

## LA PREVENCIÓN INSTITUCIONAL DE LA CORRUPCIÓN. ESTRATEGIAS DE GESTIÓN

LARA BAENA GARCÍA  
*Consultora de la Dirección de Prevención  
de la Oficina Antifraude de Cataluña*

Durante los últimos años, son muchas las personas que después de un curso o de una conferencia, se han acercado a la Dirección de Prevención de la Oficina Antifraude de Cataluña para preguntarnos «¿qué podemos hacer desde las instituciones públicas para evitar los riesgos de corrupción?» o «¿por dónde empezamos?». Este artículo pretende dar respuesta a cuestiones como estas. Se dirige especialmente a aquellas organizaciones del sector público que quieren salir de formas de actuación meramente reactivas ante los casos de corrupción, adoptar una actitud proactiva ante estos riesgos y comprometerse a fortalecer su integridad institucional.

Sin embargo, tanto las premisas sobre las que se sustenta el planteamiento que aquí leeréis como las líneas de actuación y herramientas que se proponen son perfectamente aplicables —con algunas adecuaciones— a las organizaciones del sector privado, con ánimo de lucro o sin él. En estos casos, las referencias que a lo largo de este artículo se hacen a la ética profesional pública deberían transponerse a la deontología profesional y la responsabilidad social corporativa de cada organización, según el contexto.

Hay que advertir, además, que la aproximación a la prevención de la corrupción que se hace en las páginas siguientes es exclusivamente institucional. Se centra en lo que pueden hacer las organizaciones públicas porque está a su alcance o en su área de influencia, y deja de lado aspectos clave que sería importantísimo modificar desde el punto de vista de la lucha contra la corrupción y que evidentemente las afectan, pero que no están en su área de gestión (por ejemplo, el ordenamiento jurídico o el funcionamiento de los órganos de control externo o de los órganos judiciales, pero podríamos mencionar muchos

más). Hecha esta advertencia previa, antes de abordar el tema de cómo se puede prevenir la corrupción, creo que vale la pena responder a la pregunta que a menudo sentimos cuestionando si efectivamente la corrupción se puede prevenir.

## 1. ¿SE PUEDE PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS?

En los últimos años, la corrupción ha alcanzado una visibilidad, e incluso me atrevería a decir un protagonismo, en la vida pública que pocos hubiéramos osado predecir hace solo una década. La crónica de los casos que han salido a la luz, sumada a la opinión o la valoración de estos casos, ha provisto los medios de comunicación de material suficiente para llenar diariamente innumerables páginas en periódicos y revistas, así como horas y horas de informativos, entrevistas y tertulias en las parrillas televisivas y radiofónicas. Este aluvión mediático ha generalizado la preocupación por este fenómeno entre la ciudadanía<sup>1</sup>, y ha encendido el debate en la calle y en las redes sociales.

Era cuestión de tiempo, por tanto, que esta preocupación se acabara trasladando de la vida cotidiana a la agenda pública en forma, primero, de manifestaciones más o menos enérgicas contra la «lacría de la corrupción» y, después, de presentación pública de medidas diversas y planes anticorrupción. El problema es que, mientras tanto, siguen apareciendo nuevos casos de corrupción, la resolución de los ya antiguos se eterniza, la percepción social de impunidad se incrementa y el discurso de las diversas autoridades públicas varía muy poco.

En este contexto, nos hemos acostumbrado también a oír o leer todo tipo de análisis, opiniones, críticas e incluso «recetas» de solución, más o menos elaboradas o improvisadas por autoridades públicas y profesionales de las disciplinas más diversas (el derecho, la economía, la ciencia política y la sociología, el periodismo, etc.), pero también representantes de la sociedad civil organizada e, incluso, ciudadanos de a pie. Y desgraciadamente, entre estas voces, nunca faltan las de aquellos que afirman que la corrupción es un fenómeno universal, consustancial a la naturaleza humana, y, por tanto, concluyen —a veces explícitamente, a veces implícitamente— que no hay nada que hacer porque siempre habrá corrupción.

No podemos refutar el argumento de la universalidad: se han producido casos de corrupción a lo largo de toda la historia, en todos los ámbitos geográficos del mundo y en todo tipo de regímenes políticos. Y es igualmente indiscutible su vinculación a la naturaleza humana: donde no hay personas, está claro que no puede haber corrupción. Pero deducir de estas premisas que la

---

<sup>1</sup> Solo hay que observar la evolución de la preocupación ciudadana por la corrupción entre los barómetros del CIS de 2007 y 2015, o ver los datos de la encuesta 2014 de percepción de la corrupción publicada por la Oficina Antifraude de Cataluña.

corrupción es inevitable, no solo es un falso silogismo; cada vez que se hace esta afirmación estamos proporcionando argumentos para el conformismo con el *statu quo* actual y para el pesimismo respecto al futuro de la cosa pública.

Pero antes de abordar la argumentación de si es o no es posible prevenir la corrupción, es indispensable aclarar el término, dado que en la vida cotidiana a menudo empleamos *corrupción* como sinónimo de *fraude* o de *ilegalidad*, pero a efectos de lo aquí discutiremos conviene ser un poco más precisos. Las definiciones más ampliamente aceptadas coinciden en que todo acto de corrupción constituye *un abuso de la posición o cargo profesional en beneficio privado*<sup>2</sup>. En el caso de la corrupción pública, que es la que aquí nos ocupa, la posición profesional puede ser un cargo representativo (por ejemplo, un electo en un pleno municipal), de designación política (como un director general de una consejería de la Generalitat) o bien un puesto de trabajo ocupado por un empleado público, sea funcionario, laboral o eventual. A las personas que ocupan estos cargos, a los que en adelante me referiré genéricamente como *servidores públicos*, al ser elegidas, nombradas o contratadas se les otorgan unos recursos públicos (materiales, humanos y económicos) y una capacidad de decisión (mayor o menor en función de la ubicación jerárquica) y se espera de ellas que los empleen para alcanzar los fines previstos en las respectivas posiciones respetando los principios, los valores y las normas que recoge el ordenamiento jurídico. Pero cuando un servidor público actúa (o bien deja de actuar) contraviniendo sus responsabilidades profesionales con el fin de obtener un beneficio privado, entonces hablamos de un acto de corrupción.

Volvamos ahora a la pregunta inicial. ¿Es inevitable que estas personas abusen de esta capacidad de decisión y de estos recursos en beneficio privado? La experiencia nos dice que no: diariamente, miles de servidores públicos llevan a cabo sus funciones con la más estricta observancia de la ley y la ética profesional pública. Lo que sí es inevitable, valga la redundancia, es que allí donde hay capacidad de decisión y recursos públicos haya riesgo de que alguien abuse de esa posición en beneficio particular. Y con esta palabra, *riesgo*, cambiamos por completo nuestra forma de acercarnos al fenómeno de la corrupción: abandonamos el conformismo y la mera reacción ante los casos que sacuden

---

<sup>2</sup> El debate académico sobre este término ha sido intenso y expertos de diferentes disciplinas —el derecho, la economía, la ciencia política, la antropología, la psicología, etc.— ponen énfasis en matices diferentes. En la práctica, las instituciones con más recorrido en la lucha contra la corrupción usan definiciones muy similares a la que se citan aquí y que ha adoptado la Oficina Antifraude de Cataluña. El Banco Mundial y la OCDE, por citar dos de las instituciones más activas, definen este fenómeno como «el abuso del cargo público en beneficio privado» (<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>), el primero, y como «mal uso, activo o pasivo, de los poderes de los servidores públicos (nombrados o electos) para obtener beneficios financieros o de otro tipo» (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773>), el segundo. La ONG Transparencia Internacional, en cambio, asume una definición no restringida al sector público y explica la corrupción como un «mal uso del poder encomendado/confiado para obtener ganancias privadas» ([http://www.transparency.org/whowareorganisation/faqs\\_on\\_corruption2/](http://www.transparency.org/whowareorganisation/faqs_on_corruption2/)).

nuestras instituciones públicas para abordar el problema desde la prevención y la gestión de riesgos.

## 2. LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN: UN ENFOQUE PREVENTIVO

¿Qué implica la prevención? Conlleva asumir que siempre hay riesgos pero que como tales se pueden gestionar, y esta es la vertiente constructiva de este enfoque. Esta aproximación no es nueva; ya hace décadas que organizaciones públicas y privadas gestionan, por ejemplo, riesgos laborales. Asumen, continuando con el ejemplo, que en cualquier centro de trabajo existe el riesgo de que se produzca un incendio. Una vez asumido que este riesgo se puede producir, se identifica la probabilidad de que suceda y se toman medidas para reducir la probabilidad (se prohíbe fumar; se revisan con regularidad los sistemas eléctricos; se emplean materiales ignífugos, etc.). Pero no se detienen aquí; también se preparan por si el riesgo se llega a producir y se prende fuego, por lo que se planifican acciones para reducir la gravedad de las potenciales consecuencias de aquel riesgo (sensores de humo para una rápida identificación, extintores para apagar el fuego; formación al personal para evacuar con rapidez el centro de trabajo y con el menor número de heridos posible, etc.).

Prevenir, por tanto, no quiere decir «pensar siempre mal», como algunas personas comentan cuando empiezan a oír hablar de riesgos. Quiere decir, en primer lugar, aceptar que el riesgo es posible; en segundo lugar, actuar para reducir la probabilidad de que ocurra (gestión preventiva) y, por último, planificar qué vamos a hacer, si se llega a producir, para reducir la gravedad de las consecuencias (gestión contingente).

Volviendo, pues, a las instituciones públicas, asumir la visión preventiva significa aceptar que *todas*, absolutamente todas, *las funciones públicas son intrínsecamente vulnerables a los riesgos de corrupción*. Cuando, desde un ente público, se regula un aspecto concreto de la vida social o económica de una sociedad, hay riesgos de corrupción; cuando se fomenta una actividad de interés general con subvenciones, premios, becas, etc., existen riesgos de corrupción; cuando se compran o se contratan bienes o servicios, hay riesgos de corrupción; cuando se otorgan licencias, autorizaciones, permisos, existen riesgos de corrupción; cuando se realizan controles o inspecciones administrativas, hay riesgos de corrupción; cuando se sanciona una actuación determinada, existen riesgos de corrupción. El reto para cada organización pública será, por tanto, identificar cuáles son los riesgos de corrupción más relevantes dada la naturaleza de sus funciones<sup>3</sup> y empezar a gestionarlos en función de la probabilidad de que se produzcan y de la gravedad de sus consecuencias si se llegan a producir.

---

<sup>3</sup> Evidentemente no serán iguales los riesgos, por poner ejemplos bien diferentes, del cuerpo de agentes rurales, de un centro de investigación de una universidad pública, de un órgano judicial o de un ayuntamiento.

### 3. ¿ES SUFICIENTE CON LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN?

Pero, ¿basta con gestionar estos riesgos de corrupción para garantizar la integridad institucional de una organización pública? ¿Qué pasa con aquellas conductas que se pueden producir dentro de una institución que no son actos de corrupción —no son abusos de la posición pública en beneficio privado—, pero sí son contrarios a la norma o a los principios y los valores que la inspiran? ¿Y qué pasa con aquellos pequeñísimos abusos de la posición pública en beneficio privado, lo que la mayoría de las personas consideran «simples malas praxis» o conductas impropias de un servidor público y que, dado el escaso perjuicio que implican, no tienen respuesta sancionadora reglada, pero evidentemente sí tienen impacto en las organizaciones donde se producen, sobre todo si se «normalizan»?

Estas preguntas pretenden enfatizar que los riesgos de corrupción son solo una parte, un subconjunto de los riesgos para la integridad de las instituciones públicas. O, dicho de otro modo, que el verdadero objetivo que desde los entes públicos deberíamos perseguir es la integridad institucional. Las organizaciones íntegras son aquellas que pueden garantizar a la ciudadanía que emplean sus potestades y recursos para los fines para los que fueron creadas. Son las que pueden ser transparentes, pueden rendir cuentas de los resultados alcanzados y de cómo lo han hecho. Son las que acaban ganándose la credibilidad ciudadana y contribuyen a la buena gobernanza de un país.

Así, si estamos de acuerdo en que el objetivo último es, de hecho, fomentar la integridad en el seno de las instituciones públicas, las herramientas de prevención son entonces tan solo un medio. Y, pese a ser importantísimas, por sí solas resultan insuficientes. La explicación es sencilla: estas herramientas tienen efectos disuasorios respecto al comportamiento corrupto, ilegal o simplemente impropio de un servidor público, pero se requiere algo más que la disuasión para favorecer la conducta íntegra de las personas que forman una organización.

Por ello, abordar la prevención de los riesgos de conductas corruptas, ilegales o impropias (en suma, los riesgos para la integridad) de manera aislada tendrá un impacto real escaso si no se trabaja conjuntamente con todos los demás elementos que son claves para la integridad de un ente público. Es necesario, pues, entender cómo encaja la prevención de los riesgos para la integridad institucional dentro de todo el sistema de integridad de una organización.

### 4. GESTIONAR LA INTEGRIDAD: EL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

¿Qué hace que en un mismo país, en un mismo momento de la historia, con un mismo marco normativo y con una misma cultura ética ciudadana haya organizaciones más íntegras que otras? ¿Qué es lo que hacen mejor? Instituciones con larga trayectoria en el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción lo explican de diversas maneras. La OCDE lo conceptualiza a tra-

vés de lo que llama *marco de la integridad de las instituciones públicas*<sup>4</sup>; el Bureau Integriteitsbeoordening Openbare Sector (BIOS) u Oficina Nacional de Integridad Neerlandesa lo explica con su versión de una infraestructura de la integridad<sup>5</sup>, y la Independent Commission Against Corruption (ICAC) of New South Wales, en Australia<sup>6</sup>, dibuja un modelo de círculos concéntricos para la gestión de la integridad. Estos ejemplos, y otros modelos, aunque gráficamente diversos y con énfasis diferentes, identifican en esencia elementos clave muy similares sobre los que hay que trabajar para fomentar la integridad en una organización y luchar contra la corrupción.

La Oficina Antifraude de Cataluña coincide con la mayoría de los elementos nucleares de los modelos antes mencionados, pero los adapta y los articula en un modelo que denomina el *sistema de integridad institucional*. Se trata de un modelo que establece las grandes líneas estratégicas de actuación que debe considerar toda organización que quiera fomentar la integridad, identifica las áreas de trabajo concretas y aporta un abanico de herramientas para que las instituciones públicas, en función de sus características y diagnóstico, elijan y pongan en marcha las más adecuadas en cada caso.

El sistema de integridad institucional identifica que todas las organizaciones públicas con un alto nivel de integridad institucional trabajan, formal o informalmente —a veces incluso sin ser conscientes de ello—, las tres líneas estratégicas siguientes:

### *Las tres líneas estratégicas o ejes de actuación*

#### 1. Cultura ética organizativa

- **Objetivo:** gestionar la cultura ética organizativa para asegurar que las pautas y orientaciones, formales e informales, que guían la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones están alineadas con los principios y valores de la ética profesional pública.
- **Áreas de trabajo:** 1) principios y valores éticos organizativos, 2) liderazgo ético institucional.
- **Virtudes organizativas:** claridad, «debatibilidad» y congruencia.

#### 2. Profesionalidad en su gestión pública

- **Objetivo:** garantizar la eficiencia y la legalidad en la gestión pública de la institución para asegurarse de que alcanza los fines para los que fue creada.
- **Áreas de trabajo:** 1) profesionalidad en la gestión de las funciones y servicios públicos que ofrece a la ciudadanía y 2) profesionalidad en la organización y gestión de sus recursos humanos.
- **Virtudes organizativas:** viabilidad y apoyo de la conducta ética en la operativa institucional.

<sup>4</sup> Para saber más sobre su *integrity framework*, consúltese <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework> y, en particular, sus publicaciones *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment* (2005) y *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* (2009).

<sup>5</sup> El BIOS es una oficina con tareas exclusivamente preventivas y su web institucional ofrece herramientas interesantes. Véase: [http://www.integriteitoverheid.nl/fi\\_admin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Tekst\\_Integrity\\_Infrastructure.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fi_admin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Tekst_Integrity_Infrastructure.pdf)

<sup>6</sup> Muy recomendable la visita al web del ICAC <http://www.icac.nsw.gov.au/>. En cuanto al modelo arriba citado, se resume brevemente en el folleto: [http://www.icac.nsw.gov.au/component/docman/doc\\_download/1332-the-first-four-steps](http://www.icac.nsw.gov.au/component/docman/doc_download/1332-the-first-four-steps)

### 3. Prevención de riesgos para la integridad

- **Objetivo:** reducir la probabilidad de que los riesgos para la integridad de la institución desemboquen en conductas ilegales, abusos de la posición pública en beneficio privado y otras conductas impropias; y si se llegan a producir, reducir la gravedad de sus consecuencias.
- **Áreas de trabajo:** 1) análisis de los riesgos para la integridad institucional y diseño de planes prevención, 2) instrumentos de detección y respuesta.
- **Virtudes organizativas:** transparencia y sancionabilidad.

#### 4.1. PRIMERA LÍNEA ESTRATÉGICA: GESTIONAR LA CULTURA ÉTICA DE LA ORGANIZACIÓN

Las políticas y los procedimientos de una institución pública definen cómo se quieren hacer las cosas en esa organización. Pero es la cultura organizativa la que acaba determinando la forma en que realmente se llevan a cabo: qué normas o estándares de conducta se obedecen, cuáles se tuercen o se adaptan y cuáles se ignoran. Popularmente, este concepto se acaba explicando como «la forma como se hacen las cosas en “esta casa”».

Cuando una persona entra en una organización, una de las primeras cosas que hace durante su proceso de adaptación es identificar estas normas, formales e informales, que regulan efectivamente la conducta para poder integrarse en el grupo de trabajo al que se acaba de incorporar. La necesidad de encajar en ella la «presiona» para que se adhiera a los estándares de comportamiento existentes y se comporte de la misma manera que el grupo donde debe encajar. Es por ello que la cultura organizativa tiene un peso específico tan importante en el fomento de la integridad institucional: porque tiene efectos directos sobre cómo actúan diariamente y toman decisiones todas las personas que forman parte de ella.

¿Qué pasa cuando la cultura organizativa se aleja de los principios y los valores que nuestro ordenamiento jurídico establece para la actuación de las personas que ocupan cargos o empleos públicos y a los que en estas páginas me refero como «ética profesional pública»? Cuando la cultura ética de una organización tolera —o en ocasiones incluso recompensa— comportamientos impropios de un servidor público, abusos de la posición en beneficio privado o transgresiones de la legalidad, entonces es más probable que estas conductas se vuelvan a producir. Y si no se identifican y detienen, es cuestión de tiempo que se «normalicen» y se consoliden en la cultura organizativa. En este contexto, una persona con un fuerte sentido de la ética pública que se incorpore a esta organización puede intentar cambiar tal conducta, pero si no lo consigue, no tendrá más remedio que adaptarse a esta «forma de proceder» o, antes o después, acabará marchándose (voluntaria o involuntariamente). Y en este proceso de adaptación o bien de salida se producirán, sin duda, muchos conflictos organizativos y personales.

Si, en cambio, la cultura de esta organización alienta y recompensa el cumplimiento de las normas y los procedimientos y la aplicación de los estándares éticos profesionales más elevados, entonces es mucho más difícil que se pro-



duzcan las transgresiones antes mencionadas. Aunque la ética individual de las personas que se incorporen a estas organizaciones sea contraria a la ética profesional pública, se verán compelidas a adaptarse a los elevados estándares de conducta imperantes o acabarán marchándose.

Por eso es estratégico empezar a gestionar la cultura ética de una organización: es una herramienta económica pero muy potente para el fomento de la integridad<sup>7</sup>. Es la vía para establecer claramente el comportamiento que la institución espera de cualquiera de sus servidores públicos.

El primer paso es, por tanto, detectar qué estándares éticos rigen la cultura organizativa y evaluar hasta qué punto encajan o se desvían de la ética profesional pública. Este diagnóstico deberá evaluar como mínimo los aspectos que se relacionan a continuación:

1. Sobre los *principios y valores éticos de la institución*:

a) *Claridad*. ¿Están explicados de modo que todas las personas que forman parte de ella tengan claros los estándares de conducta esperados en el ejercicio de sus responsabilidades públicas?

b) *Congruencia*. ¿Los principios y los valores que realmente guían el comportamiento y las decisiones de las personas que forman parte de la organización coinciden con los principios y los valores generales de la ética profesional pública?

c) *Comunicación y asimilación*. ¿Se han comunicado a todas las personas que forman parte de la organización? ¿Forman parte de la formación inicial para cualquier persona que se incorpora a la institución?

d) *Transferencia al nivel de responsabilidad individual*. ¿Se ha facilitado algún instrumento para que cada una de ellas reflexione sobre cómo se aplican estos principios y valores genéricamente redactados a sus funciones y responsabilidades concretas?

e) *Asesoramiento*. ¿Existe alguna vía o instrumento para que, en caso de que surjan dudas o dilemas éticos, los empleados puedan plantearlos y aclararlos de manera abierta y sin represalias?

f) *Revisión continua*. ¿Hay mecanismos previstos para que donde con más frecuencia se plantean dudas o dilemas se revisen las explicaciones estándar o se diseñen acciones formativas para aclarar los aspectos más complejos?

---

<sup>7</sup> La cultura organizativa se consolida o evoluciona a medida que las personas que forman parte de ella van corroborando o cuestionando, de forma reiterada y consistente, los comportamientos aceptables en esa institución y los que no se toleran. Una vez establecida una cultura determinada, esta cultura se perpetúa a través de la selección y la promoción del personal, de la «socialización» de las personas que se incorporan a la institución y, mediante la manera como los mandos intermedios y los directivos y las autoridades se comportan, y cómo se dirigen, se recompensan o se sancionan los diferentes comportamientos. Evidentemente, la cultura de una institución puede cambiar, ¡pero esto no se consigue con un único curso de formación o la simple publicación de un código de conducta! Por ello, antes de intentar hacer cambios en esta cultura organizativa es esencial entenderla, averiguar qué elementos la han conformado e, incluso, en instituciones muy grandes, identificar si se han consolidado subculturas diferentes.



Sobre el *liderazgo ético* en los diferentes niveles jerárquicos de la institución:

- a) *Conciencia de responsabilidad ética.* ¿Autoridades, directivos y mandos son conscientes de que su conducta influye directamente en la percepción de qué es adecuado y qué impropio en su organización?
- b) *Ejemplaridad.* ¿Han recibido alguna indicación explícita de que una responsabilidad jerárquica mayor exige también ejemplaridad ante sus equipos y demás personas que forman parte de la institución o se relacionan con ella?
- c) *Congruencia.* ¿Son congruentes en su conducta con los principios y valores de la organización? Son congruentes en su conducta con lo que recomiendan a sus equipos de trabajo?
- d) *Capacidad para orientar a sus equipos.* ¿Han recibido formación y herramientas para guiar a las personas que forman parte de sus equipos y hacerlas reflexionar sobre qué estándares éticos espera de ellas la organización? ¿Consideran que esto forma parte de sus funciones?
- e) *Resolución de dilemas éticos.* ¿Están preparadas para orientar a los miembros de sus equipos en caso de dilemas éticos? ¿Consideran que esto forma parte de sus funciones?

Veamos ahora, brevemente, la importancia de estas dos áreas de trabajo y las herramientas de las cuales disponen las organizaciones para hacerlo.



*Principios y valores organizativos: trabajar activamente la ética profesional pública.*

Todas las personas que forman parte de una organización actúan y toman decisiones cada día en representación o nombre de la organización y, por tanto, en beneficio o perjuicio también de ella. Por ello, cada organización es

responsable de garantizar que todas las personas que trabajan para ella son capaces de identificar cuál es el comportamiento que espera la institución.

Si, además, se trata de un ente público, es necesario que las personas tengan claro qué principios y valores públicos están «en juego» en el ejercicio concreto de sus responsabilidades profesionales. Y en caso de duda, deben saber a quién dirigirse o cómo resolverlo de modo que la integridad de la institución no quede cuestionada o dañada.

Por eso, cuando una institución pública deja que sea cada persona de la organización quien, por su cuenta y riesgo, decida cuál es la conducta que de ella se espera al ocupar ese cargo o puesto de trabajo y cómo resolver los dilemas éticos que se le planteen, está renunciando a gestionar una de las áreas clave para la integridad de la organización: la dejan en manos del azar, del acierto con que se hayan seleccionado las personas, de la ética individual de cada una de ellas.

Por esta razón, es indispensable que los entes públicos asuman de forma activa la tarea de sensibilizar a las personas que conforman la organización sobre la importancia de regir la propia conducta en el lugar de trabajo de acuerdo con los estándares más elevados de la ética profesional pública, y ofrecer las orientaciones necesarias en caso de dilemas.

Las principales herramientas de trabajo en esta área son:

— *Instrumentos de clarificación de los estándares éticos*: los códigos son los más habituales. Cada institución puede elegir en función de sus características si debe ser uno para todos sus servidores públicos o bien requiere varios, si por ejemplo cuenta con subgrupos profesionales con características muy diferenciadas del resto (códigos deontológicos específicos); o si el enfoque debe ser genérico y en positivo, centrándose en los valores inspiradores y los principios que hay que observar (códigos éticos), o si le conviene más establecer un catálogo cerrado de conductas concretas esperadas o prohibidas (códigos de conducta).

— *Instrumentos de comunicación de los estándares éticos*: el primero suele ser la publicación de los estándares acordados, ya sea en papel o electrónicamente, en la misma forma de código tal como se han aprobado o bien con tratamientos diversos —síntesis para colectivos concretos, listas de preguntas más frecuentes y sus respuestas, o bien cualquier otra que facilite la máxima difusión—. Después, hay que integrar esta comunicación a los procesos formales de incorporación de las personas en la institución; a la formación específica para asumir nuevas responsabilidades (procesos de promoción), así como la formación estándar a raíz de nuevas situaciones producidas, estándares redefinidos o nuevas respuestas a conductas positivas que se quieren potenciar o conductas negativas que se quieren erradicar. Finalmente, hay que poner en marcha acciones para asegurar que todas las personas que forman parte de la organización han reflexionado sobre cómo estos estándares éticos genéricamente descritos se concretan en sus tareas y funciones diarias (reuniones de

equipo de trabajo específicas para tratar este asunto, talleres transversales a la institución o cualquier otro que se adapte a las características de la organización en cuestión).

— *Instrumentos de resolución de dudas sobre los estándares éticos*: personas o grupos, identificados como referentes por parte de la institución y formados a tal efecto, a las que se puede acudir cuando los dilemas surjan en la línea jerárquica o bien cuando se requiera una visión organizativa que supere la de la propia unidad de mando; espacios (comités o grupos de trabajo) donde se puedan analizar los dilemas más frecuentes y ver qué cambios requieren por la vía de la aclaración de estándares o mediante la revisión de una operativa institucional que impide su cumplimiento; formación específica para tratar dilemas éticos frecuentes que la institución ha identificado como áreas de especial riesgo, etc.

— *Instrumentos de evaluación de los estándares reales*: los más comunes son las encuestas de clima ético y de cultura organizativa; a nivel de unidades organizativas concretas, las herramientas de supervisión propias de la dirección de equipos de trabajo son las más eficaces (seguimiento de los trabajos y tareas, reuniones *ad hoc*, evaluación de tareas, resultados y cumplimiento de objetivos, en su caso, etc.).

### *Liderazgo ético.*

Esta es una de las áreas de gestión clave en un sistema de integridad institucional ya que el estilo de liderazgo al frente de una estructura organizativa marca el tono ético de toda la institución y la voluntad o no de fomentar realmente la integridad. Al hablar de *liderazgo ético* nos referimos concretamente a la capacidad de determinadas personas en puestos de mando para:

— Distinguir con acierto las conductas adecuadas de las impropias de un servidor público de acuerdo con la ética profesional pública.

— Dar ejemplo con la propia actuación diaria.

— Persuadir a la gente que les rodea (las personas bajo su supervisión, sus compañeros y sus superiores) para que cumplan los estándares éticos más elevados.

La experiencia nos dice que el comportamiento y la comunicación de las autoridades, directivos y mandos de una organización es crítica para que la plantilla actúe éticamente. La investigación académica llevada a cabo en este ámbito cuenta de diversas maneras la fuerte relación entre el comportamiento de los líderes de una organización y la conducta del resto de personas que la forman, pero parece que hay al menos estos factores explicativos de esta interrelación:

1) *La percepción de honestidad de los líderes*. La percepción que las personas de una organización tienen del comportamiento de sus líderes afecta di-

rectamente a su conducta. Es más probable que hagan lo que ven hacer a sus supervisores y, en particular, lo que los mandos más antiguos hacen, que no que se adhieran al código ético de la institución. Sabemos, además, que la percepción de que los mandos y los directivos alientan comportamientos íntegros va acompañada de la percepción de que toda la plantilla, incluidos los líderes, actúa más honestamente. Por tanto, esta percepción de que los superiores actúan de manera honesta está relacionada directamente, además, con percepciones positivas sobre el ambiente de trabajo, sobre las relaciones entre los empleados y sobre la confianza y el respeto tanto para los supervisores directos como para con los ejecutivos con más experiencia y antigüedad.

2) *El apoyo explícito a conductas éticas.* El simple hecho de que los máximos responsables hablen sobre comportamiento ético de manera habitual —y evidentemente actúen de manera congruente— tiene un efecto contundente sobre el comportamiento de la plantilla. Además, como hemos dicho anteriormente, las actuaciones de apoyo explícito a las conductas éticas y de rechazo explícito de las transgresiones constituyen la forma más eficaz de fijar elevados estándares éticos en la cultura de una organización.

3) *El estilo de liderazgo.* Los directivos y los mandos, con su estilo de liderazgo, pueden influir en las dinámicas de grupo a fin de incrementar o reducir la probabilidad de que los grupos de trabajo tomen decisiones carentes de ética. Pero además, algunas líneas de investigación han demostrado que los estilos de liderazgo más abiertos (los que invitan a hacer críticas a la propia visión y las aceptan, animan a comentar objeciones y dudas y establecen un clima de trabajo que facilita la expresión de ideas) incrementan el potencial para que los grupos tomen decisiones éticas. En cambio, los estilos más cerrados (los que no alientan la participación, desaniman la divergencia de opiniones y alientan la coincidencia, sin subrayar la importancia de las decisiones éticas) incrementan el riesgo de que los grupos tomen decisiones carentes de ética.

En conclusión, en las instituciones públicas, tanto las autoridades como los directivos y los mandos tienen un papel capital en forma de liderazgo consistente, que debe servir como modelo ético. Y dada la influencia inmediata de su conducta sobre el personal —y, con el tiempo, sobre la cultura ética organizativa—, las instituciones públicas no deberían renunciar a utilizar las diversas herramientas a su alcance para potenciar el liderazgo ético:

— *Instrumentos de compromiso con la ética pública.* Los líderes políticos y los directivos y mandos públicos son responsables de mantener altos estándares de conducta en el desempeño de sus responsabilidades oficiales. Este compromiso se debe demostrar en su política comunicativa y también en su actuación diaria mediante el apoyo a conductas éticas y la reprobación, la rectificación y la sanción de las impropias. Otras herramientas útiles en este sentido pueden ser la adopción de una política de integridad institu-

cional<sup>8</sup>; o bien dar más relevancia organizativa a las tomas de posesión de los cargos directivos de todo tipo y recordar en estos actos que entre las responsabilidades propias del cargo, la de la ejemplaridad y el liderazgo consistente con los principios de la ética pública tienen una relevancia especial para la integridad de la institución.

— *Instrumentos de sensibilización y formación.* Cursos de sensibilización sobre liderazgo ético y responsabilidad directiva cuando se toma posesión de un cargo que implique dirección sobre personas o recursos públicos; formación periódica sobre herramientas, metodologías y habilidades relacionadas con el liderazgo ético (por ejemplo, metodologías de gestión de riesgos de corrupción, herramientas para identificar y dar respuesta a los dilemas éticos que surgen en los equipos de trabajo, etc.).

— *Instrumentos de evaluación de la percepción de liderazgo ético.* Incluir aspectos relacionados con la ejemplaridad, la honestidad y la congruencia de la actuación de los líderes con los principios de la ética pública en la evaluación del desempeño de directivos y mandos públicos. Y también en las encuestas de clima ético o de cultura organizativa.

Para resumir esta primera línea estratégica de actuación, gestionar la cultura ética de una organización significa trabajar activamente en la identificación, la comunicación y la reflexión individual de los estándares éticos que se espera que todo el mundo siga, ofrecer asesoramiento u orientación en caso de dilema y un clima que facilite el debate de los dilemas éticos, y trabajar para que el liderazgo ético dentro de la institución apoye aquellos estándares. Por tanto, las virtudes organizativas clave serían: claridad, «debatibilidad» y congruencia en la actuación diaria, especialmente de autoridades, directivos y mandos, con los estándares fijados.

De todos modos, los resultados de esta gestión estarán estrechamente ligados con los resultados de las otras dos líneas estratégicas: de ahí el concepto de *sistema de integridad*. ¿La operativa y los resultados de esta organización (segunda línea estratégica) hacen viable esta cultura? ¿Y hay sistemas preventivos (tercera línea estratégica) que desincentiven las conductas contrarias a estos estándares o transgresoras?

Por ello, una actuación aislada en esta línea estratégica, por ejemplo, la aprobación de un código ético, será difícil que tenga resultados significativos si no se trabaja para fomentar la actuación congruente de los líderes de la organización con este código, la viabilidad de esta conducta en la gestión diaria y la eficacia de los mecanismos de detección y respuesta —proporcional y sistemática— a las transgresiones.

---

<sup>8</sup> Se trata de un documento destinado a hacerse público donde se expresa el compromiso de una institución con el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción, y se establecen las responsabilidades que los diferentes servidores públicos (políticos, directivos, mandos intermedios y el resto del personal) tienen en este ámbito de gestión.

#### 4.2. SEGUNDA LÍNEA ESTRATÉGICA: PROFESIONALIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA

Profesionalizar la gestión en las instituciones públicas requiere que las personas a su servicio estén plenamente capacitadas para llevar a cabo las responsabilidades específicas que les han sido encomendadas. Desde el punto de vista del sistema de integridad institucional, es especialmente relevante la capacidad para:

— *Planificar* la manera más eficaz, eficiente y legal de alcanzar los objetivos de servicio que aquella organización se ha comprometido a cumplir ante la sociedad (mediante políticas públicas, programas y planes).

— *Evaluar* periódicamente los resultados obtenidos y revisar las actuaciones previstas en caso de desviaciones importantes.

— *Rendir cuentas* de los resultados conseguidos, medir el impacto en la sociedad y plantear nuevas vías de actuación en caso de fracaso, desvíos sustanciales o aparición de nuevos retos.

— *Ser transparente* sobre los procedimientos seguidos para alcanzar aquellos resultados y los recursos públicos empleados en cada caso.

Los dos primeros principios mencionados, planificación y evaluación, son clave para reducir ineficiencias, infracciones y malas praxis en una organización. La experiencia demuestra que la operativa de una institución (la organización interna, los procedimientos, la asignación de recursos, la calidad de la comunicación interna y externa, etc.) a la hora de ofrecer un bien o servicio o llevar a cabo una función pública puede crear multitud de oportunidades para conductas desviadas de los estándares previstos. Cuanto más improvisación, más *oportunidades*; cuanto más planificación, evaluación y rectificación o mejora —en definitiva, más profesionalización—, menos oportunidades.

Los dos segundos, rendición de cuentas y transparencia, son indispensables tanto para permitir el escrutinio público —el control de cómo se están gestionando los recursos públicos para alcanzar los fines previstos y si se están cumpliendo las «condiciones» fijadas por el ordenamiento jurídico (legalidad) para la actuación de las administraciones públicas—, como para reducir las *oportunidades* que el oscurantismo, la ocultación y la falta de motivación de las actuaciones dan a la corrupción.

Lo que el sistema de integridad institucional pone de manifiesto es que lo que los expertos en gestión pública hace tiempo que predicaban respecto a la necesidad de profesionalizar la gestión en los entes públicos, no solo garantiza que estos servicios serán de mayor calidad y las funciones públicas se desarrollarán con más eficiencia y legalidad, sino que, además, *se reducen las oportunidades para actos de corrupción y otros riesgos para la integridad institucional* y se hace más viable que los servidores públicos puedan mantener elevados estándares de conducta.

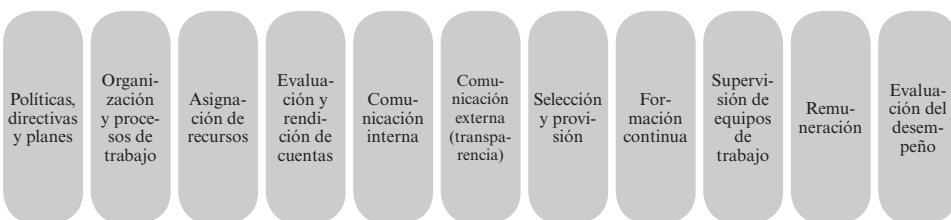
Afirmar que hay que evaluar y mejorar la profesionalidad de esta gestión pública, hacerla más transparente y rendir cuentas de una manera más ade-

cuada no es ninguna novedad: hace muchos años que oímos hablar en foros diversos sobre gestión pública. Y lo mismo ocurre con las herramientas a disposición de las instituciones para hacerlo. Por ello, en estas páginas no me detendré a describirlas con detalle como hago en las otras dos líneas estratégicas, salvo algunos instrumentos o reflexiones específicamente propios del fomento de la integridad y la prevención de sus riesgos dentro de las dos grandes áreas de trabajo: la gestión de los bienes, servicios o funciones públicas que realiza cada ente público, por un lado, y la gestión de los recursos humanos que la hacen posible.

## 2. Profesionalidad en la gestión pública

Gestión de bienes y servicios que hace **viable** la conducta

Gestión de recursos humanos que **apoya** la conducta ética



*Gestión de bienes, servicios y funciones públicas que hace viable la conducta ética.*

Ya hemos dicho que, al proveer bienes y servicios públicos o ejercer funciones públicas, las instituciones requieren altos niveles de profesionalización entre sus servidores públicos para garantizar la legalidad y la máxima eficiencia en su gestión. Pero, desde el punto de vista del sistema de integridad, deben asegurarse, además, que la manera como se gestionan permite que aquellos elevados estándares de conducta, que quiere que rijan la cultura organizativa, sean viables. Esto implica revisar desde esta perspectiva todo lo que impacta en su operativa y resultados: las políticas, directrices, planes y programas que fijan qué debe hacer la institución; la organización, los procesos y los sistemas de trabajo, que explican cómo lo hace; la asignación de recursos y su coherencia con los objetivos marcados en su planificación y las necesidades ciudadanas; la evaluación de los procedimientos y de los resultados obtenidos respecto a los esperados, y la comunicación interna y externa (en especial en cuanto a transparencia y rendición de cuentas), etc.



Entre todos estos elementos, tal vez vale la pena destacar la importancia de establecer políticas internas para apoyar la gestión eficiente y ética, y revisar que los procedimientos y los sistemas de trabajo existentes las hagan viables.

— *Instrumentos de apoyo.* Según la naturaleza de las funciones de cada ente público, de sus principales áreas de riesgo y de sus características organizativas será especialmente necesario definir unas u otras. Dificilmente requerirán las mismas políticas —y menos aún en los mismos términos— entes públicos tan diferentes como Infaestructuras de la Generalitat de Catalunya, el MNAC, el ayuntamiento de un municipio de menos de 5.000 habitantes o la Sindicatura de Cuentas. Algunos ejemplos de *políticas internas de apoyo a la gestión ética* serían las políticas específicas sobre la aceptación de regalos y otros «beneficios», conflictos de intereses, segundas ocupaciones, información confidencial, etc. A menudo, estas políticas son el resultado de haber identificado determinados riesgos para la integridad y, por tanto, su existencia, funcionamiento y revisión deberían estar previstos dentro del plan de prevención de riesgos (tercera línea estratégica).

— *Instrumentos de viabilidad.* Una vez identificadas las políticas internas que en cada ente público son más significativas para apoyar la gestión ética, hay que verificar si la operativa institucional las hace viables. Esto significa necesariamente revisar todo lo que hace posible esta operativa: la asignación de recursos (materiales, económicos y personales) en las diversas áreas y unidades en relación con los objetivos perseguidos por la institución y las demandas de la sociedad a la cual sirve; revisar los procesos organizativos (procedimientos reales) y los sistemas de trabajo (organización interna, comunicación entre unidades, grado de transparencia y rendición de cuentas, grado de planificación, etc.), revisar la eficacia de los controles organizativos, etc. Las herramientas, como decíamos antes, son las propias de la evaluación de la gestión pública. Simplemente se trata de emplearlas comprobando además de la eficiencia y la legalidad, que resulte factible el comportamiento ético requerido.

#### *Gestión de recursos humanos favorecedora de la conducta ética.*

La forma en que se gestionan los recursos humanos de una organización incide directamente sobre la profesionalidad y el talento de su equipo humano y, por tanto, sobre la calidad y la profesionalidad de la gestión pública de la institución. Pero también sobre su cultura ética. Dado que las herramientas de gestión de recursos humanos son conocidas por todas las organizaciones, se trata de prestar atención a cómo se emplean para comprobar que apoyen la gestión ética, y evaluar si los resultados contribuyen positivamente tanto a la cultura ética organizativa como a la eficiencia de su gestión pública (es decir, la operativa y sus resultados).

Desde el punto de vista del sistema de integridad institucional, son especialmente relevantes los siguientes procesos:

— *Selección y provisión.* Los principios de igualdad, capacidad, mérito y publicidad en la selección buscan garantizar que el mejor personal accederá a las diversas posiciones y cargos de la organización y, consecuentemente, conseguir la mejor gestión pública posible, así como una jerarquía de mandos y directivos conscientes de su responsabilidad de liderazgo ético. Cada vez que una organización vulnera alguno de esos cuatro principios se arriesga a no tener el personal más capaz posible y, probablemente, a tener una gestión menos profesional; crea, asimismo, precedentes de irregularidades, se arriesga a perder credibilidad interna y cuestiona los estándares éticos de la cultura organizativa. También la provisión de puestos de trabajo de manera definitiva, en particular en los puestos de trabajo reservados, por su naturaleza, a funcionarios de carrera es un factor clave para la independencia, neutralidad y objetividad en las áreas más vulnerables a los riesgos de corrupción. Finalmente, la investigación llevada a cabo durante los últimos años apunta a que aquellos países en los que la selección de directivos se produce por sistemas realmente meritocráticos son más eficaces en la lucha contra la corrupción que aquellos en los que la dirección de la gestión pública está politizada<sup>9</sup>.

— *Supervisión de equipos de trabajo.* Persigue garantizar el buen funcionamiento de los servicios mediante el seguimiento y la evaluación de los resultados obtenidos y el rendimiento de los equipos. Permite, además, detectar y corregir, en su caso, las deficiencias o desviaciones para asegurar el logro de los objetivos previstos y reconducir conductas.

— *Formación continuada.* Es clave para garantizar no solo la actualización del conocimiento de un marco normativo en constante evolución, sino también para estar el día en aquellos sistemas que permiten una gestión de mayor calidad y más eficiente. Parte de esta formación continua debe incluir la actualización en temas de ética, integridad y lucha contra la corrupción apuntados en la primera línea estratégica del sistema de integridad institucional.

— *Reconocimiento.* Ya se ha mencionado anteriormente la necesidad de *evaluar el rendimiento* de los equipos de trabajo. Una de las herramientas más críticas es la evaluación del desempeño, que, bien gestionada, debería permitir identificar áreas de mejora profesional de las personas en los puestos de trabajo que ocupan, pero también identificar y reconocer conductas y rendimientos excelentes. Y es que, si bien la falta de reconducción de las malas praxis o conductas impropias tiene fuertes efectos negativos sobre la cultura organizativa, en tanto que envía a la organización el mensaje simple de «trabajar mal no tiene consecuencias», la falta de reconocimiento ante resultados excelentes o conductas meritorias envía un mensaje igualmente decepcionante a la cultura organizativa: «esforzarse y trabajar bien no sirve de nada». Por ello, en esta área de trabajo, los sistemas de reconocimiento son tan cruciales como los mecanismos de sanción lo serán para la prevención (tercera línea estratégica de actuación).

---

<sup>9</sup> Investigadores del Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo, en Suecia, han centrado su investigación en este ámbito. Véanse sus publicaciones en: <http://qog.pol.gu.se/publications/workingpapers>

#### 4.3. TERCERA LÍNEA ESTRATÉGICA: PREVENIR LOS RIESGOS PARA LA INTEGRIDAD

Esta tercera línea estratégica nos lleva de vuelta al inicio de este artículo: la prevención de riesgos para la integridad y, entre estos, los riesgos de corrupción. Y es que, como decíamos al principio, todas las funciones públicas son intrínsecamente vulnerables a los riesgos de corrupción.

El legislador es tan consciente de este hecho que nuestro ordenamiento jurídico regula cómo deben proceder las instituciones públicas en determinados ámbitos de actuación hasta un nivel de detalle que en otras culturas jurídicas sorprende. Establece la obligación de motivar cualquier acto administrativo; describe con detalle procedimientos administrativos que considera críticos con el objetivo de velar por el cumplimiento de sus principios básicos de funcionamiento (igualdad de todos los ciudadanos ante los poderes públicos, objetividad, neutralidad, imparcialidad, etc.); fija todo tipo de controles (internos y externos; *ex ante*, durante y *ex post*) para verificar su cumplimiento; identifica aquellas decisiones de relevancia y riesgo especiales y hace que no dependan de una única persona, sino de un órgano colegiado. Y podríamos seguir con la lista de previsiones adoptadas por el legislador y que ponen de manifiesto la conciencia de estas vulnerabilidades intrínsecas.

Desde el punto de vista de las instituciones que quieren gestionar la integridad, esto significa que deben:

- 1) Tomar conciencia de que todos los cargos y puestos de trabajo de su organización ponen a disposición de quien los ocupa una cierta capacidad de decisión y unos recursos públicos para poder cumplir las tareas y las funciones encomendadas, aunque, lógicamente, ambos variarán en relación con la posición jerárquica que ocupen.
- 2) Asumir que siempre existirá el riesgo de que alguna persona abuse de su cargo o posición en beneficio privado (propio o de terceras personas), por lo que es indispensable adoptar un papel activo en la gestión de estos riesgos con el fin de ser eficaces en su prevención.

El primer paso en esta línea de trabajo implica evaluar qué se está haciendo organizativamente en los dos ámbitos: la propia gestión de riesgos (análisis, diseño e implantación de planes preventivos) y los mecanismos de detección y de respuesta sancionadora.

- 1) *Gestión de riesgos para la integridad de la institución.*
  - a) *Identificación de las principales áreas de riesgo.* ¿Están identificadas las principales áreas de riesgo para la integridad de su institución? ¿Se han analizado y descrito los riesgos concretos en cada área?

b) *Evaluación de la probabilidad de los riesgos.* ¿Se ha determinado el grado de probabilidad de que ocurran dado el funcionamiento actual de la organización?

c) *Evaluación de la gravedad de los riesgos.* ¿Se ha determinado el nivel de gravedad de estos riesgos?

d) *Planificación de acciones preventivas.* ¿Se han previsto acciones para reducir la probabilidad de que estos riesgos ocurran, en concreto aquellos más probables y más graves? ¿Se han designado responsables? ¿Se han implantado ya?

e) *Identificación y evaluación de las consecuencias de cada riesgo.* ¿Se han previsto y relacionado las consecuencias que tendría —para la misma institución y, también, para los destinatarios de los servicios y funciones públicas que lleva a cabo— el hecho de que este riesgo se materialice? ¿Se han evaluado la probabilidad y la gravedad de estas consecuencias?

f) *Planificación de acciones contingentes.* ¿Se han planificado actuaciones para reducir la gravedad de las consecuencias identificadas como más probables y graves? ¿Qué alertas avisarán a la organización de que se han producido? ¿Quién es el responsable de cada una? ¿Qué recursos prevé la organización en cada caso?

g) *Revisión de los planes.* ¿Se revisan periódicamente los planes de prevención y contingencia para evaluar su eficacia? ¿Quién es el responsable último? ¿De qué recursos dispone?

2) *Mecanismos de detección y respuesta* ante actos de corrupción, conductas contrarias a la normativa o impropias.

a) *Mecanismos de detección*

i) *Existencia.* ¿La organización dispone de mecanismos para identificar los diferentes tipos de transgresiones?

ii) *Difusión.* ¿Todo el mundo sabe cuáles son y cómo funcionan? ¿Cómo se realiza esta difusión? ¿Se ha testado de alguna manera su eficacia?

iii) *Obligación de emplearlos.* ¿Todo el mundo sabe cuándo los debe emplear? ¿Qué tipo de casos espera la institución que se reporten y por qué vía?

iv) *Percepción de funcionamiento.* ¿Está bien visto usarlos? ¿La percepción organizativa es que son justos y eficaces? (cultura organizativa).

v) *Mal uso y represalias.* ¿Se prevén consecuencias por el mal uso de estos instrumentos (por ejemplo, denunciantes de mala fe)? ¿Se han producido alguna vez represalias por el uso adecuado de estos instrumentos?

b) *Mecanismos de respuesta*

i) *Investigación.* ¿Se investigan siempre los hechos comunicados a través de los mecanismos de detección existentes?

ii) *Sancionabilidad.* ¿Se aplican siempre las respuestas sancionadoras previstas para cada tipo de transgresión descubierto?

iii) *Proporcionalidad*. ¿Las respuestas sancionadoras aplicadas a cada caso son proporcionales al perjuicio causado y, en los casos de corrupción, al beneficio privado extraído?

iv) *Universalidad en la aplicación*. ¿Las respuestas previstas para cada caso se aplican siempre igual, independientemente de quién sea la persona que los lleva a cabo?

Veamos de qué herramientas concretas disponen las organizaciones en cada una de estas dos áreas de trabajo.



### *Gestión de riesgos para la integridad de la institución.*

Las instituciones públicas gestionan todo tipo de riesgos; los riesgos laborales, como se exponía al principio, son un buen ejemplo. El ordenamiento jurídico actual no establece todavía obligaciones para gestionar de manera similar los riesgos para la integridad, pero es bastante evidente la necesidad de hacerlo, dadas las graves repercusiones que tienen para las mismas instituciones y para la sociedad.

No especificaremos aquí, como herramientas, ninguna metodología concreta de gestión de riesgos. Servirá cualquiera que permita identificar y evaluar los riesgos y sus consecuencias y, a partir de este diagnóstico, decidir las actuaciones prioritarias que se deben emprender (tanto preventivas como contingentes), teniendo en cuenta el contexto de la institución y los recursos que la organización puede destinar, así como planificar la implantación (fijar responsables, plazos y resultados).

Para garantizar el éxito de estas iniciativas, es importante que la metodología de gestión de riesgos elegida involucre a personas de las diversas áreas o unidades de la organización, para garantizar una visión transversal de la ins-

titución y que en la identificación y valoración de los riesgos se tengan en cuenta los diversos puntos de vista. Si estas personas participan desde el principio será más sencillo que se impliquen también en el diseño y ejecución de los planes de actuación. Además, las personas que participan en estos procesos quedan más sensibilizadas y pueden llegar a convertirse en referentes para el resto de la organización.

*Mecanismos de detección y respuesta.*

Las principales herramientas de trabajo en esta área son:

— *Mecanismos de detección:*

a) *La supervisión cotidiana por parte de los mandos.* El estrecho seguimiento de las actividades que realizan los equipos de trabajo es la principal fuente de detección de casos en las organizaciones. En ello coinciden todas las instituciones internacionales que trabajan en la lucha y la prevención de la corrupción.

b) *Auditorías y controles internos.* Las auditorías y los controles internos son, probablemente, los mecanismos de detección más conocidos y habituales en los entes públicos. Pero no basta con tenerlos: su eficacia dependerá del uso que se haga de ellos. Además de facilitar la identificación de incumplimientos legales y formales en los procedimientos, son herramientas muy útiles para la detección de casos de corrupción y malas praxis.

c) *Buzones y otros instrumentos de recepción de quejas y reclamaciones de ciudadanos y usuarios.* Sabemos que un sistema efectivo para gestionar las quejas y las informaciones recibidas de ciudadanos, usuarios, clientes, proveedores o cualquier externo a la institución es básico para la calidad del servicio. Pero, además, proporciona información que puede ser útil a la institución para detectar conductas que ponen en riesgo su integridad. La experiencia internacional indica que el porcentaje de casos de corrupción detectados por esta vía es bajo. Sin embargo, si estos mecanismos ya existen vale la pena aprovechar como fuente de potenciales alertas, asegurar que la información recogida se emplea para identificar tendencias, áreas, funciones o puestos de trabajo donde las quejas acumuladas alerten de posibles transgresiones y garantizar que se indague posteriormente.

d) *Un sistema interno efectivo para reportar* resulta esencial para facilitar que el personal comunique casos de corrupción u otras transgresiones y garantizar que estas personas sean protegidas. La experiencia internacional recoge varios tipos de sistemas tales como buzones electrónicos específicos para este fin, teléfonos gratuitos con líneas abiertas 24 horas, etc. Algunos aceptan denuncias anónimas; otros no lo hacen pero sí aseguran proteger la identidad de quien reporta si el denunciante lo solicita. Se trata, sin embargo, de mecanismos de gestión muy compleja —requieren velar por su aplicación imparcial pero también igual para todos, estar preparados para gestionar adecuadamen-

te las denuncias de mala fe y garantizar la falta de represalias cuando su uso es correcto, es necesario haber identificado previamente qué tipo de casos se espera que se comuniquen por esta vía; hay que trabajar para que la cultura organizativa perciba la validez estos canales, etc.— y suelen resultar, por tanto, bastante costosos no solo en términos económicos sino también por los recursos que requieren (en forma de personas, tiempo y recursos materiales). El éxito de las experiencias conocidas, en cambio, varía mucho según los casos y parece estar relacionado con cómo se han integrado tales sistemas con el resto de herramientas del sistema de integridad de la institución. Pero en determinados tipos de organizaciones (por ejemplo, las de dimensiones muy grandes y con culturas organizativas donde la transgresión y la corrupción están fuertemente arraigadas), pueden ser un revulsivo imprescindible y, a la vez, una señal inequívoca de la voluntad de un nuevo liderazgo ético institucional.

— *Mecanismos de respuesta y sanción.* La respuesta efectiva a las alegaciones o sospechas de corrupción, transgresiones de la legalidad, malas praxis o conductas impropias resulta crucial. La información recogida y las lecciones aprendidas con cada respuesta deberían formar parte de un proceso continuo de revisión de los controles preventivos para garantizar que incluyen todos los riesgos y que son eficaces. Los mecanismos de respuesta son básicamente cuatro: investigaciones internas, medidas sancionadoras, reportar a los entes externos adecuados y la revisión de los controles para prevenir la corrupción.

a) *Investigaciones internas.* Decidir si se emprende una investigación interna es una parte fundamental de la respuesta que una organización da a las conductas detectadas como corruptas o que sospecha que lo pueden ser. El propósito de una investigación interna es siempre establecer qué es lo que realmente sucedió e identificar qué actuaciones se deben emprender para proteger la institución de pérdidas o daños. Se trata, por tanto, de un ejercicio de indagación de hechos, no es un juicio ni un tribunal. Las investigaciones pueden descubrir hechos e incluso ofrecer recomendaciones, pero su función no es actuar sobre los hechos ni implantar las recomendaciones. Serán las autoridades, los directivos o los mandos (según la gravedad de los hechos) los responsables de actuar sobre los hechos encontrados e implantar las recomendaciones recibidas. Cualquier investigación interna se rige por lo que podríamos denominar *equidad o justicia procedimental*; es decir, la persona investigada debe tener la oportunidad de pronunciarse sobre las pruebas halladas en su contra y antes de que se adopte cualquier resolución adversa. Las personas que investigan deben ser objetivas e imparciales y cualquier actuación que se decida emprender debe basarse en pruebas (no en sospechas ni especulaciones). Una investigación interna mal conducida puede tener resultados que van desde conductas corruptas que queden impunes hasta personas investigadas tratadas de manera injusta, y, en todos los casos, recursos de la organización desaprovechados o desperdiciados.



b) *Medidas sancionadoras.* Para que sean eficaces, deben ser adoptadas por los órganos competentes de acuerdo con la normativa. Se trata de una herramienta de respuesta muy importante porque incrementa la percepción del coste que tiene la transgresión: la convicción de que la sanción será impuesta de manera efectiva y que será proporcional a la gravedad de los hechos ocurridos tiene un fuerte componente disuasivo. Las sanciones son, por tanto, instrumentos contingentes —de respuesta concreta a una transgresión demostrada—, pero también preventivos porque disuadirán a otros de emprender actuaciones similares. Por eso es tan importante cuidar cómo estas respuestas sancionadoras se comunican al resto de la organización una vez se ha cerrado una investigación interna para que puedan impactar en la cultura ética organizativa. En cambio, la falta de respuesta da un mensaje de impunidad.

c) *Reportar a entes externos.* Hace referencia a los casos en que las instituciones deben pasar la información recogida a los entes externos competentes (fiscalía, órganos jurisdiccionales, otras instituciones de control externo, entes responsables de la recuperación de activos, etc.). Para garantizar que esta respuesta es consistente, cada organización debería disponer de directrices para guiar este proceso. Esto ayudaría a evitar alegaciones de sesgos al decidir qué investigaciones o asuntos se reportan y cuáles no. Uno de los aspectos más importantes al denunciar estos casos es la prontitud o diligencia: cuanto más tiempo pasa, más gravedad puede alcanzar el asunto y también se puede complicar la identificación de las personas implicadas y la recogida de pruebas.

d) *Revisión de los controles para prevenir la corrupción.* El objetivo es asegurar que funcionan correctamente y que constituyen el control adecuado para aquella institución. Esta revisión debería ser parte de la rutina de gestión de riesgos de corrupción y de los procesos de auditoría interna. Algunos ejemplos de controles que podrían ser susceptibles de revisión: sistemas para reportar conductas corruptas, procesos de gestión de quejas, auditorías, investigaciones, procedimientos disciplinarios y todo el sistema de gestión de riesgos.

En suma, todos estos mecanismos son herramientas clave de prevención de la corrupción y otros riesgos para la integridad si están identificados, bien comunicados y gestionados, y las personas que forman parte de la organización perciben que «está bien» usarlos.

## 5. ATREVERSE A GESTIONAR LA INTEGRIDAD

El objetivo de estas páginas era transmitir lo que la experiencia en la Oficina Antifraude nos ha demostrado reiteradamente: las actuaciones estrictamente preventivas de la corrupción (las herramientas de detección y respuesta o los procesos de gestión de riesgos) son insuficientes para garantizar la integridad de un ente público. Esta integridad institucional se ha de guiar y orientar de manera clara, debe tener un apoyo jerárquico y se debe hacer viable operativamente.

El grado de integridad de un ente público es, por tanto, el resultado de la actuación diaria de todas y cada una de las personas que trabajan dentro de aquella organización o para ella: desde la persona que ejerce la máxima representación (consejero, alcalde, presidente, director, etc.) hasta cualquier empresa privada que ofrezca un servicio público en nombre de la institución, pasando por cualquiera de sus empleados. Cuanta más coherencia o consistencia haya entre todas estas actuaciones y los principios, los valores y las normas del ordenamiento jurídico, más integridad institucional encontraremos.

La integridad institucional requiere, como hemos visto, algo más que aprobar una política anticorrupción o redactar un código ético. Se produce cuando el funcionamiento operativo de la institución (políticas, procesos y procedimientos, sistemas de trabajo, etc.), los estándares éticos y las estrategias de prevención de la corrupción están plenamente integrados para permitir alcanzar las finalidades para las que la institución fue creada.

¿Vale la pena empezar a trabajar para gestionar activamente esta integridad? Desde la Oficina Antifraude de Cataluña no tenemos ninguna duda. Por ello, parece adecuado terminar con algunos argumentos para convencer a quien aún tenga dudas:

— Las organizaciones con altos niveles de integridad son más eficaces y eficientes: sirven mejor a la ciudadanía y se convierten en modelos de conducta.

— Sus procesos de decisión son más sencillos y consistentes, y a sus empleados les resulta más fácil afrontar nuevos retos, problemas y dilemas éticos.

— Experimentan menos rotación de personal. Sus empleados están más comprometidos y satisfechos, sufren menos estrés y sienten que tienen más oportunidades de desarrollo profesional.

— Reducen la probabilidad de que surjan casos de corrupción y de sufrir graves crisis institucionales derivadas de no haber gestionado adecuadamente incidentes, denuncias internas o investigaciones externas.

Son, en suma, más competitivas y tienen mejor reputación.