballadors públics, la literatura especialitzada torna a mostrar que presenta importants limitacions. Per exemple, les lleis en contra de l'enriquiment il·lícit dels polítics només és efectiva dins d'una estratègia més àmplia de lluita contra la corrupció (Muzila, 2012). No hi ha evidències tampoc de que aplicar regles més estrictes respecte els conflictes d'interessos ajudi (Mungiu-Pippidi, 2017) i, com hem vist, els països menys corruptes tenen regulacions més simplificades (Rose Ackermann, 1978).

El control de l'Administració – i també de la classe política – es pot exercir també des de la societat. En aquest cas, l'evidència empírica no sembla arribar a resultats tan prometedors com les auditories internes o vigilància dels funcionaris, però es tracta de reformes que cal considerar. Malgrat fomentar la participació ciutadana en la supervisió de l'acció dels seus governants, les mesures destinades a dissenyar aquests mecanismes de control no semblen implicar una reducció dels casos de corrupció (Olken, 2007).

Un resultat interessant que troben diversos estudis és que, quan aquests controls verticals (per exemple de la ciutadania als partits polítics o funcionaris) no funcionen, la rendició de comptes horitzontal (per exemple, mecanismes de control dins dels propis funcionaris) pot arribar a generar noves xarxes de corrupció (Véron, Williams, Corbridge, i Srivastava, 2006). En aquesta línia, alguns experiments mostren que la combinació de mecanismes de control horitzontals i verticals és una de les estratègies més efectives (Serra, 2012).



Els grau de rendició de comptes dins de la pròpia Administració Pública és per tant un factor important per limitar les oportunitats de corrupció. De fet, quan major sigui el nexa entre la ciutadania i el sector públic més grans poden ser les demandes socials de reformes governamentals i de major qualitat en la prestació dels serveis públics (Norad, 2008). En aquest sentit, cal tenir en compte tots els agents i institucions que contribueixen a la rendició de comptes, des del Parlament al sistema judici, passant pels mitjans de comunicació o les organitzacions no governamentals. Cal revisar com accedeixen cada un d'aquests organismes a la informació que necessiten, com recopilen noves dades, i com aquestes es distribueixen després entre els ciutadans.

Són diversos els estudis que identifiquen que quan les mesures de control es complementen amb campanyes de disseminació de la informació a la ciutadania els efectes sobre la corrupció són més elevats (Reinikka i Svenssón, 2003; Bjorkman i Svenssón, 2009; Francken, 2009; Ferraz i Finan, 2011). La llibertat d'informació és un dels tres pilars més importants de la participació de la societat civil (World Bank, 2000), pel que són moltes les estratègies marc anticorrupció que han posat el seu focus en la transparència i accés a la informació.

L'accés a les dades i l'ús del diner públic és imprescindible de cara a la rendició de comptes i la transparència. Permet la creació d'una relació més honesta entre ciutadania i govern, augmentant així la confiança en l'execució de l'Administració. Aquest tipus de reformes van des de la legislació de lleis anticorrupció fins a la protecció de la llibertat i independència dels mitjans de comunicació.

Pel que respecta als mitjans de comunicació, existeix una evidència sòlida de que la llibertat de premsa permet reduir la corrupció (Reinikka i Svenssón, 2005; Treisman, 2007; Di Tella i Franceschelli, 2011; Ferraz i Finan, 2011). Fins i tot, la informació proporcionada pels mitjans ajuda al votants a penalitzar els polítics corruptes a les eleccions (Costas-Pérez *et al.*, 2012). Però no són molts els estudis que avaluen l'efectivitat d'iniciatives específiques relacionades amb les polítiques de transparència.

La legislació de mesures de transparència i accés a la informació mostren un suport mixta. Alguns estudis troben que aquests mecanismes no poden complir les expectatives que s'esperen d'ells (Malesky *et al.*, 2012; Murillo, 2015). Són mesures genèriques que sovint no són suficientment concretes com per reduir els nivells de corrupció i frau, i que s'haurien de dirigir a àrees especialment problemàtiques com les contractacions públiques o la concessió de subvencions. De fet, les percepcions de corrupció entre la ciutadania poden fins i tot augmentar un cop aprovades aquestes lleis, al incrementar-se l'exposició de les activitats il·lícites



(Cordis i Warren, 2014). No es tracta per tant d'obrir totes les dades perquè automàticament augmenti la qualitat democràtica d'un país, sinó d'entendre en quins casos la transparència és realment efectiva (Lindstedt i Naurin, 2010).

Estudis experimentals mostren que, quan els polítics tenen dificultat per amagar els guanys de la corrupció – per exemple, per que són forcats a publicar els seu patrimoni o els seus conflictes d'interessos, es pot reduir la corrupció (Azfar i Nelsón, 2007; Djankov *et al.*, 2010). Cal però aquesta interrelació entre la disposició d'informació per part de l'Administració i la interpretació i disseminació realitzada pels mitjans de comunicació o les associacions civils (Banerjee *et al.*, 2015; Avis *et al.*, 2016). Per tant, l'efectivitat de les mesures relacionades amb la transparència i l'accés a la informació en la lluita contra la corrupció, l'augment de la rendició de comptes, i de la confiança de la ciutadania, tindran efecte sempre que interactuïn amb d'altres institucions, des dels mitjans de comunicació als Parlaments. No per si soles.

Són també varies les estratègies marc de lluita contra el frau, així com les propostes fetes pels organismes internacionals, que han vist en la creació d'agències anticorrupció una forma efectiva de lluitar contra aquesta lacra. Els exemples de Hong Kong i Singapur a la segona meitat del s. XX semblaven confirmar aquest resultat. Si l'any 1990 només 12 països tenien una agència anticorrupció, l'any 2008 aquest número s'acostava als 100 països (Mungiu-Pippidi, 2015). L'avaluació de l'acció d'aquest tipus d'institucions són complicades (Meagher, 2005; Kuris, 2015), i sovint no semblen obtenir els resultats esperats (Asibuo, 2001). L'evidència empírica ens fa tenir certes precaucions davant la creació de noves institucions que lluitin expressament contra la corrupció. De fet, els països menys corruptes del món no compten amb agències anticorrupció (Mungiu- Pippidi, 2015).



És difícil traslladar el model de Hong Kong o Singapur a altres països, amb singularitats i contextos molt diferents. Excepte aquestes comptades excepcions aquestes agències poden introduir a un nou agent susceptible de ser capturat pels polítics i governs corruptes. I no només això, es tracta d'un agent, a diferència dels mitjans de comunicació o els propis ciutadans, de fàcil captura, en estar organitzat i centralitzat.

Per últim, de cara al control de l'acció pública és imprescindible considerar també el paper dels alertadors de la corrupció. La percepció de falta de protecció legal dels alertadors és una de les principals raons per les quals molts casos de corrupció no es denuncien (Zipparo, 1998). Els mecanismes dissenyats per promoure les seves accions, com penalitzar el prendre represàlies o anonimitzar les bústies ètiques - són sovint un element principal de la definició de les estratègies contra la corrupció i el frau. Alguns experiments demostren que per potenciar les denúncies, mesures com no penalitzar als oficials que reconguin haver acceptat un suborn, poden ser eficients (Abbink, et al., 2014). Són pocs però els estudis que han avaluat la seva eficàcia (Goel i Nelsón, 2014).

2.2.5 Canviar les normes socials

Malgrat que més estudis són necessaris, l'evidència empírica sembla indicar que algunes de les principals mesures aplicades en les estratègies marc contra la corrupció i el frau tenen una eficàcia limitada. Fins i tot dins de la Unió Europea, aquells països que posat en marxa una legislació específica per lluitar contra la corrupció no funcionen millor que els que no ho han fet (Mungiu-Pippidi, 2013). I resultats similars podem trobar a Amèrica Llatina (Perla, 2016). Per aquesta raó, alguns investigadors, seguint la teoria del problema d'acció col·lectiva, es plantegen que les reformes anticorrupció realment efectives hauran d'anar acompanyades de canvis socials i polítics que canviïn el marc d'acció. Es tractaria d'una estratègia "*big bang*", que modificaria alhora diverses institucions corruptes (Rothstein, 2011). És difícil identificar en quins contextos aquests tipus d'estratègies podrien funcionar, són pocs els casos on s'han donat, i menys els estudis que les han avaluades (Teorell i Rothstein, 2015).

Sí que hi ha un cert consens al considerar que les reformes anticorrupció només seran efectives si aquestes són seguides per grans grups i actors socials, especialment aquells que poden treure un benefici de la corrupció. L'objectiu és crear un nou marc d'integritat, modificant les normes socials que defineixen el sistema establert. La falta d'una cultura anticorrupció és el que podria estar fent



que moltes mesures i polítiques no siguin realment efectives. En aquest sentit parlariem d'aqueles regles informals que defineixen el comportament d'una societat.

Quan, a mitjans dels anys 90s, molts països van començar a preocupar-se sobre com reduir les percepcions de corrupció de la seva ciutadania, Transparency International va plantejar que, més enllà de mesures puntuals o simbòliques, com la creació d'agències anticorrupció o la definició de legislació específica, era imprescindible la definició de marcs de treball governamentals basats en els sistemes i teories d'integritat nacional. Volien contemplar sistemes anticorrupció que es basessin en diferents actors i institucions, i les normes socials que els regien.

Modificar les normes social requereix tenir en compte mesures que afectin a la societat en el seu conjunt així com al comportament individual dels ciutadans. Aquest tipus de mesures dependran de cada context, així com de la resistència al canvi dins la cultura existent (Bicchieri i Funcke, 2018). Es tracta de modificar normes formals i institucions, però amb l'objectiu de canviar també les regles informals. Són estratègies que inclouen alhora canvis legislatius, regles de comportament dels *lobbies* o grups de pressió, o modificacions del sistemes electorals o el grau de descentralització d'un país (TI, 2016). Dit això, a dia d'avui, no existeix un acord entre els acadèmics respecte les teories del canvi de les normes socials.

Una de les maneres de posar en marxa o donar suport a aquest tipus d'estratègies és amb el disseny de campanyes de comunicació. Es poden dur a terme de forma directe, a partir de plataformes i eines de difusió governamentals, o indirectes, a través dels mitjans de comunicació (Peiffer, 2018). En aquest sentit, és important també intentar comptar amb la col·laboració d'organitzacions de la societat civil, o en la subscripció d'acords internacionals. Aquests, més enllà de les condicions que imposin, poden ser vistos per la ciutadania com un compromís conjunt d'assumir un marc d'integritat amb estàndards de qualitat institucional (Rose-Ackerman i Palifka, 2016). Es tracta però d'acords de dubtosa eficàcia de cara a reduir de forma directe la corrupció (Gilbert i Sharman, 2016).

Les normes socials poden ser un factor que no s'està tenint prou en compte al dissenyar estratègies contra la corrupció i el frau. És necessària més evidència per entendre fins a quin punt aquestes regles informals poden afectar a l'eficàcia de les mesures de corrupció, o com poden ser modificades. El que si sabem és que la creació d'una legislació i regulació més rígida i extensa no sembla ser el camí a seguir, pel que una via a explorar és el de la integritat pública i social. L'esperança



és que afecti a les estructures polítiques, econòmiques i socials, modificant així el benestar econòmic i social.

3. Què ens diuen les principals institucions que lluiten contra la corrupció?

El nostre objectiu en aquest apartat és el de revisar les agendes i les estratègies dels principals actors que treballen en polítiques anticorrupció. Entre elles es troben, per exemple, el Banc Mundial, les Nacions Unides o Transparència Internacional. Són institucions que porten en alguns casos més de 20 anys lluitant contra les pràctiques corruptes, quan la recerca acadèmica encara no s'havia centrat en aquest camp d'investigació. A partir d'aquí, l'evidència de la relació negativa entre corrupció i desenvolupament social i econòmic va ser cada cop més sòlida, potenciant la proposta de mesures y polítiques anticorrupció.

A aquestes institucions es va crear un marc d'anàlisi dissenyat principalment per economistes, on els enfocats basats en incentius van cobrar especial importància. S'intenta influir, des del sector públic, en l'interès particular dels diferents participants en un acte de corrupció. Aquest plantejament però, presentava algunes carències. Especialment en contextos d'alta corrupció, centrar-se en mesures puntuals amb objectius de curt termini pot ser contraproduent, tornant-se en accions condemnades al fracàs. En aquests casos, les polítiques anticorrupció han de tenir com a prioritat establir l'Estat de dret, enfortir les institucions de participació i rendició de comptes, i limitar les intervencions governamentals en favor dels mandats fonamentals (Luther i Shah 2000).

Des de llavors, les mesures anticorrupció han pres un punt de vista més centrat en l'acció política, sense deixar però la seva vessant economicista. Per exemple, al World Development Report realitzat pel Banc Mundial l'any 2017, es destaca la necessitat d'explorar quina és la tipologia adequada de les institucions necessàries per lluitar contra la corrupció, especialment en contextos d'alta corrupció, més que analitzar per què els esforços per millorar certes institucions funcionen en algunes situacions però no en d'altres.

Al llarg d'aquestes últimes dècades els enfocats han anat variant entre les diferents institucions que lluiten contra la corrupció. Per exemple, des de *Transparecny Internacional* es va començar per mesurar les percepcions de corrupció i fomentar una estratègia de base, mentre que el Banc Mundial es basava en un enfoc més macro. Per aquesta raó és important conèixer l'estratègia de cada una d'aquestes



institucions. Així podrem extreure els punts claus més rellevants per poder aplicar a l'economia catalana.

3.1 El Banc Mundial

El Banc Mundial (BM) és una de les institucions pioneres en la lluita anticorrupció. De fet, és del propi BM la definició que internacionalment s'utilitza per la corrupció: l'abús del càrrec públic pel benefici privat (Banc Mundial, 1997). A principis dels anys 2000 van definir un marc general com a eina pels països per lluitar contra la corrupció. Se seguia en aquest sentit un enfoc similar al del economista Daron Acemoglu, que basava la creació d'una bona governança a partir de la posada en pràctica de les institucions i les polítiques adequades. Es tractava d'un seguit de mesures replicables, que havien tingut èxit a d'altres països. Per exemple, es proposava la creació d'agències anticorrupció, seguint models com el de Hong Kong. Aquest plantejament, que posava el pes sobretot en les institucions econòmiques, va ser força criticat per simplista.

Des de llavors, el BM ha realitzat un important canvi en la seva manera d'afrontar la lluita contra la corrupció. Considera que molts dels principals obstacles per definir bones polítiques, i una bona governança, són deguts a l'existència d'una asimetria de poder. Per aquesta raó, és necessari que els països es centrin en tres conceptes: compromís, coordinació i cooperació. Per aconseguir-ho, tota bona estratègia ha de considerar en els següents pilars:

1. Alterar els incentius d'aquells que estan al poder, a través d'un foment de la competència política, i introduint lleis d'informació i transparència.
2. Modificar les seves creences i preferències.
3. Prendre en consideració els interessos de participants prèviament exclosos.

Aquests punts requereixen una important negociació amb les elits socials, que pot aconseguir-se a través de la implicació de la ciutadania i la pressió dels actors internacionals. En aquesta direcció, l'any 2017, el BM publicava l'informe *Governance and the Law*, on definia com es poden crear bones societats. Més enllà del desenvolupament econòmic, o els avanços democràtics, l'estudi posa un especial pes en la governança com a factor decisiu. Les bones polítiques depenen en gran mesura de qui -i qui no - s'assenta a la taula al definir-les. En aquest sentit, consideren que moltes polítiques anticorrupció fallen degut a una desigual distribució de poder entre les persones i grups que interactuen, i que tenen interessos diferents.



És important tenir en compte la reflexió que es fa actualment des del BM, a diferència de la de fa unes dècades, al considerar que sovint els governs tracten de millorar les seves institucions copiant mesures que han funcionat a d'altres contextos. Això tendeix a estar condemnat al fracàs, al no tenir en compte els diferents condicionants – ja siguin econòmics, institucionals o de drets polítics – existents a cada país. Per exemple, mesures que han funcionat en països de rendes altes, com la legislació de càstigs més severs, es mostren ineficients en països on no hi ha un compliment efectiu de les regles formals.

En aquest sentit, el BM també està re-avaluant el rol que juga la legislació per lluitar contra la corrupció, considerant que aquestes mesures legals interactuen amb moltes d'altres normatives i marcs legals, ja siguin legals o informals, i que s'han de tenir en compte al definir estratègies anticorrupció.

Per tant, l'enfoc actual del BM veu la corrupció com un problema d'acció col·lectiva, on les mesures hauran de mobilitzar grups de ciutadans, no només individus. Consideren també que es tracta d'un problema de rendició de comptes. Si no hi ha una gran demanda social per controlar la corrupció, a l'estar involucrats certs grups estratègics, l'acció col·lectiva esdevé impossible. Per aquesta raó, el BM considera que el poder i la política són obstacles, però alhora oportunitats, per crear una bona governança.

Al octubre del 2018, durant la 18a Conferència Internacional Anti-corrupció, realitzada a Dinamarca i organitzada pel BM, es van definir sis reformes principals de cara a lluitar contra la corrupció:

1. Maximitzar la tecnologia i les corrents d'informació, com per exemple els avantatges que ofereix el *big data*, per tal d'empoderar als ciutadans i millorar la rendició de comptes.
2. Prendre en consideració el context i les causes històriques de la corrupció.
3. Maximitzar els esforços per tal de promoure els negocis nets, assegurant la integritat en les compres públiques.
4. Millorar l'educació i la transferència d'informació entre països.
5. Potenciar el treball de la lluita contra la corrupció al sector privat.



3.2 Les Nacions Unides

L'oficina de las Nacions Unides contra la droga i el delictes (UNODC) ha dut a terme l'única reforma universal contra la corrupció legalment vinculant, la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (UNCAC), un tractat multilateral per tal de prevenir i combatre la corrupció política. Malgrat la bona intenció d'aquest document, els obstacles als que s'enfronten les seves propostes posen en dubte l'eficiència d'aquest tractat. Per exemple, Alina Mungiu-Pippidi i Ramin Dadasov (2017) han demostrat que les eines anticorrupció suggerides per la UNCAC només funcionen quan el país disposa d'un sòlid Estat de Dret.

Són diversos els informes creats per l'UNDOC de cara a definir estratègies marc per lluitar contra la corrupció. Per exemple, el The Global Programme Against Corruption, que l'any 2004 va establir que la dissuasió és un element molt important per tal de definir una estratègia anticorrupció. La corrupció és un acte predeterminat, pel que pot ser dissuadit. S'apropaven així també a un enfoc de principal-agent al adoptar estratègies basades en els (des)incentius.

Deu anys després, des del Programa de las Nacions Unides pel Desenvolupament (PNUD), s'utilitza un concepte més complex de corrupció, més enllà del càlcul predeterminat d'un individu. Consideren que, sovint, la voluntat política de lluitar contra la corrupció és molt feble i la capacitat de fer complir les noves lleis segueix sent un treball en curs, incloent-hi la capacitat de supervisió i compliment de les agències anticorrupció (PNUD, 2014). El problema no és, per tant, la legislació, sinó la política. És per aquesta raó que proposen una estratègia en quatre passos:

1. Ampliar l'agenda política i normativa sobre plans de desenvolupament contra la corrupció mitjançant la integració de la lluita contra la corrupció en la prestació de serveis i en altres sectors (per exemple, el canvi climàtic i la indústria extractiva).
2. Des del punt de vista de l'oferta anti-corrupció: reforçar les capacitats estatals i institucionals per prevenir i combatre la corrupció, treballant amb els ministeris i les institucions de supervisió, inclosos els parlaments.
3. Des del punt de vista de la demanda anti-corrupció: Promoure el compromís cívic i la responsabilitat social a través de l'apoderament de la joventut i la dona i la participació de la societat civil i dels mitjans de comunicació.
4. Millorar la gestió basada en resultats i l'eficàcia institucional per a



l'aplicació efectiva d'iniciatives anticorrupció i el seguiment dels seus resultats.

Malgrat que l'estratègia de les NU segueix plantejant certes problemàtiques en entorns d'alta corrupció, la revisió feta al llarg de la última dècada permet una visió més àmplia i completa del problema. Com a mínim, el concepte d'acció col·lectiva, de cara a les mesures per lluitar contra la corrupció, s'ha posat sobre la taula.

3.3 La OECD

La Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OECD) té una pla estratègic per combatre la corrupció i promoure la integritat (*Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity*) que pretén adoptar mesures coherents i millorar la coordinació i transferència d'informació entre els seus països membres. El seu objectiu és el de convertir-se en referent mundial, liderant la comunitat anticorrupció.

L'any 2017 la OCDE va presentar un canvi d'estratègia en la seva lluita contra la corrupció, per enfortir els seus esforços i a promoure la lluita contra el frau tant al sector públic com al privat. En les seves recomanacions proposen la creació de mesures internes de coordinació per definir mesures en els camps de la integritat del sector públic, els casos de suborns estrangers, la transparència financera, l'ajuda a desenvolupament, l'exportació de crèdit, la competència i les compres públiques, i la governança de sectors extractius.

L'any 1999 la OCDE va intentar definir una resposta global a la corrupció, amb la creació de la Convenció Anti-suborns de la OCDE (concretament, la *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction*). És un conveni que pretén limitar el suborn dels funcionaris públics estrangers en les transaccions comercials, per tal de reduir la corrupció pública i privada als països de renda baixa. La van signar tots els estats membres de la OCDE, més set països més. Ha definit unes regles i unes penalitzacions dins dels sector empresarial i, de fet, les multinacionals semblen tenir una menor probabilitat de participar en suborns en aquells països subjectes a la convenció (Jensen i Malesky, 2017).

De la mateixa manera que ho han fet altres institucions, la OCDE va afegir, de la seva estratègia al 1998 a la definida l'any 2017, el concepte d'integritat, al evidenciar que les mesures de control i sanció no estaven sent tant efectives com s'havia previst.



3.4 Transparència Internacional

Transparència Internacional (TI) és una organització no governamental (ONG) alemanya que ha liderat la mesura de les percepcions de corrupció que es fan servir per tal d'establir rànquings internacionals de països més i menys corruptes. La seva estratègia anticorrupció no s'ha modificat gaire des de principis dels anys 90s, centrant els seus esforços, com a associació civil que són, en la mobilització i l'activisme social. Més que assessorar als governs dels diferents països, adopten un missatge cap a les generacions més joves, per tal de crear una nova cultura anticorrupció.

Des de TI és resumeix la seva activitat de la següent manera: construcció d'aliances i actuar pas per pas i des d'una actitud no confrontacional. Consideren que la corrupció només es pot atacar quan els representants del govern, el sector privat i la societat civil treballen junts per tal de desenvolupar uns estàndards i procediments que tots posin en pràctica. En aquesta línia, creuen que la corrupció no pot modificar-se en uns pocs grans canvis, sinó que s'han d'implementar propostes projecte a projecte. Algunes de les mesures concretes que defensen des de TI per lluitar contra la corrupció són les següents:

1. Seguir els diners derivats de la despesa pública.
2. Escoltar a la ciutadania pel que respecta a les males conductes amb els diners públics.
3. Fer ús dels beneficis que la tecnologia, i les xarxes socials, ofereixen per lluitar contra la corrupció.
4. Conscienciació: dissenyar campanyes que sensibilitzin a la societat sobre la importància de la lluita contra la corrupció.
5. Peticions i propostes socials.

3.5 La Unió i el Consell d'Europa

La Unió Europea imposa a la Comissió Europea i als Estats membres l'obligació de combatre el frau o qualsevol activitat il·legal que perjudiqui a la Unió. Per tant, els Estats són responsables d'establir sistemes de gestió i control de la corrupció que garanteixin que els programes compleixin tots els requisits de la normativa. De fet, el Conveni relatiu a la protecció dels interessos financers de les Comunitats Europees estableix que el frau que afecti als ingressos o despeses dins de cada país han de ser punibles amb sancions penals.



L'any 1999 la Comissió Europea va presentar una política de tolerància zero al frau i la corrupció, i va crear l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraude (OLAF). Les seves competències són la investigació de la corrupció i el frau, així com qualsevol altra activitat il·legal que perjudiqui els interessos financers de la Unió Europea. L'Oficina Europea de Policia de la Unió Europea (Europol) també participa en aquesta estratègia, prestant assistència als països membres en la lluita contra el frau relacionat amb la falsificació de diners i l'impost sobre el valor afegit (IVA).

Pel que respecta al Consell d'Europa, l'any 1990 va actualitzar la seva estratègia anticorrupció, adoptant nous tractats i instruments legals. Es van establir nous estàndards també contra el blanqueig de capitals, i es va crear el Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO) que pretenia millorar la capacitat dels estats membres per lluitar contra la corrupció i el frau. El van iniciar 17 països però a dia d'avui hi formen part 49. El GRECO controla, a través d'un sistema d'avaluacions periòdiques i temàtiques, el comportament de cada un dels països participants, i proposa recomanacions específiques.

3.6 El Fons Monetari Internacional

El Fons Monetari Internacional (FMI) va definir el seu marc estratègic anticorrupció l'any 1997, i el van revisar al 2018. L'enfoc del FMI considera la corrupció i mala governança com a conseqüència d'un mal desenvolupament econòmic. L'objectiu de revisar el seu marc respon a l'evidència que, en contextos on la corrupció és sistèmica, el Fons té un risc reputacional al no veure un resultat exitós de les seves mesures.

El nou pla es pot resumir en quatre estratègies diferenciades:

1. Analitzar la natura i severitat de les vulnerabilitats en matèria de governança, especialment en les institucions fiscals, financeres, dels Bancs Centrals, els mercats regulats, l'Estat de Dret, el blanqueig de diners i el finançament del terrorisme.
2. Analitzar les implicacions macroeconòmiques de les vulnerabilitats de governança tenint en compte els estàndards aplicables a les auditories o usos dels diners del FMI.
3. Un marc d'assessorament sobre polítiques i suport de la capacitat de desenvolupament dels membres on es garanteix la implicació del FMI.
4. Mesures designades a prevenir que els actors privats ofereixin suborns o proveeixin serveis per facilitar tractes corruptes.



3.7 Carnegie Endowment for International Peace

El *think tank* Carnegie Endowment for International Peace, creat l'any 1910, ha definit diferents reformes que poden contribuir a la lluita contra la corrupció. En primer lloc, ens parla de crear la voluntat política, que sovint apareix com una finestra d'oportunitat després del descobriment de escàndols de corrupció a una societat. Aquesta podria ser la situació en la que s'han trobat Catalunya i Espanya a partir de principis dels anys 2000. Consideren – i no són els únics¹ – que aquesta voluntat política pot ser una eina útil per lluitar contra la corrupció. Es plantegen en aquest sentit una visió centrada també en els incentius, modificant les estratègies individuals, els valors, els interessos o les oportunitats de corrupció. Un cop aquests individus modifiquen les seves agendes polítiques per produir el canvi, l'acció col·lectiva apareix. Per aquesta raó, els països han de buscar estratègies incrementals.

En segon lloc, consideren que es necessari crear una xarxa de reformistes, una coalició global contra la corrupció. Es tracta d'una estratègia, coordinada des de Washington, que afecti als països amb alts nivells de corrupció. L'impacte d'aquesta estratègia dependrà de nou de la voluntat política dels governants al càrrec. Carnegie parla també de les col·laboracions publico-privades, proposant als governs que promoguin que les empreses tinguin les mesures anti-corrupció en consideració, seguint l'estratègia seguida en la responsabilitat social corporativa.

La quarta mesura es basa en el lema pensa globalment però actua localment. Carnegie entén que les reformes en petita escala que són efectives en alguns llocs, poden ser aplicades en d'altres. Per Carnegie cal també millorar la coordinació interna dins de cada departament governamental per lluitar contra la corrupció. En el cas dels EEUU proposen el següent: a) construir un inventari accessible de programes anticorrupció; b) definir estratègies específiques de cada país o regió; c) expandir la formació i premiar el lideratge per promoure una governança que rendeixi comptes.

Com a sisena reforma proposen definir incentius positius pels reformistes en països amb un elevat nivell de corrupció. Per exemple, no establir cap acord de comerç sense mesures de transparència o anticorrupció. S'hauria de protegir també la

¹ El departament d'ajuda d'Australia ha publicat un informe en la mateixa línia: Inside the Black Box of Political Will (DLP 2018).



seguretat en l'assistència, per aquells treballadors que es trobin en països amb un alt nivell de corrupció.

A l'estratègia del Carnegie Endowment for International Peace, es busca també maximitzar les eines de sanció multilateral. Aquestes sancions i la creació d'incentius haurà d'impulsar també la rendició de comptes domèstica. Per concloure, el *think tank* parla de la necessitat de que les mesures anticorrupció siguin una norma a tots els sectors de l'economia i la societat.



4. Conclusions

Països com Hong Kong, Singapur, Suècia, els EEUU, Dinamarca, Ruanda, Estònia o Geòrgia han viscut una transició de sistemes altament corruptes a d'altres on la corrupció i el frau tenen una presència poc important. No ho han aconseguit d'una única manera, ni seguint el mateix tipus de canvis. Alguns van seguir el camí de les grans reformes, creant així un "big bang" anti-corrupció. D'altres van preferir seguir un enfoc incremental, aplicant petits canvis i polítiques per lluitar contra la corrupció i el frau. No hi ha, per tant, una recepta única, però podem aprendre de l'experiència d'altres països per, com a mínim, no repetir els mateixos errors.

Hong Kong és el cas més paradigmàtic al analitzar les estratègies marc anticorrupció. Fa més de quaranta anys era un dels llocs més corruptes del món. Després d'importants protestes socials derivades dels escàndols de corrupció l'any 1974 es va crear la Comissió Independent contra la Corrupció (ICAC), institució amb grans poders per lluitar contra la corrupció. I ho feia a partir de tres pilars: la prevenció, el càstig i l'educació. Aquestes reformes van començar a mostrar resultats prometedors ja a la dècada dels 70s, i el canvi cultural a Hong Kong és avui en dia més que evident, amb una baixa tolerància a la corrupció per part de les generacions més joves.

Des de llavors, són molts els països que han intentat seguir el model del ICAC, així com els organismes internacionals que l'han fet servir com a bona pràctica per definir marcs estratègics anticorrupció. Tanmateix, sovint aquestes reformes han fracassat. L'exitós model de Hong Kong ha portat a vegades a que alguns països intentin assumir reformes més àmplies del que els hi permetia la seva capacitat institucional i en general els resultats han estat decepcionants.

D'una banda, cal tenir en compte que no és possible traslladar un model d'un país a un altre, sense tenir en compte les particularitats del context polític, econòmic i social. Per exemple, tant Hong Kong té poca població, un elevat nivell de desenvolupament econòmic, i unes institucions heretades del Regne Unit. D'altra banda, sovint les reformes anticorrupció han fallat com a conseqüència d'un problema d'implementació. En aquest sentit, la governança és un factor clau a tenir en compte. Cal analitzar quin són els actors disposats a implementar les reformes, i a liderar els principals canvis.

Per tant, la solució de cada país o regió haurà de derivar-se del mateix territori. Sovint, els països que han passat d'un sistema clientelar a un on la corrupció no té un paper rellevant ho han fet amb un model de reformes combinades. Com el cas



suec, en comptes d'adoptar un enfoc directe d'evitar la corrupció, es planteja una estratègia indirecte on diverses reformes i polítiques es duen a terme per modernitzar les diferents institucions formals o informals – i reduir les oportunitats a la corrupció. És a dir, ens trasludem d'un enfoc basat en la teoria del principal-agent, on només cal definir càstigs i incentius per evitar la corrupció, a la de que ens trobem davant un problema d'acció col·lectiva.

Malgrat haver de buscar la solució dins de cada un dels països, els estudis que avaluen l'efectivitat d'algunes mesures o programes marc anticorrupció permeten crear un full de ruta basat en l'evidència, de cara a millorar la qualitat institucional d'un país. Al llarg d'aquesta revisió de la literatura s'han identificat diverses mesures que semblen mostrar certa efectivitat, i d'altres que són fins i tot contraproductes.

Simplificar els processos burocràtics i reduir les regulacions, així com la discrecionalitat dels polítics, són mesures que tenen una demostrada evidència de cara a reduir la corrupció. També existeixen cada cop més estudis sobre l'efectivitat de les polítiques basades en el control, com les auditories, l'ús de les tecnologies de la informació per potenciar l'*e-government* o la protecció dels mitjans de comunicació. La separació de carreres entre funcionaris i polítics és una bona via per evitar les oportunitats de corrupció, així com revisar els sous públics, potenciar les motivacions intrínseques del treballadors i seleccionar-los en base al mèrit. L'accés a la informació, o la protecció dels denunciants també haurien de formar part d'una bona estratègia per reduir el frau i la corrupció.

Per contra, els estudis mostren que les reformes basades en un augment de la legislació, els controls ciutadans o les agències d'anticorrupció no permeten reduir els nivells de corrupció, pel que la seva aplicació s'hauria de posar en dubte de cara a definir una estratègia marc de lluita contra el frau.

Cal tenir en compte però que l'avaluació d'aquest tipus d'estratègies i reformes és un camp d'investigació que es troba encara en expansió. Al llarg de la última dècada s'ha viscut un augment d'estudis que intenten aportar evidència empírica, i que caldrà tenir en compte al definir qualsevol lluita governamental contra la corrupció.

Del que no hi ha dubte és que moltes d'aquestes mesures són necessàries, però no suficients. Les polítiques anticorrupció són realment eficients quan es combinen amb altres tipus de reformes – econòmiques, socials i polítiques - destinades a millorar la qualitat institucional d'un país. Es tracta d'un canvi gradual, i indirecte, que porta temps, i on cal involucrar a diferents agents social i institucions.



5. Bibliografia

- Abbink, Klaus (2004). Staff rotation as an anti-corruption policy: An experimental study. *European Journal of Political Economy*, 20(4), 887–906.
- Abbink, Klaus, Irlenbusch, Bernd, & Renner, Elke (2002). An experimental bribery game. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 18(2), 428–454.
- Acconcia, Antonio, & Claudia Cantabene (2008). A Big Push To Deter Corruption: Evidence from Italy. *Giornale Degli Economisti E Annali Di Economia* 67 (Anno 121), no. 1: 75–102.
- Acemoglu, Daron (2003). Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics. *Journal of comparative economics*, 31(4), 620–652.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnsnón, & James Robinsón (2003). An African Success Story: Botswana. Dani Rodrik (ed.) *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Ades, Alberto, & Di Tella, Rafael (1999). Rents, competition, and corruption. *The American Economic Review*, 89(4), 982–993.
- Anand, Nikhil (2015). Leaky states: Water audits, ignorance, and the politics of infrastructure. *Public Culture*, 27(2), 305–330.
- Andersen, Thomas Barnebeck, Bentzen, Jeanet, Dalgaard, Ca-Johan, & Selaya, Pablo (2011). Does the internet reduce corruption? Evidence from US states and across countries. *The World Bank Economic Review*, 25(3), 387–417.
- Ansón J, Cadot O, Olarreaga M (2006) Tariff evasion and customs corruption: does pre- shipment inspection help? *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy: Contributions to Economic Analysis and Policy* 5(1): 1–24.
- Armantier, Olivier, & Boly, Amadou (2011). A controlled field experiment on corruption. *European Economic Review*, 55(8), 1072–1082.
- Asibuo, Sam (2001). The role of anti-corruption agency in the struggle against corruption: The case of the serious office in Ghana. *African Administrative Studies*, 56, 1–14.
- Avis, Eric, Ferraz, Claudio, & Finan Frederico (2016). Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians. Working Paper. National Bureau of Economic Research No. 22443.
- Azfar, Omar, & Nelsón, William Robert Jr., (2007). Transparency, wages, and the separation of powers: An experimental analysis of corruption. *Public Choice*, 130 (3–4), 471–493.
- Banerjee A, Green D, Green J, Pande R (2009) Can voters be primed to choose



- better legislators? Evidence from two field experiments in rural India. Working Paper.
- Banerjee, Abhijit, Duflo, Esther, Imbert, Clement, Mathew, Santhosh, & Pande, Rohini. (2016). E-governance, accountability, and leakage in public programs: Experimental evidence from a financial management reform in india (No. w22803). National Bureau of Economic Research.
- Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, Jordan Kyle, Benjamin A Olken, & Sudarno Sumarto (2015). Tangible Information and Citizen Empowerment: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia. *Journal of Political Economy*.
- Barr, Abigail, & Serra, Danila (2009). The effects of externalities and framing on bribery in a petty corruption experiment. *Experimental Economics*, 12(4), 488–503.
- Becker, Gary S., & Stigler, George J. (1974). Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3(1), 1–18.
- Bicchieri, Cristina, and Alexander Funcke (2018). Norm change: Trendsetters and social structure. *Social Research: An International Quarterly* 85.1: 1-21.
- Bjorkman M, Svensson, J (2009) Power to the people: evidence from a randomized field experiment of community-based monitoring in Uganda, *Quarterly Journal of Economics* 124(2): 735–769
- Borcan, Oana, Mikael Lindahl, and Andreea Mitrut (2014). “The Impact of an Unexpected Wage Cut on Corruption: Evidence from a ‘Xeroxed’ Exam.” *Journal of Public Economics* 120: 32–47.
- Brollo, Fernanda (2009). Who is punishing corrupt politicians-voters or the central government. Evidence from the Brazilian anti-corruption program.[online] Available at <http://www.bu.edu/econ/files/2012/11/dp168.pdf>.
- Chan, Hon S., & Gao, Jie (2008). Old wine in new bottles: A county-level case study of anti- corruption reform in the people’s republic of China. *Crime, Law and Social Change*, 49(2), 97–117.
- Charron, Nicholas & Bo Rothstein. (2014). Social trust, quality of government and ethnic diversity: An empirical analysis of 206 regions in Europe, Working Paper Series 2014:20. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.
- Charron, Nicholas, Victor Lapuente, & Paola Annoni. 2019. Measuring quality of government in EU regions across space and time. *Papers in Regional Science*.
- Chêne, Marie. (2017). What works in working with parliaments against corruption? U4 Anti- Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4



Helpdesk Answer 2017:7)

- Collier, Paul (2000). *How to Reduce Corruption*. African Development Bank. Published by Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA.
- Cordis, Adriana S., and Patrick L. Warren (2014). Sunshine as Disinfectant: The Effect of State Freedom of Information Act Laws on Public Corruption. *Journal of Public Economics* 115: 18–36.
- Costas-Pérez, Elena, Solé-Ollé, Albert, & Sorribas-Navarro, Pilar (2012). Corruption scandals, voter information, and accountability. *European Journal of Political Economy*, 28(4), 469- 484.
- Cristina, Bicchieri & Hugo, Mercier (2014). *Norms and Beliefs: How Change Occurs*.
- Dahlström, Carl & Lapuente, Victor (2013). *Organizing Leviathan*. In *The Annual Meeting of the Council for European Studies*, Amsterdam, Netherlands, June (Vol. 25, No. 27).
- Dahlström, Carl & Lapuente, Victor (2017). *Organizing Leviathan*. Cambridge University Press.
- Dahlström, Carl, Lapuente, Victor, & Teorell, Jan (2011). The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*.
- Dahlström, Carl, Lapuente, Victor, & Teorell, Jan (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668.
- Davis, Jennifer (2004). Corruption in public service delivery: Experience from south Asia's water and sanitation sector. *World Development*, 32(1), 53–71.
- DFID & UKAID (2015). *Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How to Address them*. Evidence Paper on Corruption (London: DFID)
- Di Tella Rafael, & Ernesto Schargrotsky (2003). The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. *Journal of Law and Economics* 46 (1): 269–92.
- Disch, Arne, Vigeland, E., Sundet, G., & Gibsón, S. (2009). Anti-corruption approaches: A literature review. *Study*, 2, 2208.
- Djankov, Simeon, La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, & Shleifer, Andrei (2010). Disclosure by politicians. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(2), 179–209.
- Djankov, Simeon, La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, & Shleifer, Andrei (2002). The regulation of entry. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1–37.
- DLP (2018). *Inside the Black Box of Political Will: 10 Years of Findings from the*



- Developmental Leadership Program. Development Leadership Program, Australian Aid.
- Elbahnasawy, Nasr G. (2014). E-government, internet adoption, and corruption: An empirical investigation. *World Development*, 57, 114–126.
- Enikolopov, Ruben, Petrova, Maria, & Sónin, K. (2018). Social media and corruption. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(1), 150-74.
- Ferraz, Claudio, & Finan, Frederico (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 703–45.
- Ferraz, Claudio, & Finan, Frederico (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *The American Economic Review*, 101(4), 1274– 1311
- Fiorino, Nadia, Galli, Emma, & Padovano, Fabio (2015). How long does it take for government decentralization to affect corruption? *Economics of Governance*, 16 (3), 273–305.
- Fisman, Raymond, & Miguel, Edward (2007). Corruption, norms, and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets. *Journal of Political Economy*, 115(6), 1020– 1048.
- Fjeldstad, Odd-Helge (2003). Fighting fiscal corruption: Lessons from the Tanzania revenue authority. *Public Administration and Development*, 23(2), 165–175.
- Foltz, Jeremy D., and Kweku A. Opoku-Agyemang (2015). "Do Higher Salaries Lower Petty Corruption? A Policy Experiment on West Africa's Highways." Working Paper, University of Wisconsin-Madison, Department of Agricultural and Applied Economics.
- Francken, Nathalie (2009) Reducing corruption in public education program in Africa: instruments and capture in Madagascar. LICOS Discussion Paper: 240. University of Leuven, the Netherlands: LICOS Centre for Institutions and Economic Performance.
- Ganie-Rochman, Meuthia, & Achwan, Rochman (2016). Corruption in Indonesia's emerging democracy. *Journal of Developing Societies*, 32(2), 159–177.
- Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blanksón, T., Nickow, A., & Zhang, D. (2018). Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works. *World Development*, 105, 171-188.
- Gerry Mackie (2018) Social Norms Change: Believing Makes It So.
- Gilbert, Jo-Anne, & Sharman, J. C. (2016). Turning a blind eye to bribery: Explaining failures to comply with the international anti-corruption regime. *Political Studies*, 64(1), 74–89.



- Goel, Rajeev K., & Nelsón, Michael A. (2014). Whistleblower laws and exposed corruption in the United States. *Applied Economics*, 46(20), 2331–2341.
- GOPAC. 2013. *Improving Democratic Accountability Globally: A Handbook for Legislators on Congressional Oversight in Presidential Systems*.
- Hanna, Rema, & Shing-Yi Wang (2013). Dishonesty and selection into public service. No. w19649. National Bureau of Economic Research. *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Hasty, Jennifer (2005). The pleasures of corruption: Desire and discipline in Ghanaian political culture. *Cultural Anthropology*, 20(2), 271–301.
- Helliwell, John F., and Haifang Huang (2008). How's your government? International evidence linking good government and well-being, *British Journal of Political Science*, 38(4): 595– 619.
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein (eds). (2012). *Good government: The relevance of political science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holmberg, Sören, Bo Rothstein & Naghmeh Nasiritousi (2009). Quality of government: What you get, *Annual Review of Political Science*, 12: 135–161.
- Huther, Jeff, & Anwar Shah. (2000). *Anti-Corruption Policies and Programs: A work for Evaluation*. Policy Research Working Paper No 2501. Washington, DC: World Bank.
- International Monetary Fund (IMF). (2019). Chapter 2 : Curbing Corruption. *Fiscal Monitor*. Washington, April. IUP. 2001. *The Role of Parliaments in the Fight against Corruption*.
- Jacksón, D. & Salgado Moreno, D. (2016). What Works to curb political corruption? A review of the evidence base. Transparency International.
- Jensen, Nathan M. & Malesky, Edmund J. (2017). Nonstate Actors and Compliance with International Agreements: An Empirical Analysis of the OECD Anti-Bribery Convention. *International Organization*: 1–37.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues, *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2): 220–246.
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Kolstad, Ivar & Odd-Helge Fjeldstad (2006), *Fiscal Decentralization and Corruption: A brief overview of the issues*. U4 Issue 3:2006, CMI, Bergen.
- Kwon, Illoong (2014). Motivation, discretion, and corruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 765–794.
- Lewis-Faupel, S., Y. Neggers, B. Olken, & R. Pande (2016). Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy* 8(3):



258–83.

- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International political science review*, 31(3), 301-322.
- Lio, Mon-Chi, Liu, Meng-Chun, & Ou, Yi-Pey (2011). Can the internet reduce corruption? A cross-country study based on dynamic panel data models. *Government Information Quarterly*, 28(1), 47–53.
- Malesky, Edmund, Schuler, Paul, & Tran, A. N.H. (2012). The Adverse Effects of Sunshine. A Field Experiment on Legislative Transparency in an Authoritarian Assembly. In *Am Polit Sci Rev* 106 (04), pp. 762–786.
- Marquette, H. & Peiffer, C., (2015). Corruption and Collective Action University of Birmingham: Developmental Leadership Program and U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Mathur, Nayanika (2012). Transparent-making documents and the crisis of implementation: A rural employment law and development bureaucracy in India. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 35(2), 167–185.
- Mauro, Paolo (2004). The persistence of corruption and slow economic growth, *IMF staff papers*, 51(1): 1–18.
- Meagher, Patrick (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality. *The Journal of Policy Reform*, 8(1), 69–103.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2018). Seven steps to control of corruption: The road map. *Dædalus*, 147(3), 20-34.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2011). Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned. Norwegian Agency for Development Cooperation.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2013). *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*. Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament. Berlin.
- Mungiu-Pippidi, Alina, & Ramin Dadašov. (2017). When Do Anticorruption Laws Matter? The Evidence on Public Integrity Enabling Contexts. *Crime, Law, and Social Change*, 68, 387- 402.
- Murillo, M. J. (2015). Evaluating the Role of Online Data Availability. the Case of Economic and Institutional Transparency in Sixteen Latin American Nations. In *International Political Science Review* 36 (1), pp. 42–59.
- Muzila, Lindy (2012). *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption (Stolen Asset Recovery (StAR) Series)*: The World Bank Group.
- Norad (2009). *Anticorruption Approaches. a Literature Review*. Norad.
- Oliveros, Virginia (2016). Clientelism, favors, and the personalization of public administration in Argentina. *Comparative Politics*, 48(3), 373–391.



- Olken, Benjamin (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy* 115 (2): 200–49.
- Olken, Benjamin A., & Pande, Rohini (2012). Corruption in developing countries. *Annual Review of Economics*, 4(1), 479–509.
- Ostrom, Elinor (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review* 92 (1): 1-22.
- Peiffer Caryn (2018). Message Received? Experimental Findings on How Messages about Corruption Shape Perceptions.
- Perla, Juan (2016). A Game Theoretic Analysis of the Inter-American Convention Against Corruption. Paper prepared for 2016 OECD Integrity Forum
- Perry, James L., & Wise, Lois Recascino (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373.
- Perssón, A., Rothstein, B. & Teorell, J., (2013). Why anti-corruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26/3, pp. 449–71
- Rauch, James E., & Evans, Peter B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49–71.
- Reinikka R., Svenssón J (2003) The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture. World Bank Policy Research Working Paper Series 3239. Washington, DC: World Bank.
- Rodríguez-Pose, Andrés and Enrique Garcilazo (2015). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, *Regional Studies*, 49(8): 1274-1290.
- Rose-Ackerman, Susan, & Palifka, Bonnie J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Rose-Ackermann, Susan (1978). *Corruption. A study in political economy*. (New York: Academic Press).
- Rothstein, Bo (2011). Anti-Corruption: The Indirect 'Big Bang' Approach in Review of International Political Economy, XVIII. 228-250.
- Rothstein, Bo (2011). Anti-corruption: the indirect big bang approach, *Review of International Political Economy*, 18/2, pp. 228–50
- Rothstein, Bo & Jan Teorell (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions, *Governance*, 21(2): 165–190.
- Ryvkin, Dmitry, & Danila Serra (2015). Is More Competition Always Better? An Experimental Study of Extortionary Corruption. Working Paper, Florida State University and Southern Methodist University.



- Samanni, Marcus and Sören Holmberg (2010). Quality of government makes people happy, Working Paper Series 2010:1. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.
- Schulze, Günther G., & Frank, Björn (2003). Deterrence versus intrinsic motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility. *Economics of Governance*, 4(2), 143–160.
- Serra, Danila (2012). Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment. *Journal of Law Economics & Organization* 28, no. 3: 569–587.
- Shleifer, Andrei, & Vishny, Robert W (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599–617.
- Stapenhurst R. Jacobs K. & Pelizzo R. 2014. Corruption and Legislatures: Meso Level Solutions for a Macro Level Problem.
- Sundell, Anders (2016). Anti-corruption reform—evolution or big bang. Development Dissertation Brief, 8.
- Swamy, Anand, Knack, Stephen, Lee, Young, & Azfar, Omar (2001). Gender and corruption. *Journal of Development Economics*, 64(1), 25–55.
- Teorell, Jan, & Rothstein, Bo (2015). Getting to Sweden, part I: War and malfeasance, 1720– 1850. *Scandinavian Political Studies*, 38(3), 217–237.
- Toye, John, & Moore, Mick (1998). Taxation, corruption and reform. *The European Journal of Development Research*, 10(1), 60–84.
- Treisman, Daniel (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10(1), 211–244.
- UNDP (2014). UNDP Global Anti-Corruption Initiative (GAIN) 2014-2017. United Nations Development Programme (UNDP). New York: United Nations.
- Unió Europea (2014). Investments for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion. Luxembourg: Publications office of the European Union.

UNODC (2004). The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit.

United Nations Office on Drugs and Crime.

Veenhoven, Ruut. 2010. Greater happiness for a greater number, *Journal of Happiness Studies*, 11(5): 605–629.

Véron, René, Glyn Williams, Stuart Corbridge, & Manoj Srivastava (2006). Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India. *Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization* 34, no. 11: 1922–1941.

Welsch, Heinz (2004). Corruption, growth, and the environment: A cross-country analysis, *Environment and Development Economics*, 9(5): 663–693.

World Bank (2000), *Anticorruption in Transition. A contribution to the policy debate*.

Washington, DC: World Bank.

World Bank (2017). *World Development Report*. Washington DC.

World Bank. (1997). *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*.

Washington D.C

World Bank. (2017). *Governance and the Law (executive summary)*. World Development Report. Washington, DC: World Bank Institute.

World Bank/Independent Evaluation Group (2008). *Doing Business: An Independent Evaluation. Taking the Measure of the World Bank-IFC 'Doing Business' Indicators*. Washington DC.

Zipparo, Lisa (1998). Factors which deter public officials from reporting corruption. *Crime, Law and Social Change*, 30(3), 273–287.