



**Riscos per a la integritat
en la contractació pública**
Glossari

**Terminologia bàsica per a
la gestió dels riscos inherents
a la contractació pública**

L'Oficina Antifrau és una institució independent, adscrita al Parlament de Catalunya, encarregada de prevenir i investigar la corrupció així com de preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic a Catalunya.

Des del seu vessant preventiu, dona suport a les institucions públiques en la consolidació dels seus sistemes d'integritat, entre d'altres formes, estudiant, promovent i impulsant bones pràctiques que coadjuvin en la millora de la qualitat en la prestació del servei públic.

Aquests glossari s'emmarca en la tasca preventiva de l'Oficina i pretenen facilitar una eina bàsica per a la gestió dels riscos per a la integritat en la contractació pública.

Oficina Antifrau de Catalunya | Direcció de Prevenció

Autora: Lara Baena García



Reconeixement – no comercial – sense obra derivada:

no es permet un ús comercial de l'obra original ni la generació d'obres derivades

Projecte: «Riscos per a la integritat en la contractació pública»

Coordinació: Anabel Calvo Pozo

30 de desembre de 2020

www.antifrau.cat | prevenció@antifrau.cat



Terminologia bàsica per a la gestió dels riscos inherents a la contractació pública

Amiguisme	Pràctiques corruptes de <u>favoritisme</u> amb què els servidors públics afavoreixen o són parcials a les persones del seu cercle d'amistat.
Capacitat de compra institucional	La capacitat de compra organitzativa al·ludeix a la combinació de competència professional i nombre d'efectius necessaris per aconseguir el millor proveïment de les necessitats d'adquisició i inversió identificades per al mandat i per a executar adequadament el pla de contractació i el seguiment del proveïment (execució dels contractes).
Cartera de compres	Les característiques i circumstàncies del proveïment d'obres, subministraments i serveis d'una institució: quines prestacions requereix, com les està adquirint, quan li estan costant, quina despesa suposen dins el pressupost institucional, quins riscos comporta proveir cada tipus de prestació en funció de la complexitat de cobrir cada necessitat (estàndard o específica, habitual o innovadora...); del tipus de contracte, del grau de competència de cada mercat provisor, etc.
Clientelisme	Pràctiques corruptes de <u>favoritisme</u> amb què es dóna tracte de favor a persones o grups que han aportat donacions o recolzament electoral d'algun tipus al partit polític governant o bé afí al servidor públic que pren la decisió.
Contingència	<p>Conjunt d'actuacions encaminades a establir els mecanismes per detectar el més aviat possible els actes irregulars, fraudulents o corruptes comesos, el més aviat possible, i dissenyar les formes més eficients per respondre-hi en cada cas, amb l'objectiu de reduir la gravetat de les conseqüències d'aquells actes.</p> <p>El conjunt d'actuacions i els detalls de la seva implementació conformen el <u>pla de contingència</u>.</p>
Contractació pública	<p>Conjunt d'activitats dutes a terme per les organitzacions públiques per proveir-se dels subministraments, serveis i obres que necessiten per acomplir les funcions públiques que els han estat encomanades.</p> <p>No inclou mai la selecció i provisió del personal al seu servei.</p>
Cooptació	És la ruta més coneguda cap a la corrupció. Consisteix a cercar i oferir premis o recompenses que indueixin les persones a canviar la seva actitud envers les pràctiques corruptes existents en una organització. A cada àmbit d'activitat i per a cada tipus de professional es configuren recompenses diferents que impliquin algun tipus d'avantatge econòmic, professional o personal, petit o gran, directe o indirecte, en funció de la persona. La socialització en la corrupció a través d'aquesta ruta sovint resulta subtil perquè les persones no sempre són conscients de com aquestes recompenses les han induït a resoldre l'ambigüitat que envolta els seus problemes o dificultats professionals d'una forma convenient als propis interessos.
Corrupció pública	L'Oficina Antifrau, als efectes de la seva tasca preventiva, defineix <i>corrupció</i> com l'abús de la posició o càrrec públic en benefici privat. El



principal element identificador d'aquestes pràctiques és la intenció d'obtenir un benefici privat il·legítim i aquí rau, precisament, la seva distinció respecte el *frau*. Com es mostra a sota, el *frau* implica un perjudici intencionat als fons procedents del pressupost públic, però la corrupció hi afegeix, a més, el requisit de l'obtenció (o bé la promesa o compromís) d'un benefici privat com a contrapartida.

Aquesta definició inclou qualsevol pràctica de *favoritisme*, ja sigui *nepotisme*, *amiguisme* o *clientelisme*.

Entitat adjudicadora

Expressió que engloba qualsevol ens públic que contracti subministraments, serveis i obres, sense importar quina sigui la naturalesa jurídica de l'ens, ni el seu grau de subjecció a la Llei de contractes del sector públic.

Comprèn, per tant, el que la legislació anomena *poders adjudicadors administracions públiques*, però també els *poders adjudicadors no administracions públiques* i altres entitats del sector públic.

Escalada incremental de les transgressions

Ruta cap a la corrupció en què primer s'indueix les persones que s'incorporen a l'organització o al grup a incórrer en petites transgressions, aparentment innòcues i producte del lliure albir, però visibles (almenys per a alguns membres), explícites i irrevocables. Aquestes primeres transgressions creen una contradicció interna entre l'autoimatge ètica individual i la conducta duta a terme —«soc una bona persona, un professional íntegre... per què ho he fet?»—, anomenada dissonància cognitiva o moral, que es resol invocant en cada cas les racionalitzacions que aquella subcultura ètica proveeix i realineant les seves actituds amb les noves praxis irregulars o fraudulentos. Aquesta adaptació facilita un increment gradual de les transgressions, estimulat tant per les racionalitzacions existents, com pel desig de les persones de ser acceptades. Paral·lelament, es va produint una progressiva insensibilització de la persona, que redueix l'amenaça que aquestes transgressions suposen per a la seva identitat o autoimatge ètica. Així, amb cada nova transgressió, més fàcil i ràpid resulta el descens cap a la corrupció. Per això, la literatura anticorrupció sovint es refereix a aquesta ruta com el *relliscós pendent* envers la corrupció.

Factors de risc institucionals

Els factors institucionals són disfuncions organitzatives que depenen del disseny i funcionament de cada entitat adjudicadora i que incrementen la probabilitat que els riscos possibles arribin a materialitzar-se. Aquestes disfuncions poden ser de naturalesa molt diversa i desenvolupen funcions diferents a l'hora d'incrementar la probabilitat dels riscos. Per això, algunes estan molt directament relacionades amb els procediments de contractació i altres són molt més generals o transversals a tota l'organització.

Factors externs a les entitats adjudicadores

No tots els factors de risc depenen de les entitats adjudicadores; n'hi ha de molt rellevants que creen incentius, oportunitats o altres circumstàncies potenciadores i perpetuadores dels riscos per a la integritat en la contractació dels ens públics i que són externs a les mateixes. Aquests factors de risc externs poden ser conjunturals o sistèmics.

Factors generadors

Conjunt de factors institucionals que generen motivacions, incentius o oportunitats de riscos per a la integritat en la contractació d'una organització i que depenen de les persones (factors personals), de com



es tramita un procediment de contractació concret (factors procedimentals) o de com s'organitza el conjunt del proveïment (factors organitzatius) a cada entitat adjudicadora.

Factors perpetuadors dels riscos

Els factors perpetuadors són mancances o dèficits del sistema d'integritat institucional que faciliten la perpetuació de pràctiques transgressores ja materialitzades en una organització. Alguns exemples són la manca de voluntat i compromís amb el foment de la integritat i la lluita contra la corrupció en els més alts nivells polític i de gestió de la institució o la manca d'obertura i foment del debat ètic dins la institució.

Factors potenciadors dels riscos

Disfuncions relacionades amb el lideratge i la cultura organitzativa que contribueixen a crear, entre els membres d'una organització, una percepció de tolerància o d'impunitat respecte a les pràctiques irregulars, fraudulentos o corruptes. Alguns exemples són models de comportament impropis en la cadena directiva o precedents de represàlies contra alertadors de corrupció.

Aquestes disfuncions solen propiciar l'inici i el desenvolupament dels processos d'institucionalització, racionalització o socialització de la corrupció, el frau o altres irregularitats en les organitzacions.

Favoritisme

Pràctica corrupta que engloba tot tipus de pràctiques de parcialitat o tracte de favor il·legítim per part d'un servidor públic a determinades persones o grups.

Frau

Als efectes d'aquest informe, emprem el terme *frau* per referir-nos a qualsevol acció o omissió intencionada relativa a: (1) l'ús o presentació de declaracions o documents falsos, inexactes o incomplets, que tinguin per efecte la percepció o la retenció indeguda de fons procedents del pressupost general de les Comunitats Europees o dels pressupostos administrats per les Comunitats Europees o pel seu compte;

(2) l'incompliment d'una obligació expressa de comunicar una informació, que tingui el mateix efecte, o (3) el desviament dels mateixos fons amb finalitats diferents d'aquelles per a les quals foren concebudes en un principi.

L'element d'engany intencionat és el que distingeix el frau del terme més general d'*irregularitat*.

Gestió dels riscos per a la integritat

Gestionar aquests riscos comporta identificar, analitzar i avaluar els riscos per dissenyar accions preventives específiques que redueixen la probabilitat que aquests riscos esdevinguin actes irregulars, fraudulentos o corruptes (pla de prevenció), i avaluar l'existència, adequació i eficàcia dels mecanismes de detecció i sanció d'aquells actes, per dissenyar accions que permetin millorar-los i reduir la gravetat de les conseqüències de qualsevol eventual transgressió (pla de contingència).

Infraestructura d'integritat

És el conjunt d'instruments, processos i estructures establerts en una organització per fomentar la integritat i prevenir la corrupció. Els instruments persegueixen quatre objectius: (1) determinar i definir integritat en el context de les seves funcions —l'anàlisi de riscos, els codis ètics...—; (2) guiar i orientar les persones —la formació, l'assessorament...—; (3) fer el seguiment de la integritat —bústies de queixes ciutadanes, canals interns d'alerta...— i (4) fer-la complir — investigació i sanció—. Els processos descriuen la planificació, la



implantació, l'avaluació i l'adaptació. Les estructures al·ludeixen a les diverses figures o òrgans responsables dels diversos aspectes relacionats amb la integritat institucional i com es coordinen les respectives iniciatives i funcions.

- Institucionalització de la corrupció** Procés mitjançant el qual un acte de corrupció, o qualsevol altra pràctica transgressora que es materialitza per primer cop, es va incorporant a les estructures i els processos d'una organització, i a través de la rutinització esdevé estable i pot arribar a sobreviure el reemplaçament de tota una generació d'empleats. Forma part d'un procés més ampli de normalització de la corrupció.
- Integritat** L'Oficina Antifrau empra la definició de l'OCDE que al·ludeix a «l'alineament consistent i l'adherència a uns valors ètics compartits, principis i normes per sostenir i prioritzar l'interès públic sobre els interessos privats en el sector públic».
- Irregularitat** En la regulació de la Unió Europea, *irregularitat* és un concepte ampli que comprèn infraccions normatives, per acció o omissió, que tenen com a efecte un perjudici per al pressupost de la Unió. La Comissió Europea emfasitza l'amplitud d'aquest concepte assenyalant que abasta totes les irregularitats siguin intencionades o no.
- Nepotisme** Pràctica corrupta de favoritisme que es caracteritza per la parcialitat en les decisions públiques a favor de familiars.
- Normalització de la corrupció** Procés a través del qual arriba a normalitzar-se la corrupció en una organització. Els tres pilars que sostenen la normalització de la corrupció en una institució són la institucionalització, la racionalització i la socialització. Perquè en una institució la corrupció es normalitzi i es perpetui al llarg del temps, s'han d'haver desencadenat els tres processos. Sense institucionalització, les decisions o actes de corrupció no arriben a integrar-se en els processos i estructures organitzatius. Sense racionalització, seria molt difícil persuadir un col·lectiu per involucrar-se en pràctiques o trames de corrupció. I sense la socialització, la corrupció s'esvairia tan bon punt els instigadors inicials abandonessin l'organització.
- Òrgan de contractació** És qui representa l'ens públic en matèria de contractació i assumeix la responsabilitat última pels contractes adjudicats i signats per l'entitat. Pot ser una persona (òrgans unipersonals) o un conjunt de persones (òrgan col·legiat), en funció del tipus d'entitat i de les característiques de cada contracte. Als ajuntaments, solen ser alcaldes o alcaldesses i, en determinats contractes, els plens municipals; als departaments de la Generalitat, solen ser consellers o conselleres, i en determinats casos, el Govern, per posar-ne només alguns exemples.
- Pla d'integritat** El pla d'integritat d'una organització està format pel pla de prevenció i el pla de contingència.
- Pla de contingència** Planificació de les actuacions contingents que una organització ha d'implementar, on consten les alertes que cada actuació s'ha de posar en marxa, la unitat o persona responsable de fer-ho, els recursos que haurà d'emprar, l'indicador que l'actuació ha estat efectuada, la persona a qui ha de reportar o qualsevol altra informació que l'organització consideri necessària.
- Pla de prevenció** Planificació de les actuacions preventives que una organització ha d'implementar, on consten les unitats o persones responsables, els



	recursos necessaris per fer-ho, les dates límits, l'indicador que la mesura ha estat implementada, el responsable del seu seguiment o qualsevol altra informació que l'organització consideri necessària.
Plantilla de personal	Eina de gestió de recursos humans que reflecteix el conjunt de llocs de treball de la RLT, ocupats o no, que han estat dotats pressupostàriament i, per tant, són susceptibles de ser ocupats. Per tant, té una doble funció pressupostària i de selecció de personal.
Prevenció	Conjunt d'actuacions encaminades a reduir la probabilitat que els riscos identificats en una organització es materialitzin. El conjunt d'actuacions i els detalls de la seva implementació conformen el pla de prevenció.
Racionalització de la corrupció	La racionalització és el procés mitjançant el qual les persones que s'involucren en pràctiques corruptes cerquen, elaboren i empen arguments o relats construïts socialment per «legitimar» la seva conducta. Forma part d'un procés més ampli de <u>normalització de la corrupció</u> a les organitzacions i s'inicia quan un determinat acte s'ha <u>institucionalitzat</u> ja.
Relació de Llocs de Treball (RLT)	Instrument de gestió de recursos humans que serveix per ordenar el personal d'acord amb les necessitats dels serveis, tot especificant els requisits per acomplir els llocs de treball, les característiques retributives i les dotacions d'efectius òptimes. És una per planificar i organitzar els recursos humans necessaris en una organització, no una relació d'empleats.
Risc	És la possibilitat que es produeixi un dany, una lesió, una pèrdua, una responsabilitat o qualsevol altre efecte nociu per a una institució pública o per a l'interès general, degut a vulnerabilitats que poden ser internes o externes a aquella organització. Aquesta possibilitat es mesura amb una probabilitat, que dependrà dels diversos factors que hi incideixin.
Risc de corrupció	Possibilitat que un servidor públic (càrrec electe, de designació política o empleat públic) abusi de la seva posició institucional en benefici privat extra-posicional. Aquest benefici pot ser: directe (per al servidor públic) o indirecte (per a qualsevol persona, física o jurídica, relacionada amb aquell); present (benefici aconseguit ara) o futur (promesa o expectativa de benefici), pecuniari o de qualsevol altra naturalesa: una promoció professional, in-formació privilegiada, etc.
Risc de frau	Possibilitat que es produeixi qualsevol acció o omissió intencionada, contrària a la norma legal o reglamentària, que tingui com a efecte un perjudici pressupostari per a l'organització licitadora.
Risc d'irregularitat	Possibilitat que es produeixi qualsevol pràctica negligent, per acció o omissió, contrària a la norma legal o reglamentària que tingui com a efecte un perjudici en el pressupost de l'organització licitadora o bé una vulneració dels principis rectors de la contractació pública.
Risc inherent	<u>Risc</u> existent per defecte en tota funció o activitat pública, abans de ser avaluat i tractat amb les mesures preventives adients i assequibles.
Risc residual	<u>Risc</u> que roman en una funció o activitat pública, un cop s'han implementat les mesures preventives previstes i que l'organització ha valorat com a tolerable en el seu procés de <u>gestió de riscos</u> .



Cal tenir en compte que els plans de prevenció contempen totes les actuacions que l'organització pot permetre's per reduir la probabilitat que un determinat risc es materialitzi. Tot i així, el risc zero no existeix.

Riscos per a la integritat

L'expressió «riscos per a la integritat» engloba tot els riscos que cal gestionar en una institució pública per garantir la integritat de les seves decisions i actuacions; és a dir, per assegurar que seran coherents i consistents al llarg del temps amb els valors ètics, els principis i les normes que sostenen i prioritzen l'interès públic sobre els interessos privats.

Sistema d'integritat institucional

El sistema d'integritat institucional compren no només els instruments, processos i estructures de la infraestructura d'integritat, sinó també la cultura organitzativa, el lideratge ètic, el grau de compromís amb el foment de la integritat i la lluita contra la corrupció, etc.

Socialització de la corrupció

La socialització és el procés a través del qual es transmeten les pràctiques corruptes des del grup on van sorgir i es van institucionalitzar cap a la resta de l'organització o a les persones que van arribant a aquell grup inicial. D'aquesta manera, encara que els responsables inicials marxin o siguin expulsats de la institució, aquelles conductes es perpetuen.

En el procés de socialització, l'element clau és la influència social. L'objectiu d'aquesta és embolcallar psicològicament els nous membres; crear un microcosmos dins el qual poder modificar les actituds de qui acaba d'arribar envers les pràctiques corruptes. Ashforth i Anand (2003) i, més tard, Joshi (2004) distingeixen tres rutes per aconseguir-ho: la cooptació, l'escalada incremental i la transigència.

Transigència

L'entrada a aquesta ruta cap a la corrupció sol fer-se per intents (sovint de bona fe) de resoldre dilemes apressants, conflictes entre funcions o rols, o bé problemes intricats. És el cas de servidors públics, de l'esfera política o administrativa, que han anat progressant o acumulant poder construint xarxes relacionals a través de favors o tractes. Els compromisos adquirits i acumulats poden forçar-los a transigir en un moment donat i acabar recolzant actors o praxis que en d'altres circumstàncies haurien evitat.

