

MODELO DE ESTRATEGIA PARA FOMENTAR LA INTEGRIDAD Y PREVENIR LA CORRUPCIÓN (*)

José Enrique Díez Getino
Susana Torija Herrero
Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)

RESUMEN

Se propone un modelo de referencia para el diseño y elaboración de políticas o estrategias de fomento de la integridad y la prevención de los riesgos de corrupción en el ámbito de las administraciones públicas. A partir del compromiso explícito de los gobernantes con el desarrollo de la transparencia pública y el buen gobierno, se establecen los objetivos, las estrategias y medidas, que se articulan mediante un plan de acción con fases, actividades, recursos, tiempos y responsables. Se concluye con la necesidad de realizar el seguimiento y evaluación de la estrategia y aplicar el ciclo de la mejora continua. En definitiva, se pretende ofrecer un modelo de carácter práctico que ayude a establecer y desarrollar políticas o estrategias de fomento de la integridad y prevención de la corrupción.

ABSTRACT

A reference model is proposed for the design and development of policies or strategies to promote the integrity and prevention of corruption risks in the field of public administrations. Through the government's explicit commitment to the development of public transparency and good governance are established the objectives, strategies and measures, which are articulated through a plan of action with phases, activities, resources, time and people in charge. It concludes with the need to follow up and evaluate the strategy and apply the cycle of continuous improvement. In short, it aims to provide a practical model that helps to establish and develop policies or strategies to promote integrity and prevention of corruption.

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción produce actualmente en nuestro país desapego y desconfianza ciudadana con los cargos que ejercen funciones públicas. Los gobernantes y las instituciones tienen por delante un enorme reto para recuperar la confianza de los ciudadanos y legitimar su representatividad. Para lograrlo no basta con manifestaciones públicas de "tolerancia cero". Es preciso adoptar políticas o estrategias que incluyan medidas concretas para fomentar la integridad y prevenir los riesgos de la corrupción.

Como es sabido, un elemento fundamental del "buen gobierno" es actuar con total transparencia, honradez e intransigencia frente al fraude y la corrupción. Para ello las declaraciones de compromiso o los códigos éticos o de conducta, si bien son necesarios, resultan

(*) Una versión previa de este trabajo fue presentada en Madrid en el VII Congreso Internacional GIGAPP 2016 en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.

insuficientes si no existe una política y estrategia con objetivos y acciones concretas, y un sistema de seguimiento y evaluación, cuyos resultados sean públicos bajo el principio de transparencia, dotando así de credibilidad al compromiso de combatir las conductas corruptas.

El objeto de este artículo es proponer el diseño de un modelo de política o estrategia que estructure los principios, objetivos, medidas o acciones para prevenir los riesgos de la corrupción, detectarla a tiempo y actuar decididamente ante las situaciones conocidas. Cualquier organización pública interesada podría considerar la adaptación de este modelo y su desarrollo al contexto de su institución. Estas medidas serían más eficaces si se integran de forma estructurada en programas de la integridad y prevención de la corrupción.

El modelo se sustenta en dos pilares, por un lado el compromiso y liderazgo y por otro la transparencia y el buen gobierno. En efecto, el primer paso es asumir un compromiso explícito y declarado públicamente por los gobernantes y directivos públicos. Y el segundo pilar, se basa en el cumplimiento y desarrollo hasta el máximo nivel posible de la transparencia pública, pues se sabe que cuanto mayor sea esta, menos probabilidad de cometer conductas impropias que arrojan beneficios ilícitos.

El modelo incorpora explícitamente los objetivos de prevenir, detectar y responder a las denuncias o sospechas de actos de corrupción. Posteriormente, para cada objetivo se establece, a modo de ejemplo, un conjunto de estrategias o medidas que permitan gradualmente acercarse a la consecución de los mismos. Así, para prevenir la corrupción y fomentar la integridad, es preciso elaborar un mapa de riesgos, aprobar códigos éticos de conducta, informar y proporcionar acciones formativas regulares a todo el personal, etc. Para detectar la corrupción, en cambio, será preciso establecer canales de denuncia y procedimientos que garanticen la confidencialidad y el anonimato. Finalmente, con relación al objetivo de responder o actuar ante las denuncias recibidas, se ha de investigar los indicios o pruebas y actuar consecuentemente, bien archivando sin más la denuncia, archivándola con recomendaciones de mejora o, si existen pruebas o indicios suficientes, poner el caso en conocimiento de la justicia.

También es necesario articular todas las medidas en un plan de acción con fases, tareas, responsables y plazos. Por último, se recomienda establecer un sistema de seguimiento y evaluación, cuantitativo, con indicadores de proceso y resultado, y también cualitativo, que permita su valoración y mejora continua.

2. INTEGRIDAD, ÉTICA PÚBLICA Y CORRUPCIÓN

2.1. Contexto actual

Como muchos estudios indican¹, la corrupción está presente en mayor o menor medida en todos los países. En realidad, la corrupción es un fenómeno que se ha producido en todas las épocas históricas, afectando a todos los sistemas políticos. Es producto de la acción humana y tiene ciertamente una naturaleza universal, pues no distingue de razas, creencias, sexo o edad.

Identificar las causas de la corrupción es complejo. Muchos piensan que tiene un origen cultural; otros que la posición de poder sin control la favorece; o que es propio de la naturaleza humana. Sin embargo, la decisión de una persona de aprovecharse de su posición para obtener beneficios ilícitos indebidos, como tal decisión, no deja de ser una conducta racional. En consecuencia existirá un objetivo, y una planificación y ejecución de conductas corruptas para conseguirlo, que se suelen producir en contextos o situaciones que las facilitan o las dificultan, por lo que adoptar medidas preventivas y correctivas ayudará a disuadir de su aparición.

¹ Véase los estudios de Transparency International España en <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>

En España, los casos crecientes de corrupción afecta a la pérdida de confianza en los poderes públicos. Por este motivo uno de los grandes retos de los gobiernos actuales es recuperar, mantener y mejorar la confianza de la ciudadanía. Para ello, no solo ha de conocer las necesidades y expectativas ciudadanas para ser cubiertas con servicios eficaces y de calidad, sino que, además, se ha de iniciar todo un proceso de regeneración democrática que incluya la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, así como la puesta en marcha de planes y medidas para fomentar la integridad y prevenir la corrupción.

No basta con discursos de intenciones o previsiones de compromisos programáticos electorales para crear la cultura necesaria que reduzca la aparición de conductas corruptas. Las medidas generalistas y la aprobación de leyes y normativas ayudarán a ello. Pero además, se deben iniciar auténticos planes con medidas y acciones concretas, con evaluación de sus resultados, de forma que los ciudadanos puedan comprobar que cada gobierno de la administración correspondiente realmente está comprometido en la lucha contra la corrupción.

Existen varios estudios sobre la evolución de la percepción de la corrupción, así como el grado de preocupación de los ciudadanos con relación a este fenómeno. Por ejemplo, el “Índice de percepción de la corrupción”, que a nivel internacional realiza Transparency International (2016), mediante encuestas anuales de las opiniones de expertos sobre la corrupción en el sector público a nivel mundial. La última encuesta se realizó en el año 2015 sobre 168 países. Los expertos puntuaban la percepción de corrupción en los países evaluados en una escala de 0 a 100 puntos (dónde “0” significa que percibe altos niveles de corrupción y “100” que percibe mínimos niveles de corrupción). Como resultados a nivel internacional, destacar que más de dos tercios de los países evaluados (168) obtuvieron una puntuación inferior a 50 puntos. El país que obtuvo mejor puntuación, por segundo año consecutivo, fue Dinamarca (91 puntos). Los países que obtuvieron las puntuaciones más bajas fueron Corea del Norte y Somalia, con 8 puntos cada uno. España obtuvo 58 puntos, lo que hace concluir a Transparency International que España no tiene una corrupción sistémica sino múltiples escándalos corrupción política.

Para esta organización, las características clave que presentan los países que se encuentran en las primeras posiciones son los altos niveles de libertad de prensa; el acceso a información sobre presupuestos que permite al público saber de dónde procede el dinero y cómo se gasta; los altos niveles de integridad entre quienes ocupan cargos públicos; y un poder judicial que es verdaderamente independiente de otros sectores del gobierno, etc. Por el contrario, las características comunes que presentan los países con mayores índices de corrupción son la existencia de conflictos y guerras; gobernabilidad deficiente; instituciones públicas frágiles (policía, poder judicial...); falta de independencia en los medios de comunicación, etc.

En lo que respecta a la opinión de los ciudadanos, estudios como los Barómetros mensuales realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas indican que, según los encuestados, los tres problemas principales que existen actualmente en España son en primer lugar el paro, luego la corrupción y el fraude y en tercer lugar los problemas de índole económica².

Tabla 1: Los tres problemas principales que existen actualmente en España.

PROBLEMAS	ene-16	feb-16	mar-16	abr-16	may-16	jun-16	jul-16
El paro	77,9	78	77,1	78,4	75,3	76,4	75,6
La corrupción y el fraude	39,2	47,5	44	47,8	46,7	44,9	43,4
Los problemas de índole económica	23,2	25,1	25,6	25,1	23,6	25,1	28,8

(Fuente: Barómetro del CIS)

² Se pueden consultar todos los datos en el siguiente enlace http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html [Acceso 5 de septiembre de 2016]

2.2. Corrupción administrativa

2.2.1. Concepto y tipos

Existen múltiples nociones de corrupción. Para nuestro propósito la definiremos de una manera simple, en línea con organismos como Transparencia Internacional, que la consideran un abuso de poder para beneficio (económico, político, social, sexual o de cualquier otro tipo) propio o de un tercero, y de carácter inmediato o futuro.

La corrupción administrativa en el ámbito público se caracteriza porque las conductas corruptas son realizadas por personas que están al servicio de las administraciones u organismos públicos, sean cargos electos, funcionarios o personal laboral.

Según Klitgaard (1988), la corrupción aparece en contextos en los que se facilitan situaciones de monopolio como, por ejemplo, un servicio público con un sólo proveedor, y en los que existe una alta discrecionalidad en la toma de decisiones con escasa transparencia, mecanismos de control y de rendición de cuentas.

La corrupción puede manifestarse mediante comportamientos deshonestos, decisiones no imparciales, uso de información o cualquier otra acción u omisión que persiga obtener un beneficio indebido. Algunas de estas conductas están tipificadas por nuestro Código Penal, otras pueden constituir faltas administrativas, que pueden ser sancionables mediante expedientes disciplinarios, como en el caso de los empleados públicos, y algunas otras no incumplen ninguna normativa concreta pero son reprobables desde el punto de vista de la ética pública y la integridad.

En cuanto a los tipos de corrupción, ésta se manifiesta de diferentes formas: fraude, soborno, malversación, extorsión, abuso de poder, conflicto de intereses, tráfico de influencias, colusión, nepotismo, etc. El conocimiento de los conceptos de estas formas de corrupción son de interés para la institución, pues podrían incluirse en las acciones de sensibilización y formación en esta materia y, también para ayudar a identificar las posibles conductas sospechosas para su comunicación como denuncias o alertas al órgano responsable de su tramitación y resolución. En este sentido resulta asimismo interesante las definiciones que ofrece Transparencia Internacional (2009) en su “*Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*”, que incluye ejemplos prácticos y enlaces relevantes para obtener mayor información sobre las mismas.

2.2.2. Causas y efectos de la corrupción

De acuerdo con Villoria y Izquierdo (2015), algunas de las variables que pueden explicar el complejo fenómeno de la corrupción son: el bajo desarrollo moral de la población y la clase política; la desigualdad económica y social; partidos políticos corruptos; la ausencia de una administración profesionalizada; mecanismos insuficientes de control y rendición de cuentas; baja calidad democrática y bajo desarrollo económico; poder monopolístico y discrecionalidad; etc.

Por otro lado, es evidente que la corrupción tiene consecuencias negativas para la propia administración pública y para los ciudadanos y la sociedad en general. Entre los efectos mas negativos pueden señalarse de acuerdo con la Oficina Antifraude de Cataluña (2010) los siguientes:

- La corrupción genera sentimientos de desánimo, frustración y resentimiento entre los funcionarios honestos

- La corrupción entorpece, cuando no imposibilita, la ejecución de políticas públicas.
- La corrupción provoca y expande la ineficiencia y la ineficacia de los servicios públicos a la vez que encarece el coste de los bienes, las prestaciones y los servicios públicos.
- La corrupción mina los principios de objetividad y de legalidad que son fundamentales en la administración pública de un país democrático.
- La corrupción es incompatible con la transparencia y la rendición de cuentas.
- La corrupción propaga dudas y genera desconfianza en los representantes políticos y en todos los servidores públicos, merma la credibilidad de las instituciones y contribuye a la desafección ciudadana.

3. MODELO DE ESTRATEGIA PARA FOMENTAR LA INTEGRIDAD Y PREVENIR LA CORRUPCIÓN

La propuesta de modelo de estrategia para fomentar la integridad y prevenir la corrupción que presentamos pretende ser un instrumento útil, o herramienta práctica, más que un trabajo de investigación o de carácter académico, para aquellas administraciones interesadas, que podrán adaptarlo a las singularidades de su organización y cultura interna, con sus límites y posibilidades reales.

Mediante su puesta en marcha se espera que tenga un impacto positivo y efectivo en la organización administrativa, contribuyendo, tanto a crear y reforzar una cultura interna de integridad, como a establecer mecanismos para prevenir las conductas corruptas.

3.1. Planteamiento general

En primer lugar, esta propuesta tendría que encuadrarse o derivar de la definición de una política de integridad, que se sustentase en una concepción y asunción de los principios y valores de una ética pública aplicada que sirva de referencia como guía de conducta de los responsables políticos, el personal directivo y a los empleados públicos (Villoria, 2010).

El modelo considera, en segundo lugar, dos variables transversales que deben estar presentes en todo momento. Por un lado, el liderazgo y compromiso explícito, claro y decidido de los responsables políticos y directivos de la administración. Y por otro, el ejercicio del buen gobierno, incluyendo principalmente el desarrollo máximo de la transparencia y la rendición de cuentas.

Figura 1: Propuesta de modelo de estrategia para fomentar la integridad y prevenir la corrupción



(Fuente: Elaboración propia)

Posteriormente es preciso establecer los objetivos generales y específicos para prevenir, detectar y actuar ante el conocimiento de conductas corruptas. Después han de definirse claramente los roles y responsabilidades de los diferentes intervinientes, con especial atención a la estructura orgánica responsable, sea esta interna (figura o puesto de trabajo, unidad administrativa, comité anticorrupción etc.), o externa, que actúe como una entidad independiente dotada de autoridad para desarrollar sus funciones.

A continuación es preciso establecer un conjunto de posibles acciones o medidas agrupadas en diferentes categorías o estrategias que se vinculan a dichos objetivos. Por supuesto, cada organización tendrá que elegir las medidas o estrategias que consideren más idóneas según el estado de desarrollo o madurez de su cultura interna con relación a la integridad y la corrupción, que será, probablemente, más bien nula o escasa, en nuestra opinión, dado el estado tan incipiente y poco generalizado en la aplicación de políticas de ética pública, integridad y planes anticorrupción.

Por otro lado, las actuaciones que se pongan en marcha han de articularse en un plan de acción con fases, actividades, recursos, tiempos y responsables. Dado que dichas acciones afectarán a toda la organización se considera conveniente un órgano y/o unidad administrativa con funciones de coordinación.

Finalmente, se propone un sistema de seguimiento y evaluación del modelo y la aplicación al mismo del ciclo de mejora continua. Para ello será necesario realizar los informes de seguimiento de actividades y resultados, que tendrían que ser públicos.

3.2. Compromiso y liderazgo

Los máximos órganos de gobierno de las administraciones públicas deben adoptar y evidenciar el liderazgo ético y un firme compromiso con la política de integridad y/o estrategia

para combatir los riesgos y las conductas de corrupción, fomentando y fortaleciendo la integridad en todos los estamentos de la organización.

Tabla 2: Ejemplo de compromiso explícito

COMPROMISO DEL GOBIERNO PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN
El Gobierno reconoce su responsabilidad y en consecuencia adopta el compromiso en la medida de sus posibilidades de garantizar que los riesgos asociados con el fraude y la corrupción se gestionan con eficacia en todas las partes de la administración local
El Gobierno reconoce las amenazas de fraude y corrupción y el daño que puede causar a la organización, a sus metas y objetivos y a los usuarios de los servicios públicos locales.
El Gobierno reconoce la importancia de fomentar y crear una cultura que fortalezca la resistencia a las amenazas de fraude y corrupción y se alinea a los principios de buena gobierno e integridad.
El Gobierno reconoce su responsabilidad en adoptar medidas en la gestión de los riesgos de fraude y corrupción, y de informar públicamente de las mismas y de sus resultados.
El Gobierno establece el compromiso de asegurar y mantener su capacidad de resistencia a las conductas de fraude y corrupción.

(Fuente: Adaptado de *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (2014)*)

Para ello deben promover una cultura que propicie las conductas adecuadas para prevenir y detectar la corrupción; comunicar la importancia del cumplimiento de las obligaciones normativas y las medidas puestas en marcha; asegurar que las acciones son ejecutadas por sus responsables, proporcionando los recursos necesarios; o integrando el sistema de gestión en los planes estratégicos y operativos, y en las actividades y procesos de las estructuras organizativas.

3.3. Buen gobierno y transparencia.

El ejercicio del buen gobierno contribuirá sin duda a recuperar la confianza ciudadana en las autoridades públicas y el desempeño de sus obligaciones y responsabilidades conforme a principios de ética pública y de actuación. En este sentido el cumplimiento estricto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Boletín Oficial del Estado, 295, de 10 de diciembre de 2013) será un requisito no solo de cumplimiento normativo, sino también de credibilidad del sistema o estrategia de fomento de la integridad y prevención de la corrupción.

En el ámbito de la administración autonómica se han aprobado normas sobre transparencia que desarrollan los contenidos de la citada Ley 19/2013. El impacto que estas normas puede tener en la prevención y en la lucha contra la corrupción ha sido objeto de estudio por Cerrillo i Martínez, A (2016), concluyendo dicho autor que *“las leyes autonómicas de transparencia no son suficientes para prevenir la corrupción en su conjunto”*. No obstante, no podría decirse que su impacto sea nulo, sino limitado, pues se puede mejorar significativamente los niveles mínimos de las obligaciones de transparencia en ellas contenidas, siendo lo realmente importante la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de toda aquella información relevante que ayude a hacer frente a la corrupción.

En el ámbito de las entidades locales es destacable la elaboración por la Federación Española de Municipios y provincias (en adelante FEMP) de la “Ordenanza tipo de Transparencia, acceso a la información y reutilización”, (FEMP, 2014), así como del “Código de Buen Gobierno Local” (FEMP, 2015), que supone para Campos, M^aC, (2015), *“un intento de integración de la ética pública en la gestión de los gobiernos locales y una herramienta para fomentar la integridad y combatir la corrupción”*. Y en efecto, en este código se incluye principios de actuación (cumplimiento del ordenamiento jurídico, imparcialidad, objetividad, eficacia y eficiencia, disciplina presupuestaria y financiera, etc); estándares de conducta para la

mejora de la democracia local; compromisos éticos en materia de conflictos de intereses; régimen de incompatibilidad y retribuciones, relaciones entre los cargos electos y los empleados públicos; medidas para la mejora de la democracia participativa, etc.

Con relación a la transparencia, es prácticamente unánime la opinión de que cuanto más transparencia exista en el ejercicio de las funciones de las administraciones públicas y sus gobiernos, más probable es la reducción de las conductas corruptas, produciéndose en consecuencia un efecto preventivo de su aparición³

Esto es también lo que piensan los ciudadanos, según la encuesta anual del Barómetro de la Transparencia de España, que realiza la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (2016). Este estudio concluye que *“el 76, 2 opina que la transparencia puede ayudar a prevenir la corrupción. El porcentaje se eleva desde 71,5% de 2015, es decir, cada vez más personas confían en la transparencia como método para atajar la corrupción”*.

En consecuencia, los gobiernos de las administraciones públicas tendrían, no sólo que cumplir con los mínimos que la normativa obliga, sino también fomentar activamente y desarrollar la máxima transparencia en la gestión pública. A estos efectos tendrían que obligarse a poner permanentemente a disposición de la ciudadanía aquella información que se considere más relevante en sus ámbitos básicos de actuación como son, entre otros, los contratos públicos, los convenios de colaboración, las subvenciones, la gestión económica y presupuestaria, la ordenación del territorio y del urbanismo, etc.

3.4. Objetivos

El modelo de estrategia para fomentar la integridad y prevenir la corrupción incluye los objetivos generales y los específicos.

Los objetivos generales podrían ser, a modo de ejemplo, los siguientes. Primero, recuperar y reforzar la confianza de la ciudadanía en el ejercicio de los poderes públicos y en la actuación administrativa. Segundo, la creación de una cultura administrativa de lucha contra la corrupción y fomento de la integridad. Tercero, conseguir la máxima disuasión de las conductas corruptas. Cuarto, la prevención exitosa de la corrupción que no pueda ser disuadida. Quinto, la pronta detección de la corrupción que no se ha podido prevenir. Y sexto y último, la comunicación de sospechas o indicios de conductas corruptas, el análisis de las evidencias y la adopción de las respuestas adecuadas a las mismas.

Los objetivos específicos del modelo serían, en primer lugar, prevenir las conductas corruptas en sus diferentes manifestaciones (fraude, soborno, malversación de fondos, etc). Para ello será preciso adoptar una serie de medidas, tales como la identificación de los riesgos, la aprobación de códigos de conducta, la información y formación de empleados, la comunicación interna y externa, etc. El segundo objetivo sería detectar las conductas supuestamente corruptas. En este caso, mediante actuaciones como la definición de procedimientos y canales de comunicación y denuncia. Y el último y tercer objetivo será el de responder ante las sospechas de indicios o evidencias comunicadas, informando a todas las partes interesadas de los resultados del tratamiento de las mismas.

3.5. Roles y responsabilidades

Uno de los aspectos fundamentales para implementar un sistema o estrategia de fomento de la integridad y prevención de la corrupción es la definición clara, explícita y pública de las

³ Véase el estudio del World Bank Institute citado en Villoria y Izquierdo (2015). *Ética Pública y Buen Gobierno*. INAP. Edición e-book págs. 811-812

funciones y responsabilidades de los diferentes estamentos de la estructura organizacional que en algún momento intervienen en el sistema. Los máximos responsables políticos deberían concretar estas responsabilidades, y tendría que existir además una figura u órgano que se responsabilice de la puesta en marcha de la estrategia y de su coordinación efectiva. La implicación activa de los órganos de gobierno y el personal directivo forma parte del modelo, facilitando con ello que los empleados y los posibles grupos de interés comprendan plenamente los objetivos y colaboren en el desarrollo de las acciones previstas.

Puede optarse por una persona o cargo dedicado a esta función, o bien decantarse por un órgano colegiado o comité, por ejemplo Comité anticorrupción, o incluso convivir ambas estructuras, aunque en este supuesto las competencias de ambas deben de estar claramente delimitadas. También estas funciones pueden recaer en entidades externas a la propia organización. En todo caso resultará un factor crítico de éxito que esta estructura u órgano tenga autoridad y disponga de recursos suficientes para poner en marcha las actuaciones preventivas, así como las acciones de información, formación y comunicación, canales y procedimientos de denuncias, su análisis y tratamiento, y la elaboración de los informes de seguimiento y evaluación

Algunas de las responsabilidades de los órganos de gobierno podrían ser las siguientes: establecer y aprobar un modelo o política de integridad y anticorrupción; asegurar su compromiso y liderazgo; crear o designar la unidad administrativa u órgano en materia anticorrupción con autoridad y recursos para coordinar y dirigir todas las actuaciones; establecer las funciones de los directivos de la administración en esta materia y también lo que se espera de los empleados públicos, etc.

3.6. Estrategias para fomentar la integridad y prevenir la corrupción

En el modelo las estrategias son el conjunto de medidas o actuaciones encaminadas a la consecución de los objetivos específicos de prevenir, detectar y responder ante casos de posibles conductas corruptas.

3.6.1. Con relación al objetivo de prevenir la corrupción

Las actuaciones o medidas encaminadas a la consecución del objetivo de prevenir la corrupción pueden ser, entre otras, la identificación de los riesgos, la aprobación de códigos de conducta, la información, formación y comunicación interna y externa, así como toda una serie de medidas que han sido propuestas por algunos organismos o entidades, y que podrían aplicarse en el ámbito de cada administración pública.

Mapa de riesgos

En primer lugar, es imprescindible identificar y evaluar los riesgos y las áreas de gestión dónde es más probable que se manifiesten las conductas corruptas, pues no todas están igual de expuestas a la corrupción. Para ello resultará necesario relacionar sus obligaciones y responsabilidades con sus actividades, servicios, procesos y personas. En el análisis de los riesgos de conductas corruptas también sería muy conveniente, aunque no siempre es fácil ni posible, considerar las causas y las fuentes u orígenes de los mismos, así como la probabilidad de que ocurran y las consecuencias asociadas.

Ello constituirá la base para la planificación de las medidas y la asignación de los recursos y procesos que sean adecuados. Por este motivo, el modelo contempla la realización de un mapa de riesgos que identifique en qué medida es posible que aparezcan formas de corrupción existentes en las distintas áreas de la administración pública.

De acuerdo con la Oficina Antifraude de Cataluña (2011) estos riesgos pueden surgir de factores externos, internos o individuales. Con factores *externos* nos referimos a organizaciones externas, grupos o personas, que pueden tener interés en ofrecer beneficios ilegítimos a ciertos responsables políticos o empleados públicos, y a cambio de alguna acción u omisión en el desempeño de sus obligaciones o responsabilidades.

Los factores *internos*, por el contrario, normalmente incluyen debilidades en los procedimientos de control y supervisión, bien porque no existen o, existiendo, no están documentados, o bien por la inobservancia consentida de los procedimientos establecidos. Disponer de políticas, sistemas y procedimientos documentados, además de mecanismos de supervisión y control reforzará una gestión orientada a la prevención de los riesgos de corrupción. Finalmente cabe mencionar los factores *individuales*, que podrían dar lugar a que un responsable político o empleado público cometiera actos de corrupción debido a situaciones personales y muy específicas tales como necesidades financieras ineludibles, presiones de su entorno familiar o social, etc.

Sería también necesario que en la identificación de los riesgos se incluyan a las empresas públicas, asociaciones publico-privadas y, en algunos casos, incluso a proveedores externos, pues al final el titular del servicio es la administración pública, y en este sentido, también tendría su responsabilidad en asegurar que los riesgos de corrupción en la prestación del servicio público son adecuadamente identificados y gestionados.

En realidad los riesgos de aparición de conductas corruptas no son diferentes de otros riesgos que podrían identificarse y gestionarse en cualquier organización, por lo que podría aplicarse en las administraciones públicas normas de calidad existentes, como la UNE-EN 31010:2010, que proporciona una guía detallada sobre la apreciación y gestión del riesgo.⁴ Sin embargo, el despliegue de estas metodologías de gestión de la calidad, requiere de una cultura organizativa muy consolidada en el ámbito de la normalización, certificación y mejora continua, así como equipos profesionales con competencias y cualificación técnica para su puesta en marcha, algo que alejaría a muchas administraciones públicas, que no disponen de estos recursos. En todo caso para nuestro propósito entendemos que la identificación y evaluación de los riesgos en primer momento, especialmente, si es una primera iniciativa, ha de ser algo relativamente sencillo y que pueda ser abordado sin grandes conocimientos en la gestión de riesgos en las organizaciones. Más adelante, cuando la administración camine hacia otros estados de madurez, y exista una cultura interna que los posibilite se podrá realizar evaluaciones de riesgos mucho más técnicas y profesionalizadas.

Como es sabido el riesgo cero no existe, pues no podemos prevenir ni evitar todos los riesgos, pero sí podemos identificarlos, minimizarlos y gestionarlos. En nuestra propuesta incluimos tres niveles de identificación de los riesgos, esto es, la unidad organizativa o de gestión, el puesto de trabajo y, por último, las tareas o prácticas profesionales específicas, pues no todos estos elementos están expuestos al mismo riesgo.

El primero, se refiere al riesgo derivado de las funciones o competencias de los diferentes servicios, departamentos o unidades administrativas. Por ejemplo, Urbanismo y vivienda, Contratación y Compras, por la naturaleza de la función que desarrollan tendrían más riesgo que la Oficina de Atención al Ciudadano. El segundo, trataría de identificar el riesgo relacionado con el puesto de trabajo. Es evidente que el puesto de Director de Parques y Jardines, que posiblemente incluya la realización de informes técnicos de valoración de adjudicación de contratos a empresas de mantenimiento de parques y jardines públicos, podría tener más riesgo

⁴ Además de la norma mencionada, UNE-EN 31010:2011. *Gestión del riesgo. Técnicas de apreciación del riesgo*, existe también la UNE-ISO 31000:2010. *Gestión del riesgo. Principios y directrices*.

que el puesto de Responsable del archivo. Y el tercer nivel, sería el de las prácticas profesionales o administrativas concretas, tales como, una propuesta de adjudicación a una empresa, un informe de valoración para conceder una subvención, un informe técnico de licencia de primera ocupación, etc.

En la Tabla 3 ofrecemos una herramienta práctica para identificar los riesgos de la organización, en concreto los relacionados con las unidades administrativas, aunque también podría adaptarse para identificar los puestos de trabajo y las prácticas profesionales más vulnerables o expuestas.

Tabla 3: Ejemplo de Mapa de riesgos.

Formas de corrupción	Definición	Urbanismo	Personal	Contratación	Policía	Archivo	Museos
Soborno	El soborno consiste en un ofrecimiento, promesa, entrega, aceptación o exigencia de un incentivo para realizar una acción ilícita, antiética o que supone abuso de confianza. Los incentivos pueden consistir en obsequios, préstamos, comisiones, recompensas u otras ventajas (impuestos, servicios, donaciones, etc.)						
Malversación	La malversación se produce cuando una persona que ocupa un cargo en una institución, organización o empresa toma para sí, utiliza o trafica de manera deshonesta e ilícita los fondos y bienes que le fueron confiados para fines de enriquecimiento personal u otras actividades						
Fraude	El fraude consiste en engañar a otro en forma deliberada con el fin de obtener una ventaja indebida o ilícita (ya sea financiera, política o de otro tipo). Los países clasifican a este tipo de delitos como una violación de tipo penal o civil						
Extorsión	Consiste en utilizar, de manera directa o indirecta, el propio acceso a una posición de poder o a una ventaja en la información para exigir injustificadamente a otros colaboración o dinero mediante amenazas coercitivas						
Conflicto de intereses	Situación en la que una persona o la entidad en la que esta trabaja, ya sea un gobierno, empresa, medio de comunicación u organización de la sociedad civil, debe optar entre las responsabilidades y exigencias de su puesto y sus propios intereses privados						

Colusión	La colusión representa un acuerdo secreto entre partes, en el sector público y/o privado, quienes se confabulan para cometer actos con el fin de engañar o defraudar y así obtener una ventaja económica ilícita. Las partes involucradas reciben usualmente el nombre de “carteles”								
Favoritismo	Trato de favor que se da a una persona en perjuicio de otras que también merecerían lo que obtiene aquella o lo merecerían más								
Nepotismo	Desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos								

(Fuente: Elaboración propia)

Como se observa en dicha tabla, el mapa de riesgos contendría la relación de las posibles formas de corrupción, una definición de cada una de ellas⁵ y el grado de probabilidad en que se puede manifestar el tipo de corrupción en cada servicio. Esta probabilidad se asocia a un color, resultando que la *alta* correspondería al “rojo”; la *media* al “amarillo”, y la *baja* al “verde”. De esta forma, utilizando la metáfora del semáforo, de un vistazo se puede localizar aquellas partes o unidades administrativas que por las competencias que desarrollan o la naturaleza de su trabajo están más expuestas a los riesgos de corrupción.

Con esta información, sería más fácil priorizar las medidas y actuaciones, así como los esfuerzos y la provisión de los recursos, concentrándose a las unidades, puestos de trabajo y prácticas profesionales con nivel de riesgo alto (“rojo”)

Este sería el mapa de riesgos de unidades administrativas o de gestión, pero de igual manera se podría realizar un mapa de riesgos de puestos de trabajo o, incluso un mapa de riesgos de prácticas profesionales a partir del análisis de la información de las tareas y funciones de las plazas y puestos de trabajo. En este sentido la Oficina Antifraude de Cataluña (2011) enumera una serie de prácticas profesionales asociados a riesgos de corrupción. Por ejemplo, con relación a la administración de los recursos públicos (compras y contrataciones de obras y servicio, encargo de informes o dictámenes, consultorías externas, otorgamiento de subvenciones, ayudas, gestión de caja con manejo de efectivo...); a las funciones de regulación y control (elaboración de normativas reguladoras de sectores de actividad, emisión de licencias y autorizaciones, imposición o reconsideración de multas y sanciones; condonación o aplazamiento de deudas..); a tareas relacionadas con autorizaciones urbanísticas y de actividades (decisiones urbanísticas en general y, en especial, recalificaciones de suelo); a la provisión de servicios públicos a los ciudadanos (provisión de servicios públicos en los que la demanda supera la oferta, cuantitativa o cualitativamente, emisión de documentos acreditativos...); a la gestión de personal (selección de personal fijo o temporal, gestión de nóminas, horas extras, dietas, ayudas sociales, anticipos, y otros pagos y beneficios para los empleados...); a las relaciones con entes externos (acuerdos de patrocinio, tratos habituales con el sector empresarial privado, aceptación de invitaciones o regalos, etc.);

⁵ Según Transparencia Internacional, 2009. “Guía del lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción”. [Internet]. Disponible en: <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Guía-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contr-la-corrupción.pdf> [Acceso 5 de septiembre de 2016]

- **Código de conducta**

Los códigos éticos de conducta, algunos de los cuales forman parte de códigos de buen gobierno, o de buena administración, tienen el propósito de establecer las actitudes y conductas aceptables de los dirigentes políticos, el personal directivo, así como el resto de los empleados públicos, desde el punto de vista de la aplicación a su realidad profesional de los valores o principios de la ética pública. Para ello es importante que el código sea el resultado de un proceso participativo y consensuado, que se establezcan procedimientos para asegurar su cumplimiento, que exista algún sistema disciplinario y sancionador, y que se cree una estructura orgánica o comité ético, que asegure su cumplimiento y pueda resolver consultas sobre situaciones dudosas.

Habitualmente los principios o valores por los que ha de regirse la conducta de los miembros que integran la administración pública (Casas, 2015), son los de objetividad, neutralidad, imparcialidad, lealtad y buena fe, austeridad, confidencialidad, transparencia, responsabilidad, etc.

En la actualidad están vigentes distintos códigos éticos de conducta, de buen gobierno o de buenas prácticas⁶ que pueden servir de modelos para la elaboración y aprobación por cada administración pública de uno propio⁷. Así, el Código de Buen Gobierno de la Federación Española de Provincias, ya mencionado, que incluye estándares de conducta, o el Código Ético de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (2010).

- **Formación y comunicación**

La formación es una herramienta necesaria que, por un lado, contribuirá a crear y reformar una cultura de integridad en la administración pública y, por otro, ayudará a las personas a involucrarse en el sistema propio para prevenir y detectar la corrupción, pues el conocimiento de la existencia de un sistema anticorrupción puede convertirse en un elemento disuasorio para disminuir la probabilidad de que se manifiesten este tipo de conductas en la institución.

Las acciones formativas deberían formar parte de los planes y programas anuales en esta materia, siendo sus destinatarios todos los estamentos o niveles jerárquicos, cargos electos, alta dirección, jefes, responsables y empleados públicos.

Las materias a impartir, así como la modalidad (presencial, online, mixta) o el tipo de formación (seminario, taller, jornada, etc.) requerirá de un análisis de necesidades y objetivos en base a los potenciales destinatarios, así como una debida planificación y programación. Al menos habría que impartir formación relacionada con la ética pública y sus valores, para crear y reforzar en toda la organización la integridad.

Para los directivos públicos, jefes y responsables sería conveniente la formación en la identificación, análisis y gestión de los riesgos de corrupción, y sensibilizarles sobre su

⁶ Para un análisis de cómo y por qué irrumpen los Códigos Éticos en el ámbito público en España, véase Jiménez Asensio, R (2013). *Ética pública, política y alta administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el buen gobierno, la calidad democrática y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones* en: Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, núm. 5/2013, págs. 46-67.

⁷ Véase Oficina Antifraude de Cataluña (2016). *Elaborar un Código de Conducta. Orientaciones para Instituciones públicas*. [Internet] Disponible en http://www.antifrau.cat/images/web/docs/publicacions/eines_integricat/6-elaborar-un-codi-de-conducta.pdf. [Acceso el 5 de septiembre de 2016]

responsabilidad en que sus equipos de trabajo interioricen los principios de integridad profesional para crear una cultura de ética pública.

En el caso de que exista una política o plan de integridad y prevención de la corrupción, con objetivos concretos y actuaciones, el conocimiento de la misma por todos los empleados a través de procesos formativos sería necesario para que dicha política o plan se pudiera desarrollar con el conocimiento y participación de los diferentes estamentos de la administración pública. En estas situaciones el contenido de las acciones formativas podría incluir al menos el concepto de corrupción y las distintas formas en que se manifiesta; el proyecto de implantación del sistema anticorrupción en la organización, y las estrategias que lo componen; la difusión de la existencia de los canales y procedimientos establecidos para comunicar las denuncias de posibles conductas corruptas; y concienciar de la importancia de la colaboración de todos los empleados para hacer frente a este fenómeno.

Además de la formación, la comunicación es otra herramienta necesaria de poner en marcha. La administración pública tendría que elaborar un plan de comunicación sobre la estrategia anticorrupción, que contuviera al menos aspectos tales como el contenido de la comunicación, cuándo comunicar, a quién comunicar y cómo comunicar. Más específicamente, el plan de comunicación debería incluir las acciones a realizar, el responsable de su realización, el público a los que se dirige, la fecha en la que se llevará a cabo y los recursos que se necesitarán.

Esta comunicación sería tanto interna como externa. Desde el punto de vista interno, habría que asegurar que todos los niveles de la organización conocen las estrategias y que la necesidad de participación y colaboración es claramente entendida y asumida. Por ejemplo, que asistan a los cursos de formación, que utilicen el canal de denuncias si tienen alguna sospecha, que se asesoren antes de valorar la comunicación de algún indicio, etc. También se debería adoptar acciones de comunicación externa, dirigidas a todas las partes interesadas, que en el ámbito de la administración pública puede ser muy amplio, incluyendo a los ciudadanos en general, asociaciones vecinales, profesionales, empresas, sindicatos, órganos o consejos sectoriales, etc. Finalmente indicar que los métodos de comunicación pueden incluir notas de prensa, boletines, página web, jornadas de puertas abiertas, etc.

• **Otras medidas o actuaciones**

Además de la identificación de los riesgos, la aprobación de códigos éticos de conducta, y las acciones de formación y comunicación, la administración pública puede poner en marcha otras medidas o actuaciones para fomentar la integridad y prevenir la corrupción, y que tendrá que incorporar al sistema para su realización a través del Plan de acción.

Para ello puede utilizarse como referencia algunas medidas que ya se establecían en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 y ratificada por España⁸, como las siguientes:

- Fomentar políticas y prácticas de prevención de la corrupción, mediante la creación de organismos ad hoc y la obligación de evaluar las políticas públicas y los instrumentos jurídicos
- Medidas aplicables al personal al servicio de la Administración y los cargos públicos y establecimiento de códigos de conducta para funcionarios públicos

⁸ Véase Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003. Publicado en el «BOE» núm. 171, de 19 de julio de 2006, páginas 27132 a 27153 (22 págs.) [Internet] Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-13012 [Acceso el 5 de septiembre de 2016]

- Medidas para garantizar que los funcionarios públicos puedan denunciar los actos de corrupción, hagan declaración de actividades e intereses y estén sujetos a medidas disciplinarias
- Transparencia y control de la contratación pública y gestión de la hacienda pública
- Transparencia y simplificación de trámites administrativos
- Tipificación del tráfico de influencias, abuso de funciones y enriquecimiento ilícito

Desde un punto de vista organizativo y de mejora de la gestión de la calidad de los servicios, algunas medidas también podrían prevenir la aparición de conductas corruptas. Así, la elaboración y difusión de manuales de organización o similares, que documenten detalladamente las competencias y responsabilidades de cada unidad administrativa y las funciones y tareas de los puestos de trabajo; o la definición y descripción de los principales procesos y procedimientos. Todo ello puede ayudar a dificultar posibles actuaciones fuera del conocimiento o del ámbito de las competencias y funciones de los miembros de la organización.

Por otro lado, la automatización de los procesos y procedimiento de gestión y decisión, utilizando sistemas tecnológicos o aplicación informáticas, que requieran el registro y la trazabilidad de todos los pasos o actuaciones, con información del autor, el día, la hora, la duración de la tarea, etc, constituyen un obstáculo considerable para actuaciones corruptas o fraudulentas, pues dichos sistemas no permite su uso por personas no autorizadas y suelen “dejar rastro”, por lo que pueden disuadir de actos corruptos.

La revisión de los sistemas de control, especialmente en el ámbito de la contratación pública y económico-financiera, podría ser también necesaria para verificar que dichos mecanismos no solo controlan lo aspectos formales sino también el contenido y los resultados. En este sentido puede ser conveniente la creación de una unidad administrativa con funciones de auditoría o la contratación externa de auditorías periódicas.

La administración pública interesada podrá incorporar a su estrategia aquellas medidas que, estando dentro de sus posibilidades y límites, respondan a sus propósitos. Por ejemplo, medidas propuestas por algunos autores (Villoría M, y Izquierdo A, 2015) o por organismos como Transparencia Internacional España (2016), que ha propuesto un conjunto de cuarenta medidas para prevenir y combatir la corrupción política e institucional en España, agrupando las mismas en cuatro áreas: a) Prevención de la corrupción política e institucional. b) Prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas. c) Sanción y represión contra la corrupción. d) Transparencia y control social contra la corrupción.

Otras medidas para luchar contra la corrupción son las indicadas por la Oficina Antifraude de Cataluña (2011), siendo estas las de identificar las unidades de gestión con riesgos concretos; establecer los posibles conflictos de interés; asegurar un liderazgo ético bien comunicado; definir y divulgar las responsabilidades y los procedimientos; establecer políticas corporativas; dictar normas y pautas de actuación; elaborar un código de conducta; disponer de procedimientos automatizados y protegidos; revisar procedimientos de actuación; adoptar otras medidas preventivas; mejorar la eficacia de los sistemas de control; realizar acciones formativas y de comunicación interna; asegurar la transparencia; etc.

Por último cabe mencionar que el 9 de diciembre 2015, coincidiendo con el Día Internacional contra la corrupción, se firmó el “*Pacto Estatal contra la corrupción y por la regeneración cívica*”, (Fundación por la Justicia, 2015) con el propósito de utilizar la transparencia como estrategia para poner fin a la impunidad y prevenir las conductas corruptas (Tomás JM, 2016). Dicho Pacto consta de 150 medidas concretas elaboradas por 55 organizaciones civiles que serán evaluadas por un Observatorio ciudadano cuyos resultados se comunicarán a través de un Foro convocado anualmente. Estas medidas afectan , entre otras

materias, a la organización, funcionamiento, control y gasto público de la administración, a la información y transparencia, a la financiación de los partidos políticos y la administración electoral, a la ordenación del suelo y urbanismo, a la organización judicial y la justicia penal, a los medios de comunicación, y a la educación y formación, etc...

Es importante resaltar que la mayor parte de las medidas incluidas en este Pacto Estatal han sido asumidas por los partidos políticos más representativos, incluso con el compromiso de destinar el 0,7% de las cantidades recuperadas, multas y sanciones por casos de corrupción.⁹ Ahora bien, la puesta en práctica de estas medidas en el conjunto de los diferentes niveles de la administración –estatal, autonómico y local– exige no sólo recursos económicos, sino como ya se ha mencionado una clara voluntad política y compromiso de despliegue de las mismas y disponer de un marco de integridad que incluya instrumentos, procesos y estructuras u órganos (Villoria, 2000) que posibiliten su realización, a través de planes específicos de integridad y/o de prevención y lucha contra los riesgos de la corrupción.

3.6.2. Con relación al objetivo de detectar la corrupción

La realización de un mapa de riesgos, la elaboración y adhesión a los códigos de conducta, la formación y comunicación, así como todas aquellas otras medidas para fomentar la integridad y prevenir la corrupción que se incluyan en la estrategia tienen por finalidad disminuir la probabilidad o el riesgo de aparición de conductas corruptas. Sin embargo no las elimina. Por este motivo, el modelo de sistema anticorrupción que se propone, también contempla la necesidad de identificar los canales y los procedimientos de comunicación y denuncia, uno de los aspectos clave para detectar la corrupción.

• Oficina anticorrupción u órgano similar

Una de las decisiones más importantes para detectar, investigar y responder a las denuncias por posibles actos corruptos, es la de quien será el encargado de realizar estas funciones.

En principio, simplificando, esta labor podría realizarse por una Oficina Anticorrupción, de carácter interno, que actuase como una unidad administrativa, con autoridad y recursos personales, materiales y económicos suficientes. En este caso, dentro de sus funciones estaría no solo recibir todas las denuncias o alertas que presenten, investigar y resolver las mismas según el procedimiento establecido, sino también promover, impulsar, elaborar, implantar y coordinar los planes y programas de integridad y lucha contra la corrupción.

Entre otras posibles funciones, dicho organismo o estructura, tendría que:

- Recibir denuncias o alertas sobre sospechas de corrupción y de prácticas contrarias a la integridad.
- Preparar informes y herramientas para la mejora de la integridad y prevención de la corrupción.
- Analizar el grado de ejecución de las medidas incluidas en la estrategia o plan anticorrupción, indicando su grado de cumplimiento.
- Promover o impulsar nuevas medidas anticorrupción como forma de mantener vivo el sistema y su mejora continua
- Comunicar los resultados de la estrategia anticorrupción a la ciudadanía, publicando los informes y datos en la web institucional

⁹ Medida nº 150: Financiación de las iniciativas ciudadanas de lucha contra la corrupción.

Otra opción es que exista una entidad externa independiente a la administración pública, mediante creación expresa o través de convenios con entidades cuya misión esté relacionada con la integridad, la transparencia y la mejora de calidad democrática.

Lo importante en ambos casos es que dicha estructura u órgano disponga de autoridad, y medios personales y económicos necesarios y suficientes para ejercer dicha labor.

- **Canales de denuncia**

Es indispensable establecer y dar a conocer los canales de comunicación a través de los cuales cualquier empleado, persona o miembro de un grupo de interés -asociación vecinal, asociación profesional, proveedor, etc.- pueda proporcionar información sobre una sospecha, indicio o certeza de actos relacionados con la corrupción.

Los canales de comunicación para facilitar las denuncias y recogida de información han de contemplar tanto los potenciales destinatarios como los medios de comunicación, tales como página web, correo electrónico, teléfono, etc. También se debería indicar las materias, aspectos o conductas susceptibles de ser denunciadas, así como el órgano, unidad administrativa o entidad externa responsable de asistir a los potenciales informantes o alertadores, recibir las denuncias, investigarlas y concluir el resultado de las mismas.

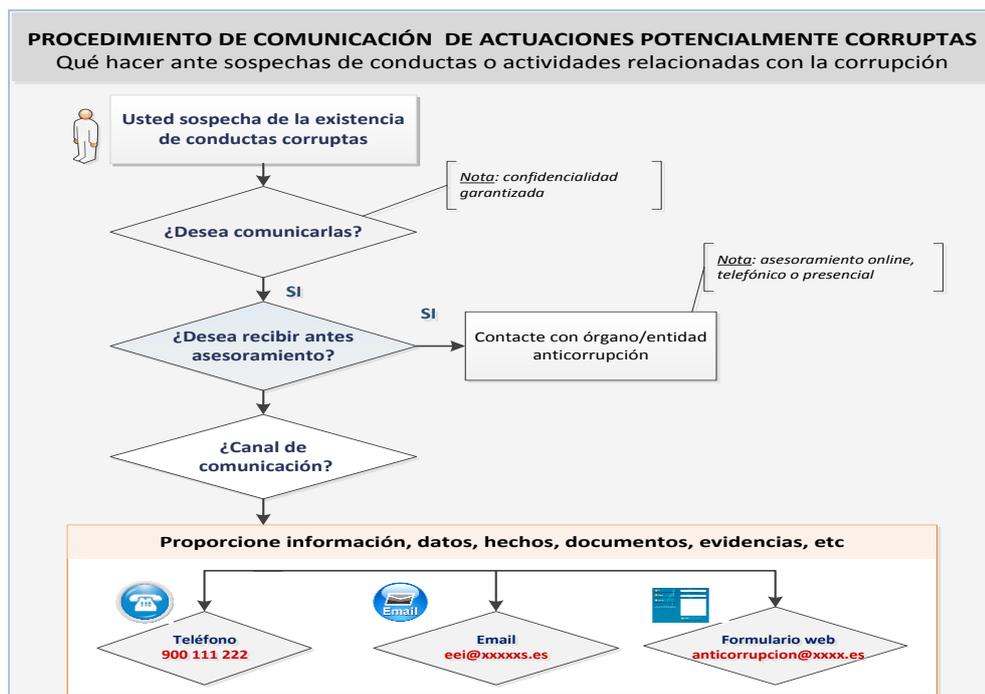
Todo este proceso de comunicación ha de ser confidencial, garantizar el anonimato y favorecer la discreción para evitar que los empleados que sean conocedores de estas conductas y las quieran denunciar se vean disuadidos por temor a las consecuencias de interponer la denuncia. En este sentido sería necesario una ley o normativa que proteja a los denunciantes, y resaltar de nuevo la importancia de la información, formación y comunicación adecuada para que tanto los empleados como usuarios puedan alertar sobre sospechas de corrupción.

- **Procedimientos de denuncia**

El modo en la que se van a tramitar las denuncias que se reciban (Figura 2) tendría que estar descrito en un procedimiento consensuado en el que se identifiquen las tareas a ejecutar, los responsables de cada una de ellas, los plazos en los que se deben realizar así como los modelos de documentos que, en su caso, se utilicen para su tramitación. Toda esta información debe estar documentada, de manera que cualquier persona que formule una denuncia sepa cómo se va a tramitar la misma, qué se va a hacer y cuando.

La entrada que dará comienzo a este procedimiento será una alerta o denuncia. Es necesario, por tanto, establecer la información necesaria que esta denuncia debe contener para aceptar la misma y dar comienzo el procedimiento. En principio, toda denuncia tendría que disponer de una serie de información necesaria, como son la identificación y datos de contacto de la persona que la interpone, la identificación de la persona/s que se considera que está/n cometiendo las conductas corruptas, la descripción de los hechos, en su caso las pruebas, etc.

Figura 2. Diagrama de flujo de procedimiento de denuncia.



(Fuente: Elaboración propia)

Si el procedimiento de comunicación está explicado con suficiente detalle, probablemente se incrementará la recepción de denuncias. El potencial denunciante puede que tenga dudas sobre el procedimiento y los efectos o consecuencias del mismo. Por eso es conveniente que si tiene dudas sobre si comunicar o no una sospecha, pueda tener la opción de recibir asistencia o asesoramiento por el medio que prefiera y garantizando siempre la confidencialidad. En el caso de que decida proceder a comunicar la denuncia, ha de saber que debe reunir todas las pruebas o indicios que estén en su posesión. También sería conveniente informar de lo que no debe hacer el denunciante. Por ejemplo, no enfrentarse al “sujeto” del que se sospecha; no asumir que sólo una persona puede estar involucrada, no hablar de las sospechas con cualquier organización u organismo externo salvo el designado o encargado de su recepción y tratamiento, etc. Todo lo anterior es importante para asegurar que no se destruyen pruebas o incluso para evitar que se produzcan denuncias por calumnia o difamación.

3.6.3. Con relación al objetivo de responder ante la corrupción

Para responder o actuar ante la comunicación de posibles situaciones de corrupción es preciso definir y hacer público un procedimiento que detalle las acciones a ejecutar por el organismo o entidad competente y que incluya los posibles resultados consecuencia de la denuncia.

• Procedimiento

Al recibir una alerta o denuncia a través de los canales de comunicación establecidos se debe, en primer lugar, examinar toda la información proporcionada, los datos, hechos o situaciones para, a continuación, adoptar decisiones sobre la verosimilitud o veracidad de la misma. También habrá que analizar si el organismo receptor de la denuncia es o no competente según la materia o ámbito afectado.

- **Investigaciones y resultados**

A continuación, se debe investigar los hechos denunciados, disponiendo de la autoridad e independencia necesaria para ello, y rigiéndose por criterios de celeridad, economía, eficacia y discreción máxima. El análisis y tratamiento de las denuncias puede arrojar los siguientes resultados (Figura 3). Primero, que la denuncia, o las pruebas aportadas no tenga suficiente fundamento y, por tanto, se archiven sin más. En segundo lugar, puede que aun ocurriendo lo anterior en el proceso de investigación la entidad encargada se encuentre con situaciones que podrían ser mejoradas para prevenir la corrupción, como determinadas prácticas profesionales, ausencias de procedimientos de control, informes poco motivados de adjudicación de proveedores, falta de recursos en algunas áreas clave, etc. En este caso, la respuesta sería archivar la denuncia pero con una relación de recomendaciones o propuestas de mejora¹⁰. Y finalmente, podría ocurrir que existieran pruebas o documentos suficientes para pensar que se ha producido alguna conducta corrupta, por lo que habrá que ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial correspondiente.

Figura 3. Posibles resultados de la investigación de denuncias por corrupción.



(Fuente: elaboración propia)

3.7. Plan de acción

Para integrar todas las acciones en el desarrollo de la estrategia de fomentar la integridad y prevenir la corrupción la administración pública correspondiente debería considerar todos los compromisos que asume como liderazgo, así como los principios de buen gobierno, el diagnóstico de los riesgos, las acciones propiamente, el sistema de seguimiento y control y los aspectos relacionados con la mejora continua.

A continuación puede observarse (Tabla 4) un ejemplo de cómo una entidad local puede establecer un Plan de acción:

Tabla 4: Plan de Acción.

ACCIÓN	OBJETIVO	RESPONSABLE	REALIZACIÓN
FASE I: DECISIÓN Y ACUERDO			
Estudiar propuesta de sistema de integridad y anticorrupción	Prevenir/Detectar/Actuar	Gobierno Local. Equipo directivo	Semana 1ª-2ª
Delimitar el alcance del sistema de integridad y anticorrupción	Prevenir/Detectar/Actuar	Gobierno Local. Equipo directivo	Semana 1ª-2ª
Decisión ¡adelante!	Prevenir/Detectar/Actuar	Gobierno Local	Semana 1ª-2ª

¹⁰ Como ejemplo se puede consultar los informes de recomendaciones de la Oficina Antifraude de Cataluña. [Internet]. Disponible en: <http://www.antifrau.cat/es/investigacion/actividad-de-investigacion/recomendaciones.html> [Acceso el 5 de septiembre de 2016]

	Acuerdo del órgano competente	Prevenir/Detectar/Actuar	Gobierno Local	Semana 1 ^a -2 ^a
FASE II: PLANIFICACIÓN Y REQUISITOS				
	Designar un coordinador responsable	Prevenir/Detectar/Actuar	Gobierno Local	Semana 5 ^a -6 ^a
	Redactar documento-proyecto	Prevenir/Detectar/Actuar	Coordinador Responsable	Semana 7 ^a -8 ^a
	Establecer medios personales y económicos	Prevenir/Detectar/Actuar	Coordinador Responsable	Semana 7 ^a -8 ^a
	Comunicación inicial (interna y externa)	Prevenir/Detectar/Actuar	Coordinador Responsable	Semana 8 ^a
FASE III: COMPROMISO Y LIDERAZGO				
	Compromiso explícito y público del gobierno local	Prevenir/Detectar/Actuar	Gobierno Local	Semana 9 ^a -10 ^a
0	Asunción explícita de los principios éticos de buen gobierno y de conducta	Prevenir/Detectar/Actuar	Gobierno Local. Directivos y técnicos	Semana 11 ^a -12 ^a
1	Mejora de las obligaciones legales de transparencia	Prevenir/Detectar/Actuar	Gobierno Local. Directivos públicos	De forma continua
FASE IV: ESTRATEGIAS PARA PREVENIR LA CORRUPCION				
2	Identificar las unidades administrativas de mayor riesgo (Mapa de riesgos)	Prevenir	Equipo de proyecto específico	Semana 13 ^a -15 ^a
3	Identificar los puestos de trabajo y las prácticas profesionales de mayor riesgo (Mapa de riesgos)	Prevenir	Equipo de proyecto específico	Semana 13 ^a -15 ^a
4	Clasificar los proveedores de mayor riesgo	Prevenir	Equipo de proyecto específico	Semana 13 ^a -15 ^a
5	Diseñar y elaborar un Plan de Formación en integridad y anticorrupción	Prevenir	Recursos Humanos	Semana 16 ^a -17 ^a
	Organizar e impartir acciones formativas	Prevenir	Recursos Humanos	De forma continua
6	Realizar acciones de comunicación interna y externa	Prevenir	Coordinador responsable	De forma continua
	Elaborar y aprobar Código de conducta	Prevenir	Gobierno Local. Coordinador responsable	Semana 18 ^a -21 ^a
FASE V: ESTRATEGIAS PARA DETECTAR LA CORRUPCIÓN				
1	Creación del órgano /entidad anticorrupción	Detectar	Gobierno Local. Coordinador responsable	Semana 16 ^a -22 ^a
	Establecer canales de denuncias o alertas y criterios	Detectar	Órgano/entidad anticorrupción	Semana 22 ^a -30 ^a
	Regular los procedimientos de denuncia	Detectar	Órgano/entidad anticorrupción	Semana 22 ^a -30 ^a
	Aprobar una normativa para proteger al denunciante potencial	Detectar	Gobierno Local.	Semana 22 ^a -30 ^a
FASE VI: ESTRATEGIAS PARA RESPONDER A LA CORRUPCIÓN				
1	Definir el tratamiento de las denuncias recibidas	Responder	Órgano/entidad anticorrupción	Semana 22 ^a -34 ^a
	Investigar las denuncias presentadas	Responder	Órgano/entidad anticorrupción	Semana 34 ^a - De forma continua
	Normalizar los resultados de la investigación	Responder	Órgano/entidad anticorrupción	Semana 34 ^a - De forma continua

FASE VII: SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA			
Establecer indicadores de seguimiento	Prevenir/Detectar/Actuar	Coordinador responsable	Semana 7 ^a -8 ^a
Evaluar periódicamente el plan de acción	Prevenir/Detectar/Actuar	Coordinador responsable	Trimestral
Publicar los informes de seguimiento y evaluación	Prevenir/Detectar/Actuar	Coordinador responsable	Trimestral
Aplicar el ciclo de mejora continua	Prevenir/Detectar/Actuar	Coordinador responsable	Anual

(Fuente: Elaboración propia)

3.8. SEGUIMIENTO, EVALUACION Y MEJORA CONTINUA

El despliegue en la administración pública correspondiente de las medidas o actuaciones incluidas en la planificación debe acompañarse por algún sistema, aunque sea básico, de seguimiento, medición y evaluación.

Para ello ha de considerarse la revisión de los riesgos identificados, así como aquellos otros emergentes; el establecimiento de indicadores de proceso y resultado; el grado de cumplimiento del plan , de los responsables y plazos; el análisis y conclusiones de las peticiones de asesoramiento, incidencias, denuncias, etc;

Periódicamente habría que comprobar que la estrategia se está cumpliendo en los terminos especificados y si las medidas se están realizando con eficacia. De este modo , en base a este conocimiento, se puede adoptar decisiones para subsanar o corregir las desviaciones detectadas en el sistema de seguimiento. Dentro de estas podemos encontrar, cambios en la política, código de conducta, objetivos o acciones, la necesidad de recursos, etc.

La administración pública debe mejorar continuamente la eficacia de la estrategia anticorrupción y de fomento de la integridad. En un primer momento, y debido principalmente a la poca madurez en el desarrollo de sistemas de este tipo, es previsible que las acciones de mejora continua puedan cambiar de forma significativa la primera formulación. No hay problema. Lo importante es avanzar en la construcción de una cultura interna y unas acciones mínimas que sean los cimientos para alcanzar gradualmente los objetivos de prevenir y detectar la corrupción y crear un marco adecuado de integridad. Con el tiempo, y de acuerdo a los resultados del sistema de seguimiento y evaluación, se irá mejorando el mismo.

Recomendamos para ello aplicar la metodología de mejora continua conocida como Planificar- Hacer- Verificar- Actuar (PDCA, en Ingles), que brevemente descrita consiste en lo siguiente:

- *Planificar*: Establecer los objetivos y las acciones necesarias para conseguir resultados de acuerdo con el modelo o estrategia de prevención de la corrupción y fomento de la integridad.
- *Hacer*: Implementar las acciones y los procedimientos previstos
- *Verificar*: Realizar el seguimiento, la evaluación de las acciones, procesos y resultados, respecto a las variables del modelo , e informar de sus resultados
- *Actuar*: Poner en marcha acciones para mejorar continuamente el funcionamiento la estrategia anticorrupción.

4. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que legislar y regular materias como la transparencia, el buen gobierno, los códigos éticos de conducta, etc, no son suficientes para que la ciudadanía recupere la confianza perdida en los poderes públicos y en las instituciones, en parte debido a los casos de corrupción política y administrativa. Crear un marco de ética pública e integridad no es una tarea sencilla, en parte porque algunas de las causas que explican la corrupción, además de ser consustanciales a la naturaleza humana, son debidas a componentes culturales muy complejos y difíciles de modificar. Pero lo que resulta también evidente es que con declaraciones del tipo “cero tolerancia con la corrupción” no se avanza hacia su lucha, si las mismas no van acompañadas de medidas concretas ejecutadas con un compromiso y liderazgo claro y decidido por la clase política. Por eso, entendemos que han de generalizarse la aprobación de estrategias y planes para fomentar la integridad y prevenir la corrupción, que incorporen actuaciones que puedan ir evaluándose para medir su eficacia. De este modo, además, los ciudadanos comenzarán a percibir que, en efecto, existe un compromiso real de cambio de los gobernantes para actuar de acuerdo a los principios y valores de la ética pública y, así recuperar la confianza en la ciudadanía de que sus gobernantes actúan con integridad y honestidad, combatiendo todas las manifestaciones de conductas de corrupción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (2016): Barómetro de la Transparencia en España. Mayo 2016. [Internet] Disponible en: <http://acreditra.com/barometro-de-la-transparencia-de-espana-2016/> [Acceso 2 de septiembre de 2016]
- Campos, M.C. (2015): "La dimensión ética en la gestión pública local: el código de buen gobierno local de la FEPM". VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 29, 30 septiembre, 1 y 2 octubre 2015.
- Casas, R. (2015): “La ética de la función pública. Especial referencia al ámbito local”. En *Ética de la Función Pública y Transparencia*. Cuadernos Críticos del Derecho, págs. 117-134.
- Cerrillo, A. (2016): “La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: Una aproximación desde la legislación autonómica”. *Revista catalana de Dret Public*, nº 52 (junio 2016), pp. 67-85
- Comunidad de Castilla y León (2010): ORDEN ADM/62/2010, de 19 de febrero, por la que se aprueba el “Código Ético de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”. *Boletín Oficial de Castilla y León* de 26 de febrero de 2010. [Internet] Disponible en <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2010/02/26/pdf/BOCYL-D-26022010-18.pdf> [Acceso el 5 de septiembre de 2016]
- FEMP (2014): “Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización”. [Internet] Disponible en: <http://femp.femp.es/files/3580-864-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf> [Acceso 2 de septiembre de 2016]
- FEMP (2015): “Código de Buen Gobierno”. [Internet] Disponible en: http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjbJqzzGBaprI61UXG91P195HskFd8QIM5YD [Acceso el 2 de septiembre de 2016]
- Fundación por la Justicia (2015): “Pacto estatal contra la corrupción”. [Internet] Disponible en: <http://www.fundacionporlajusticia.org/fxj/pacto-estatal-contra-la-corrupcion/> [Acceso 8 de agosto de 2016]
- Klitgaard, R. (1988): “Controlling Corruption”. Berkeley: University of California Press. Citado por Villoria, M e Izquierdo A, 2015. “Ética Pública y Buen Gobierno”. INAP. Edición e-Book, pag. 814.

- Oficina Antifraude Cataluña (2010): “¿Qué es la corrupción. Una aproximación al fenómeno y sus efectos”. [Internet] Disponible en: http://www.antifrau.cat/images/web/docs/publicacions/eines_integricat/0002esp_eines_integricat.pdf [Acceso el 2 de septiembre de 2016]
- Oficina Antifraude de Cataluña (2011): “Identificar y gestionar los riesgos de Corrupción. Orientaciones para directivos”. [Internet] Disponible en http://www.antifrau.cat/images/web/docs/publicacions/eines_integricat/0001esp_eines_integricat.pdf [Acceso el 2 de septiembre de 2016]
- Oficina Antifraude de Cataluña (2016): “Elaborar un Código de Conducta. Orientaciones para Instituciones públicas”. [Internet] Disponible en: http://www.antifrau.cat/images/web/docs/publicacions/eines_integricat/6-elaborar-un-codi-de-conducta.pdf. [Acceso el 5 de septiembre de 2016]
- Palmes, P. (2010): “PDCA: Un modelo para realizar auditorías internas”. AENOR Ediciones.
- Tomás, J.M. (2016): “La sociedad civil contra la corrupción”. En Revista de Revista Vasca de Administración Pública, nº 104, Enero-Abril 2016, págs. 115-162.
- The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (2014): “Code of practice on managing the risk of fraud and corruption”. [Internet] Disponible en: <http://www.cipfa.org/services/networks/better-governance-forum/counter-fraud-documentation/code-of-practice-on-managing-the-risk-of-fraud-and-corruption> [Acceso el 2 de septiembre de 2016]
- Transparencia Internacional (2009): “Guía del lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción”. [Internet]. Disponible en: <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Guía-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf> [Acceso 5 de septiembre de 2016]
- Transparencia Internacional España (2016): “Cuarenta medidas para prevenir y combatir la corrupción política e institucional en España”. [Internet] Disponible en: <http://transparencia.org.es/ti-espana-presenta-40-medidas-para-prevenir-y-combatir-la-corrupcion-politica-e-institucional/>. [Acceso 5 de septiembre de 2016].
- Transparency International España (2016): “Índice de la percepción de la corrupción”. [Internet]. Disponible en: <http://transparencia.org.es/indices-de-corrupcion-internacional/> [Acceso el 5 de septiembre de 2016]
- Villoria, M. (2010): “Cómo prevenir la corrupción y promover conductas éticas en las administraciones”. En FEMP Calidad democrática y buen gobierno. (pp. 107-121)
- Villoria, M.; Izquierdo, A. (2015): “Ética Pública y Buen Gobierno”. INAP. Edición e-Book.