

Esta publicación pretende alertar a los organismos públicos de la existencia de riesgos de corrupción y de la necesidad de identificarlos y gestionarlos adecuadamente, de forma sistemática, en el marco los sistemas propios de cada organismo. Cualquier directivo, como responsable integral de la gestión y de sus resultados, es responsable también de las

conductas inapropiadas que puedan producirse en los servicios a su cargo. Por tanto, cada directivo debe asumir entre sus funciones la de identificar áreas de riesgo y puntos débiles en el ámbito de la integridad, así como poner en marcha medidas de prevención, control y detección en consecuencia.

1 ¿Qué son los riesgos de corrupción?

Los riesgos de corrupción pueden existir en relación a cualquier función o actividad de un organismo público. Algunos sectores de actuación, organismos, unidades, funciones y puestos de trabajo están más expuestos que otros a riesgos para la integridad. No identificar y no gestionar los riesgos de corrupción incrementa las posibilidades de que algún servidor público realice, participe o tolere conductas contrarias a la integridad y la ética pública. La ausencia de políticas y actuaciones en esta área facilita que conductas inapropiadas se mantengan durante años sin ser detectadas.

Por conducta corrupta, en un sentido amplio, debemos entender cualquier comportamiento deshonesto, cualquier decisión no imparcial, cualquier mal uso de información o cualquier otra acción u omisión de un servidor público orientada a obtener un beneficio indebido para él o para terceros. El mismo concepto es aplicable a la actuación de cualquier persona, sea o no un empleado público, que pueda desviar a un servidor público del cumplimiento de sus funciones. Algunas conductas corruptas están tipificadas como delitos por nuestro Código Penal, otras constituyen faltas administrativas sancionables por vía disciplinaria y algunas otras no violan ninguna normativa concreta pero son éticamente reprobables y afectan a los principios que deben inspirar la actuación de los servidores públicos en un Estado de derecho.

En general, los riesgos de corrupción no son diferentes de otros riesgos que pueden identificarse rutinariamente en una evaluación de riesgos en cualquier organización. Ahora bien, dadas sus consecuencias, conviene en general clasificarlos como riesgos graves y muy graves.

En cualquier organización los sistemas, las políticas, los procedimientos y las prácticas informales de

trabajo pueden crear más o menos oportunidades e incentivos a los individuos para comportarse de forma corrupta.

2 ¿Dónde hay riesgos de corrupción?

En la gran mayoría de áreas de actuación de cualquier organismo público pueden existir riesgos de corrupción. Estos riesgos pueden surgir de factores externos, internos o individuales:

Factores externos

Son factores fuera del control del organismo, pero de los cuales éste debe ser bien consciente. En general, hablamos de personas u organizaciones externas que puedan tener interés en ofrecer beneficios ilegítimos a ciertos servidores públicos a cambio de alguna acción u omisión. Por ejemplo, la aparición o la dinamización de un mercado negro de ciertos tipos de documentos sería un factor de riesgo que los organismos emisores de estos documentos deberían tener en cuenta.

Factores internos

Son factores bajo el control del organismo y son el resultado de sus acciones u omisiones. Entre ellos incluyen las debilidades en los mecanismos de seguridad, en la supervisión, el control y la auditoría interna, así como la gestión inadecuada de contratos y de las relaciones con los proveedores. Los organismos deben garantizar que disponen de políticas, sistemas y procedimientos definidos, así como de mecanismos adecuados de supervisión y control, en el marco de una gestión sólida.

Factores individuales

Son factores muy específicos que podrían motivar a algún servidor público a cometer acciones corruptas. Incluye situaciones diversas, como necesidades financieras imperiosas, derivadas de deudas, de adicciones o de problemas personales, o presiones de su entorno familiar, político o de amistades. Asimismo, una situación de grave insatisfacción con el trabajo o con la organización, o bien una percepción de agravio comparativo injusto podrían facilitar que algún empleado adoptara comportamientos impropios.

3 Algunas situaciones concretas de mayor riesgo

Sin voluntad de exhaustividad, se relacionan a continuación algunas funciones y situaciones que pueden generar oportunidades de corrupción:

Administración de recursos públicos

- Compras y contrataciones de obras y servicios
- Gestión de grandes proyectos de obra pública
- Encargo de informes o dictámenes a profesionales, despachos, bufetes y consultorías externas
- Otorgamiento de subvenciones, ayudas, avales, créditos a empresas y organizaciones
- Otorgamiento de ayudas, becas, subsidios u otros beneficios a individuos
- Asignación discrecional de recursos a organizaciones, sectores o territorios
- Gestión financiera en general, tesorería y cuentas corrientes
- Gestión de caja con manejo de efectivo
- Ventas y cobros en metálico
- Recaudación de impuestos, tasas y precios públicos
- Establecimiento de ciertos convenios con organizaciones públicas o privadas
- Enajenaciones o permutas de patrimonio

Funciones de regulación, inspección y sanción

- Elaboración de normativas reguladoras de sectores de actividad
- Emisión de licencias y autorizaciones
- Determinación del importe abonable por impuestos, tasas y precios públicos

- Imposición o reconsideración de multas y sanciones; condonación o aplazamiento de deudas
- Ejercicio de funciones de autoridad, en general
- Ejercicio de funciones de fe pública, auditoría y control financiero, en general

Autorizaciones urbanísticas, de actividades y de otros

- Decisiones urbanísticas en general y, en especial, recalificaciones de suelo
- Inspección o evaluación del cumplimiento de normas y estándares en locales, viviendas, empresas y organizaciones, maquinaria y equipos, vehículos, productos...

Provisión de servicios públicos a los ciudadanos

- Provisión de servicios públicos en los que la demanda supera la oferta (cuantitativa o cualitativamente)
- Atención a nuevos inmigrantes, detenidos, presos y otras personas en situaciones de especial debilidad
- Emisión de documentos acreditativos

Gestión de personal

- Selección de personal fijo o temporal (funcionario, interino, laboral o eventual)
- Evaluación y promoción de personal
- Supervisión y asignación de tareas a otros empleados
- Gestión de nóminas, horas extras, dietas, ayudas sociales, anticipos, tiques restaurante y otros pagos y beneficios para los empleados
- Ejercicio simultáneo de otros puestos de trabajo o realización de tareas profesionales para otros organismos, empresas o particulares
- Obtención de un puesto de trabajo en el sector privado después de haber ocupado un cargo público

Relaciones con entes externos

- Actividades comerciales de empresas públicas y organismos autónomos
- Aceptación de invitaciones o regalos
- Acuerdos de patrocinio
- Constitución y gestión de empresas mixtas y otras iniciativas público-privadas
- Tratos habituales con el sector empresarial privado
- Relaciones con organizaciones y profesionales que representan intereses privados (*lobbies*)

Otros ámbitos y situaciones

- Cuerpos policiales en general
- Emisión de informes, dictámenes o peritajes necesarios para decisiones administrativas o judiciales
- Gestión de información confidencial relevante sobre personas y organizaciones
- Delegación de competencias en órganos subordinados
- Situaciones en que se produce un conflicto de intereses entre la persona y sus funciones públicas
- Uso de tarjeta de crédito institucional
- Uso de patrimonio público fuera de las instalaciones y en horarios no habituales (coche oficial, ordenador, teléfono móvil, despachos...)

4 ¿Cómo puedo gestionar los riesgos de corrupción?

El riesgo cero no existe. No podemos prevenir ni evitar todos los riesgos, pero sí podemos identificarlos, minimizarlos y gestionarlos. Para gestionar los riesgos de conductas y situaciones contrarias a la integridad, observe su unidad, organismo, entorno y territorio y pregúntese:

- ¿Qué puede ir mal?
- ¿De qué manera?
- Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?
- ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de riesgo?

A partir de estas reflexiones puede buscar mecanismos eficaces para gestionar los diferentes riesgos a los que se enfrenta.

5 Los riesgos de corrupción, ¿se pueden externalizar o compartir?

Los organismos públicos pueden contratar externamente la provisión de servicios de apoyo tales como seguridad o tecnologías, así como encargar a empresas y organizaciones no lucrativas la gestión de equipamientos públicos, como polideportivos, la ejecución de servicios urbanos, como la limpieza vial, la prestación de servicios directos a los ciudadanos, como la atención a las personas dependientes, por ejemplo. Incluso pueden ejecutar ciertas inspecciones a través de operadores privados como en el ámbito de las ITV. Ahora bien, el organismo financiador del servicio es responsable en todo momento de asegurar que los riesgos de corrupción en la prestación del servicio público son adecuadamente identificados y gestionados.

Las asociaciones público-privadas son actuaciones que pueden entrañar riesgos de corrupción, por lo que hay que identificarlos y gestionarlos. Por ejemplo, los organismos públicos pueden decidir realizar ciertos proyectos de infraestructura con fórmulas diversas de financiación privada, pero en todos los casos, el organismo público es el responsable último de gestionar todos los riesgos de corrupción que puedan derivarse de dicha operación.

En cualquier caso, y aunque algunos riesgos puedan quedar cubiertos por pólizas de seguro, el fracaso en la prevención de conductas corruptas se traducirá en el deterioro del clima laboral y en la reducción de la productividad, en el malbaratamiento de recursos, en una pérdida de reputación del organismo y en una merma de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en los servicios públicos.

En este sentido hay que asegurar, a través de las fórmulas contractuales, de los mecanismos de seguimiento y, si procede, de la formación de los profesionales externos implicados, que las estrategias de prevención de la corrupción abarcan toda la cadena de organizaciones públicas, empresas privadas y organizaciones no lucrativas implicadas en la prestación del servicio público.

6 Ante los riesgos de corrupción, ¿qué estrategias?

A continuación se recogen posibles actuaciones orientadas a minimizar las posibilidades de que se produzcan conductas corruptas entre los servidores públicos. Son medidas aplicables en el ámbito de

cada organismo o unidad; algunas tienen carácter preventivo para evitar la corrupción y otras son medidas de contingencia para reaccionar adecuadamente ante una situación de corrupción.

1. Identificar las áreas de riesgo	Una estrategia básica inicial será siempre determinar qué áreas de la organización están más expuestas a riesgos de corrupción
2. Identificar los riesgos concretos y los lugares de trabajo implicados	Identificar, también, qué riesgos concretos pueden afectar a cada área y puesto de trabajo
3. Identificar los posibles conflictos de interés	Para prevenir la aparición de conflictos de interés los miembros de la organización pueden declarar (pública o reservadamente) los bienes y los intereses personales y familiares que podrían llegar a comprometer su objetividad en la toma de decisiones. Complementariamente, habría que elaborar unas pautas de actuación destinadas a neutralizar los conflictos de interés que puedan suscitarse en el futuro
4. Asegurar un liderazgo ético bien visible	El liderazgo y el ejemplo de toda la cadena de mando, desde la alta dirección hasta los supervisores de equipos, es una herramienta imprescindible para conseguir la adhesión de los empleados a los comportamientos éticos
5. Definir y divulgar las responsabilidades y los procedimientos	La elaboración y distribución de un manual de organización o instrumento similar que detalle las funciones y responsabilidades de cada puesto de trabajo y que describa los principales procedimientos de toma de decisiones puede dificultar las eventuales actuaciones ocultas, o fuera del ámbito de competencias de los miembros de una organización
6. Establecer políticas corporativas	A menudo será adecuado establecer y dar a conocer la política de la institución respecto a determinados riesgos. Hay que asegurar un liderazgo adecuado del proceso por parte de la alta dirección política y/o gerencial
7. Dictar normas y pautas de actuación	En ciertos casos será conveniente plasmar las políticas en normas y pautas detalladas de obligado cumplimiento y dotarlas de mecanismos de control. Asimismo, hay que asegurar un conocimiento adecuado del marco normativo aplicable

<p>8. Elaborar un código de conducta</p>	<p>Si el número de situaciones a abordar lo aconseja, se puede plantear la elaboración de un código deontológico, ético o de conducta, que establezca normas y límites a las conductas aceptables. Cualquier código será más valioso si, por una parte, ha sido fruto de un proceso adecuado y, por otra parte, cuenta con mecanismos para asegurar su cumplimiento y para sancionar y hacer públicos los eventuales incumplimientos. A menudo el código de conducta se acompaña de la creación de un comité ético que vele por su cumplimiento y resuelva situaciones dudosas</p>
<p>9. Disponer de procedimientos automatizados y protegidos</p>	<p>La introducción de aplicativos informáticos u otros sistemas tecnológicos que no permitan su manipulación por personas no autorizadas y que «dejen rastro» de quien ha introducido cambios puede ser un obstáculo a las actuaciones fraudulentas. Se deberán integrar o coordinar estos sistemas con los sistemas de seguridad informática y de protección de datos</p>
<p>10. Revisar procedimientos de actuación</p>	<p>Aquellos procedimientos vulnerables, deberían ser revisados a fin de minimizar las oportunidades de corrupción de las personas que intervienen y de facilitar el descubrimiento de eventuales comportamientos contrarios a la integridad. Un proceso de <i>benchmarking</i> con otros organismos puede facilitar ideas de mejora aplicables a nuestros procedimientos. En ocasiones, la mera simplificación de los requisitos y la agilización de los plazos de resolución reducen considerablemente las oportunidades de corrupción.</p>
<p>11. Adoptar otras medidas preventivas</p>	<p>Existen varias medidas clásicas de carácter genérico se puede considerar si podrían ser de aplicación a la situación de riesgo detectada, como la rotación periódica del personal de contacto o el hecho de asegurar que las decisiones o transacciones no puedan ser nunca finalizadas por una única persona. En cuanto a los recursos materiales, una fórmula básica sería una comprobación detallada de los parámetros de los bienes y servicios comprados a proveedores, así como un seguimiento de las existencias de materiales. Otro principio fundamental es asegurar que todos los lugares que gozan de discrecionalidad en la toma de decisiones estén sometidos a un sistema adecuado de rendición de cuentas</p>
<p>12. Mejorar la eficacia de los sistemas de control</p>	<p>A menudo, los mecanismos de control, tanto en el ámbito financiero y de contratación como en otros ámbitos, son mecanismos básicamente formales, que sólo controlan el cumplimiento de</p>

	<p>los procedimientos establecidos, pero no sus resultados. En algunos casos, puede ser adecuada la creación de una unidad de auditoría</p>
<p>13. Realizar acciones formativas y de comunicación interna</p>	<p>Para incidir en el sistema de valores, que guía la actuación de las personas, será necesario realizar actuaciones formativas que incidan especialmente en la concienciación de cada individuo, para generar actitudes de rechazo a conductas impropias. Metodologías como el estudio de casos o los <i>role-playings</i> pueden ser de especial utilidad. Asimismo, hay que insistir periódicamente en mensajes de integridad a través de los canales de comunicación interna</p>
<p>14. Asegurar la transparencia</p>	<p>La máxima transparencia es siempre un arma fundamental, porque desincentiva las actuaciones irregulares si pueden ser conocidas por otros y, por otra parte, facilita el control político y social de eventuales conductas corruptas</p>
<p>15. Garantizar canales adecuados de denuncia</p>	<p>Más allá de la denuncia ante la Oficina Antifraude, en muchos organismos puede ser adecuado generar canales internos para que empleados y usuarios puedan alertar sobre sospechas de corrupción (de forma confidencial o, incluso, anónima). En cuanto a los usuarios, hay que garantizar que conocen adecuadamente sus derechos y los estándares de servicio que deben exigir</p>
<p>16. Solicitar soporte técnico especializado</p>	<p>La Oficina Antifraude puede facilitar asesoramiento técnico en la revisión de la normativa interna y en el fortalecimiento los sistemas de integridad. Otros organismos públicos quizás le podrán dar apoyo. Algunas empresas pueden ofrecer también servicios de consultoría en este ámbito</p>
<p>17. Solicitar una evaluación o certificación externa de los sistemas corporativos de integridad</p>	<p>Ciertos organismos, con procesos bien identificados y estructurados, quizá certificados según normas ISO u otros, pueden asegurar el adecuado funcionamiento de su sistema de integridad a través de una certificación o evaluación externa periódica</p>

EinesIntegriCat

Las publicaciones de la serie EinesIntegriCat pretenden facilitar orientaciones y herramientas prácticas para comprender mejor el fenómeno de la corrupción y para impulsar políticas de integridad y estrategias de prevención en relación a los riesgos más comunes y más próximos.

1. Identificar y gestionar los riesgos de corrupción. Orientaciones para directivos públicos
2. ¿Qué es la corrupción? Una aproximación al fenómeno y a sus efectos
3. La corrupción en Cataluña: percepciones y actitudes ciudadanas 2010. Principales resultados
4. Normas internacionales contra la corrupción.

EstudisIntegriCat

Las publicaciones de la serie EstudisIntegriCat presentan investigaciones y estudios sobre temas relacionados con el fortalecimiento de la integridad y la lucha contra la corrupción, elaborados por la Oficina Antifrau de Catalunya u otras instituciones.

1. La corrupción en Cataluña: percepciones y actitudes ciudadanas 2010
2. El acceso a la información pública en Europa
3. Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas.

La Oficina Antifraude, una herramienta al servicio de los organismos públicos.

Desde el ámbito de prevención, la Oficina presta apoyo a los organismos públicos en la construcción de sus sistemas de integridad, con actuaciones en cuatro ámbitos:

Formación

- Capacitación de cargos políticos, directivos, mandos y empleados.
- Cursos a medida para organismos y unidades.
- Cursos especializados para juristas, personal de órganos de control, responsables de contratación, técnicos de recursos humanos, ...
- Sesiones sobre integridad y valores del servicio público para nuevos altos cargos, directivos y empleados.
- Formación de formadores internos.
- Formación virtual / a distancia.
- Elaboración de temarios y pruebas de oposiciones en materia de integridad y corrupción

Asesoramiento técnico

- En la definición de programas de integridad.
- En la identificación de áreas de riesgo.
- En la revisión de procedimientos para reducir oportunidades de corrupción.
- En la elaboración de códigos de conducta.
- En el diseño de instrumentos de transparencia y rendición de cuentas.
- En la creación de oficinas de integridad, de instrumentos de control interno y de canales internos de denuncia.
- En la realización de auditorías de integridad.

Normativa

- Formula recomendaciones en la elaboración de normas desde la perspectiva de fortalecimiento de la integridad y la transparencia.

Consultas

- Emite respuestas no vinculantes a consultas de organismos públicos.