

Corrupció i transparència més enllà de les administracions públiques

per Carles Samper Seró



M'agradaria començar la meua participació a Finestra d'Oportunitat tot tractant un tema que últimament està guanyant presència en l'espai mediàtic del nostre país i de l'estat al qual hem de demanar els passaports: la transparència. Tan elevat és l'interès que suscita avui en dia aquest tema, que existeixen multituds de discursos polítics on la paraula transparència apareix repetidament

Entre els cercles de professionals de la comunicació i assessorament polític comença a guanyar importància el fer aparèixer aquesta paraula en totes les aparicions públiques i campanyes publicitàries. Ara bé, quin paradigma de transparència promouen aquests discursos? On s'originen les iniciatives que busquen més transparència?

Si entrem a la pàgina web de [Transparency International](https://www.transparency.org/), l'ONG de referència en aquest àmbit, ens adonarem que "transparència" és un concepte que escapa la limitada definició existent en a les nostres contrades. Aquesta idea es fa extensible a les empreses privades, a les administracions públiques, a l'educació, al món del futbol i a molts altres àmbits.

Aquesta forma de treballar integral i transversal respon al fet que la transparència es tracta més d'un comportament individual que no pas d'un d'extern a les persones. A tall d'exemple, com podem esperar que els ciutadans d'un país estiguem tranquils amb els nostres dirigents polítics si aquests provenen d'elits econòmiques i empresarials en les què es difícil [conèixer qui és propietari de les empreses](#)? Com podem

estar segurs que un cop escollits com a representants del poble [no s'autoadjudicaran concursos](#), si no podem saber que ells estan al capdamunt de les empreses beneficiàries d'aquests?

No pretenc fer aquí una guia sobre què és i què no és la transparència i com l'administració pública ha de gestionar el tema. Si es vol aprendre més sobre transparència, es pot trobar un bon començament a l'article d'en Marc Vilamajó en aquesta mateixa pàgina web (una mostra més de la importància d'aquest tema avui en dia). En aquest article el meu objectiu és fer èmfasi en el treball per la transparència des de fora de les estructures burocràtiques.

A la primera part explicaré perquè les citades estructures no són (ni han de ser) la pedra de toc del treball per la transparència. En segon lloc parlaré del camí que s'està seguint a Catalunya per millorar la percepció ciutadana de les estructures estatals. Per acabar, descriuré el camí que considero que ha de seguir la societat catalana per a, en un futur, poder disposar d'un estat en què la percepció general sigui de més transparència i menys corrupció.

Burocràcia i transparència

Tal i com he comentat a la introducció, en aquesta secció intentaré explicar els motius pels quals considero que les estructures administratives no poden ser les garants de la transparència. Tot i això, abans de començar m'agradaria fer una distinció entre diferents termes que existeixen en el debat, amb l'objectiu d'evitar que transparència acabi convertint-se en un calaix sense fons; una paraula on acabin caient tants significats que la discussió sobre el terme quedi inoperativa.

Aquesta voluntat de separar conceptes és una conseqüència de la importància que aquesta discussió està guanyant en el debat públic, tal com he dit abans i (com a mostra no significativa) que explica per què dos dels primers articles de Finestra d'Oportunitat discuteixen sobre aquest tema.

Sempre que sorgeixen debats públics nous existeix el risc de barrejar categories i definicions. En el cas de la transparència, voldria diferenciar-ho de dues idees que estan relacionades amb aquest concepte però que no en formen part com a tal. El primer d'aquests conceptes és la corrupció. Aquesta consisteix en l'ús de recursos públics per a benefici privat.

Aquesta definició parla de recursos per raó que corrupció també pot ser cuinar un concurs públic aprofitant una posició de poder, o pot ser la creació d'un determinat impost que dificulti molt la competència a un sector econòmic proper als òrgans decisoris, o pot ser l'apropiació indeguda de fons públics.

Com a segon element en joc ens trobem amb el que en anglès s'anomena *accountability*. Tots aquells que tenen un domini prou bo de l'anglès i coneixen el significat d'aquesta paraula saben la quantitat de comentaris burlescos que genera la seva traducció. Els tertulians televisius, aquests bidells de l'opinió

pública, s'omplen la boca tot parlant de la impossibilitat de traducció d'aquest terme al nostre idioma (i el mateix fan amb el castellà). De fet, en anglès mateix, aquest concepte [no genera consens](#).

Em sap greu haver de dir a tots aquests tertulians que sí que podem trobar una expressió que tradueix de forma molt acurada aquest concepte: passar comptes. Sé que pot no ser molt important, però vull destacar que no es tracta d'un tret cultural. No estem genèticament o social més destinats a patir més les conseqüències d'una mala classe política que d'altres pobles.

Quan es parla de l'existència d'un elevat grau d'*accountability*, es vol dir que existeixen molts mecanismes, formals i informals, i una voluntat d'atribució de responsabilitats molt clara. Per tant, quan una administració duu a terme alguna acció que es converteix en un escàndol públic, aquests mecanismes entren en funcionament i es depuren les responsabilitats.

Finalment hi ha el tercer concepte, la transparència en si, entesa com a accés a la informació. El pensament que domina és que com més informació hi hagi disponible, més transparent serà el procés polític i més hi confiarà la gent. De fet, quan es parla d'una llei de transparència, normalment es parla d'una llei d'accés a la informació, tot afegint alguna incompatibilitat entre càrrecs.

Així doncs, podem dir que els tres conceptes estan relacionats entre si. Per una banda l'accés a la informació acostuma a ser un pas previ a passar comptes, ja que disposant d'aquestes de vegades hom pot trobar-se amb irregularitats, tant pressupostàries com de mals usos dels recursos públics. El concepte restant, la corrupció, és l'objecte que es pretén eliminar com a conseqüència d'un alt grau de transparència i d'un refinat sistema de rendiment de comptes.

L'esbós resultant d'aquestes definicions és el punt de partida per a explicar per què les institucions no han de ser les principals responsables de la transparència. Donat que estem referint-nos a transparència en el sector públic, no podem menystenir els desincentius a un comportament honrat causat per tenir en una mateixa figura al vigilant i al vigilat.

Allargant la metàfora, seria com donar les gallines al llop perquè les vigilés. Cap pastor que estigués fent un bon ús del seu seny tindria una ocurrència d'aquest tipus. És important que aquest punt el tinguem present quan s'enceti el debat sobre quins *checks and balances* han d'existir en les institucions del futur estat català. L'accés obert a la informació l'hem de demanar, però no pot ser la nostra única exigència com a ciutadans.

De fet, quan l'administració parla de publicar informació estatal, no ens està necessàriament garantint un govern més honest. [En aquest article](#), es parla del poc efecte que causa la publicació d'informació *per se*. A l'article, l'autor menciona dos punts que jo trobo molt importants. Per una banda diu que publicar una quantitat ingent d'informació pot resultar en una forma més efectiva d'ocultar les males pràctiques.

D'altra banda poca gent acaba finalment analitzant de forma sistemàtica tota aquesta informació. Petites associacions ciutadanes, estudiants o professors universitaris o algun que altre aturat amb molt de temps

(entre els què m'incloc) i algun mitjà de comunicació amb voluntat de trobar una bona notícia solen ser els que es dediquen a remenar tota aquesta informació.

Per a [Roger Senserrich](#), aquesta forma de control no suposa altra cosa que una dispersió de diferents actors que podrien actuar com a contrapès. És en aquesta observació és on podem trobar, segons el meu criteri, el moll de l'os que explicaré a partir d'ara, tot lligant-ho amb les línies de treball que es comencen a veure a Catalunya i que treballen per a una major transparència.

Catalunya i transparència

Per mi, aquesta dispersió o desagregació d'actors suposa un fort element de cara a aconseguir tenir un sistema polític més entès per la població i en el què el conjunt de la gent confiï més. Tot i que hem d'evitar presentar la transparència com la solució a la falta de confiança dels ciutadans en les institucions públiques i en les classes dirigents, ja que aquesta no hi està directament relacionada; en canvi la dispersió dels actors que controlen la informació pública sí que pot millorar la confiança.

Com en tot debat, és primordial entendre quines són les contrapartides i en aquest sentit podem trobar diferents veus com ara la d'[Ivan Krastev](#), on en una molt bona conferència ens alerta d'alguns dels problemes que poden generar els debats on la postura que s'exigeix per part de la ciutadania és la "transparència absoluta", sense tenir molt clar què significa a la pràctica.



Ivan Krastev. Font: [Blick Online](#).

La seva no és una postura conservadora en contra de la transparència, com podria ser la de molts polítics i alts funcionaris que consideren les estructures administratives un vedat de caça particular. La postura que

aquest polític búlgar presenta, entenc jo, ens demana reflexionar sobre quins han de ser els objectius de la transparència ja que, si no, es pot convertir en un esforç en va.

Un dels punts que comenta, i que segurament molta gent hi estarà d'acord, és que potser una pressió excessiva pot no donar prou llibertat de moviments a certs càrrecs públics com per a poder discutir obertament i sense represàlies sobre qualsevol tema que concerneixi l'agenda política d'un país.

Puc entendre que si aquesta "excessiva pressió" s'exercís incentivaria els polítics a ser més coherents amb el seu programa electoral. Tot i que no ho considero pas dolent i, fins i tot, trobo que una major recompensa a aquells polítics fidels amb el seu programa forçaria un canvi cap a uns programes electorals més simples i més fàcils d'assolir.

Tanmateix, per a què l'accés a la informació no acabi transformant-se en un clarobscur mosaic de dades on s'amaguin diferents mecanismes d'enginyeria comptable, fa falta que els actors dedicats a controlar aquestes dades no estiguin exclusivament dedicats a aquesta tasca. Han d'estar interessats en alguna cosa més enllà de la transparència per si mateixa.

Aquí és on recupero la idea de la dispersió dels actors. Trobo que, si existeix una multitud d'actors amb interessos en diferents àmbits de les polítiques públiques, aquests funcionaran com a control. Una primera objecció a aquesta visió és la desigualtat de mida i recursos entre una petita associació de ciutadans voluntaris, moltes vegades sense prou recursos ni coneixements, i una administració plena de funcionaris experts en seguir les lleis al peu de la lletra.

Fa temps que l'argument de la mida organitzativa està perdent importància o, per ser més acurats, les TIC estan facilitant moltíssim que els ciutadans puguin trobar altres persones que comparteixen les mateixes inquietuds i preocupacions, fent així possible una nova forma de realitzar pressió.

Així doncs, diferents associacions locals amb interessos tant diversos com poden ser la sostenibilitat, l'ajut a persones en risc d'exclusió social o la formació per a adults acaben trobant un espai comú en una exigència de transparència per part de l'administració pública de forma que es puguin alliberar més recursos per a l'ús en els respectius àmbits d'aquestes associacions.

A Catalunya, i en especial a Barcelona, tenim un molt bon exemple de compartir recursos i d'aconseguir fer pressió en pro d'uns interessos: el [Consell de Joventut de Barcelona](#). Aquest és una agrupació de diferents organitzacions integrades per gent menor de 35 anys que treballen per a fer pressió sobre polítiques de joventut i intentar portar al capdamunt de l'agenda política un bon plantejament del rol dels joves dins la nostra societat.

El CJB funciona gairebé de la mà amb el [CRAJ](#) (de fet comparteixen emplaçament), el qual també aporta una bona dosi de formació no reglada als membres de les diferents associacions que en formen part. Ja sigui a

través de reunions, cursos o butlletins informatius, ens trobem amb una important feina de formació i conscienciació de multitud de ciutadans que probablement acaben sent líders dins dels seus àmbits.

Aquesta formació/educació no reglada (o no formal) pot veure els seus fruits en temes com la sostenibilitat mediambiental. Totes dues institucions dediquen molts esforços a donar consells i explicar tècniques i trucs per a què les diferents associacions siguin més sostenibles. Els resultats són molt positius tant a nivell de conscienciació com a nivell d'estalvi de recursos naturals i energètics.

Així doncs, la transparència pública és un element que també s'hauria d'explicar a tots els membres de les associacions (juvenils). Avui en dia els joves s'han abocat més fortament en els projectes compartits: blocs, associacions, diaris digitals i un llarg etcètera. La situació econòmica actual ha servit com a detonant per a una cerca de més elements comuns.



Logo del CRAJ.

Tots aquests *outsiders* (m'incloc), com es comença a anomenar als [ciutadans sense drets conseqüència de la forta vinculació dels drets a la cotització laboral](#), tenen un gran interès en controlar les polítiques públiques i, és més, disposen de molt de temps. La conscienciació de la necessitat d'un control ciutadà per a poder gaudir d'una transparència política efectiva ha de tenir com a mirall la sostenibilitat mediambiental.

Les associacions ja estan exercint una important tasca, tot i què en l'egoisme propi dels que escrivim articles d'opinió, encara poden anar més lluny. Millorant certes pràctiques que ja tenen, com la publicació dels seus pressupostos, tot realitzant-los d'una forma més detallada, podríem millorar les competències de tractament d'informació pressupostària d'una part de la ciutadania catalana.

No podem esperar que aquestes associacions, com a afegitó de les seves tasques, realitzin el control de tota la informació pública. Ara bé, si els seus membres prenen la responsabilitat i el compromís de treballar de forma transparent (com ja fan moltíssimes d'aquestes persones), sempre informant amb molt de detall en l'ús dels recursos, això genera una bona pràctica que després aquestes mateixes persones faran extensiva a altres àmbits, fins i tot a la política de partit, en el cas que formin part d'alguna formació.

A més, si s'aconsegueix conscienciar de forma encara més activa del que ja ho estan moltes d'aquestes associacions, també creixeran l'exigència i la competència dins de la mateixa classe política. Tenir una part substancial de ciutadans formats i implicats amb ràpida connexió entre ells ha de desembocar en una major transparència.

Aquest associacionisme del jovent català, que està creixent com a referent europeu, està servint per a dotar d'eines molts membres de diverses associacions. Sóc conscient que aquest mecanisme té les seves limitacions, començant per la falta de recursos i acabant pel nombre limitat de persones a qui s'arriba. Tot i així sóc bastant optimista pel que fa a l'impacte que pot tenir en la societat, i no només en el grup de ciutadans que participa activament en aquestes associacions.

El procés cap a la transparència

La majoria dels lectors ja us haureu adonat que he començat a avançar esdeveniments en l'apartat anterior, però això es deu al fet que no he pogut evitar presentar la feina que ja fan moltes associacions i ciutadans amb el camí que considero que s'ha de seguir. De fet, com he comentat, ja existeixen moltes iniciatives catalanes en aquesta direcció (per exemple [Cafè amb Llet](#) o la Plataforma Auditoria Ciutadana del Deute).

Trobo molt positiu el camí que l'associacionisme català està prenent, i en aquest sentit sóc força entusiasta tot i ser conscient que no és la panacea. Tanmateix, crec que s'ha d'impulsar i seguir progressant per aquest camí. Intentar fer extensiva l'educació no formal en l'àmbit de l'accés i anàlisi de la informació pública és un pas molt important.

Ara mateix, en el context de crisi econòmica en què ens trobem, això guanya un especial interès. No tan sols per a destapar casos de corrupció, sinó també per a poder proposar alternatives racionals a la distribució dels pressupostos públics. Està mol bé discutir sobre la utilitat o inutilitat del pressupost de defensa o del de representació exterior, però si disposéssim d'una anàlisi rigorosa d'aquesta informació podríem descobrir moltes despeses que, ni de bon tros, serien considerades necessàries per una majoria de la població.

Hem de treballar per deixar de banda la fal·làcia que, quan es gestiona un pressupost gran 600.000€ no són res. Proporcionalment, aquests diners, poden ser insignificants però la quantitat de projectes que es poden dur a terme amb ells representen un cost d'oportunitat massa gran perquè no ens en preocupem .

Entenc que pot resultar complicat, que és laboriós i que generalment no sol ser una feina gratificant. Ara bé, a tall d'exemple, en els meus propers articles aniré traient una anàlisi temptativa dels pressupostos públics d'algunes de les institucions més importants del país: les universitats públiques.

Ja us avanço que des d'un començament seran unes anàlisis una mica tedioses, amb molt de número pel mig. Ara bé, des del Capítol 1 dels pressupostos ja comencen a aparèixer xifres que resulten, si més no, curioses a la vista de l'analista no experimentat (en aquest cas, jo).

Amb l'anàlisi dels pressupostos públics tinc la intenció de demostrar dues coses: el camí que hem de començar a seguir per a poder gestionar millor el nostre sistema polític i que no es requereixen grans habilitats a l'hora de començar a "auditar" l'activitat pública.

Quan construïm un país, no hem de pensar solament en institucions i en grans infraestructures. Un estat no deixa de ser una associació ciutadana amb uns objectius comuns, per vagues que siguin. Això vol dir que aquesta massa viva no pot esperar ser sostinguda per una estàtica administració; una societat és una idea dinàmica, que evoluciona i, com a tal, nosaltres hem de contribuir tot movent-nos en la direcció que a ens agradaria.

No pensem únicament en objectius, pensem també en processos i camins, en vies i direccions; en definitiva, en qualsevol concepte dinàmic que impliqui que les parts aportin la seva petita part al conjunt. No hem de fer aportacions acrítiques, no cal que seguim líders; si actuem com ens agradaria que actuessin els líders, generem precedents i exemples.

Imatge de portada: [Pakistan Today](#).



Carles Samper Seró

Tarragona, 1987. Llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Autònoma de Barcelona i màster en Recerca per la Universitat Pompeu Fabra, ha treballat principalment en el sector de la recerca i en la gestió de projectes europeus de joventut. Els seus interessos principals són les percepcions democràtiques i les tècniques d'investigació qualitativa i quantitativa en la seva aplicació en l'àmbit de l'anàlisi i la planificació socials.