

## 7. La prevenció institucional de la corrupció. Estratègies de gestió

LARA BAENA GARCÍA

Consultora de la Direcció de Prevenció de l'Oficina Antifrau de Catalunya

Durant els darrers anys, són moltes les persones que després d'un curs o d'una conferència, s'han acostat a la Direcció de Prevenció de l'Oficina Antifrau de Catalunya per preguntar-nos «què podem fer des de les institucions públiques per evitar els riscos de corrupció?» o bé «per on comencem?». Aquest article pretén donar resposta a qüestions com aquestes. S'adreça especialment a aquelles organitzacions del sector públic que volen sortir de formes d'actuació merament reactives davant dels casos de corrupció, adoptar una actitud proactiva davant d'aquests riscos i comprometre's a enfortir la seva integritat institucional.

Tot i així, tant les premisses sobre les quals se sustenta el plantejament que aquí llegireu com les línies d'actuació i eines que es proposen són perfectament aplicables —amb algunes adequacions— a les organitzacions del sector privat, amb ànim de lucre o sense. En aquests casos, les referències que al llarg d'aquest article es fan a l'ètica professional pública s'haurien de transposar a la deontologia professional i la responsabilitat social corporativa de cada organització, segons el context.

Cal advertir, a més, que l'aproximació a la prevenció de la corrupció que es fa a les pàgines següents és exclusivament institucional. Se centra en allò que poden fer les organitzacions públiques perquè està al seu abast o a la seva àrea d'influència, i deixa de banda aspectes clau que seria importantíssim modificar des del punt de vista de la lluita contra la corrupció i que evidentment els afecten, però que no estan en la seva àrea de gestió (per exemple, l'ordenament jurídic o el funcionament dels òrgans de control extern o dels òrgans judicials, però en podríem esmentar molts més). Fet aquest advertiment previ, abans d'abordar el tema de com es pot prevenir la corrupció, crec que val la pena respondre a la pregunta que sovint sentim qüestionant si efectivament la corrupció es pot prevenir.

## 7.1 Es pot prevenir la corrupció a les institucions públiques?

Els darrers anys, la corrupció ha assolit una visibilitat, i fins i tot m'atreveria a dir un protagonisme, en la vida pública que pocs hauríem gosat predir fa només una dècada. La crònica dels casos que han sortit a la llum, sumada a l'opinió o la valoració d'aquests casos, ha proveït els mitjans de comunicació de material suficient per omplir diàriament innumerables pàgines a diaris i revistes, així com hores i hores d'informatius, entrevistes i tertúlies a les graelles televisives i radiofòniques. Aquest allau mediàtic ha generalitzat la preocupació per aquest fenomen entre la ciutadania,<sup>65</sup> i ha encès el debat al carrer i a les xarxes socials.

Era qüestió de temps, doncs, que aquesta preocupació s'acabés traslladant de la vida quotidiana a l'*agenda* pública en forma, primer, de manifestacions més o menys enèrgiques contra la «xacra de la corrupció» i, després, de presentació pública de mesures diverses i plans anticorrupció. El problema és que, mentrestant, segueixen apareixent nous casos de corrupció, la resolució dels ja antics s'eternitza, la percepció social d'impunitat s'incrementa i el discurs de les diverses autoritats públiques varia ben poc.

En aquest context, ens hem acostumat també a sentir o llegir tot tipus d'anàlisis, opinions, crítiques i fins i tot «receptes» de solució, més o menys elaborades o improvisades per autoritats públiques i professionals de les disciplines més diverses (el dret, l'economia, la ciència política i la sociologia, el periodisme, etc.), però també representants de la societat civil organitzada i, fins i tot, ciutadans del carrer. I malauradament, entre aquestes veus, mai no falten les d'aquells qui afirmen que la corrupció és un fenomen universal, consubstancial a la naturalesa humana, i, per tant, conclouen —a cops explícitament, a cops implícita— que no hi ha res a fer perquè de corrupció sempre n'hi haurà.

No podem refutar l'argument de la universalitat: s'han produït casos de corrupció al llarg de tota la història, en tots els àmbits geogràfics del món i en tot tipus de règims polítics. I és igualment indiscutible la seva vinculació a la naturalesa humana: on no hi ha persones, és clar que no hi pot haver corrupció! Ara bé, deduir d'aquestes premisses que la corrupció és inevitable, no solament és un fals sil·logisme; cada

---

65. Només cal veure l'evolució de la preocupació ciutadana per la corrupció entre els baròmetres del CIS del 2007 i el 2015, o veure les dades de l'enquesta 2014 de percepció de la corrupció publicada per l'Oficina Antifrau de Catalunya.

cop que es fa aquesta afirmació estem proporcionant arguments per al conformisme amb l'*statu quo* actual i per al pessimisme respecte al futur de la cosa pública.

Però abans d'abordar l'argumentació de si és o no possible prevenir la corrupció, és indispensable aclarir el terme, atès que en la vida quotidiana sovint fem *corrupció* com a sinònim de *frau* o d'*il·legalitat*, però a l'efecte del que aquí discutirem convé ser una mica més precisos. Les definicions més àmpliament acceptades coincideixen en el fet que tot acte de corrupció constitueix un **abús de la posició o càrrec professional en benefici privat**.<sup>66</sup> En el cas de la corrupció pública, que és la que aquí ens ocupa, la posició professional pot ser un càrrec representatiu (per exemple, un electe en un ple municipal), de designació política (com ara un director general d'un departament de la Generalitat) o bé un lloc de treball ocupat per un empleat públic, sigui funcionari, laboral o eventual. A les persones que ocupen aquests càrrecs, a qui en endavant em referiré genèricament com a *servidors públics*, en ser elegides, nomenades o contractades se'ls atorguen uns recursos públics (materials, humans i econòmics) i una capacitat de decisió (més o menys gran en funció de la ubicació jeràrquica) i s'espera d'elles que els emprin per assolir els fins previstos en les respectives posicions tot respectant els principis, els valors i les normes que recull l'ordenament jurídic. Però quan un servidor públic fa o deixa de fer (acció o omissió) quelcom contrari a les seves responsabilitats professionals per obtenir un benefici privat, aleshores parlem d'un acte de corrupció.

Tornem ara a la pregunta inicial. És inevitable que aquestes persones abusin d'aquesta capacitat de decisió i d'aquests recursos en benefici privat? L'experiència ens diu que no: diàriament, milers de servidors públics duen a terme les seves funcions amb la més estricta observança de la llei i l'ètica professional pública. El que sí que és ine-

---

66. El debat acadèmic sobre aquest terme ha estat intens i experts de disciplines diverses —el dret, l'economia, la ciència política, l'antropologia, la psicologia, etc.— emfasitzen matisos diferents. A l'efecte pràctic, però, les institucions amb més recorregut en la lluita contra la corrupció empen definicions molt similars a la que s'esmenta aquí i que ha adoptat l'Oficina Antifrau de Catalunya. El Banc Mundial i l'OCDE, per esmentar-ne dues de les més actives, defineixen aquest fenomen com «l'abús del càrrec públic en benefici privat» (<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>), el primer, i com a «mal ús, actiu o passiu, dels poders dels servidors públics (nomenats o electes) per obtenir beneficis financers o d'altre tipus» (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773>), el segon. L'ONG Transparència Internacional, en canvi, assumeix una definició no restringida al sector públic i explica la corrupció com un «mal ús del poder encomanat/confiat per obtenir guanys privats» ([http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs\\_on\\_corruption/2/](http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/)).

vitale, valgui la redundància, és que allà on hi ha capacitat de decisió i recursos públics hi hagi *risc* que algú n'abusi en benefici particular. I amb aquesta paraula, *risc*, canviem per complet la nostra forma d'acostar-nos al fenomen de la corrupció: abandonem el conformisme i la mera reacció davant els casos que sacsegen les nostres institucions públiques per abordar el problema des de la prevenció i la gestió de riscos.

## 7.2 Els riscos de corrupció: un enfocament preventiu

Què implica la prevenció? Comporta assumir que sempre hi ha riscos però que com a tals es poden gestionar, i aquest és el vessant constructiu d'aquest enfocament. Aquesta aproximació no és nova; ja fa dècades que organitzacions públiques i privades gestionen, per exemple, riscos laborals. Assumeixen, continuant amb l'exemple, que a qualsevol centre de treball hi ha el risc que es produeixi un incendi. Un cop assumit que aquest risc es pot esdevenir, s'identifica la probabilitat que succeeixi i es prenen mesures per reduir-ne la probabilitat (es prohibeix fumar; es revisen amb regularitat els sistemes elèctrics; es fan servir materials ignífugs, etc.). Però no s'aturen aquí; també es preparen per si el risc s'arriba a produir i es cala foc, i per això es planifiquen accions per reduir la gravetat de les potencials conseqüències d'aquell risc (senyors de fum per a una ràpida identificació, extintors per apagar el foc; formació al personal per evacuar amb rapidesa el centre de treball i amb el menor nombre de ferits possible, etc.).

Prevenir, per tant, no vol dir «pensar sempre malament», com algunes persones comenten quan comencen a sentir a parlar de riscos. Vol dir, en primer lloc, acceptar que el risc és possible; en segon lloc, actuar per reduir la probabilitat que passi (gestió preventiva) i, finalment, planificar què farem, si s'arriba a produir, per reduir la gravetat de les conseqüències (gestió contingent).

Tornant, doncs, a les institucions públiques, assumir la visió preventiva vol dir acceptar que **totes, absolutament totes, les funcions públiques són intrínsecament vulnerables als riscos de corrupció**. Quan, des d'un ens públic, es regula un aspecte concret de la vida social o econòmica d'una societat, hi ha riscos de corrupció; quan es fomenta una activitat d'interès general amb subvencions, premis, beques, etc., hi ha riscos de corrupció; quan es compren o es contracten béns o serveis, hi ha riscos de corrupció; quan s'atorguen llicències, autoritzacions, permisos, hi ha riscos de corrupció; quan es realitzen controls o inspeccions

administratives, hi ha riscos de corrupció; quan se sanciona una actuació determinada, hi ha riscos de corrupció. El repte per a cada organització pública serà, per tant, identificar quins són els riscos de corrupció més rellevants atesa la naturalesa de les seves funcions<sup>67</sup> i començar a gestionar-los en funció de la probabilitat que es produeixin i de la gravetat de les seves conseqüències si s'arriben a produir.

### 7.3 N'hi ha prou amb la prevenció de la corrupció?

Però, n'hi ha prou amb gestionar aquests riscos de corrupció per garantir la integritat institucional d'una organització pública? Què passa amb aquelles conductes que es poden produir dins d'una institució que no són actes de corrupció —no són abusos de la posició pública en benefici privat—, però sí que són contraris a la norma o als principis i els valors que la inspiren? I què passa amb aquells petitíssims abusos de la posició pública en benefici privat, allò que la majoria de les persones consideren «simples males praxis» o conductes impròpies d'un servidor públic i que, atès l'escàs perjudici que impliquen, no tenen resposta sancionadora reglada, però evidentment sí que tenen impacte en les organitzacions on es produeixen, sobretot si es «normalitzen»?

El que miro de posar en relleu amb aquestes preguntes és que els riscos de corrupció són només una part, un subconjunt podríem dir, dels *riscos per a la integritat* de les institucions públiques. O, dit d'una altra manera, que l'autèntic objectiu que des dels ens públics hauríem de perseguir és la integritat institucional. I és que les organitzacions íntegres són les que poden garantir a la ciutadania que empren les seves potestats i recursos per als fins per als quals foren creades. Són les que poden ser transparents, poden retre comptes dels resultats assolits i de la manera com ho han fet. Són les que acaben guanyant-se la credibilitat ciutadana i contribueixen a la bona governança d'un país.

Així, si estem d'acord que l'objectiu últim és de fet fomentar la integritat al si de les institucions públiques, les eines de prevenció són aleshores tan sols un mitjà. I, tot i ser importantíssimes, per si soles resulten insuficients. L'explicació és senzilla: aquestes eines tenen efectes dissuasius respecte al comportament cor-

---

67. Evidentment no seran iguals els riscos, per posar exemples ben diferents, del cos d'agents rurals, d'un centre de recerca d'una universitat pública, d'un òrgan judicial o d'un ajuntament.

rupte, il·legal o simplement impropri d'un servidor públic, però cal quelcom més que la dissuasió per afavorir la conducta íntegra de les persones que formen una organització!

Per això, abordar la prevenció dels riscos de conductes corruptes, il·legals o impròpies (en suma, els riscos per a la integritat) de manera aïllada tindrà un impacte real escàs si no es treballa conjuntament amb tots els altres elements que són clau per a la integritat d'un ens públic. Cal, doncs, entendre com encaixa la prevenció dels riscos per a la integritat institucional dins de tot el sistema d'integritat d'una organització.

#### 7.4 Gestionar la integritat: el sistema d'integritat de les institucions públiques

Què fa que en un mateix país, en un mateix moment de la història, amb un mateix marc normatiu i amb una mateixa cultura ètica ciutadana hi ha hagi organitzacions més íntegres que altres? Què és el que fan millor? Institucions amb llarga trajectòria en el foment de la integritat i la lluita contra la corrupció ho expliquen de diverses maneres. L'OCDE ho conceptualitza a través del que anomena *marc de la integritat de les institucions públiques*;<sup>68</sup> el Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) o Oficina Nacional d'Integritat Neerlandesa ho explica amb la seva versió d'una infraestructura de la integritat,<sup>69</sup> i la Independent Commission Against Corruption (ICAC) of New South Wales, a Austràlia,<sup>70</sup> dibuixa un model de cercles concèntrics per a la gestió de la integritat. Aquests exemples, i altres models, tot i que gràficament diversos i amb èmfasis diferents, identifiquen en essència elements clau molt

---

68. Per saber-ne més sobre el seu *integrity framework*, consulteu <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework> i en particular les seves publicacions *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment (2005)* i *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (2009)*.

69. El BIOS és una oficina amb tasques exclusivament preventives i el seu web institucional ofereix eines interessants. Vegeu: [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Tekst\\_Integrity\\_Infrastructure.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Tekst_Integrity_Infrastructure.pdf).

70. Molt recomanable la visita al web de l'ICAC <http://www.icac.nsw.gov.au/>. I sobre el model a dalt esmentat fan un brevíssim resum al fullet: [http://www.icac.nsw.gov.au/component/docman/doc\\_download/1332-the-first-four-steps](http://www.icac.nsw.gov.au/component/docman/doc_download/1332-the-first-four-steps).

similars sobre els quals cal treballar per fomentar la integritat en una organització i lluitar contra la corrupció.

L'Oficina Antifrau de Catalunya coincideix amb la majoria dels elements nuclears dels models abans esmentats, però els adapta i els articula en un model que denomina el *sistema d'integritat institucional*. Es tracta d'un model que estableix les grans línies estratègiques d'actuació que ha de considerar tota organització que vulgui fomentar la integritat, identifica les àrees de treball concretes i aporta un ventall d'eines perquè les institucions públiques, en funció de les seves característiques i diagnòstic, triïn i posin en marxa les més adequades en cada cas.

El sistema d'integritat institucional identifica que totes les organitzacions públiques amb un alt nivell d'integritat institucional treballen, formalment o informalment —de vegades fins i tot sense ser-ne conscients—, les tres línies estratègiques següents:

### Les tres línies estratègiques o eixos d'actuació

#### 1. Cultura ètica organitzativa

- **Objectiu:** avaluar la cultura ètica organitzativa per assegurar que les pautes i orientacions, formals i informals, que guien la conducta dels servidors públics en l'exercici de les seves funcions estan alineades amb els principis i valors de l'ètica professional pública.
- **Àrees de treball:** 1) principis i valors ètics organitzatius, 2) lideratge ètic institucional.
- **Virtuts organitzatives:** claredat, «debatibilitat» i congruència.

#### 2. Professionalitat en la seva gestió pública

- **Objectiu:** garantir l'eficiència i la legalitat en la gestió pública de la institució per assegurar-se que assoleix els fins per als quals fou creada.
- **Àrees de treball:** 1) professionalitat en la gestió de les funcions i serveis públics que ofereix a la ciutadania i 2) professionalitat en l'organització i gestió dels seus recursos humans.
- **Virtuts organitzatives:** viabilitat i recolzament de la conducta ètica en l'operativa institucional.

#### 3. Prevenció de riscos per a la integritat

- **Objectiu:** reduir la probabilitat que els riscos per a la integritat de la institució s'esdevinguin (conductes il·legals, abusos de la posició pública en benefici privat i altres conductes impròpies) i, si s'arriben a produir, reduir la gravetat de les seves conseqüències.
- **Àrees de treball:** 1) anàlisi dels riscos per a la integritat institucional i disseny de plans prevenció, 2) instruments de detecció i resposta.
- **Virtuts organitzatives:** transparència i sancionabilitat.

## 1a línia estratègica. Gestionar la cultura ètica de l'organització

Les polítiques i els procediments d'una institució pública defineixen com es volen fer les coses en aquella organització. Però és la cultura organitzativa la que acaba determinant la manera com realment es duen a terme: quines normes o estàndards de conducta s'obeeixen, quins es torcen o s'adapten i quins s'ignoren. Popularment, aquest concepte s'acaba explicant com «la manera com es fan les coses en “aquesta casa”».

Quan una persona entra en una organització, una dels primeres coses que fa durant el seu procés d'adaptació és identificar aquestes normes, formals i informals, que regulen efectivament la conducta per poder integrar-se en el grup de treball al qual s'acaba d'incorporar. La necessitat d'encaixar-hi la «pressiona» perquè s'adhereixi als estàndards de comportament existents i es comporti de la mateixa manera que el grup on ha d'encaixar. És per això que la cultura organitzativa té un pes específic tan important en el foment de la integritat institucional: perquè té efectes directes sobre com actuen diàriament i prenen decisions totes les persones que en formen part.

Què passa quan la cultura organitzativa s'allunya dels principis i els valors que el nostre ordenament jurídic estableix per a l'actuació de les persones que ocupen càrrecs o llocs de treball públics i als quals en aquestes pàgines em refereixo com a «ètica professional pública»? Quan la cultura ètica d'una organització tolera —o de vegades fins i tot recompensa— comportaments impropis d'un servidor públic, abusos de la posició en benefici privat o transgressions de la legalitat, aleshores és més probable que aquestes conductes s'acabin tornant a produir. I si no s'identifiquen i aturen, és qüestió de temps que es «normalitzin» i es consolidin dins la cultura organitzativa. En aquest context, una persona amb un fort sentit de l'ètica pública que s'incorpori a aquesta organització pot mirar de canviar les coses, però si no se'n surt, no tindrà més remei que adaptar-se a aquesta «manera de fer» o, més tard o més d'hora, acabarà marxant (voluntàriament o no). I entre l'adaptació i la marxa es produiran, sens dubte, molts conflictes organitzatius i personals!

Si, en canvi, la cultura d'aquesta organització encoratja i recompensa el compliment de les normes i els procediments i l'aplicació dels estàndards ètics professionals més elevats, aleshores esdevé molt més difícil que es produeixin les trans-



gressions abans esmentades. I les persones que s'incorporin a aquestes organitzacions, tot i que la seva ètica individual sigui contrària a l'ètica professional pública, es veuran pressionades per adaptar-se als elevats estàndards de conducta imperants o bé acabaran marxant.

És per això que esdevé estratègic començar a gestionar la cultura ètica d'una organització: és una eina econòmica però molt potent per al foment de la integritat.<sup>71</sup> És la via per indicar clarament quin és el comportament que la institució espera de qualsevol servidor públic que en forma part.

El primer pas és, per tant, veure quins estàndards ètics regeixen la cultura organitzativa i avaluar fins a quin punt està en línia amb l'ètica professional pública. Aquest diagnòstic haurà d'avaluar com a mínim els aspectes que es relacionen a continuació:

#### 1. Sobre els **principis i valors ètics de la institució**:

- a) **Claredat.** Estan explicitats de manera que totes les persones que en formen part tinguin clars els estàndards de conducta esperats en l'exercici de llurs responsabilitats públiques?
- b) **Congruència.** Els principis i els valors que realment guien el comportament i les decisions de les persones que formen part de l'organització coincideixen amb els principis i els valors generals de l'ètica professional pública?
- c) **Comunicació i assimilació.** S'han comunicat a totes les persones que formen part de l'organització? Formen part de la formació inicial per a qualsevol persona que s'incorpora a la institució?

---

71. La cultura organitzativa es consolida o evoluciona a mesura que les persones que en formen part van corroborant o qüestionant, de manera reiterada i consistent, els comportaments acceptables en aquella institució i els que no es toleren. Un cop establerta una cultura determinada, aquesta cultura es perpetua a través de la selecció i la promoció del personal, de la «socialització» de les persones que s'incorporen a la institució i, mitjançant la manera com els comandaments intermedis i els directius i les autoritats es comporten, i com es dirigeixen, es recompensen o se sancionen els diferents comportaments. Evidentment, la cultura d'una institució pot canviar, però això no s'aconsegueix amb un únic curs de formació o la simple publicació d'un codi de conducta! Per això, abans d'intentar fer canvis en aquesta cultura organitzativa és essencial entendre-la, esbrinar quins elements l'han conformada i, fins i tot, en institucions molt grans, identificar si s'han consolidat subcultures diferents.

- d) **Desplegament fins al nivell individual.** S'ha facilitat algun instrument perquè cadascuna d'elles reflexioni sobre com s'apliquen aquests principis i valors genèricament redactats a les seves funcions i responsabilitats concretes?
  - e) **«Debatabilitat».** Existeix alguna via o instrument perquè, en cas que sorgeixin dubtes o dilemes ètics, els empleats puguin plantejar-los i aclarir-los de manera oberta i sense represàlies?
  - f) **Assessorament.** Hi ha mecanismes previstos perquè allà on amb més freqüència es plantegen dubtes o dilemes es revisin les explicacions estàndard o es dissenyin accions formatives per aclarir els aspectes més complexos?
2. Sobre el **lideratge ètic** en els diferents nivells jeràrquics de la institució:
- a) **Consciència de responsabilitat ètica.** Autoritats, directius i comandaments de l'organització són conscients que la seva conducta influeix directament la percepció de què és adequat fer i què no és tolerable en la vostra organització?
  - b) **Exemplaritat.** Han rebut alguna indicació explícita que una responsabilitat jeràrquica més gran exigeix també exemplaritat davant dels seus equips i de la resta de persones que, des de dins o de fora de la institució, s'hi relacionen?
  - c) **Congruència.** Són congruents en la seva conducta amb els principis i els valors de l'organització? Són congruents en la seva conducta amb el que recomanen als seus equips de treball?
  - d) **Capacitat d'orientació als seus equips.** Han rebut formació i eines per guiar les persones que formen part dels seus equips i fer-les reflexionar sobre quins estàndards ètics espera d'elles l'organització? Consideren que això forma part de les seves funcions?
  - e) **Resolució de dilemes ètics.** Estan preparades per orientar els membres dels seus equips en cas de dilemes ètics? Consideren que això forma part de les seves funcions?

Vegem ara, breument, la importància d'aquestes dues àrees de treball i les eines de què disposen les organitzacions per fer-ho.



Principis i valors organitzatius: treballar activament l'ètica professional pública

Totes les persones que formen part d'una organització actuen i prenen decisions cada dia, en representació o nom de l'organització i, per tant, en benefici o perjudici també d'ella. Per això, cada organització és responsable de garantir que totes les persones que treballen per a ella són capaces d'identificar quin és el comportament que n'espera la institució.

Si, a més a més, es tracta d'un ens públic, és necessari que les persones tinguin clar quins principis i valors públics estan «en joc» en l'exercici concret de les seves responsabilitats professionals. I en cas de dubte, han de saber a qui adreçar-se o com resoldre'l de manera que la integritat de la institució no quedi qüestionada o malmesa.

Per això, quan una institució pública deixa que sigui cada persona de l'organització qui, pel seu compte i risc, decideixi quina és la conducta que d'ella s'espera en ocupar aquell càrrec o lloc de treball i com pot resoldre els dilemes ètics que se li plantegin, està renunciant a gestionar una de les àrees clau per a la integritat de l'organització: la deixen a les mans de l'atzar, de l'encert amb què s'hagin seleccionat les persones, de l'ètica individual de cadascuna d'aquestes persones.

Per aquesta raó, és indispensable que els ens públics assumeixin de manera activa la tasca de sensibilitzar les persones que conformen l'organització sobre la importància de regir la pròpia conducta en el lloc de treball d'acord amb els estàndards més elevats de l'ètica professional pública, i oferir les orientacions necessàries en cas de dilemes.

Les principals eines de treball en aquesta àrea són:

- **Instruments de clarificació dels estàndards ètics:** els codis són els més habituals. Cada institució pot triar en funció de les seves característiques si ha de ser un d'universal o bé ha de fer-ne diversos, per exemple tenint en compte subgrups professionals amb característiques molt diferenciades de la resta (codis deontològics); o si l'enfocament ha de ser genèric i en positiu, centrant-se en els valors inspiradors i els principis que cal observar (codis ètics), o si li convé més establir un catàleg tancat de conductes concretes esperades o prohibides (codis de conducta).
- **Instruments de comunicació dels estàndards ètics:** el primer sol ser la publicació dels estàndards acordats, ja sigui en paper o electrònicament, en la mateixa forma de codi tal com s'han aprovat o bé amb tractaments diversos —síntesis per a col·lectius concrets, llistes de preguntes més freqüents i llurs respostes, o bé qualsevol altra que faciliti la màxima difusió. Després, cal integrar aquesta comunicació als processos formals d'incorporació de les persones a la institució; a la formació específica en assumir noves responsabilitats (processos de promoció), així com a la formació estàndard arran de noves situacions produïdes, estàndards redefinits o noves respostes a conductes positives que es volen potenciar o a conductes negatives que es volen eradicar. Finalment, cal posar en marxa accions per assegurar que totes les persones que formen part de l'organització han reflexionat sobre com aquests estàndards ètics genèricament descrits es concreten en llurs tasques i funcions diàries (reunions d'equip de treball específiques per tractar aquest assumpte, tallers transversals a la institució o qualsevol altre que s'adapti a les característiques de l'organització en qüestió).
- **Instruments de resolució de dubtes sobre els estàndards ètics:** persones o grups, identificats com a referents per part de la institució i formades a aquest efecte, a qui es pot acudir quan els dilemes sorgeixin en la línia jeràrquica o bé quan es requereixi una visió organitzativa que superi la de la pròpia unitat de comandament; espais (comitès o grups de treball) on es puguin analitzar els dilemes més freqüents i veure quins canvis requereixin per la via de l'aclariment d'estàndards o mitjançant la revisió d'una operativa institucional que n'impedeix el compliment; formació es-

pecífica per adreçar dilemes ètics freqüents que la institució ha identificat com a àrees d'especial risc, etc.

- **Instruments d'avaluació dels estàndards reals:** a escala de tota la institució, els més comuns són les enquestes de clima ètic i les de cultura organitzativa; a escala d'unitats organitzatives concretes, les eines de supervisió pròpies de la direcció d'equips de treball són les més eficaces (seguiment de les feines i tasques, reunions *ad hoc*, avaluació de tasques, resultats i compliment d'objectius, si s'escau, etc.).

### Lideratge ètic

Aquesta és una de les àrees de gestió clau en un sistema d'integritat institucional perquè l'estil de lideratge al capdavant d'una estructura organitzativa marca el to ètic de tota la institució i la voluntat o no de fomentar realment la integritat. En parlar de *lideratge ètic* ens referim concretament a la capacitat de determinades persones en llocs de comandament per:

- Distingir amb encert les conductes adequades de les impròpies d'un servidor públic d'acord amb l'ètica professional pública.
- Donar-ne exemple amb la pròpia actuació diària.
- Persuadir la gent que els envolta (les persones sota la seva supervisió, els seus companys i els seus superiors) envers el compliment dels estàndards ètics més elevats.

L'experiència ens diu que el comportament i la comunicació de les autoritats, directius i comandaments d'una organització és crítica perquè la plantilla actuï èticament. La recerca acadèmica duta a terme en aquest àmbit explica de diverses maneres la forta relació entre el comportament dels líders d'una organització i la conducta de la resta de persones que la conformen, però sembla que hi ha almenys aquests factors explicatius d'aquesta interrelació:

- 1) **La percepció d'honestat dels líders.** La percepció que les persones d'una organització tenen del comportament dels seus líders afecta directament la seva conducta. És més probable que facin el que veuen fer als seus supervisors i, en particular, el que els comandaments més antics fan, que no pas que s'adhereixin a la política ètica de la institució. Sabem, a més, que la percepció que els comandaments i els directius encoratgen comportaments íntegres va acompanyada de la percepció que tota la plantilla, inclosos els líders, actua més honestament. Per tant, aquesta percepció que els superiors actuen de manera honesta està relacionada

directament, a més, amb percepcions positives sobre l'ambient de treball, sobre les relacions entre els empleats i sobre la confiança i el respecte tant per als supervisors directes com envers els executius amb més experiència i antiguitat.

- 2) **El suport explícit a conductes ètiques.** El simple fet que els màxims responsables parlin sobre comportament ètic de manera habitual —i evidentment actuïn de manera congruent, no cal dir-ho— té un efecte contundent sobre el comportament de la plantilla. A més, com hem dit anteriorment, les actuacions de suport explícit de les conductes ètiques i les de rebuig explícit de les transgressions constitueixen la forma més eficaç de fixar elevats estàndards ètics en la cultura d'una organització.
- 3) **L'estil de lideratge.** Els directius i els comandaments, amb el seu estil de lideratge, poden influir en les dinàmiques de grup a fi d'incrementar o reduir la probabilitat que els grups de treball prenguin decisions mancades d'ètica. Però a més, algunes línies de recerca han demostrat que els estils de lideratge més oberts (els que conviden a fer crítiques a la pròpia visió i les accepten, animen a comentar objeccions i dubtes i estableixen un clima de treball que facilita l'expressió d'idees) incrementen el potencial perquè els grups prenguin decisions ètiques. En canvi, els estils més tancats (els que no encoratgen la participació, desanimen la divergència d'opinions i encoratgen la coincidència, sense subratllar la importància de les decisions ètiques) incrementen el risc que els grups prenguin decisions mancades d'ètica.

En conclusió, a les institucions públiques, tant les autoritats com els directius i els comandaments tenen un paper cabdal en forma de lideratge consistent, que ha de servir com a model ètic. I atesa la influència immediata de la seva conducta sobre el personal —i, amb el temps, sobre la cultura ètica organitzativa— les institucions públiques no haurien de renunciar a emprar les diverses eines al seu abast per potenciar el lideratge ètic:

- **Instruments de compromís amb l'ètica pública.** Els líders polítics i els directius i comandament públics són responsables de mantenir alts estàndards de conducta en l'acompliment de les seves responsabilitats oficials. Aquest compromís s'ha de demostrar en la seva política comunicativa i també en la seva actuació diària per mitjà del suport a conductes ètiques i la reprovació, la rectificació i la sanció de les impròpies. Altres eines útils en aquest sentit poden ser l'adopció d'una política d'integritat institucional;<sup>72</sup> o bé donar més rellevància organitzativa a les preses de

---

72. Es tracta d'un document destinat a fer-se públic on s'expressa el compromís d'una institució amb el foment de la integritat i la lluita contra la corrupció, i s'estableixen les responsabilitats que els

posseïció dels càrrecs directius de tot tipus i recordar en aquests actes que entre les responsabilitats pròpies del càrrec, la de l'exemplaritat i el lideratge consistent amb els principis de l'ètica pública tenen una rellevància especial per a la integritat de la institució.

- **Instruments de sensibilització i formació.** Cursos de sensibilització sobre lideratge ètic i responsabilitat directiva quan es pren possessió d'un càrrec que impliqui comandament sobre persones o recursos públics; formació periòdica sobre eines, metodologies i habilitats relacionades amb el lideratge ètic (per exemple, metodologies de gestió de riscos de corrupció, eines per identificar i donar resposta als dilemes ètics que sorgeixen en els equips de treball, etc.).
- **Instruments d'avaluació de la percepció de lideratge ètic.** Incloure aspectes relacionats amb l'exemplaritat, l'honestedat i la congruència de l'actuació dels líders amb els principis de l'ètica pública en l'avaluació de l'acompliment de directius i comandaments públics. I també en les enquestes de clima ètic o de cultura organitzativa.

Per resumir aquesta primera línia estratègica d'actuació, gestionar la cultura ètica d'una organització significa treballar activament en la identificació, la comunicació i la reflexió individual dels estàndards ètics que s'espera que tothom segueixi, oferir assessorament o orientació en cas de dilema i un clima que faciliti el debat dels dilemes ètics, i treballar perquè el lideratge ètic dins la institució doni suport a aquells estàndards. Per tant, les virtuts organitzatives clau serien: claredat, «debatabilitat» i congruència en l'actuació diària, especialment d'autoritats, directius i comandaments, amb els estàndards fixats.

De totes maneres, els resultats d'aquesta gestió estaran estretament lligats amb els resultats de les altres dues línies estratègiques: d'aquí el concepte de *sistema d'integritat*. L'operativa i els resultats d'aquesta organització (segona línia estratègica) fan viable aquesta cultura? I hi ha sistemes preventius (tercera línia estratègica) que desincentivin les conductes contràries a aquests estàndards o transgressores?

Per això, una actuació aïllada en aquesta línia estratègica, per exemple, l'aprovació d'un codi ètic, serà difícil que tingui resultats significatius si no es treballa per fomentar l'actuació congruent dels líders de l'organització amb aquest codi, la viabilitat d'aquesta

---

diferents servidors públics (polítics, directius, comandaments intermedis, i la resta del personal) tenen en aquest àmbit de gestió.

conducta en la gestió diària i l'eficàcia dels mecanismes de detecció i resposta —proporcional i sistemàtica— a les transgressions.

## 2a línia estratègica. Professionalitzar la gestió pública

Professionalitzar la gestió en les institucions públiques requereix que les persones al seu servei estiguin plenament capacitades per dur a terme les responsabilitats específiques que els han estat encomanades. Des del punt de vista del sistema d'integrat institucional és especialment rellevant la capacitat per:

- **Planificar** la manera més eficaç, eficient i legal d'assolir els objectius de servei que aquella organització s'ha compromès a complir davant la societat (a través de polítiques públiques, programes i plans).
- **Avaluar** periòdicament els resultats obtinguts i revisar les actuacions previstes en cas de desviacions importants.
- **Retre comptes** dels resultats aconseguits, mesurar l'impacte en la societat i plantejar noves vies d'actuació en cas de fallida, desviaments substancials o aparició de nous reptes.
- **Ser transparent** sobre els procediments seguits per assolir aquells resultats i els recursos públics emprats en cada cas.

Els dos primers principis esmentats, planificació i avaluació, són clau per reduir ineficiències, infraccions i males praxis en una organització. I és que l'experiència demostra que l'operativa d'una institució (l'organització interna, els procediments, l'assignació de recursos, la qualitat de la comunicació interna i externa, etc.) a l'hora d'oferir un bé o servei o dur a terme una funció pública pot crear multitud d'oportunitats per a conductes desviades dels estàndards previstos. Com més improvisació, més **oportunitats**; com més planificació, avaluació i rectificació o millora —en definitiva, més professionalització—, menys oportunitats.

Els dos segons, retiment de comptes i transparència, són indispensables tant per permetre l'escrutini públic —el control de com s'estan gestionant els recursos públics per assolir les finalitats previstes i si s'estan complint les «condicions» fixades per l'ordenament jurídic (legalitat) per a l'actuació de les administracions públiques—, com per reduir les **oportunitats** que l'obscurantisme, l'ocultació i la manca de motivació de les actuacions donen a la corrupció.



El que el sistema d'integritat institucional posa de manifest és que allò que els experts en gestió pública fa temps que prediquen respecte a la necessitat de professionalitzar la gestió en els ens públics, no solament garanteix que aquests serveis seran de més qualitat i les funcions públiques es desenvoluparan amb més eficiència i legalitat, sinó que, a més, **es redueixen les oportunitats per a actes de corrupció i altres riscos per a la integritat institucional** i es fa més viable que els servidors públics puguin mantenir elevats estàndards de conducta.

Afirmar que cal avaluar i millorar la professionalitat d'aquesta gestió pública, fer-la més transparent i retre'n comptes d'una manera més adequada no és cap novetat: fa molts anys que en sentim a parlar en fòrums diversos sobre funció pública. I el mateix passa amb les eines a disposició de les institucions per fer-ho. Per això, en aquestes pàgines no em detindré a descriure-les amb detall com faig a les altres dues línies estratègiques, llevat d'alguns instruments o reflexions específicament propis del foment de la integritat i la prevenció dels seus riscos dins de les dues grans àrees de treball: la gestió dels béns, serveis o funcions públiques que realitza cada ens públic, d'una banda, i la gestió dels recursos humans que la fan possible.

## 2. Professionalitat en la gestió pública

Gestió de béns i serveis que fa **viable** la conducta ètica

Polítiques, directius i plans

Organització i processos de treball

Assignació de recursos

Avaluació i retiment de comptes

Comunicació interna

Comunicació externa (transparència)

Selecció i provisió

Formació continuada

Supervisió d'equips de treball

Remuneració

Avaluació de l'acompliment

Gestió de recursos humans que **recolza** la conducta ètica

Gestió de béns, serveis i funcions públiques que fa viable la conducta ètica

Ja hem dit que, en proveir béns i serveis públics o exercir funcions públiques, les institucions requereixen alts nivells de professionalització entre els seus servidors

públics per garantir la legalitat i la màxima eficiència en la seva gestió. Però, des del punt de vista del sistema d'integritat, han d'assegurar-se, a més a més, que la forma com es gestionen fa viable aquells elevats estàndards de conducta que vol que regixin la cultura organitzativa. Això implica revisar des d'aquesta perspectiva tot allò que impacta en la seva operativa i resultats: les polítiques, directrius, plans i programes que fixen què ha de fer la institució; l'organització, els processos i els sistemes de treball, que expliquen el com; l'assignació de recursos i la seva coherència amb els objectius marcats en la seva planificació i les necessitats ciutadanes; l'avaluació dels procediments i dels resultats obtinguts respecte als esperats, i la comunicació interna i externa (en especial pel que fa a transparència i retiment de comptes)...

Entre tots aquests elements, potser val la pena destacar la importància d'establir polítiques internes per donar suport a la gestió eficient i ètica i revisar que els procediments i els sistemes de treball existents les facin viables.

- **Instruments de suport.** Segons la naturalesa de les funcions de cada ens públic, de les seves principals àrees de risc i de les seves característiques organitzatives serà especialment necessari definir-ne unes o altres. Dificilment requeriran les mateixes polítiques —i encara menys en els mateixos termes— ens públics tan diferents com GISA, el MNAC, l'ajuntament d'un municipi de menys de 5.000 habitants o la Sindicatura de Comptes. Alguns exemples de **polítiques internes de suport a la gestió ètica** serien les polítiques específiques sobre l'acceptació de regals i altres «beneficis», conflictes d'interessos, segones ocupacions, informació confidencial, etc. Sovint, aquestes polítiques són el resultat d'haver identificat determinats riscos per a la integritat i, per tant, la seva existència, funcionament i revisió haurien d'estar previstos dins el pla de prevenció de riscos (tercera línia estratègica).
- **Instruments de viabilitat.** Un cop identificades les polítiques internes que en cada ens públic són més significatives per donar suport a la gestió ètica, cal verificar si l'operativa institucional les fa viables. Això significa necessàriament revisar tot el que fa possible aquesta operativa: l'assignació de recursos (materials, econòmics i personals) en les diverses àrees i unitats en relació amb els objectius perseguits per la institució i les demandes de la societat que serveix; revisar els processos organitzatius (procediments reals) i els sistemes de treball (organització interna, comunicació entre unitats, grau de transparència i retiment de comptes, grau de planificació, etc.), revisar l'eficàcia dels controls organitzatius, etc. Les eines, com dèiem abans, són les pròpies de l'avaluació

de la gestió pública. Simplement es tracta d'emprar-les mirant de constatar que, més enllà de l'eficiència i la legalitat, han de fer viable el comportament ètic requerit.

Gestió de recursos humans que dona suport a la conducta ètica

La manera com es gestionen els recursos humans d'una organització incideix directament sobre la professionalitat i el talent del seu equip humà i, per tant, sobre la qualitat i la professionalitat de la gestió pública de la institució. Però també sobre la seva cultura ètica! Atès que les eines de gestió de recursos humans són conegudes per totes les organitzacions, es tracta de parar atenció sobre com s'empren per comprovar que donen suport a la gestió ètica i avaluar si els resultats contribueixen positivament tant a la cultura ètica organitzativa com a l'eficiència de la seva gestió pública (és a dir, l'operativa i els seus resultats).

Des del punt de vista del sistema d'integritat institucional, són especialment rellevants els punts següents:

- **Selecció i provisió.** Els principis d'igualtat, capacitat, mèrit i publicitat en la selecció cerquen garantir que el millor personal accedirà a les diverses posicions i càrrecs de l'organització i, consegüentment, proveir-se de la millor gestió pública possible, així com d'una línia de comandaments i directius conscients de la seva responsabilitat de lideratge ètic. Cada cop que una organització vulnera algun d'aquells quatre principis s'arrisca a no tenir la persona més capaç possible i, probablement, a tenir una gestió menys professional; a més, crea precedents d'irregularitats, s'arrisca a perdre credibilitat interna i qüestiona els estàndards ètics de la cultura organitzativa. També la provisió de llocs de treball de manera definitiva, en particular en els llocs de treball reservats, per la seva naturalesa, a funcionaris de carrera és un factor clau per a la independència, neutralitat i objectivitat en les àrees més vulnerables als riscos de corrupció. Finalment, la recerca duta a terme durant els darrers anys apunta que aquells països on la selecció de directius es produeix per sistemes realment meritocràtics són més eficaços en la lluita contra la corrupció que aquells on la direcció de la gestió pública està polititzada.<sup>73</sup>

---

73. Diversos investigadors del Quality of Government Institute de la Universitat de Göteborg a Suècia han centrat la seva recerca en aquest àmbit. Vegeu les seves publicacions a: <http://qog.pol.gu.se/publications/workingpapers>.

- **Supervisió d'equips de treball.** Persegueix garantir el bon funcionament dels serveis mitjançant el seguiment i l'avaluació dels resultats obtinguts i el rendiment dels equips. Permet, a més, detectar i corregir, si escau, les deficiències o desviacions per assegurar l'assoliment dels objectius previstos i reconduir conductes.
- **Formació continuada.** És clau per garantir no solament l'actualització del coneixement d'un marc normatiu en constant evolució, sinó també l'estar el dia en aquells sistemes de gestió que permeten una gestió de més qualitat i més eficient. Part d'aquesta formació continuada ha de tenir integrada la formació d'actualització en temes d'ètica, integritat i lluita contra la corrupció apuntats en la primera línia estratègica del sistema d'integritat institucional.
- **Reconeixement.** Ja hem esmentat abans la necessitat d'avaluar el rendiment dels equips de treball. Una de les eines més crítiques és l'**avaluació de l'acompliment**, que, ben gestionada, hauria de permetre identificar àrees de millora professional de les persones en els llocs de treball que ocupen però també identificar i reconèixer conductes i rendiments excel·lents. I és que si bé la manca de reconducció davant de males praxis o conductes impròpies té forts efectes negatius sobre la cultura organitzativa, en el sentit que envia a l'organització el missatge simple de «treballar malament no té conseqüències», la manca de reconeixement davant de resultats excel·lents o conductes meritòries envia un missatge igualment decebedor a la cultura organitzativa, en el sentit que «esforçar-se i treballar bé no serveix de res». Per això, en aquesta àrea de treball, els sistemes de reconeixement són tan crucials com els mecanismes de sanció ho seran per a la prevenció (tercera línia estratègica d'actuació).

### 3a línia estratègica. Prevenir els riscos per a la integritat

Aquesta tercera línia estratègica ens porta de tornada a l'inici d'aquest article: a la prevenció de riscos per a la integritat i, entre aquests, els riscos de corrupció. I és que, com dèiem al principi, totes les funcions públiques són intrínsecament vulnerables als riscos de corrupció.

El legislador és tan conscient d'aquest fet que el nostre ordenament jurídic regula com han de procedir les institucions públiques en determinats àmbits d'actuació fins a un nivell de detall que en altres cultures jurídiques sobta. Estableix l'obligació de motivar qualsevol acte administratiu; descriu amb detall procediments administratius que considera crítics amb l'objectiu de vetllar pel compliment dels seus principis bàsics de funcionament (igualtat de tots els ciutadans davant dels poders públics, objectivitat, neutralitat, imparcialitat, etc.); fixa tot tipus de controls (interns i externs; *ex ante*, durant i *ex post*) per verificar-ne el compliment; identifica aquelles decisions de rellevància i risc especials i fa que no depenguin d'una única persona, sinó d'un òrgan col·legiat. I podríem continuar amb la llista de previsions adoptades pel legislador i que posen de manifest la consciència d'aquestes vulnerabilitats intrínseques.

Des del punt de vista de les institucions que volen gestionar la integritat, això significa que han de:

- 1) Prendre consciència que tots els càrrecs i llocs de treball de la seva organització posen a disposició de qui els ocupa una certa capacitat de decisió i uns recursos públics per poder acomplir les tasques i les funcions encomanades, tot i que, lògicament, ambdós variaran en relació amb la posició jeràrquica que ocupin.
- 2) Assumir que sempre hi haurà el risc que alguna persona abusi del seu càrrec o posició en benefici privat (propri o de terceres persona), raó per la qual és indispensable adoptar un paper actiu en la gestió d'aquests riscos per poder ser eficaços en la seva prevenció.

El primer pas en aquesta línia de treball implica avaluar què s'està fent organitzativament en els dos àmbits següents: la pròpia gestió de riscos (anàlisi, disseny i implantació de plans preventius) i els mecanismes de detecció i de resposta sancionadora.

### 1) **Gestió de riscos per a la integritat de la institució**

- a) **Identificació de les principals àrees de risc.** Estan identificades les principals àrees de risc per a la integritat de la vostra institució? S'han analitzat i descrit els riscos concrets en cada àrea?
- b) **Avaluació de la probabilitat dels riscos.** S'ha determinat el grau de probabilitat que s'esdevinguin atès el funcionament actual de l'organització?

- c) **Avaluació de la gravetat dels riscos.** S'ha determinat el nivell de gravetat d'aquests riscos?
  - d) **Planificació d'accions preventives.** S'han previst accions per reduir la probabilitat que aquests riscos s'esdevinguin, en concret aquells més probables i més greus? S'han designat responsables? S'han implantat ja?
  - e) **Identificació i avaluació de les conseqüències de cada risc.** S'han previst i relacionat les conseqüències que tindria —per a la mateixa institució i, també, per als destinataris dels serveis i les funcions públiques que duu a terme— el fet que aquest risc és produïx? S'han avaluat la probabilitat i la gravetat d'aquestes conseqüències?
  - f) **Planificació d'accions contingents.** S'han planificat actuacions per reduir la gravetat de les conseqüències identificades com a més probables i greus? Quines alertes avisaran l'organització que s'han produït? Qui és el responsable de cadascuna? Quins recursos preveu l'organització per a cada cas?
  - g) **Revisió dels plans.** Es revisen periòdicament els plans de prevenció i contingència per avaluar-ne l'eficàcia? Qui és el responsable últim? De quins recursos disposa?
- 2) **Mecanismes de detecció i resposta** davant d'actes de corrupció, conductes contràries a la normativa o impròpies.
- a) **Mecanismes de detecció**
    - i) **Existència.** L'organització disposa de mecanismes per identificar els diferents tipus de transgressions?
    - ii) **Difusió.** Tothom sap quins són i com funcionen? Com es fa aquesta difusió? Se n'ha testat d'alguna manera l'eficàcia?
    - iii) **Obligació d'emprar-los.** Tothom sap quan els ha d'emprar? Quin tipus de casos la institució espera que es reportin i per quina via?
    - iv) **Percepció de funcionament.** Està ben vist fer-los servir? La percepció organitzativa és que són justos i eficaços? (cultura organitzativa)
    - v) **Mal ús i represàlies.** Es preveuen conseqüències pel mal ús d'aquests instruments (per exemple, denunciants de mala fe)? S'han produït algun cop represàlies per l'ús adequat d'aquests instruments?

b) **Mecanismes de resposta**

- i) **Investigació.** S'investiguen sempre els fets detectats a través dels mecanismes de detecció existents?
- ii) **Sancionabilitat.** S'apliquen sempre les respostes sancionadores previstes per a cada tipus de transgressió identificat?
- iii) **Proporcionalitat.** Les respostes sancionadores previstes per a cada cas són proporcionals al perjudici causat i, en els casos de corrupció, al benefici privat extret?
- iv) **Universalitat en l'aplicació.** Les respostes previstes per a cada cas s'apliquen sempre igual, independentment de qui sigui la persona que els duu a terme?

Vegem de quines eines concretes disposen les organitzacions en cadascuna d'aquestes dues àrees de treball.

### 3. Prevenció de riscos per a la integritat

#### Gestió de riscos per a la integritat

Identificació de factors de risc i planificació i implantació d'accions **preventives**

Identificació de les conseqüències i planificació i preparació d'accions **contingents**

#### Mecanismes de detecció i resposta

**Detecció**  
supervisió, sistemes de control, canals de queixes, sistema intern per reportar

**Resposta**  
investigacions, sancions, reportar a ens externs, revisió de controls i processos

#### Gestió de riscos per a la integritat de la institució

Les institucions públiques gestionen tot tipus de riscos; els riscos laborals, com dèiem al principi, en són un bon exemple. L'ordenament jurídic actual no estableix encara obligacions per gestionar de manera similar els riscos per a la integritat,

però és força evident la necessitat de fer-ho, ateses les greus repercussions que tenen per a les mateixes institucions i per a la societat.

No especificarem aquí, com a eines, cap metodologia concreta de gestió de riscos. Servirà qualsevol que permeti identificar i avaluar els riscos i llurs conseqüències i, a partir d'aquesta diagnosi, decidir les actuacions que és prioritari emprendre (tant preventives com contingents), tenint en compte el context de la institució i els recursos que l'organització hi pot destinar, així com planificar la implantació (fixar responsables, terminis i resultats).

El que sí que és important, amb vista a garantir l'èxit d'aquestes iniciatives, és que la metodologia de gestió de riscos triada impliqui persones de les diverses àrees o unitats de l'organització, per garantir una visió transversal de la institució i que en la identificació i la valoració dels riscos es tinguin en compte els diversos punts de vista. Si aquestes persones hi participen des del principi serà més senzill implicar-les també en el disseny i l'execució dels plans d'actuació. A més, les persones que participen en aquests processos queden més sensibilitzades i poden arribar a esdevenir referents per a la resta de l'organització.

Mecanismes de detecció i resposta

Les principals eines de treball en aquesta àrea són:

- **Mecanismes de detecció**

- a) **La supervisió quotidiana per part dels comandaments.** L'estret seguiment per part dels caps de les activitats que fan les persones que conformen els diferents equips de treball és la principal font de detecció de casos a les organitzacions. Amb això coincideixen totes les institucions internacionals que treballen en la lluita i la prevenció de la corrupció.
- b) **Auditories i controls interns.** Les auditories i els controls interns són, probablement, els mecanismes de detecció més coneguts i habituals als ens públics. Però no n'hi ha prou amb tenir-los: llur eficàcia dependrà de l'ús que se'n faci. I és que més enllà de la identificació d'incompliments legals i formals en els procediments, són eines molt útils per a la detecció de casos de corrupció i males praxis.
- c) **Bústies i altres instruments de recepció de queixes i reclamacions** de ciutadans i usuaris. Sabem que un sistema efectiu per gestionar les queixes



i les informacions rebudes de ciutadans, usuaris, clients, proveïdors o qual-sevol extern a la institució esdevé bàsic per a la qualitat del servei. Però, a més, proveeix d'informació que pot ser útil a la institució per detectar conductes que posen en risc la integritat de la institució. L'experiència internacional indica que el percentatge de casos de corrupció detectats per aquesta via és baix. Tanmateix, si aquests mecanismes ja existeixen només es tracta de gestionar-los eficaçment com a font de potencials alertes, assegurar que la informació recollida s'empra per identificar tendències, àrees, funcions o llocs de treball on les queixes apunten possibles transgressions i garantir que s'hi indagarà posteriorment.

- d) **Un sistema intern efectiu per reportar** resulta essencial per facilitar que el personal comunicui casos de corrupció o altres transgressions i garantir que aquestes persones siguin protegides. L'experiència internacional recull diversos tipus de sistemes com ara bústies electròniques específiques per a aquesta finalitat, telèfons gratuïts amb línies obertes 24 hores, etc. Alguns accepten denúncies anònimes; altres no ho fan però sí que asseguren protegir la identitat de qui reporta si el denunciant ho demana. Es tracta, però, de mecanismes de gestió molt complexa —cal vetllar per la seva aplicació imparcial però també igual per a tothom, cal estar preparats per gestionar adequadament les denúncies de mala fe, cal garantir la manca de represàlies, cal haver identificat prèviament quin tipus de casos s'espera que es reportin per aquesta via i cal treballar perquè la cultura organitzativa accepti com a vàlids aquests canals, etc.— i acostumen a resultar, per tant, força costosos no sols en termes econòmics sinó també pels recursos que requereixen (en forma de persones, temps i recursos materials). L'èxit de les experiències conegudes, en canvi, varia molt segons els casos i en bona part aquest èxit es deu a la manera com s'han implantat les experiències en relació amb la resta d'eines del sistema d'integritat de la institució. Però en determinats tipus d'organitzacions (per exemple, les de dimensions molt grans i amb cultures organitzatives on la transgressió i la corrupció estan fortament arrelades), poden ser un revulsiu imprescindible i alhora un senyal inequívoc de la voluntat d'un nou lideratge ètic institucional.
- **Mecanismes de resposta i sanció.** La resposta efectiva a les al·legacions o sospites de corrupció, transgressions de la legalitat, males praxis o conductes impròpies esdevé crucial. La informació recollida i les lliçons apreses amb cada resposta haurien de formar part d'un procés continu de revisió dels controls

preventius per garantir que abasten tots els riscos i que són eficaços. Les eines de resposta són bàsicament quatre: investigacions internes, mesures sancionadores, reportar als ens externs adequats i revisió dels controls per prevenir la corrupció.

- a) **Investigacions internes.** Decidir si s'empren una investigació interna és una part fonamental de la resposta que una organització dona a les conductes detectades com a corruptes o que sospita que ho poden ser. El propòsit d'una investigació interna és sempre establir què és el que realment va passar i identificar quines actuacions cal emprendre per protegir la institució de pèrdues o danys. Es tracta, per tant, d'un exercici d'indagació de fets, no és un judici ni un tribunal. Les investigacions poden descobrir fets i fins i tot oferir recomanacions, però la seva funció no és actuar sobre els fets ni implantar les recomanacions. Seran les autoritats, els directius o els comandaments (segons la gravetat dels fets) els responsables d'actuar sobre els fets trobats i implantar les recomanacions rebudes. Qualsevol investigació interna s'ha de regir pel que podríem anomenar *equitat o justícia procedimental*, és a dir: la persona investigada ha de tenir l'oportunitat de pronunciar-se sobre les proves adverses trobades i abans que es prengui qualsevol resolució adversa. Les persones que investiguen han de ser objectives i imparcials i qualsevol actuació que es decideixi emprendre s'ha de basar en proves (no en sospites ni especulacions). Una investigació interna mal conduïda pot tenir resultats que van des de conductes corruptes que quedin impunes fins a persones investigades tractades de manera injusta, i, en tots els casos, recursos de l'organització desaprofitats o malbaratats.
- b) **Mesures sancionadores.** Per tal que siguin eficaces, han de ser adoptades pels òrgans competents d'acord amb la normativa. Es tracta d'una eina de resposta molt important perquè incrementa la percepció del cost que té la transgressió: la convicció que la sanció serà imposada de manera efectiva i que serà proporcional a la gravetat dels fets ocorreguts té un fort component dissuasiu. Les sancions són, per tant, instruments contingents —de resposta concreta a una transgressió demostrada—, però també preventius perquè dissuadiran d'altres d'emprendre actuacions similars. Per això és tan important cuidar com aquestes respostes sancionadores es comuniquen a la resta de l'organització un cop s'ha tancat una investigació interna perquè puguin impactar en la cultura ètica organitzativa. En canvi, la manca de resposta dona un missatge d'impunitat.

- c) **Reportar als ens externs.** Fa referència als casos en què les institucions han de passar la informació recollida als ens externs competents (fiscalia, òrgans jurisdiccional, altres institucions de control extern, ens responsables de la recuperació d'actius, etc.). Per garantir que aquesta resposta és consistent, cada organització hauria de disposar de directrius per guiar aquest procés. Això ajudaria a evitar al·legacions de biaixos en decidir quines investigacions o assumptes es reporten i quines no. Un dels aspectes més importants en reportar aquests casos és la promptitud o diligència: com més temps passa, més gravetat pot assolir l'assumpte i també es pot complicar la identificació de les persones implicades i la recollida de proves.
- d) **Revisió dels controls per prevenir la corrupció.** L'objectiu és assegurar que funcionen de manera adequada i que constitueixen el control adequat per a aquella institució. Aquesta revisió hauria de ser part de la rutina de la gestió de riscos de corrupció i dels processos d'auditoria interna. Alguns exemples de controls que podrien ser susceptibles de revisar: sistemes per reportar conductes corruptes, processos de gestió de queixes, auditories, investigacions, procediments disciplinaris i tot el sistema de gestió de riscos.

En suma, tots aquests mecanismes són eines clau de prevenció de la corrupció i altres riscos per a la integritat si estan identificats, ben comunicats i gestionats, i les persones que formen part de l'organització perceben que «està bé» fer-los servir.

## 7.5 Atrevir-se a gestionar la integritat

Amb aquestes línies he mirat de transmetre quelcom que l'experiència a l'Oficina Antifrau ens ha demostrat reiteradament: les actuacions estrictament preventives de la corrupció (les eines de detecció i resposta o els processos de gestió de riscos) són insuficients per garantir la integritat d'un ens públic. Aquesta integritat institucional s'ha de guiar i orientar de manera clara, ha de tenir un suport jeràrquic i s'ha de fer viable operativament.

El grau d'integritat d'un ens públic és, així, el resultat de l'actuació diària de totes i cadascuna de les persones que treballen dins d'aquella organització o per a ella: des de la persona que n'exerceix la màxima representació (conseller, alcalde, president, director, etc.) fins a qualsevol empresa privada que ofereixi un servei

públic per compte de l'organització, passant per qualsevol dels seus empleats. Com més coherència o consistència hi hagi entre totes aquestes actuacions i els principis, els valors i les normes de l'ordenament jurídic, més integritat institucional trobarem.

La integritat institucional requereix, com hem vist, alguna cosa més que aprovar una política anticorrupció o redactar un codi ètic. Es produeix quan el funcionament operatiu de la institució (polítiques, processos i procediments, sistemes de treball, etc.), els estàndards ètics i les estratègies de prevenció de la corrupció estan plenament integrats per permetre assolir les finalitats per a les quals la institució fou creada.

Val la pena començar a treballar per gestionar activament aquesta integritat? Des de l'Oficina Antifrau de Catalunya no en tenim cap dubte. Per això, sembla adient acabar amb alguns arguments per convèncer a qui encara tingui dubtes:

- Les organitzacions amb alts nivells d'integritat són més eficaces i eficients: serveixen millor la ciutadania i esdevenen models de conducta.
- Els seus processos de decisió són més senzills i consistents, i als seus empleats els resulta més fàcil afrontar nous reptes, problemes i dilemes ètics.
- Experimenten menys rotació de personal. Els seus empleats estan més compromesos i satisfets, pateixen menys estrès i senten que tenen més oportunitats de desenvolupament professional.
- Redueixen la probabilitat que sorgeixin casos de corrupció i de patir greus crisis institucionals derivades de no haver gestionat adequadament incidents, denúncies internes o investigacions externes.

Són, en suma, més competitives i tenen millor reputació.

## 7.6 Bibliografia

BANC MUNDIAL, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773>.

BIOS, [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Tekst\\_Integrity\\_Infrastructure.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Tekst_Integrity_Infrastructure.pdf).

ICAC, [http://www.icac.nsw.gov.au/component/docman/doc\\_download/1332-the-first-four-steps](http://www.icac.nsw.gov.au/component/docman/doc_download/1332-the-first-four-steps).

OCDE, <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework>.

OCDE (2005). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*.

OCDE (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*.

QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE DE LA UNIVERSITAT DE GÖTEBORG, <http://qog.pol.gu.se/publications/workingpapers>.

TRANSPARÈNCIA INTERNACIONAL (ONG), [http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs\\_on\\_corruption/2/](http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/).