

CLAVES PARA UNA FORMACIÓN EFICAZ SOBRE INTEGRIDAD Y RIESGOS DE CORRUPCIÓN

ANABEL CALVO POZO

*Coordinadora de proyectos de la Dirección de Prevención
de la Oficina Antifraude de Cataluña*

JORDI TRES VILADOMAT

*Jefe del Área de Formación de la Oficina Antifraude
de Cataluña*

1. LA FORMACIÓN COMO HERRAMIENTA EN LOS PROCESOS DE SENSIBILIZACIÓN EN INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA

En el artículo «La prevención institucional de la corrupción: estrategias de gestión», de esta misma publicación, se han dibujado los elementos clave en un sistema de integridad y se ha situado la formación como una herramienta o parte de una estrategia que contribuye a las fases de sensibilización y consolidación de procesos de fortalecimiento de la integridad de las organizaciones públicas.

El objetivo de este artículo es compartir con los lectores que la *formación es una herramienta clave en el proceso de sensibilización de una organización* y contribuye de manera muy importante a iniciar cambios en su cultura ética. Esta es una de las líneas de trabajo prioritarias adoptadas por la Dirección de Prevención de la Oficina Antifraude de Cataluña en su misión de acompañar las instituciones públicas en el fortalecimiento de su integridad. Seguramente, en muchas de estas instituciones actúa como un detonante, como un primer impulso que debe tener continuidad con más actuaciones que de manera coherente sigan este proceso.

La *formación* con voluntad de trascender en esta cultura ética de la organización *no puede ser un hecho aislado*, una actividad esporádica y puntual. To-

mará sentido si va seguida de una serie de actuaciones tales como reflexiones compartidas entre unidades y equipos de trabajo liderados por sus jefes, y si hay voluntad de trasladar las reflexiones hechas en un entorno formativo a realidades organizativas significativas para quienes han sido participantes de las acciones formativas y actúan ahora como profesionales que tienen que tomar decisiones públicas o gestionar recursos que reviertan en servicios públicos dirigidos a la ciudadanía. Las organizaciones públicas, y, específicamente, las personas que ejercen el liderazgo en estas organizaciones, deben tener claro que sus conductas deben acompañar de manera ejemplar estas acciones formativas para reforzar los mensajes y avanzar hacia la cultura de la integridad. Es por ello que antes de emprender un programa formativo con esta voluntad de trascender, habrá una manifestación explícita de esta voluntad por parte de quienes lideran la institución, y esto enviará un mensaje inequívoco hacia el resto de la organización y dará sentido y un contexto adecuado a la acción o acciones formativas que se emprendan.

Creemos que la mejor manera de *impulsar un programa de formación* en integridad y ética pública es siguiendo *un proceso de «arriba abajo»*, es decir, empezando por sesiones de sensibilización para la parte más alta de la jerarquía organizativa o bien por las personas que sean verdaderos referentes dentro de la organización. Este paso marcará el éxito de los siguientes que se quieran emprender. La formación que continuará hacia el resto de la organización siguiendo la cadena de mando o el desarrollo que la organización haya acabado decidiendo, reforzará sus mensajes y podrá tener como referencia las sesiones con la cúspide de la organización.

Es por eso que solemos empezar los programas de formación con cargos electos, con directivos y mandos o, en algún caso, con colectivos específicos que tengan un papel referente en las organizaciones públicas: secretarios, interventores, gestores económicos o responsables de contratación pública, etc.

Y es por eso también que diseñamos los programas de formación *ad hoc* para una organización con sus directivos y los encajamos, si es posible, con estrategias políticas y organizativas que pretendan buscar el fortalecimiento de la integridad de la institución. Creemos que este hecho les dará sentido, fuerza y, sobre todo, una probabilidad mayor de éxito para alcanzar los objetivos que se persiguen.

2. ACORDAR UN PROCESO DE FORMACIÓN CON LA INSTITUCIÓN IMPULSORA

En caso de impulsar un proceso de formación y sensibilización para una organización en concreto (un ayuntamiento o una organización supramunicipal), trabajamos para que la acción no tenga un carácter aislado o puntual. El indicador más importante para contrarrestar este riesgo es qué nivel de interlocución conseguimos para definir y enmarcar las actuaciones de formación en integridad. Por lo menos, cuál es el *nivel de decisión más alto que consigui-*

mos involucrar en el impulso del programa formativo y si este programa va íntimamente ligado a una estrategia más global de fortalecimiento de la integridad, una política más amplia de medidas para fomentar la transparencia y la buena gobernanza. Si estas sinergias se producen, el éxito y el impacto de las acciones formativas tienen un potencial de consecución mucho más elevado. Ahora bien, muchas veces, este hecho no se produce y es la misma acción formativa que actúa como detonante, como primer paso, para generar posteriormente acciones y estrategias de alcance e impacto más amplios. La misma sensibilización de actores clave dentro de la organización (electos, equipos de gobierno, equipos directivos o referentes dentro de una organización) puede ser el primer paso para definir una política de integridad que habrá que delimitar y gestionar posteriormente.

Definido el nivel de interlocución y enmarcada la acción o acciones formativas, será necesario que *definamos bien los colectivos con los que trabajaremos y la secuencia de acciones que programaremos*. Hay que explicar con claridad el tipo de acción de que se trata (por ejemplo, el enfoque de la acción, objetivos actitudinales por encima de objetivos cognitivos o de habilidades), para que los representantes de la organización puedan trasladar debidamente a quienes tomarán la decisión final de impulsarlas, y tomen las decisiones adecuadas de comunicación de la acción y las de organización para que la formación sea posible y tenga las condiciones mínimas para alcanzar los objetivos que se propone.

Es importante *también ajustar el número de participantes en cada grupo en función de la metodología* que se empleará. No es lo mismo una sesión tipo taller basada en casos y en debates para extraer conclusiones e inferir pautas de actuación posterior, que condiciona grupos de entre doce y dieciséis personas, que una conferencia debate, con más protagonismo expositivo de los formadores y en la que podemos hablar de número mínimo de participantes y con más flexibilidad en los números máximos.

La convocatoria del colectivo destinatario acaba siendo una acción de comunicación previa de importancia capital. A nuestro entender, conviene enmarcar bien la acción si ya está decidido que sea una pieza más de una serie de actuaciones. Pero cualquiera que sea el marco de la acción, es importante *comunicar bien los objetivos que se persiguen* y avanzar los contenidos, así como pedir con tiempo suficiente las expectativas del curso a los que después serán partícipes. Esto permitirá a los formadores que impartirán la sesión identificar expectativas que encajan en lo previsto, hacer ajustes en la acción y advertir de aquellas expectativas que difícilmente se podrán satisfacer o bien por el alcance mismo de la acción o que se puedan considerar genuinamente extemporáneas. Como se deduce, el formato y el fondo de esta convocatoria condicionarán el clima previo y predispondrán de una manera o de otra a los participantes antes de la acción formativa y los motivarán a participar activamente.

3. ASPECTOS DESTACABLES EN EL PROCESO DE DISEÑO DE LAS ACCIONES

El *proceso de diseño de una acción formativa es fruto de un trabajo de colaboración* en el que el propósito final es disponer de una acción formativa que pueda ser impartida por cualquiera de los formadores del equipo con una serie de garantías en cuanto a la consecución de los objetivos actitudinales, el enfoque de los contenidos, la aplicación genuina de las metodologías elegidas por los diseñadores y un estilo de impartición fiel a estos condicionantes y a las características del grupo.

Este propósito implica, por tanto, un *proceso de diseño* de la acción formativa que *requiere profesionalidad y tiempo*. Profesionalidad en la aplicación adecuada de recursos didácticos al servicio de los objetivos planteados, la consideración de una idea de secuencia didáctica en la que cada elemento introducido en el programa tiene un papel concreto (sea expositivo o participativo; sea introductorio o conclusivo) y, sobre todo, dirigiendo el enfoque de la sesión a la satisfacción de las necesidades y las expectativas de los participantes y a su caracterización. El proceso de diseño también requiere tiempo, porque no solo debe tener un diseñador competente que domine estas herramientas y recursos, sino también personas en el equipo que puedan aportar valor en las validaciones y los contrastes en las propuestas iniciales hechas. Este proceso de diseño con propuestas y diferentes tipos de validaciones (de contenido o técnicas, de metodología y didácticas o desde la perspectiva de los participantes) producirá un planteamiento con un potencial de resultado satisfactorio más elevado. El resto quedará en manos de una impartición eficiente.

Como explicaremos más adelante, en las metodologías adecuadas para el tipo de formación que estamos planteando, el *acercamiento emocional a los participantes* en la sesión se hace a partir de una selección y diseño de los casos para trabajar en la sesión. El diseño de estos casos gana verosimilitud si en el proceso de diseño implicamos personas que conozcan a fondo el contexto y las situaciones a partir de las cuales queremos trabajar. Creemos que hay dos momentos clave para implicarlas: en la elección de situaciones relevantes en torno a los participantes que serán destinatarios de las acciones, y en la validación de los casos una vez diseñados para verificar si se desarrollan con parámetros bastante realistas y que los participantes los identifiquen como bastante cercanos y significativos en su entorno de trabajo.

El diseñador de la acción formativa trabaja en este proceso de diseño pensando que puede ser *impartida por formadores diferentes*. Es por ello que la guía para el formador resultante de este proceso debe tener un nivel de detalle suficiente. En primer lugar, el diseño debe considerar todas las herramientas que necesita el formador:

— Un *plan de la sesión* que incluya todas las acciones que dirigirá el formador y las actividades en las que trabajarán los participantes, considerando

en cada una el objetivo que persiguen, el tiempo que requieren, los materiales o recursos que se necesitan y la interacción que se generará entre los presentes en la sesión. Esta herramienta permitirá al diseñador y a los formadores tener una visión secuencial y panorámica de la sesión a simple vista y poder flexibilizarla y gestionarla, en el caso de los formadores, según el nivel de respuesta y de implicación de los participantes.

— La *presentación*, en su caso, que puede servir como hilo conductor de la sesión. De cada elemento de la presentación se facilitarán los mensajes esenciales que hay que comunicar para garantizar una presentación homogénea sea cual sea el formador que la imparta y respetando el estilo diferenciado de cada uno de los formadores.

— Las *actividades* que se plantean a los participantes con las respuestas mínimas esperadas, adecuadas para poder facilitar un *feedback* adecuado y suficiente que pueda satisfacer las demandas y necesidades de los participantes. Esta herramienta es orientativa y nunca debe coartar la riqueza de respuesta de los grupos, justamente cuando se trata de actividades abiertas de reflexión que pueden generar reacciones creativas y que el formador ya conducirá adecuadamente.

— Los *materiales* que puedan ser *complementarios* a la sesión (documentación de ampliación, referencias normativas, textos diversos, bibliografía) y propuestas de cómo y cuándo pueden ser introducidos en las sesiones por parte de los formadores.

Planteamos, por tanto, un tipo de formación que no se improvisa, que pide un cierto tiempo de maduración, profesionalidad y trabajo en equipo y que está centrada en los participantes y en las organizaciones públicas donde trabajan. Un *buen proceso de diseño garantiza una impartición coherente* en la que los formadores pueden poner toda la energía en las dinámicas de la misma sesión para conseguir los propósitos de la sensibilización y la posibilidad de que la organización decida seguir apostando por el fortalecimiento de su integridad institucional.

4. ESTRATEGIA DE FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN: BUSCANDO LAS METODOLOGÍAS ADECUADAS

Uno de los objetivos principales en las sesiones impartidas por la Dirección de Prevención de la Oficina Antifraude de Cataluña es *sensibilizar* sobre la responsabilidad que todos los servidores públicos tienen con relación a la integridad de las instituciones para las que trabajan, así como tomar conciencia de que los riesgos de corrupción son inherentes a cualquier función pública y que, como se ha hecho y se hace con otros tipos de riesgos, podemos gestionarlos para minimizar la probabilidad de que se conviertan en corrupción, con *acciones preventivas*, pero al mismo tiempo diseñando *acciones contingentes* que podamos poner en marcha en caso de que el riesgo se materialice, para reducir al máximo la gravedad de sus consecuencias.

4.1. LA SENSIBILIZACIÓN COMO FINALIDAD ÚLTIMA DE LA FORMACIÓN

Desde la perspectiva de la prevención, queremos ir más allá de la mera asimilación de información y conocimientos, queremos lograr un cambio de actitudes, pretendemos incidir en la cultura de la organización, y creemos que este reto solo es posible si *facilitamos la reflexión sobre las propias conductas* e, incluso, sobre las de los demás, identificando cómo nos comportamos habitualmente, evaluando si lo hacemos de manera idónea o no de acuerdo con los principios de la ética pública profesional y el fortalecimiento de la integridad institucional, para acabar tomando conciencia —y cuestionando— de aquellas conductas que, aunque lejos de estos principios, toleramos y tenemos del todo interiorizadas, muchas veces incluso institucionalmente normalizadas. Reforzar aquellas conductas que suman en positivo a la cultura ética de la organización y, en cambio, modificar o reconducir aquellas otras que van en detrimento de la integridad institucional, es lo que hará posible este cambio de actitud a la que nos hemos referido.

Pero todavía nos proponemos dar un paso más: «¿Qué piensa la ciudadanía de cómo se comportan los servidores públicos, de las decisiones que toman?». La razón de ser de la Administración pública es dar respuesta al ciudadano, garantizar el bien social es lo que justifica la tarea del empleado público ante la sociedad. Por lo tanto, insistimos mucho que *evalúen y reflexionen sobre el impacto de sus decisiones* y de sus conductas en la percepción ciudadana ya que, en esencia, las personas nos guiamos de acuerdo con lo que percibimos que es real y no tanto basándonos en la realidad propiamente.

Con todo ello, estamos convencidos de que sensibilizar al personal de una administración pública facilitará a la institución la evaluación de su sistema de integridad institucional (SII) y la puesta en marcha de políticas de integridad y planes de acción, diseñados para favorecer este fortalecimiento de la integridad institucional.

4.2. LOS PRINCIPIOS METODOLÓGICOS DE LA FORMACIÓN

Uno de los objetivos fundamentales de las acciones formativas diseñadas e impartidas por la Dirección de Prevención es la *aplicabilidad y transferencia en el puesto de trabajo*; y ya hemos hecho mención de la importancia de no plantear acciones formativas aisladas, sino que estas acciones deben responder a una estrategia y a una voluntad de las instituciones de iniciar o reforzar una línea de trabajo centrada en el fortalecimiento de la integridad. Por tanto, todos los elementos de comunicación interna, difusión, impartición, etc., se deben tomar en consideración de manera global. Pero centrémonos ahora en la acción formativa propiamente.

Nos dirigimos a directivos públicos y mandos con responsabilidades en cuanto a la gestión de los recursos públicos, tanto humanos como materiales,

y, generalmente, con una amplia trayectoria en la Administración. Así pues, es esencial aprovechar esta experiencia en el desarrollo de las sesiones. Es por ello que, desde el primer momento, hemos huido de los clásicos planteamientos teórico-magistrales donde el peso de la formación recae en el formador y hemos optado por fomentar la participación de los asistentes (por esta razón, siempre nos referimos a ellos como *participantes*), con el objetivo de *potenciar el carácter práctico* de las sesiones y, de este modo, facilitar la transferencia al puesto de trabajo. Por ello, las funciones de los formadores en estas sesiones son más las de moderadores de los debates y facilitadores del intercambio de conocimientos y experiencias, de la reflexión individual y grupal y de la obtención de conclusiones. Un buen dominio de las técnicas de formación participativa, de las herramientas de comunicación y capacidad de escucha activa, de las habilidades para integrar las diferentes aportaciones y experiencias en sus explicaciones, así como de la flexibilidad y la adaptación a los diferentes estilos de aprendizaje, son, entre otras, algunas de las características que deben tener los formadores de este tipo de sesiones.

En el diseño de las acciones formativas se establece un *hilo conductor* que será el que guiará toda la secuencia formativa. Partiendo de una parte más conceptual —y no teórica— en la que animamos a los participantes a clasificar ciertas situaciones cotidianas, redactadas como casos, en función de si consideran que son o no corrupción, de una manera automática y poco reflexionada, introducimos el concepto de *corrupción* (también el de *riesgo* de corrupción). En este punto, la dinámica es primeramente individual, luego en pequeños grupos para discutir sobre los elementos de la definición y, finalmente, en gran grupo para acordar una definición compartida de corrupción, que, por supuesto, comparamos con la que la Oficina Antifraude asume como tal y que guiará todo el trabajo posterior. A veces, en este punto, hay personas que se resisten a clasificar ciertas situaciones, por lo cotidiano o el bajo impacto que tienen, como corrupción (aunque cumplen todos los requisitos que hemos acordado), y es aquí cuando introducimos el concepto de *integridad* en contraposición al de *corrupción* y les ofrecemos la posibilidad de clasificarlas, si quieren, como *situaciones carentes de integridad*, en vez de como *situaciones de corrupción*. En este momento del proceso de sensibilización preferimos no insistir en la precisión del concepto y nos interesa más, en cambio, desactivar reticencias para seguir adelante con la reflexión. Seguramente, este bloque de contenidos es el más teórico, ya que se revisan los conceptos clave y varias clasificaciones de la corrupción como fenómeno, se evalúan conjuntamente las consecuencias para una institución y para el país y se les ofrece una recopilación de la normativa que hay en torno al concepto de *integridad*, sin pretensión de ser exhaustivos pero sí inspiradores para los perfiles más *normativistas*. Superada esta parte, los participantes ya están en disposición de trabajar en las actividades que les planteamos y en la aplicación de las herramientas de gestión.

Dentro del aula, nuestra estrategia formativa busca el *equilibrio entre teoría y práctica*, con la combinación de diferentes metodologías para facilitar las

mejores dinámicas que permitan, en cada caso, alcanzar el objetivo didáctico establecido: intercambiar conocimientos, información y experiencias con el resto de participantes, transformar la información recibida en conocimiento, facilitar el debate y promover la reflexión, entre otros.

Esta combinación de metodologías, sin embargo, pretende también responder a los diferentes *estilos de aprendizaje*¹: no todo el mundo aprende nuevos conocimientos y habilidades ni les hace frente de la misma manera, sino que hay estrategias y métodos diversos para aprender, y esto es clave, desde la fase de diseño, para garantizar la participación activa del mayor número de personas en las dinámicas generadas en la sesión.

Con el análisis detallado de casos, cercanos a la realidad de los participantes, apelamos a un estilo más reflexivo que prioriza la observación de una situación y tiene en consideración los diferentes puntos de vista, para reflexionar antes de la toma de decisiones. Los casos que proponemos no son reales, pero sí verosímiles, tratan de representar una realidad que se pueden encontrar los participantes en su vida cotidiana, lo que les facilita poder identificarse fácilmente con las situaciones para llevar a cabo un análisis realista pero, al mismo tiempo, con la suficiente distancia, aislando los condicionantes emocionales de alguien que se siente parte implicada, para garantizar que el análisis sea lo más crítico y constructivo posible.

Con la exposición de conceptos, clasificaciones y un modelo teórico del sistema de integridad institucional, con un estilo de aprendizaje más teórico damos respuesta a los participantes que piden precisión en las exposiciones y un alto nivel conceptual. En cuanto a los conceptos clave (corrupción, integridad, riesgo de corrupción, etc.), las explicaciones siempre están sometidas a la consideración de los participantes, en el sentido de que estamos en disposición de debatir para dar respuesta a cuestiones o reticencias, de manera que se hagan suyas las definiciones que guiarán el hilo conductor a lo largo de la sesión.

Insistimos mucho que la participación sea activa y se sientan libres de intervenir siempre que lo consideren oportuno; la creación y la moderación de los debates, así como el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y puntos de vista, hacen que aquellos participantes más activos se sientan partícipes y responsables de su propio aprendizaje.

Y en cuanto la *aplicabilidad*, teniendo en cuenta que habrá personas que buscan el pragmatismo, y respondiendo también a nuestro objetivo de utilidad y practicidad, facilitamos herramientas de carácter individual que relacionan la teoría con la práctica y que pueden utilizar, desde el día siguiente de la sesión, en sus puestos de trabajo y con sus equipos.

Sin embargo, en alguna acción de profundización introducimos una actividad de simulación que permite a los participantes representar roles concretos que reproduzcan situaciones verosímiles, trabajando sobre habilidades útiles para hacer frente a circunstancias y personas que presenten barreras o conduc-

¹ Basado en KOLB, D., HONEY, P. y MUMFORD, A., y en el cuestionario Honey-Alonso de estilos de aprendizaje.

tas contrarias a la integridad. El entrenamiento en simulación les ha de facilitar el aprendizaje y la posterior aplicación en la realidad.

Ya mencionamos al inicio del artículo que esta búsqueda de aplicabilidad había sido una pieza clave en la definición de nuestro modelo de formación. Cualquier acción formativa, en el ámbito profesional, debería garantizar, en último término, la transferencia de conocimientos, habilidades, etc., en el lugar de trabajo. Y si lo que nos planteamos es un cambio actitudinal, ¡aún con más razón! Por eso ofrecemos a los participantes estas herramientas, que son sencillas pero a la vez potentes. Seguidamente, desgranaremos de qué herramientas se trata.

4.3. LA APLICACIÓN EN EL AULA DE UNA METODOLOGÍA DE GESTIÓN DE LOS RIESGOS EN LA INTEGRIDAD PÚBLICA

Basada en un planteamiento esencialmente preventivo, una de las ideas centrales en las sesiones es, como ya hemos visto, que los riesgos de corrupción son inherentes a cualquier función pública o, dicho de otro modo, todas las funciones públicas son vulnerables a los riesgos de corrupción. Por ello, la primera herramienta que facilitamos tiene que ver con una *metodología de análisis de riesgos de corrupción* que, partiendo de una identificación del riesgo, quiere facilitar una detección de las razones probables o factores de riesgo —¿qué es lo que me hace pensar que aquel riesgo puede convertirse en corrupción?—, así como una evaluación de las posibles consecuencias —más allá de las consecuencias legales, los principios en juego y los efectos para la institución y su personal, así como para la ciudadanía— para acabar diseñando aquellas acciones preventivas y contingentes que nos ayuden a gestionarlos. Antes de presentar la metodología a los participantes, la trabajamos aplicada a casos verosímiles que pedimos que analicen para dar respuesta a cuestiones clave. A partir de los resultados y del debate, inferimos los elementos identificativos de esta metodología y los mostramos en forma de proceso.

Esta herramienta pretende facilitar una *metodología de análisis fácil de interiorizar* y que sea aplicable de forma inmediata después de la sesión formativa. Contiene básicamente cuatro pasos:

1. En la *identificación del riesgo*, será clave llegar a escribirlo con la máxima precisión posible. Preguntarse cuál es el riesgo último con el que se puede incurrir en la situación de referencia. Es posible que el riesgo se pueda manifestar en varios momentos del proceso de toma de decisiones o de ejecución de esta decisión tomada. Esto no debe impedir las diferentes explicitaciones y la búsqueda de las razones que nos han llevado a pensar que el riesgo es posible que se produzca. Este ejercicio vuelve a convertirse en un paso fundamental para la buena gestión del riesgo. La elaboración de una lista de estas razones, los llamados *factores de riesgo*, se debe poder hacer respondiendo a preguntas tales como: ¿quién es sujeto del riesgo y a quién más implica?, ¿qué conductas

manifiesta?, ¿en qué momento de un proceso más amplio de la toma de decisiones se enmarca la situación analizada?, ¿hasta qué punto la decisión tomada se ajusta a los objetivos perseguidos en esa decisión pública?, ¿cómo se puede interpretar en una supuesta búsqueda del interés público?, ¿hay una apariencia de voluntad de intercambio entre actores protagonistas?, ¿qué nivel de proporcionalidad existente entre la decisión tomada y el objetivo público perseguido?, etc. La guía de los formadores a los grupos de participantes en este punto inicial de aplicación de la metodología es importante para contextualizar bien el análisis y formular las preguntas adecuadas que deben ayudar a determinar la verosimilitud del riesgo.

2. Definir qué *actores directos e indirectos* tienen un papel en la situación analizada es el siguiente paso que hay que abordar. Esta fase del análisis debe abrir su alcance para determinar perspectivas diferentes. Cada uno de los puntos de vista permitirá hacer una lectura diferente de la situación y puede ayudar a su futura gestión, planteando potenciales conductas correctoras que permitan revertir la situación desde la perspectiva más preventiva.

3. Un tercer paso debe dar un vistazo a las *consecuencias potenciales* de la situación de riesgo planteada en caso de que se conduzca sin ser gestionada. Pensar lo que está en juego partiendo de los principios de la ética pública profesional y pensar en las consecuencias concretas para la cultura ética de la organización pública permite dos cosas: evaluar el nivel de impacto que podría acarrear si no se hace nada para reconducir la situación de riesgo y preparar la actuación más contingente de actuación si queremos gestionar el riesgo identificado.

4. Finalmente, conviene concretar la actuación de gestión del riesgo desde la doble vertiente tanto *preventiva como contingente*. Si hemos hecho una buena análisis de los factores de riesgo (las razones que nos habían llevado a identificarlo), nos será fácil definir las acciones preventivas e intentar reducir a la mínima expresión las probabilidades de que el riesgo se convierta finalmente en una situación de corrupción. Si hemos logrado determinar las consecuencias potenciales del riesgo por sí solo, podremos definir y preparar acciones destinadas a reducir su gravedad en caso de que se produzcan y dejarlas listas para ser implantadas por si se disparan las alertas indicando que la situación de riesgo potencial se ha convertido en una situación real.

Esta metodología se debe practicar en pequeños grupos y debe ser debidamente conducida por los formadores para maximizar el nivel de implicación de los participantes. Después, se deben compartir los resultados en grupos más grandes para potenciar el intercambio de puntos de vista y enriquecer el proceso de *feedback* dentro de las sesiones que fortalece el nivel de asimilación. El reto es persuadir a los participantes que apliquen la metodología de análisis en su entorno de trabajo. El éxito sería que en un momento posterior a la sesión formativa sean capaces de identificar los principales riesgos de corrupción en su entorno inmediato de responsabilidad, y que solos o con sus equipos trabajen en las claves mencionadas que permitan su gestión.

4.4. UNA HERRAMIENTA PARA AFRONTAR MEJOR LOS PROBLEMAS ÉTICOS

Por otra parte, hay que tener presente que en la gestión de todo lo público se pueden generar dilemas éticos, entendiéndolos como situaciones en las que hay que tomar decisiones y en las que se manifiesta una colisión entre dos principios de la ética pública profesional, *a priori* ambos aceptables. El día a día nos puede enfrentar a una situación en la que tengamos que priorizar uno u otro. Muchas veces, estamos tan acostumbrados a la resolución de este tipo de dilemas que casi no somos conscientes como tal y la resolución se hace de manera casi automática, pero, en cambio, otras veces se nos pueden generar dudas y es aquí cuando les presentamos una segunda herramienta que ayudará a los participantes a dirimir estos dilemas, tomar conciencia y poner en marcha, entonces, las acciones pertinentes: un *checklist* con cuatro cuestiones, cada una respondiendo a un principio ético —transparencia, rendición de cuentas, reciprocidad y universalidad—, que quieren facilitar la reflexión sobre las consecuencias de una decisión u otra para la toma de decisiones; son preguntas para hacernos nosotros mismos o, incluso, para formular a alguien y hacerlo reflexionar también desde esta perspectiva. El dilema ético es, muchas veces, la alerta que se puede producir un riesgo de corrupción y, por ello, es muy importante identificarlo y reflexionar.

4.5. UNA HERRAMIENTA PARA PENSAR EN LA APLICABILIDAD DE LAS REFLEXIONES INDIVIDUALES

Finalmente, una referencia al único material que entregamos en papel a los participantes, *Herramientas para la integridad*, una herramienta que pretende ser un plan de acción individual para cada participante. Se trata de una plantilla que sigue los bloques de la sesión y que quiere facilitar la reflexión individual y la puesta en marcha de los contenidos trabajados. Esta herramienta se divide en cinco bloques que guiarán su autor en la reflexión en torno a aquellos riesgos más habituales en el puesto de trabajo que ocupan, siempre desde una vertiente preventiva. Partiendo de reflexiones más genéricas sobre los conceptos clave (corrupción, riesgo de corrupción, ética pública, etc.), esta herramienta facilita el espacio para la aplicación práctica de la metodología de análisis de riesgos de corrupción e identifica, en primer lugar, los que son más habituales en sus puestos de trabajo, y, luego, apunta aquellas acciones, tanto preventivas como contingentes, que puedan poner en marcha preventivamente para gestionarlos. Finalmente, disponen de un espacio donde pueden anotar sus «compromisos» con relación a lo que tienen que hacer, con quién, cómo y cuándo. Este es un material personal, que no les pedimos que compartan con el resto del grupo.

5. UN ITINERARIO FORMATIVO PARA DIRECTIVOS, LA PROPUESTA DE LA OFICINA ANTIFRAUDE ADAPTABLE A LAS ORGANIZACIONES

Como ya hemos mencionado, la formación sobre integridad y gestión de riesgos de corrupción no se puede ofrecer como sesiones puntuales, de forma aislada, y menos aun cuando el objetivo que perseguimos, desde la Oficina Antifraude, es luchar contra la corrupción de manera preventiva, es decir, adelantándonos y gestionando el riesgo antes de que se convierta en un caso real. Es por eso que trabajamos con la idea de itinerario, *un itinerario que se adapta a varios colectivos* (Administración de la Generalitat, administraciones locales, cuerpos de seguridad, universidades, etc.), y que permite hacer un diseño a medida combinando diferentes módulos formativos, pero que al mismo tiempo parte de un planteamiento inamovible, y es que la formación debe ser gradual/secuencial: siempre se comienza con sesiones de sensibilización y luego se profundiza, con sesiones más especializadas, en metodologías o áreas de riesgo específicas. Eso sí, previo acuerdo con la institución colaboradora y alineado con los objetivos que esta institución se plantee internamente.

«Gestionar los riesgos de corrupción: una responsabilidad directiva (GRC)» es el primer módulo del itinerario para directivos, con el que buscamos la sensibilización de partida de los asistentes, introduciéndolos en los conceptos clave en torno a la idea de «gestión del riesgo de corrupción» y aquellas herramientas que pueden ayudarles a prevenir el riesgo; la versión para electos y altos cargos, con respecto a esta sensibilización previa, sería el módulo «Integridad y liderazgo ético (ILE)», que, con un formato conferencia debate, facilita un espacio para reflexionar conjuntamente sobre el papel que tienen en el fomento de la integridad y el fortalecimiento de sus instituciones frente a los riesgos de corrupción.

A partir de aquí, como ya hemos dicho, la configuración del itinerario se puede adaptar con sesiones específicas, como, por ejemplo, «Análisis de riesgos de corrupción y diseño de planes de prevención (ARC)», que profundiza en la metodología de análisis de riesgos y facilita los criterios para analizar los riesgos de corrupción más comunes y los mecanismos más adecuados para gestionarlos, mediante el diseño de planes de prevención; o «Fomentar la integridad en los equipos de trabajo (FIE)», que pretende formar los referentes de las instituciones públicas (directivos y mandos públicos que ya han participado en el primer módulo del itinerario) para que puedan hablar sobre integridad, ética pública, etc., con el personal bajo su mando mediante reuniones de trabajo y, de este modo, contribuyan a la sensibilización de todos los niveles de la organización.

En cuanto a la aproximación a nuestro *target*, los servidores públicos de Cataluña, hay dos vías de colaboración con las instituciones públicas: por un lado, la vía de la formación «abierta», como nosotros la llamamos, y que sería aquella organizada en el marco de los planes de formación anuales de las instituciones que tienen encomendada, entre otras, la función de actualización y

formación de los servidores públicos de Cataluña, y aquellas que lo hacen en un ámbito supramunicipal. En este caso, dado que la difusión es generalista y el único requisito para inscribirse es tener responsabilidades directivas o de mando, los grupos son heterogéneos en cuanto a administración de procedencia, nivel de mando, área de especialización (contratación, recursos humanos, urbanismo, intervención en el ámbito local...), etc. Esto es positivo porque permite conocer diferentes puntos de vista e intercambiar buenas prácticas entre personas de diferentes unidades, departamentos, etc., de forma que el debate se enriquece.



La otra forma de colaboración sería directamente con la institución interesada, mediante el diseño de programas *ad hoc* o programas «a medida», siguiendo la lógica del itinerario de formación y sensibilización que se ha explicado antes, pero enmarcados siempre en otras estrategias institucionales. La realidad es que, en muchos casos, las sesiones «abiertas» han servido de detonante o punto de partida para empezar a trabajar más estrechamente con alguna de las instituciones con las que colaboramos en la actualidad.

6. APELAR A RESPONSABILIDADES INDIVIDUALES PARA MEJORAR LA ORGANIZACIÓN: EL OBJETIVO DE NUESTRAS SESIONES

Los diferentes formatos de las acciones formativas y los diferentes perfiles de servidores públicos que participan en ellas tienen un elemento en común: a todos se les facilitan elementos de reflexión para que delimiten su responsabi-

lidad individual y su contribución al reto de fortalecer la integridad de la institución a la que pertenecen.

Se parte de la idea de que *todas las conductas y todas las decisiones* que toman los servidores públicos contribuyen (sumando o restando) a *conformar la cultura ética de una institución pública*. Este presupuesto de partida apela a la responsabilidad individual de todo servidor público, a pesar de que pone en contexto que tanto las decisiones como las conductas reciben la influencia del entorno más inmediato que merece ser abordado de una manera también sistemática. Pero también es cierto que la repercusión de las decisiones y de las conductas de las personas que tienen más responsabilidad en la organización es más alta y tiene más impacto que la de los profesionales que están en la base de las organizaciones públicas. Si esto es casi una obviedad para todo tipo de decisiones y de conductas, todavía se presenta de manera más enfática cuando hablamos de decisiones y conductas relacionadas con el tema de la integridad y la ética, donde la ejemplaridad de las personas con liderazgo se convierte en un referente para el resto de la organización.

Es por ello que, en el caso de las personas con diferentes niveles de mando, se apela a su liderazgo ético y a su papel de referentes dentro de la organización pública a lo largo de las sesiones de sensibilización. Como ya hemos mencionado en la descripción metodológica, los casos verosímiles con los que se trabaja ejemplarizan situaciones en que este papel de referencia queda dañado, por acción o por omisión, y el ejercicio supuesto de liderazgo genera más dilemas éticos a las personas de alrededor que claridad y guía para aquellos que deben implantar las decisiones tomadas. El objetivo es que los participantes vean reflejadas en estas situaciones ficticias conductas que presenten importantes carencias de ejercicio de responsabilidad y puedan debatir sobre sus consecuencias.

El enfoque de las sesiones de sensibilización, sin embargo, creemos que debe tener siempre un marcado tono positivo y constructivo. Si mantenemos firme la convicción de que estas situaciones se pueden gestionar, la voluntad es de *alentar a ejercer la responsabilidad* en todos los niveles como una poderosa herramienta para revertir situaciones o incluso inercias organizativas que vayan en sentido contrario al cuidado y la persecución de la integridad institucional. Es por ello que se trabaja para identificar decisiones, acciones y conductas que refuercen el ejercicio de esta responsabilidad ética con el punto de mira puesto en maximizar el resultado organizativo. Ser capaces de diferenciar entre conductas propias e impropias, actuar con ejemplaridad, pero, sobre todo, ser persuasivos con aquellos que por una motivación u otra se alejan de los principios de la ética profesional pública para orientar sus conductas, son elementos clave en el ejercicio del liderazgo ético. Y en las acciones de formación hay que preocuparse por encontrar ejemplos y situaciones relevantes donde esto se ponga de manifiesto y sea posible.

7. LOS PARTICIPANTES: QUÉ PAPEL PUEDEN TENER EN UN SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL Y CÓMO SE PUEDE DESARROLLAR EL MENSAJE EN LA ORGANIZACIÓN

En todas las acciones formativas que emprendemos hacemos referencia a cuál es el marco contextual donde se puede gestionar la integridad de una institución. Como ya ha sido suficientemente explicado en el artículo anterior no volveremos a insistir en ello, pero sí es importante en las sesiones la forma como invitamos a los participantes a situarse en los diferentes ejes del sistema. Una vez comprendido qué ejes fundamentales forman la integridad de una institución y las dinámicas internas de la organización que facilitan que actúe propiamente como un sistema, la reflexión que se invita a los participantes a hacer es qué papel o papeles tienen o pueden tener en el ejercicio de sus funciones. «¿*Qué hago yo dentro de la organización que tiene que ver con todo esto?*». Este es el punto de partida de estímulo reflexivo. Por lo menos, hay algo que seguro que valoran como potencialmente aplicable: este modo de leer la organización permitiría que internamente pudiéramos hacer una autoevaluación desde la perspectiva de la integridad.

Otra perspectiva de reflexión puede derivar del planteamiento «si empiezo a aplicar las herramientas individuales que me acaban de facilitar, ¿qué consecuencias tendrá en mi entorno más inmediato, en mi equipo, en mi ámbito de influencia?». Esta reflexión ya tiene un elemento muy positivo en el proceso de sensibilización: el participante está considerando la posibilidad de aplicar las herramientas, y esto quiere decir que valora la necesidad y la idoneidad. En una primera acción del itinerario formativo descrito, este hecho debe quedar muy abierto. Conviene que transcurra más tiempo para que las reflexiones maduren y pasen la «dura prueba» de volver al día a día del entorno de trabajo. Será en acciones posteriores de refuerzo y profundización donde se debe trabajar para facilitar que el proceso de aplicación avance y se desarrolle. Si es así, y hemos conseguido que personas clave de la organización pública introduzcan estas dinámicas de reflexión y aplicabilidad, el itinerario formativo seguirá al servicio del proceso de sensibilización y podremos trabajar con cotas más altas de asunción de los presupuestos de la integridad en la organización.

Aquí se nos abren diferentes vías para seguir trabajando: por una parte, podríamos emprender *acciones de profundización* para aplicar con mayor concreción las herramientas institucionales e individuales de análisis de la integridad y gestión de los riesgos; por otra parte, podríamos hacer el paso imprescindible en algún momento de hacer un despliegue para trasladar todo este proceso de reflexión y sensibilización al resto de la organización.

En el primer caso, se trata de emprender una acción que facilite la consolidación en el uso aplicado de las herramientas de análisis y trabajar también en las habilidades más idóneas para poderlas emplear con éxito identificando las barreras más habituales que se presentan en el entorno de una organización pública. Como se vislumbra, el centro de la sesión pasa de ser un trabajo cen-

trado en las actitudes a ser un trabajo centrado en las habilidades para aplicar con éxito las herramientas.

En el segundo caso, se nos presentan diferentes opciones para hacer un *despliegue de los mensajes en las organizaciones*. Y aquí los condicionantes son los propios de cómo es la organización que está siguiendo el proceso: su tamaño, como está estructurada jerárquicamente y funcionalmente, el nivel de homogeneidad y heterogeneidad, su cultura organizativa, si tiene subculturas claramente diferenciadas (la policía local, empresas públicas propias, una parte de la organización fuertemente descentralizada, unidades opacas del funcionamiento de las cuales sabemos poco, etc.), el nivel de implicación de los principales decisores de la organización, quién lidera el proyecto de fortalecimiento de la integridad y con qué nivel de legitimidad se ha dotado para impulsarse y desarrollarse, etc. Todos estos condicionantes marcarán un próximo paso clave en la estrategia de desarrollo: *cómo se eligen las personas de referencia* que, debidamente sensibilizadas y entrenadas, bajarán el mensaje hacia el resto de la organización y cómo lo harán.

Una opción clásica y fácil de implantar es que sean los mismos directivos y mandos que han pasado por la formación de sensibilización quienes, como jefes de sus equipos, conduzcan reuniones o sesiones de sensibilización con sus colaboradores. La experiencia es que, a pesar de haber recibido el entrenamiento necesario, ni todo el mundo tiene la misma facilidad para conducir este tipo de sesiones ni todos si sienten igual de cómodos o legitimados, y se abre un abanico de barreras que la organización debe prever y saber suplir con solvencia. Se pueden agrupar las personas de maneras diferentes y pueden ser jefes de los jefes quienes lideren estas sesiones sin que se genere ningún tipo de situación extraña. Otra opción es que la organización *identifique referentes específicos* para este proceso porque por motivos diferentes (es una organización que suele trabajar por proyectos, por tareas específicas o impulsa acciones organizativas transversales) esto no será visto como un hecho extraordinario.

Sea cual sea la opción elegida, se abre un proceso de preparación específico para estos fines o referentes. Esto obliga nuestra Dirección de Prevención a trabajar en el diseño de esta preparación y entrenamiento como si se tratara de un proceso de «formación de formadores» en el sentido más estricto de la profesión: diseñar e impartir acciones *ad hoc* para estos referentes, preparar *paquetes formativos* (conjuntos de materiales y recursos didácticos exhaustivamente preparados para ser implantados de manera homogénea) y llevar a cabo un seguimiento y un apoyo de las sesiones de desarrollo para que se vayan logrando los objetivos acordados con la organización destinataria.

Una vez hecho el despliegue de la manera que la organización haya elegido como más adecuada, estará en disposición de avanzar con más firmeza en el proceso de fortalecimiento de su integridad institucional. Y la formación habrá contribuido de manera decisiva en su impulso.

8. FINALIZACIÓN DE UNA ACCIÓN FORMATIVA Y CONTINUIDAD (INFORMES DE PARTICIPACIÓN, VALORACIONES, DEFINICIÓN DE LOS PRÓXIMOS PASOS, ETC.)

Cuando finaliza la impartición de una acción formativa o un conjunto de acciones previamente programadas, conviene hacer una *valoración conjunta entre el equipo de formadores y la institución* que ha recibido la formación. Es el momento de poner pausa y analizar cómo ha ido, ver qué primeras impresiones podemos reunir sobre el impacto que han tenido las sesiones de formación y valorar acciones formativas de continuidad u otros pasos en los proyectos de fortalecimiento de la integridad que la institución esté desplegando.

Para hacer este análisis trabajamos con diferentes fuentes de información, formales e informales. La primera es la valoración del nivel de satisfacción expresada mediante cuestionarios por parte de los participantes después de las sesiones. Esta valoración puede ser inmediata o diferida cierto tiempo una vez finalizada la acción formativa. Nos aporta primeras reacciones —las que son un poco diferidas en el tiempo, algo más reflexionadas—, pero al fin y al cabo valoraciones muy influidas por el carácter y la dinámica que se ha conseguido generar en la misma acción formativa. Si ha sido una dinámica positiva y las reflexiones y las herramientas trabajadas han sido percibidas como útiles, las valoraciones tenderán al optimismo. Ante esta situación debemos hacer dos lecturas: la primera tiene que ser forzosamente prudente. El entusiasmo inicial se puede matizar mucho una vez el grupo se separa y vuelve a su realidad. Se alejará del entorno formativo y positivo de la sesión y será necesario que cada persona haga un esfuerzo para hacer que aquellas reflexiones efectuadas tengan sentido y aplicación en un entorno más complicado por las consecuencias de su adopción y conversión en decisiones. La segunda lectura es que esta valoración positiva es necesaria si pretendemos seguir el proceso de sensibilización y otras acciones para fortalecer la integridad. Una valoración inicial negativa por parte de los participantes haría más difícil cualquiera de los pasos que habría que emprender.

La segunda fuente de valoración es la percepción de los mismos formadores. El hecho de trabajar con más de un formador nos permitirá emitir una valoración contrastada y sumarla a la que han expresado formalmente los participantes. Ambas nos permiten disponer de una información suficientemente cualificada para compartirla con los impulsores de las acciones formativas en la institución y poder proponer ajustes en el enfoque de la sesión, en la configuración de futuros grupos para hacer formación y sensibilización, y en los detalles de la misma convocatoria y lanzamiento de las acciones futuras. De todos modos, habrá que contrastarlo para tomar futuras decisiones.

Es por ello que puede resultar muy útil la tercera fuente de información, la que expresan los responsables de la institución que han impulsado las acciones formativas. Tanto si la valoración la han elaborado a partir de una participación directa en la acción como si la han enriquecido a partir de las opiniones informales recogidas de los participantes, esta es la opinión determinante que

nos permitirá decidir emprender más pasos. Con todo ello será bueno elaborar un *informe escrito de valoración* que recoja datos recogidos e interpretaciones y explicaciones que fundamenten decisiones futuras.

8.1. LAS ACCIONES DE CONTINUIDAD Y LA GESTIÓN DEL TIEMPO

Sea cual sea el próximo paso que se decida emprender (sean acciones de profundización, acciones para difundir mensajes y planteamientos a otros colectivos u otras acciones internas), conviene medir bien los tiempos de ejecución. Las acciones de sensibilización inicial piden un cierto *reposo* posterior, para que las reflexiones hechas tengan el tiempo suficiente para ser aplicadas o probadas en entornos reales, y para que se den las condiciones y las oportunidades para generar nuevas dudas y nuevos interlocutores del entorno de trabajo que las pongan a prueba. Esto ayudará al proceso de consolidación de las conclusiones tomadas y facilitará estímulos para participar en nuevas acciones formativas que resuelvan las dudas aparecidas. Paralelamente, los procesos formales e informales de comunicación interna de las organizaciones protagonistas actuarán de manera implícita o explícita en la extensión de los mensajes y puede haber una primera sacudida (aunque sea limitada) en la cultura de la organización. Tenemos que dejar tiempo para que todo esto ocurra (dos o tres meses puede ser suficiente, pero este tiempo es variable en función de las características, el tamaño y la complejidad de la institución en cuestión). Mientras tanto, podremos ir definiendo y ajustando con nuestros interlocutores las nuevas acciones de formación y de sensibilización a emprender.

En cualquier caso, los pasos que la institución decide emprender para dar continuidad a las sesiones iniciales de sensibilización conviene que dispongan de un plan de comunicación bien meditado. Renovar continuamente el compromiso de los máximos responsables de la institución y mantenerlos informados de los resultados obtenidos y de los pasos a seguir son condiciones necesarias para ir sedimentando el éxito y la sostenibilidad de las acciones para fomentar la integridad y los planes en los que se enmarquen. Es necesaria una buena comunicación con los participantes protagonistas de las acciones y, también, facilitar la información del punto del proyecto en el que nos encontramos y de todo lo que se va alcanzando. Seguro que ayudará a darle la importancia justa y nutrirá de motivación quienes se han esforzado a participar activamente en las acciones y en su aplicación posterior.

9. RETOS DE FUTURO

Las acciones de sensibilización inicial y las de continuidad son un conjunto de actuaciones que se deben ir enriqueciendo y completando. Hay que facilitar más herramientas y herramientas más específicas útiles para las instituciones

decididas a trabajar por su integridad, las cuales deben ser pensadas en dos direcciones:

— Acciones para trabajar y reflexionar sobre grandes áreas de atención: gestionar los conflictos de intereses, trabajar para impulsar la transparencia activa, mejorar los procesos de contratación pública y afinar a él, aplicar la pulcritud de la gestión económica y afrontar los temas relacionados con el urbanismo son solo algunos de los ejemplos más significativos que reclaman actuaciones específicas.

— Planteamientos que espoleen colectivos específicos dentro de las administraciones locales y que les ayuden a concretar el papel que tienen y la contribución que hacen a los procesos de fortalecimiento de la integridad de la institución en la que trabajan: electos locales, equipos de gobierno municipales, equipos de gerencia y dirección, equipos de mandos que coordinan equipos operativos, técnicos, profesionales responsables del control interno, responsables de proyectos y de procesos, jefes de pequeñas unidades. Todos ellos tienen un papel y están llamados a asumir su propia responsabilidad.

El reto más inmediato en el ámbito local, por tanto, radica en ir sumando organizaciones que se planteen ir introduciendo proyectos o procesos que fortalezcan su integridad como instituciones. La configuración de estos proyectos o procesos no es uniforme y se deben adaptar a las características, los ritmos y las dinámicas de cada institución singular. La Dirección de Prevención de la Oficina Antifraude de Cataluña está al servicio de las instituciones municipales (y del resto de instituciones públicas) para ayudar en este sentido. La formación bien orientada, debidamente enmarcada y bien diseñada e impartida debe ser una herramienta al servicio de esta estrategia ineludible que la ciudadanía reclama en toda institución pública.

10. BIBLIOGRAFÍA

- HONEY, P. y MUMFORD, A. (2000): *Learning Styles Questionnaire*.
KOLB, D. (1984): *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.