



**Riesgos para la integridad
en la contratación pública**
Documentos de trabajo

08

**Factores potenciadores y
perpetuadores de los riesgos**
Cómo se normaliza la corrupción
en las organizaciones

La Oficina Antifraude es una institución independiente, adscrita en el Parlamento de Cataluña, encargada de prevenir e investigar la corrupción, así como de preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público en Cataluña.

Desde su vertiente preventiva, apoya a las instituciones públicas en la consolidación de sus sistemas de integridad, entre otras, estudiando, promoviendo e impulsando buenas prácticas que coadyuven en la mejora de la calidad en la prestación del servicio público.

Estos *Documentos de trabajo* se enmarcan en la tarea preventiva de la Oficina y pretenden facilitar la participación en un proceso de reflexión y trabajo conjuntos y promover la integridad en la contratación pública.

Oficina Antifraude de Cataluña | Dirección de Prevención

Autora: Lara Baena García



Reconocimiento – no comercial – sin obra derivada:

no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas

Proyecto: «Riesgos para la integridad en la contratación pública»

Coordinación: Anabel Calvo Pozo

Documentos de trabajo n.º 8

26 de agosto de 2020

ISSN 2604-2479

www.antifrau.cat | prevenció@antifrau.cat

Agradecimientos a las personas que han participado en la revisión de esta publicación: Anabel Calvo Pozo, Manel Díaz Espiñeira, Roger Folguera Fondevila, Lourdes Parramon Bregolat, Óscar Roca Safont y Jordi Tres Viladomat.



Resumen

Los tres últimos *Documentos de trabajo* de este proyecto se han centrado en el análisis de aquellos factores de riesgo que dependen de cada institución y generan incentivos u oportunidades para los riesgos de irregularidades, fraude y corrupción en la contratación: factores personales, organizativos y procedimentales. A primera vista, podría parecer que el análisis de la Oficina Antifraude sobre los riesgos en la contratación pública ha partido de la premisa que la conducta transgresora es fruto de decisiones perfectamente racionales, un modelo de comportamiento tradicionalmente muy influyente en la investigación y en la lucha institucional contra la corrupción.

Sin embargo, la investigación científica ha demostrado que la respuesta a los incentivos y las oportunidades es bastante menos previsible que lo que postulan los modelos de la elección racional y ha aportado pruebas de que, en el mejor de los casos, esa racionalidad es limitada. Y es que las personas, confrontadas con los mismos incentivos y oportunidades, pueden reaccionar de formas muy diferentes, «reflejando la compleja interrelación entre motivaciones personales y factores situacionales que influyen en el comportamiento»¹. Por esta razón, una vez cerrado el mapa de los riesgos en la contratación (*Documentos de trabajo* n.º 3), el análisis de los factores de riesgo no se limitó a las oportunidades e incentivos propios de los procedimientos de contratación (n.º 7), sino que tuvo siempre presente los componentes individuales no conscientes de la conducta transgresora —por ejemplo, identificando como factor de riesgo personal la falta de formación en sesgos cognitivos (n.º 5)— así como factores situacionales específicos de cómo cada institución organiza y gestiona su abastecimiento (n.º 6).

Con esta última publicación, se abordan otros factores situacionales relevantes, relacionados con el contexto ético que presenta cada institución. Se presentan factores de riesgo relacionados con el tipo de liderazgo, la cultura y la memoria organizativas, y las dinámicas de grupo y de influencia social que tienen una nada despreciable influencia sobre la toma de decisiones individuales y colectivas, en la medida que contribuyen a potenciar (*factores potenciadores*) o perpetuar (*factores perpetuadores*) los riesgos en la contratación y en cualquier otro ámbito de actuación pública. De aquí que se consideren transversales a todos los riesgos para la integridad de los entes públicos.

Y para facilitar la plena comprensión de cómo operan estos factores, esta última publicación empieza explicando los procesos que hacen posible la normalización de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas en las organizaciones.



¹ Heywood et al., 2007: pág. 6.





Contenido

1. Introducción	7
2. Cómo se normaliza la corrupción en las organizaciones	8
2.1. La institucionalización de la corrupción	9
2.2. La racionalización de la corrupción	12
2.3. La socialización de la corrupción	14
2.4. La interdependencia de estos tres procesos para perpetuar la corrupción	16
3. Factores potenciadores de los riesgos	17
3.1. Modelos de comportamiento impropio en la cadena directiva y de mando	19
3.2. Culturas organizativas desviadas de la ética profesional pública	20
3.3. Precedentes de no detección y no sanción en la memoria organizativa, que generan percepción de impunidad	22
3.4. Precedentes de represalias a personas alertadoras en la memoria organizativa, que generan miedo	24
3.5. Renuncia a comunicar internamente las transgresiones detectadas y no toleradas	25
3.6. Reglas o sistemas de trabajo informales en algunos grupos que «protegen» de eventuales acusaciones y refuerzan la percepción de impunidad	25
3.7. Dinámicas interpersonales o grupales que refuerzan las percepciones de tolerancia e impunidad de las transgresiones	26
4. Factores perpetuadores de los riesgos materializados	29
4.1. Insuficiente voluntad y compromiso con el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción en los más altos niveles político y de gestión de la institución	29
4.2. Falta de asignación explícita de responsabilidades sobre la integridad institucional a lo largo de la cadena directiva y de mando	32
4.3. Déficits en la determinación y definición de integridad aplicada a las funciones y responsabilidades específicas de la institución (códigos éticos, de conducta...)	33
4.4. Falta de apertura y fomento del debate ético en la institución	35
4.5. Carencia de mecanismos de orientación ética formales e informales o déficits en su gestión	36
4.6. Escasa promoción de la cultura de <i>alzar la voz</i> para defender el interés público y de canales adecuados de alerta	37
4.7. Inexistente evaluación periódica del sistema de integridad institucional	41
5. Rehabilitar la organización después de la materialización de graves praxis irregulares, fraudulentas o corruptas	45
6. Conclusiones finales	46
Bibliografía	47





1. Introducción

Con esta publicación acaba la serie *Documentos de trabajo* con que la Oficina Antifraude ha querido divulgar y debatir con el sector público de Cataluña los riesgos en la contratación pública de obras, suministros y servicios, así como los factores institucionales que los generan, los potencian o bien, una vez materializados, facilitan su perpetuación.

En los tres *Documentos de trabajo* anteriores, se han abordado aquellos factores de riesgo que dependen de las instituciones y están relacionados con el personal a su servicio (n.º 5), con la organización de su aprovisionamiento (n.º 6) y con aspectos procedimentales de los expedientes de contratación (n.º 7). Todos esos factores describen disfunciones que generan incentivos u oportunidades para los riesgos en la contratación.

- **Los incentivos institucionales** actúan sobre las **motivaciones** de las personas para incurrir en malas praxis de gravedad diversa; por ejemplo, las presiones organizativas para agotar el presupuesto institucional, que incrementan la probabilidad de contratos innecesarios o sobredimensionados, o bien la adopción de decisiones políticas que crean compromisos de imposible cumplimiento con la normativa vigente, e incrementan la probabilidad que el personal busque «atajos» para acelerar la tramitación de los contratos.
- **Las oportunidades institucionales** de transgredir las normas o forzar su interpretación pueden ser aprovechadas por personas motivadas o bien incentivadas interna o externamente.

Sin duda, la motivación individual y los incentivos u oportunidades institucionales son condiciones necesarias para incurrir en actos irregulares, fraudulentos o corruptos. Aun así, ¿qué hace que algunas personas den el paso hacia la transgresión y otras no? ¿Qué conduce a individuos considerados buenas personas por su entorno, a involucrarse en casos de corrupción?

La investigación científica nos ha ido desvelando algunas respuestas a estas preguntas. Por un lado, veremos que existen condicionantes de naturaleza «racional» que conducen a algunas personas a cruzar la frontera ética, relacionados con percepciones individuales: ¿qué probabilidad hay de que me detecten? ¿Y si lo hacen, me sancionarán? ¿Y cuál será la sanción? Las respuestas a estas preguntas pueden ser determinantes en algunos casos. Por otro lado, veremos otros aspectos más sutiles, relacionados con el contexto y las dinámicas interpersonales y grupales, que pueden empujar algunas personas a cruzar la frontera ética, en ocasiones sin apenas conciencia de haber dado ese paso o, más concretamente, sobre en qué momento o cómo sucedió.

Todos estos aspectos constituyen factores de riesgo. Tienen en común que están relacionados con **disfunciones o déficits en la infraestructura de integridad**² de

² La OCDE define una infraestructura de integridad como el conjunto de instrumentos, procesos y estructuras para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en una organización pública. Los instrumentos persiguen cuatro objetivos: (1) determinar y definir integridad en el contexto de sus funciones —el análisis de riesgos, los códigos éticos...—; (2) guiar y orientar las personas —la formación, el asesoramiento...—; (3) hacer el seguimiento de la integridad —buzones de quejas ciudadanas, canales internos de alerta...— y (4) hacerla cumplir —investigación y sanción—. Los procesos describen la planificación, la



cada organización o con los **elementos informales del sistema de integridad institucional**³.

Veremos que estos factores no generan exactamente motivaciones ni oportunidades para incurrir en actos irregulares, fraudulentos o corruptos; más bien potencian, o incluso perpetúan, la comisión de esas transgresiones. De ahí que los clasifiquemos como factores de riesgo *potenciadores* y *perpetuadores*.

Para poder comprenderlos mejor, empezaremos viendo **cómo se llega a normalizar y perpetuar la corrupción en una organización** (apartado 2). A continuación, explicaremos con detalle siete factores potenciadores de los riesgos para la integridad detectados por la Oficina Antifraude de Cataluña (apartado 3) y siete factores que facilitan la perpetuación indefinida de las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas (apartado 4).

Acabaremos esta publicación con algunas orientaciones sobre cómo abordar la rehabilitación de una organización cuando se han materializado transgresiones graves (apartado 5), y con algunas conclusiones y recomendaciones finales (apartado 6) para aquellas instituciones dispuestas a emprender este viaje para superar el paradigma de la reacción y avanzar hacia la prevención de los riesgos para la integridad.

2. Cómo se normaliza la corrupción en las organizaciones

Uno de los casos más conocidos de corrupción normalizada en una institución pública probablemente sea el del expolio del Palau de la Música. La ciudadanía quedó consternada por el simbolismo de aquella institución para la sociedad catalana, por la gravedad de lo que sucedió y porque la trama de corrupción que arraigó, persistió durante décadas hasta que surgieron las alertas que condujeron a la investigación. ¿Cómo fue posible?

En el año 2003, Blake Ashforth y Vikas Anand publicaron su primer estudio sobre el proceso a través del cual llega a normalizarse la corrupción en una organización. Aquel artículo y posteriores publicaciones científicas contribuyeron a explicar «cómo individuos moralmente rectos pueden involucrarse de forma rutinaria en tramas de corrupción sin experimentar conflictos; cómo puede persistir la corrupción a pesar de haber reemplazado a las personas inicialmente responsables; cómo organizaciones aparentemente racionales se involucran en corrupción suicida y cómo centrarse en el individuo malvado nos hace perder de vista que el sistema y los individuos se refuerzan mutuamente»⁴.

Esta línea de investigación, con importantes contribuciones de otros académicos, permitió identificar los **tres pilares que sostienen la normalización de la corrupción en una institución**: la institucionalización, la racionalización y la

implantación, la evaluación y la adaptación. Las estructuras aluden a las diversas figuras o órganos responsables de los varios aspectos relacionados con la integridad institucional y como se coordinan las respectivas iniciativas y funciones.

³ A los efectos de este documento, empleamos el término sistema de integridad institucional en su vertiente más amplia que comprende no solo los instrumentos, procesos y estructuras de la infraestructura (explicados en la nota en el pie 2), sino también otros elementos esenciales: la cultura organizativa, el liderazgo ético, el compromiso con el fomento de la integridad, la estrategia, el reparto de responsabilidades, etc. Podéis encontrar una relación muy completa al manual de integridad pública de la OCDE (2020).

⁴ Ashforth y Anand, 2003: pág. 1.



socialización.

Entender cómo funcionan estos tres procesos nos proporciona los elementos clave para identificar los factores potenciadores y perpetuadores de los riesgos para la integridad en la contratación que veremos en este documento. Aun así, hay que destacar que estos factores potenciadores y perpetuadores operan igualmente en cualquier otro ámbito de actuación y no son exclusivos de la compra pública.

2.1. La institucionalización de la corrupción

La corrupción, como cualquier otra práctica transgresora, se institucionaliza en una organización cuando se estabiliza, se prolonga en el tiempo, resiste el cambio y se transmite generacionalmente.

La institucionalización es, por lo tanto, un proceso. A través de una secuencia de fases, determinadas prácticas se van incorporando a las estructuras y a los procesos de una organización de tal forma que pueden llegar a sobrevivir el reemplazo de toda una generación de empleados. Ashforth y Anand identifican tres fases para llegar a institucionalizar la corrupción en una organización, representadas gráficamente en el cuadro 1 y que en las próximas páginas resumimos y complementamos con la experiencia de la Oficina Antifraude.

Cuadro 1. Las tres fases del proceso de institucionalización de la corrupción



Fase 1. Decisión o actuación corrupta inicial

Para que una o más personas se involucren en una práctica transgresora, es imprescindible que tengan una motivación para hacerlo—o un estímulo institucional o externo— y que hallen al menos una oportunidad. Cuando estos dos requisitos se dan y aquellas personas incurren en una praxis corrupta por primera vez, las unidades o los órganos administrativos con conocimiento de estos hechos pueden responder de varias maneras:

- pueden responder con un mensaje claro de que aquella conducta no es tolerable;
- pueden no responder a aquella conducta, enviando el mensaje tácito que aquella actuación es tolerable o, incluso,
- pueden llegar a apoyarla.

La única reacción que detiene el inicio de un proceso de institucionalización de la corrupción es la primera. En cambio, el silencio o, en el peor de los casos, el apoyo implícito o explícito a aquella transgresión ponen en marcha el proceso de institucionalización de la corrupción.

Por esta razón, **el elemento clave para prevenir la institucionalización de la corrupción en esta fase inicial es el tipo de liderazgo** que se ejerce desde la cadena directiva y de mando de una institución. En aquellas organizaciones con

un sólido liderazgo ético, quienes ocupan cargos directivos o intermedios actúan de forma rápida para detener el comportamiento transgresor y aplicar medidas reductoras y, si procede, sancionadoras. Por el contrario, la falta de liderazgo ético se manifiesta en la tolerancia o, incluso, la autorización (a menudo tácita) de aquel comportamiento. A lo largo de estas páginas iremos viendo diversas manifestaciones de falta de liderazgo ético que constituyen factores potenciadores y perpetuadores de los riesgos para la integridad de una institución.

Al hablar de liderazgo no nos referimos solo al estrictamente formal, ejercido desde un cargo de responsabilidad (al que en adelante denominamos *liderazgo jerárquico*). Incluimos también el liderazgo informal, ejercido por otras personas que, aun sin ocupar cargos de mando, constituyen **referentes éticos** para el resto del personal o para determinados grupos dentro de la organización (en adelante, *liderazgo carismático*) y cuyos actos ejercen una gran influencia sobre aquellas personas o grupos.

En definitiva, cuanto menos ético sea el liderazgo institucional formal o informal más posibilidades que la actuación o decisión transgresora inicial desencadene el proceso de institucionalización.

Fase 2. Integración de aquella práctica dentro de las estructuras y los procesos organizativos

Si la decisión o actuación transgresora inicial tiene «éxito» —en el sentido de que ninguna figura de liderazgo (formal o informal) la cuestiona ni la detiene—, se **convierte en un precedente** y se incorpora al repertorio de posibles vías de actuación en futuras ocasiones similares. La existencia de precedentes es importante porque **contribuye a «legitimar» la reiteración** de aquella práctica transgresora.

La reiteración pone en marcha un proceso de fijación en la **memoria organizativa**⁵. Como resultado, cuando se produzcan situaciones similares de difícil solución y se recurra a esta memoria organizativa para buscar las respuestas anteriores, las personas pueden llegar a asumir que:

- aquellas praxis anteriores se adoptaron por motivos justificados o razonables (presunciones tácitas de validez) o, incluso, que
- el mero «éxito» en el pasado valida el proceso por el cual se llegó a aquel resultado (en particular en culturas organizativas especialmente utilitaristas, en las que la finalidad «justifica los medios»).

Mediante la reiteración, la **cultura ética** (o subcultura, dado que a menudo se limita a un grupo o una parte de la organización) **se va desviando de los estándares de la ética pública**. Poco a poco, emergen nuevas asunciones y creencias, nuevos valores que permitirán racionalizar aquellas prácticas con el fin de neutralizar el estigma de la corrupción. Por ello, en este momento suele iniciarse el proceso de racionalización, que se explica más adelante.

⁵ *Memoria organizativa* es la metáfora empleada por Anand, Manz y Glick (1998) para describir el proceso mediante el cual las organizaciones adquieren, almacenan y emplean el conocimiento aplicable a sus actividades.



Fase 3. Rutinización de la corrupción

Una vez aquella o aquellas prácticas se integran en una organización, la reiteración sin impedimentos facilita que se conviertan en rutinas; que se lleven a cabo de forma mecánica, sin que nadie se pare a pensar por qué se actúa de aquella determinada forma, o si es o no idónea.

La *rutinización* de estas praxis en el grupo inicial permite:

- **«Regularizarlas».** La repetición «exitosa» les acaba otorgando el poder de los rituales, haciendo que lleguen a parecer la forma adecuada o regular de hacer las cosas. Algunos ejemplos ilustrativos identificados por la Oficina Antifraude comprenden ayuntamientos acostumbrados a que sea el alcalde/sa quién decida qué se registra de entrada y en qué momento; entes del sector público en los que se considera normal que, durante la licitación, tras la valoración técnica de los criterios sometidos a juicio de valor, altos cargos o personal de designación política revisaran y modificaran a conveniencia las puntuaciones; o bien entes en los que se había normalizado que el contratista preparase los certificados de obra.
- **Automatizarlas.** La *rutinización* de las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas **desactiva los dilemas éticos**, entendidos como momentos críticos que desencadenan el pensamiento reflexivo de las personas. En su lugar, se crean inercias que eliminan la necesidad de una pausa para deliberar sobre los valores y principios en juego y ponderar la conducta éticamente idónea en cada caso.
- **Adaptar el resto de miembros del grupo o unidad a tales praxis.** La exposición repetida a esas prácticas debilita progresivamente la reacción contra ellas del resto de personas que forman parte del equipo de trabajo donde surgieron, bien porque se habitúan («siempre se ha hecho así y nunca ha pasado nada»), bien porque experimentan una progresiva insensibilización, especialmente en casos en que la gravedad de las transgresiones va incrementándose paulatinamente («a mí ya no me sorprende nada»)⁶.

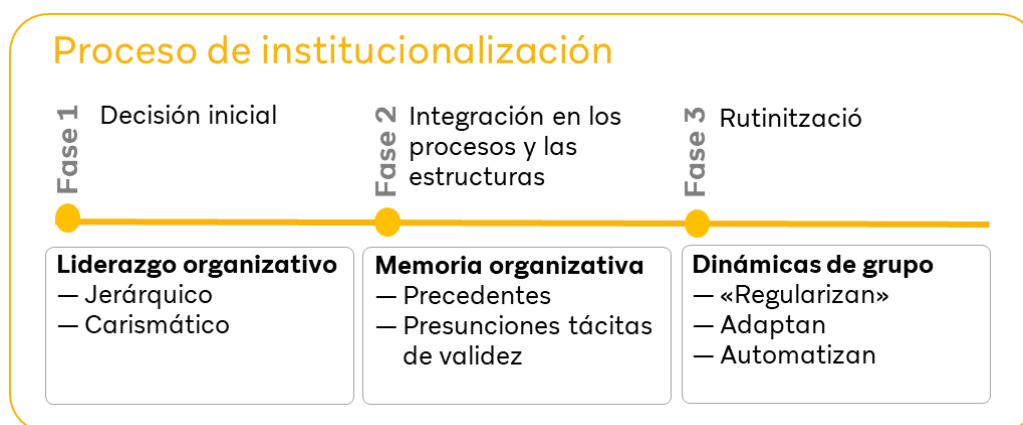
En esta adaptación del resto del equipo de trabajo a las transgresiones, las **dinámicas de interacción dentro del grupo** son el elemento clave para aliviar la ansiedad —o incluso angustia— que estas praxis provocan en las personas en quienes la *rutinización* no ha desactivado los dilemas éticos. Estas dinámicas de grupo se apoyan en las racionalizaciones elaboradas (proceso iniciado ya en la fase anterior) y contribuyen a su difusión, primero dentro del grupo donde surgieron aquellas praxis y, luego, al resto de la organización a través del proceso de socialización que se inicia con esta tercera fase.

En suma, la *rutinización* culmina el proceso de institucionalización de las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas introducidas en una organización. Llegados a este punto, mantener indefinidamente estas praxis resulta mucho más sencillo que detenerlas, lo cual requeriría un importante esfuerzo de concienciación y, sobre todo, de trabajo para modificar la subcultura organizativa que lo está sosteniendo, como veremos en el apartado 4. Las tres fases del proceso de institucionalización descritas hasta el momento, así como los elementos clave que las hacen posibles, se sintetizan gráficamente en el cuadro 2.

⁶ Ashforth y Kreiner describen como estas dos técnicas, que denominan habituación (exposición repetida al mismo estímulo) y desensibilización (exposición a varios estímulos incrementalmente adversos), debilitan progresivamente la reacción.



Cuadro 2. Elementos clave en cada fase del proceso de institucionalización



2.2. La racionalización de la corrupción

La racionalización es el proceso mediante el cual las personas que se involucran en prácticas corruptas buscan, elaboran y emplean argumentos o relatos contruidos socialmente para «legitimar» su conducta.

La investigación científica ha demostrado que las personas condenadas por delitos de cuello blanco, cuando reconocen su conducta, tienden a negar intención criminal. Se resisten a aceptar la etiqueta *criminal*, a incorporar a su autoimagen estigma o aspecto peyorativo alguno. Al negar la etiqueta *corrupta* u otras similares, «evitan» los efectos adversos de una identidad socialmente indeseable.

Las racionalizaciones ayudan a las personas y grupos de una organización a distanciarse de la vertiente transgresora de sus acciones y a forjar un subterfugio que les permita una «inversión moral» de la transgresión perpetrada (racionalización retrospectiva) o planeada (racionalización prospectiva).

La bibliografía científica que explica los **mecanismos cognitivos para defender una autoimagen individual o grupal positiva** es muy amplia: sesgos cognitivos, mitos legitimadores, técnicas de neutralización, pensamiento de grupo, ilusiones positivas (de control, de invulnerabilidad, de moralidad), entre otros. Lo que tienen en común todos estos mecanismos es que facilitan que las personas y los grupos motivados para evitar el estigma de sus actuaciones corruptas puedan resolver a su favor la incoherencia entre autoimagen, por un lado, y la actuación y consecuencias, por otro. Re-enmarcando los propios actos pueden preservar una autoimagen aceptable y una identidad social conveniente.

Las racionalizaciones refutan interpretaciones negativas de los actos corruptos. Argumentan por qué son justificables, por qué son excepciones excusables de las normas generales o bien redefinen los límites de la corrupción para excluir los actos en cuestión de sus fronteras.

La tabla del cuadro 3 resume algunas de las racionalizaciones más habituales, con una breve descripción de cada una, así como ejemplos de expresiones que ilustran la narrativa a menudo empleada en las organizaciones.

Cuadro 3. Racionalizaciones habituales de la corrupción

Racionalización	Explicación	Expresiones ilustrativas
1. Legalidad	Quién se involucra en el acto de abuso de la posición pública en beneficio privado (corrupción) alega que lo que ha hecho no es ilegal.	- <i>Si la ley no lo prohíbe, ¿cuál es el problema?</i> - <i>Simplemente nos aprovechábamos de lo que la ley permite.</i>
2. Negación de responsabilidad	Quién se involucra en el acto de corrupción no se considera responsable y argumenta no tener alternativa por varias razones: órdenes superiores, presiones de compañeros, dificultades económicas extremas, haber sido engañado, necesidad de defenderse, haber desempeñado un mínimo papel en la trama...	- <i>Y yo, ¿qué puedo hacer? Me limito a cumplir lo que me mandan.</i> - <i>¡Lo hace todo el mundo!</i>
3. Negación del daño	Quién se involucra argumenta que sus actos corruptos no han perjudicado a nadie: que el daño es insignificante; que la organización está asegurada y recuperará la pérdida; que la institución no se ha preocupado de velar por el buen uso determinados recursos, etc.	- <i>Nadie ha salido perjudicado.</i> - <i>Se gasta tanto dinero, que apenas no notarán si...</i> - <i>Podría haber sido peor si hubiera querido [hacer x].</i>
4. Negación de víctimas	El abuso de la posición pública constituye una revancha y quien incurre en tal praxis niega culpa alguna, argumentando que la parte perjudicada merecía lo que ha sucedido o sucederá.	- <i>¡Se lo merecían!</i> - <i>Se lo buscó cuando eligió [hacer x].</i>
5. Ponderación social	Los involucrados minimizan la magnitud de la conducta corrupta al (1) «condenar al condenado», cuestionando su legitimidad para acusarlo o la legitimidad de la norma (vaga, compleja, inconsistente, nadie la aplica...), o bien (2) por «comparación social selectiva», buscando ejemplos de casos peores para demostrar no ser «tan malos».	- <i>Vosotros, precisamente, no tenéis ningún derecho a criticarnos.</i> - <i>¡Otros hacen cosas peores!</i>
6. Apelación a lealtades más elevadas	Los involucrados argumentan que violan las normas por una causa mayor, un valor o bien superior. A menudo, la causa está relacionada con el grupo al cual pertenece y sus intereses.	- <i>Nosotros respondíamos a una causa más importante.</i> - <i>No lo denunciaría por lealtad en mi jefe.</i>
7. Metáfora del equilibrio contable	Los involucrados razonan que tienen derecho a permitirse aquella conducta porque el crédito acumulado con su trabajo (tiempo o esfuerzo) lo compensa.	- <i>Me he ganado el derecho a...</i> - <i>Con las horas extras que hago, bien me merezco...</i>

Fuentes: Tipología de racionalizaciones y definiciones Ashforth y Anand, 2003: pág. 18-22 y Anand, Ashforth y Joshi, 2004: pág. 41-44. Las expresiones ilustrativas están adaptadas de esos artículos y de frases verbalizadas por asistentes a los talleres de sensibilización sobre gestión de riesgos de corrupción impartidos por la Oficina Antifraude desde marzo de 2010.

En cualquiera de estas racionalizaciones, el **lenguaje es importante para minimizar las implicaciones éticas** de la transgresión cometida. Es habitual el uso de formas verbales impersonales para diluir la responsabilidad (*se han cometido errores*) o bien recurrir a eufemismos (*vestir un expediente* en lugar de falsificarlo; *irregularidades administrativas* en vez de caso de corrupción), etiquetas (*alcaldadas*) o argot (*mariachis* u ofertas de acompañamiento en casos de colusión) para restar importancia a los hechos.



Las racionalizaciones son muy comunes en el día a día de las organizaciones. Sus miembros **las emplean para justificar cualquier tipo de transgresión ética, no solo actos de corrupción**. Así, en cada organización se desarrolla una narrativa específica que queda a disposición de sus miembros para «explicar» una gran variedad de actos y resultados indeseables y hacer que parezcan aceptables.

Gestionar la cultura ética organizativa requiere detectar tales narrativas y desarticularlas: enfatizar la responsabilidad personal en las decisiones adoptadas, recordar los daños o las personas perjudicadas por los actos corruptos, y cualquier otra medida adaptada al tipo concreto de racionalización empleada.

Los elementos clave de este proceso y la secuencia de inicio respecto al proceso de institucionalización se sintetizan en el cuadro 4.

Cuadro 4. Elementos clave del proceso de racionalización y secuencia respecto al proceso de institucionalización



2.3. La socialización de la corrupción

La socialización es el proceso de transmisión de las prácticas corruptas del grupo en que surgieron y se institucionalizaron al resto de la organización o a nuevas personas que van llegando al grupo inicial. De este modo, aunque los responsables iniciales se marchen o sean expulsados de la institución, aquellas conductas se perpetúan.

En el proceso de socialización, el elemento clave es la **influencia social**. Los valores, las motivaciones, las creencias, los comportamientos y las técnicas para llevar a cabo prácticas corruptas se transmiten a través de interacciones personales. Los miembros del grupo corrupto funcionalmente próximos a la persona a incorporar influyen sobre ella para conformar esos aprendizajes. El objetivo es **arroparla psicológicamente**; crear un microcosmos (una envoltura social⁷) **desde**

⁷ Ashforth y Anand emplean el concepto *social cocoon*, que hemos traducido como *envoltura social*, de Greil y Rudy (1984) para explicar la potencia y las dinámicas de esta influencia social. 1°. Los miembros veteranos que incurrir en praxis corruptas se convierten en su modelo, lo que facilita la aceptación. 2°. Se anima a los recién llegados a relacionarse con los veteranos y crear vínculos emocionales que fomenten el deseo de asemejarse, emularlos y complacerles. 3°. Los recién llegados reciben información y mensajes potentes y consistentes para que la ambigüedad de su actuación se disuelva y los grises acaben



el cual poder modificar las actitudes de los recién llegados ante las prácticas corruptas.

En la bibliografía anticorrupción, las trayectorias psicológicas empleadas para modificar estas actitudes reciben el nombre de rutas o avenidas de la corrupción. Ashforth, Anand y, más tarde, Joshi distinguen tres rutas: la cooptación, la escalada incremental y la transigencia.

1. **La cooptación** es la ruta más conocida hacia la corrupción. Consiste en buscar y ofrecer premios o recompensas que induzcan a los recién llegados a cambiar su actitud ante las prácticas corruptas. En cada ámbito de actividad, en cada organización y para cada tipo de profesional se configuran recompensas diferentes que implican algún tipo de ventaja económica, profesional o personal, pequeña o grande, directa o indirecta, dependiendo de la persona. La socialización en la corrupción a través de esta ruta **a menudo resulta sutil** porque las personas no siempre son conscientes de cómo esas recompensas les han inducido a resolver la ambigüedad que rodea sus problemas o dificultades profesionales de forma conveniente a sus propios intereses⁸.
2. **La escalada incremental de las transgresiones**⁹. En esta ruta, se induce a las personas que se incorporan a la organización o al grupo a que incurran en pequeñas transgresiones, aparentemente inocuas y producto del libre albedrío, pero visibles (al menos para algunos miembros), explícitas e irrevocables. Estas primeras transgresiones crean una contradicción interna entre la autoimagen ética individual y la conducta llevada a cabo —«soy una buena persona, un profesional íntegro... por qué lo he hecho?»—, llamada *disonancia cognitiva o moral*¹⁰, que se resuelve invocando en cada caso las racionalizaciones que aquella subcultura ética provee y realineando sus actitudes respecto a las nuevas praxis irregulares o fraudulentas. Esta adaptación facilita un incremento gradual de las transgresiones, estimulado no solo por las racionalizaciones existentes, sino también por el deseo de aquellas personas de ser aceptadas. Simultáneamente, se produce una progresiva insensibilización (desvinculación moral) que reduce la amenaza que estas transgresiones suponen para la identidad o autoimagen ética de la persona. De este modo, con cada nueva transgresión, más fácil y rápido resulta el descenso hacia la corrupción. De ahí que la literatura anticorrupción a menudo se refiera a esta ruta como la **resbaladiza pendiente hacia la corrupción**¹¹.

convertidos en negros y blancos. 4°. Se fomenta que los recién llegados atribuyan cualquier recelo a sus propios defectos, en vez de a aquello que se les está pidiendo. 5°. Los recién llegados reciben apoyo frecuente a las praxis en que incurren o para que las acepten. 6°. Se desincentiva la demostración de dudas o incluso se castiga.

⁸ Bargh y Alvarez (2001) describen cómo el poder tiende a activar, de forma no consciente, objetivos y sesgos personales que guían la forma de procesar la información y de comportarse, y que la persona racionaliza en términos socialmente deseables. En «El factor humano. Motivaciones para transgredir y los factores de riesgo personales» (*Documentos de trabajo* n° 5) se ofrece una breve explicación y ejemplos de algunos de estos sesgos cognitivos.

⁹ Esta ruta se inspira en la investigación sobre la técnica del pie en la puerta y sobre la escalada del compromiso. Véanse, en la bibliografía final, los artículos de Staw (1976), Street y Street (2006), y de Zyglidopoulos, Fleming, y Rothenberg (2009).

¹⁰ La bibliografía científica sobre disonancia cognitiva es muy extensa. Su aplicación en el estudio de la ética del comportamiento ha generado el uso del término *disonancia moral o ética*. Entre estos últimos estudios, resulta particularmente interesante el de Shu, Gino y Bazerman (2011) «Ethical Discrepancy: Changing Our Attitudes to Resolve Moral Dissonance».

¹¹ En la bibliografía citada al final de este documento, véanse como ejemplo los artículos de Welsh, Ordóñez, Snyder y Christian (2014) o de Gino y Bazerman (2007 y 2009).



3. **La transigencia.** El acceso a esta ruta hacia la corrupción suele producirse por intentos —a menudo de buena fe— de resolver dilemas acuciantes, conflictos entre funciones o roles, o bien problemas intrincados. Es el caso de servidores públicos, de la esfera política o administrativa, que han ido progresando o acumulando poder construyendo redes relacionales a través de favores o tratos. En un momento dado, los compromisos adquiridos y acumulados pueden forzarles a transigir y acabar apoyando actores o praxis que en otras circunstancias habrían evitado¹².

Estas tres rutas suelen interactuar y reforzarse mutuamente. Así, por ejemplo, a menudo es el poder de las recompensas de la cooptación el que facilita un salto significativo en la escalada incremental hacia la corrupción o bien es el hecho que, en determinadas circunstancias, puede inclinar la balanza y facilitar que la persona acabe transigiendo. El cuadro 5 sintetiza los elementos clave de este proceso y la secuencia de inicio respecto al proceso de institucionalización.

Cuadro 5. Elementos clave del proceso de socialización y secuencia respecto al proceso de institucionalización



2.4. La interdependencia de estos tres procesos para perpetuar la corrupción

Para que en una institución la corrupción se normalice y se perpetúe a lo largo del tiempo, es preciso que se hayan desencadenado los tres procesos: institucionalización, racionalización y socialización. Sin institucionalización, las decisiones o actos de corrupción no llegan a integrarse en los procesos y estructuras organizativos. Sin racionalización, sería muy difícil persuadir a un colectivo para involucrarse en prácticas o tramas de corrupción. Y sin socialización, la corrupción se desvanecería en cuanto los instigadores iniciales abandonasen la organización.

¹² Desde la perspectiva tanto del control como del enjuiciamiento, esta ruta hacia la corrupción comporta grandes dificultades en la hora de averiguar y demostrar el beneficio directo para el transgresor, que puede ser la compensación de un favor completamente desconectado del presente y de las personas directamente implicadas en los hechos actuales.

El cuadro 6 resume gráficamente la interacción entre procesos y **los elementos que resultan claves en cada uno y sobre los cuales todas las organizaciones tienen capacidad de actuar.**

Cuadro 6. Interacción entre los tres procesos



Estos procesos se han explicado aplicados a las tramas de corrupción como la del ejemplo que poníamos al inicio de este apartado, el del caso Palau de la Música. Pero funcionan también para explicar cómo se normalizan y perpetúan otros tipos de transgresiones, como por ejemplo aquellas irregularidades cuya motivación no es la búsqueda de un beneficio económico privado.

El conocimiento sobre cómo se normalizan las prácticas corruptas, fraudulentas o irregulares en las organizaciones permite identificar **déficits en la gestión de estos elementos tan relevantes para el sistema de integridad** de una institución (el liderazgo ético, la cultura y la memoria organizativas, las dinámicas de grupo y de influencia social); déficits que constituyen factores potenciadores y perpetuadores de los riesgos para la integridad de una institución.

Empecemos viendo los factores potenciadores de los riesgos.

3. Factores potenciadores de los riesgos

La psicología social ha enfatizado **el poder de la situación o del contexto para facilitar o dificultar el juicio moral y la conducta ética individual.** Ha estudiado aquellos factores del entorno que son potentes predictores de la conducta no ética: el contexto profesional —el espacio físico, las dinámicas de trabajo...—, el tipo de liderazgo, los incentivos organizativos estructurales¹³, la cultura organizativa o, incluso, aspectos tan sutiles como la iluminación ambiental¹⁴ o tan previsible como la abundancia de recursos en una organización¹⁵.

¹³ Véanse los *Documentos de trabajo* n° 6 y 7 para ver los incentivos organizativos y procedimentales más habituales en la contratación de los entes públicos.

¹⁴ Zhong, Bohns y Gino, 2010 «Good lamps are the best police: Darkness increases dishonesty and self-interested behavior» *Psychological Science*, n°. 21, pág. 311-314.

¹⁵ Gino y Pierce, 2009. «The abundance effect: Unethical behavior in the presence of wealth». *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, n°. 109 (2), pág. 142-155.

Lo interesante de estos estudios es que nos muestran que la autoimagen ética de las personas ni es estática, ni depende exclusivamente de su «carácter moral», **sino que es dinámica y está influida o condicionada por factores situacionales que van fluctuando**¹⁶.

Si la ética individual es situacional, dinámica y en constante redefinición, como apunta la investigación científica de las últimas décadas, entonces las organizaciones disponen de un importante potencial para fomentar y consolidar la conducta ética o, justamente, al contrario, para tolerar, potenciar, normalizar y perpetuar la conducta transgresora.

Los factores potenciadores de los riesgos aluden precisamente a ese potencial para condicionar la conducta de las personas, en ocasiones sin que éstas sean plenamente conscientes. En la publicación sobre el análisis de riesgos (*Documentos de trabajo* n.º 4), los factores potenciadores se presentaban de forma genérica, como elementos o circunstancias que incrementan la probabilidad de que se aprovechen las oportunidades de riesgo generadas en la contratación pública de una institución y se enfatizaba su relación con la percepción de que las transgresiones no serán detectadas, no serán sancionadas o no proporcionalmente.

Ahora podemos precisar tal definición, concretando que los factores potenciadores:

1. Constituyen **disfunciones relacionadas** con los **elementos formales o informales del sistema de integridad** de cada organización¹⁷.
2. Contribuyen a crear, entre los miembros de una organización, una **percepción de tolerancia** o de **impunidad** respecto a las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas.
3. Propician **el inicio y el desarrollo de los procesos de institucionalización, racionalización o socialización** de la corrupción, el fraude u otras irregularidades en las organizaciones.

La Oficina Antifraude ha identificado diversos factores de riesgo relacionados con el liderazgo, la cultura y la memoria organizativas, así como las dinámicas de trabajo y de influencia social que potencian la percepción de tolerancia y de impunidad de las transgresiones en los entes públicos. En las próximas páginas abordamos siete:

1. La existencia de modelos de comportamiento impropio en la cadena directiva y de mando de una organización.
2. La subsistencia, a lo largo del tiempo, de culturas o subculturas organizativas desviadas de los principios y valores de la ética profesional pública.
3. La acumulación, en la memoria organizativa, de precedentes de no detección y no sanción de transgresiones.
4. La existencia, también en la memoria organizativa, de precedentes de represalias a personas alertadoras de buena fe.

¹⁶ Monin y Jordan, 2009. «Dynamic moral identity: a social psychological perspective». Capítulo 15 (pág. 341-354) a Narváez y Lapsley Ed. *Personality, Identity and Character: Explorations in Moral Psychology*.

¹⁷ Las notas al pie 2 y 3 de la introducción enumeran y ejemplifican los elementos formales e informales.



5. La renuncia a comunicar internamente las transgresiones detectadas y no toleradas.
6. Formas de trabajar que han instaurado reglas o sistemas informales para «diluir» la responsabilidad de las personas autoras de las transgresiones.
7. Dinámicas interpersonales o de grupos que refuerzan las percepciones de tolerancia e impunidad de las transgresiones y dificultan la alerta interna.

3.1. Modelos de comportamiento impropio en la cadena directiva y de mando

El comportamiento de las personas que forman parte de una organización está condicionado por su percepción de qué sucederá si se conducen de una u otra manera. Sabemos que esta percepción varía según la persona. Es más, la investigación sobre psicología de las organizaciones, sobre ética del comportamiento y sobre corrupción nos ha mostrado que las personas en posiciones de mando y las que ocupan lugares base o sin mando difieren en sus percepciones, en su capacidad de influir en la cultura ética organizativa y en su papel dentro de organizaciones corruptas¹⁸.

Este primer factor potenciador de los riesgos parte justamente de la capacidad de directivos y mandos de influir en la cultura organizativa y, por lo tanto, en la conducta ética de los miembros de la organización¹⁹. Los estudios llevados a cabo desde las disciplinas antes mencionadas coinciden en que **la conducta de las personas que lideran las organizaciones fija el tono ético institucional**²⁰. Sus actuaciones y decisiones cotidianas muestran un determinado grado de profesionalidad en el ejercicio de las funciones y las responsabilidades encomendadas, de lealtad al interés general, de seguimiento de los principios, los valores y las normas establecidos en el ordenamiento jurídico, de dedicación al trabajo, de transparencia en su actuación, de rendición de cuentas, de responsabilidad ante errores o actuaciones ineficaces o ineficientes, de reconocimiento a sus equipos... Cuanto más elevados sean los estándares éticos mostrados, más elevado será el tono ético institucional.

Los estándares éticos mostrados por directivos y mandos resultan especialmente relevantes en aquellas situaciones en que no hay consenso o surgen dudas sobre la conducta ética esperada en una organización; se convierten en **modelos de conducta**. En tales ocasiones, el personal tiende a observar el comportamiento de quienes ocupan posiciones directivas y de mando para esclarecer el camino a seguir. Así, por ejemplo, cuando el personal directivo de un ente público acepta invitaciones a acontecimientos deportivos o espectáculos sin ninguna relación con

¹⁸ Schein, 1992; Trice & Beyer, 1993 y Gorta, 1998 y 2013.

¹⁹ «Se espera que los líderes sean directivos públicos eficaces, capaces de dirigir sus equipos, inspirar el personal y establecer una cultura organizativa que promueva la innovación en el tiempo que refuerce los valores del sector público, incluyendo altos estándares de integridad y ética. [...] Todavía más, cuando ofrecen un ejemplo personal, los líderes son un ingrediente nuclear para establecer y reforzar una cultura de la integridad en las organizaciones del sector público.» OECD, 2020.

²⁰ Baumhart (1961) y Brenner y Molander (1977) pidieron a los lectores del Harvard Business Review que priorizaran y ordenaran los 5 factores más determinantes de las decisiones no éticas en función de su grado de influencia. En ambas encuestas, el «comportamiento de los superiores» resultó el factor más influyente, seguido de un conjunto de factores — «política formal o ausencia de la misma», «clima ético del sector» y «la conducta de los colegas del mismo rango». Reveladoramente, «las necesidades financieras personales» quedaron relegadas al último lugar de la lista. (Ashforth y Anand, 2003: pág. 6.)



las funciones y responsabilidades propias del cargo, está mostrando a toda la organización que aceptar regalos o privilegios por el hecho de ocupar un cargo público es tolerable. Si la persona titular de una concejalía de un ayuntamiento emplea el coche oficial para ir de compras o a la peluquería o quien ocupa la presidencia de una fundación encomienda encargos personales a empleados públicos en horario laboral, están enviando el mensaje que emplear recursos públicos para finalidades privadas es tolerable. Cuando el director de un ente público tiene por costumbre no ir al despacho los lunes o bien reservar determinadas horas de la jornada laboral para llevar a cabo actividades para el partido político en el que milita, está mostrando a su organización que desatender las responsabilidades públicas y no respetar la jornada y el horario laborales son tolerables.

En casos como estos, los máximos responsables institucionales **ofrecen modelos de conducta que rebajan los elevados estándares de integridad establecidos** en el ordenamiento jurídico para el ejercicio de funciones públicas y, en organizaciones con sólidas infraestructuras de integridad, también especificados en códigos éticos o de conducta.

Desde el punto de vista de la gestión de riesgos, **los modelos de comportamiento impropio**, tanto de las personas que lideran la institución formalmente, como de aquellas que ejercen un liderazgo carismático, generan una **percepción general de tolerancia**²¹ que **potencia la disposición de algunos miembros de la organización a aprovechar eventuales oportunidades** de incurrir en conductas impropias o transgresoras. Por ello, la Oficina Antifraude los considera factores potenciadores de los riesgos para la integridad en la contratación pública.

Si esos modelos de comportamiento impropio no se identifican y reconducen con diligencia, se incrementan las oportunidades que se inicie el proceso de institucionalización de la corrupción, descrito en el epígrafe 2.1.

3.2. Culturas organizativas desviadas de la ética profesional pública

Acabamos de ver cómo los modelos de comportamiento impropio marcan o rebajan el tono ético institucional. Pues bien, la cultura organizativa es en definitiva eso, «el tono moral [...] [de]una organización»²², y está formada por todos aquellos aspectos del contexto organizativo que **percibidos como impedimentos** a la conducta no ética²³. Una definición más completa de cultura organizativa sería la que alude al conjunto de normas, valores, asunciones y significados compartidos dentro de una organización que guían el comportamiento de sus miembros, tanto a través de estructuras explícitas como de convenciones implícitas²⁴.

En definitiva, la cultura organizativa nos habla de «cómo se hacen las cosas en esta casa» y algunos expertos señalan que representa un tipo de **sistema de control ético informal**²⁵, a diferencia de otros elementos formales de una infraestructura de integridad institucional como, por ejemplo, los programas o

²¹ En los debates mantenidos durante los talleres de análisis de riesgos, a menudo surgían comentarios del tipo: «¿Si ellos pueden aceptar que los proveedores les inviten a [...], por qué no puedo aceptar yo [...]?».

²² Véase Luo, 2005: pág. 145.

²³ Véase Treviño & Weaver, 2003.

²⁴ Definición de Schein, 1992.

²⁵ Véase Murphy, 1988.



planes de integridad o bien los códigos éticos. Esto se debe a que la cultura de una organización **tiene un fuerte impacto sobre el comportamiento individual**²⁶. Si una persona con un fuerte sentido de la ética profesional se incorpora a un ente público con una cultura éticamente laxa, alejada de los principios y valores de la ética pública, la necesidad humana de encajar en el grupo de trabajo, en el que sin duda pasará muchas horas de su vida, le conducirá con el tiempo a:

- adaptar su conducta a la del entorno, siguiendo los procesos de racionalización y socialización de las transgresiones explicados anteriormente, o bien
- aislarse social y emocionalmente, a veces, hasta el extremo de enfermar, «saliendo» temporalmente de aquel contexto, o bien
- acabar abandonando la organización de forma definitiva, con la consiguiente pérdida de talento e integridad para la institución.

Y lo mismo sucede a la inversa. Si una persona dispuesta a abusar del puesto de trabajo o cargo público que ocupa en beneficio propio llega a una institución con una cultura éticamente sólida y permanentemente trabajada para mantenerla alineada con los principios y valores de la ética profesional pública, aquella persona acabará adaptando su conducta a los estándares éticos del contexto para poder encajar y sentirse socialmente aceptada, o se aislará organizativamente y, si el contexto no cambia con el tiempo, probablemente acabe abandonándola.

Al hablar de cultura organizativa desviada nos referimos, por tanto, a que en una institución las normas informales, los valores, las asunciones y los significados compartidos por sus miembros están sensiblemente alejados de los principios y valores de la ética profesional pública, ya sea política o administrativa. En organizaciones grandes, esto puede no ser extensivo a todo el ente público sino estar restringido a determinados grupos de trabajo (sean áreas, servicios, subdirecciones u otras unidades organizativas), lo cual indicaría la existencia de subculturas organizativas desviadas de la ética pública²⁷.

Las (sub)culturas organizativas desviadas de la ética pública conforman entornos o ambientes en los que se toleran, de forma rutinaria, comportamientos que en otros entes públicos con funciones similares y sólidas culturas de integridad serían impensables. La subsistencia de este tipo de culturas a lo largo del tiempo facilita que determinadas transgresiones lleguen a institucionalizarse²⁸ y la consecuente **percepción de tolerancia potencia la disposición** de algunas personas a aprovechar las oportunidades de incurrir en actos irregulares, fraudulentos o corruptos, o bien ceder ante presiones de otros para hacerlo.

²⁶ «Recuérdese que, en el caso de los servicios públicos, estas son actividades cooperativas, recurrentes e institucionalizadas y donde, en consecuencia, la cultura institucional ejerce una enorme influencia en las percepciones y elecciones de los servidores públicos. Así, el entorno de expectativas y roles afecta y explica una parte importante de las conductas finales de los implicados (*stakeholders*)». Ausín, 2018: pág. 243.

²⁷ Trice y Beyer (1993) consideran que es más probable que surjan potentes subculturas desviadas en grupos de trabajo en los que hay mucha interdependencia entre tareas internas y baja interdependencia con otros grupos de trabajo, en los que se rinden cuentas de los resultados, pero no de los medios para lograrlos, en los que se premian los logros de grupo *versus* los individuales; en los que hay mucha estabilidad y cohesión de grupo, socialización entre iguales y proximidad física.

²⁸ Véase el epígrafe 2.3 para entender este proceso de institucionalización, aplicado a cualquier conducta transgresora.



Por ello, evaluar la homogeneidad y el alineamiento de la cultura organizativa de una institución respecto a los principios, valores y normas que tendrían que aplicarse y aplicar las medidas correctivas necesarias (clarificación de estándares, formación, sensibilización, etc.) constituyen medidas preventivas esenciales para actuar sobre este factor de riesgo y reducir su capacidad potenciadora de los riesgos para la integridad institucional, incluidos los riesgos inherentes a la contratación pública. Veremos, además, que la falta de evaluación periódica facilita la perpetuación de las transgresiones (epígrafe 4.7).

A continuación, examinemos el **peso que tiene la historia de cada organización en su cultura organizativa**. Los tres factores siguientes muestran que negligir esa historia y no posicionarse éticamente al respecto contribuye a la percepción de impunidad y potencia la predisposición de algunas personas a aprovechar las oportunidades de incurrir en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas que puedan surgir.

3.3. Precedentes de no detección y no sanción en la memoria organizativa, que generan percepción de impunidad

Con el paso del tiempo, las organizaciones adquieren y almacenan en su memoria colectiva conocimiento aplicable a sus actividades para poder emplearlo cuando lo requieran. Los expertos explican que, en la busca de eficiencia, las organizaciones tienden a grabar las actuaciones «prometedoras» que se han producido en el pasado inmediato, especialmente si se han reiterado. Cuando en una organización se producen actos irregulares, fraudulentos o corruptos exitosos —en el sentido que las personas que los llevaron a cabo consiguieron los resultados esperados sin que nadie los atajase ni les exigiese responsabilidades por ellos—, este conocimiento se almacena en la memoria organizativa y, como se ha explicado en el apartado 2, **queda a disposición del resto de miembros de la organización**. En el futuro, podrán recurrir **a ellos evocándolos como precedentes** y buscar o forjar racionalizaciones que faciliten su normalización institucional.

Los precedentes de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas exitosas no se pueden ignorar ni descuidar. Al descartarlos como mera historia pasada de la institución, se pierde de vista que tal historia constituye la base sobre la cual los miembros de la organización **valoran el grado de impunidad de todo tipo de transgresiones**.

Esta valoración tiene en cuenta, ni que sea intuitivamente:

- **La capacidad y voluntad institucional de detectar las transgresiones.** Los precedentes permiten dilucidar qué prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas suelen pasar desapercibidas y cuáles suelen detectarse; si la detección es accidental o fruto de mecanismos diseñados e implantados para tal fin, y si es muy o poco probable. Lógicamente, al ponderar esta probabilidad también se toma en consideración si en el ente público se dan otras circunstancias identificadas por la Oficina Antifraude como factores de riesgo. Factores personales que pueden ir variando con la rotación de personal, por ejemplo, una supervisión jerárquica deficitaria²⁹. Factores organizativos como la existencia de disfunciones habituales en los mecanismos de control de la contratación y de supervisión del abastecimiento

²⁹ Véase «El factor humano. Motivaciones para transgredir y los factores de riesgo personales», Documentos de trabajo n.º 5, epígrafe 2.10.



de suministros, servicios y obras³⁰. Pero también factores potenciadores y perpetuadores relacionados con el sistema de integridad institucional, como dinámicas de grupo o de influencia que impiden el uso de los mecanismos de detección existentes o propician su mal uso (epígrafe 3.7) o bien la ausencia de canales internos seguros para alertar de indicios observados o conocidos de malas praxis (epígrafe 4.6).

- **La capacidad y voluntad institucional de sancionar las transgresiones.** Los precedentes también permiten deducir qué prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas detectadas suelen ser ignoradas; cuáles se ocultan; cuáles llegan a ser investigadas y sancionadas siguiendo los mecanismos y procedimientos formalmente previstos y cuáles aplican otros; incluso, si algunas llegan a ser premiadas informalmente. Y es que en casos extremos, los miembros de una organización pueden llegar a percibir resultados y consecuencias positivas por actos fraudulentos o corruptos (por ejemplo, gratificaciones extraordinarias, promociones u otras formas de reconocimiento profesional) y consecuencias negativas por conductas éticas (por ejemplo, ostracismo social dentro de la organización, represalias o acoso laboral)³¹.

Nuevamente, en esta valoración influyen otras disfunciones identificadas como factores de riesgo, por ejemplo, la ineficacia o ineficiencia de los mecanismos de exigencia de responsabilidad por incumplimientos contractuales de los contratistas o por irregularidades cometidas por los servidores públicos que participan en los procedimientos³², o bien el deficiente uso de los mecanismos de garantía previstos para gestionar los conflictos de interés³³.

- **La proporcionalidad de las respuestas sancionadoras.** Los precedentes también permiten valorar cuál es la probabilidad de que la respuesta a cada práctica transgresora no sea proporcional a los beneficios obtenidos por los implicados en ellas. Seguramente, uno de los ejemplos más ilustrativos de falta de proporcionalidad lo encontramos en los incumplimientos de la normativa de conflictos de interés, concretamente para aquellos colectivos de servidores públicos cuya sanción suele limitarse a la publicación de la transgresión cometida en el BOE.

Las valoraciones hasta aquí descritas sirven para que los miembros de las organizaciones conformen sus percepciones sobre el grado de impunidad de las diversas transgresiones sobre las que hay precedentes, pero también para que discurren sobre la potencial impunidad de otras transgresiones. Por supuesto, tales percepciones pueden estar sesgadas y desviarse ostensiblemente de la realidad. Como veremos en los epígrafes siguientes de este apartado 3, la fluidez y eficacia de la comunicación interna (en particular la informal) o determinadas dinámicas interpersonales o de grupos pueden conseguir ocultar o falsear precedentes o simplemente influir para distorsionar las percepciones.

³⁰ Véase «Los factores organizativos. Incentivos y oportunidades de riesgo derivados del funcionamiento interno de cada institución», Documentos de trabajo n.º 6, epígrafes 4.2 y 4.3.

³¹ Henik, 2008; Rehg et al. 2008; Rothschild y Miethe, 1998.

³² Véase «Los factores procedimentales. Incentivos y oportunidades de riesgo durante el proceso de trabajo en un expediente de contratación», *Documentos de trabajo* n.º 7, epígrafe 4.3.

³³ Véase «El factor humano. Motivaciones para transgredir y los factores de riesgo personales», *Documentos de trabajo* n.º 5, epígrafe 2.3.



Se ajuste o no a la realidad, si la percepción de impunidad en una organización es elevada y generalizada, potencia que personas dispuestas a incurrir en aquellas transgresiones aprovechen las oportunidades de hacerlo que se presenten. Por tanto, **los precedentes de no detección, no sanción o sanción no proporcional** presentes en la memoria organizativa, **desatendidos y no tratados** por una institución **constituyen un factor potenciador** de todos los riesgos para la integridad de la institución, incluidos los propios de la contratación pública.

Por eso, la Oficina Antifraude recomienda actuar preventivamente sobre este factor potenciador de los riesgos para la integridad institucional, buscando estrategias para comunicar formal e informalmente la no tolerancia ante la reiteración de esos precedentes u otras transgresiones similares. Este tipo de medidas preventivas requieren un fuerte compromiso y liderazgo ético institucional, capacidad de autocrítica y reflexión ética y, por descontada, una elevada coherencia entre aquellos mensajes y las decisiones que en el futuro se vayan tomando.

3.4. Precedentes de represalias a personas alertadoras en la memoria organizativa, que generan miedo

Siguiendo con la percepción de impunidad en las organizaciones, requieren mención especial los precedentes de personas que intentaron alertar a los máximos responsables institucionales sobre praxis irregulares, fraudulentas o corruptas y que, en lugar de ser escuchadas y protegidas, fueron cuestionadas, investigadas, amenazadas, desprestigiadas, asediadas laboralmente, personalmente, judicialmente, despedidas o, incluso, excluidas de su sector profesional, hasta el extremo de no poder volver a ejercer en ninguna otro organismo público.

Las represalias dejan una intensa impronta en la memoria organizativa y se convierten en una advertencia al resto de miembros de la organización sobre qué pueden esperar si alzan la voz contra las malas prácticas observadas o conocidas por otras vías.

Desde el punto de vista de la gestión de riesgos, el historial de represalias, además de desalentar a los miembros de la organización de alertar de malas praxis que perjudican al ente público o al interés general, **consolida la percepción de impunidad.**

Por eso, la existencia de estos precedentes en la historia de una institución requiere actuaciones preventivas inmediatas: el reconocimiento oficial como represalias, la desautorización de cualquier racionalización justificadora empleada en el pasado, el compromiso de no tolerar su repetición y la adopción de medidas organizativas para proteger a las personas alertadoras. Por el contrario, eludir estos precedentes por «incómodos» y negligir su tratamiento acaba siendo un factor potenciador de todos los riesgos para la integridad institucional.

Entre otras medidas preventivas, es recomendable explicitar en los códigos éticos o de conducta institucionales la prohibición de emprender «investigaciones internas» para averiguar la identidad de las personas que hayan optado por alertar anónimamente.

Hasta el momento, se ha expuesto cómo la percepción de impunidad potencia la disposición de algunas personas a involucrarse en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas, o a ceder a presiones para hacerlo. Sabemos que tal percepción descansa en los precedentes de esas conductas almacenados en la



memoria organizativa, así como en los precedentes de represalias a personas alertadoras de buena fe que intentaron denunciarlas para detenerlas. Sin embargo, el conocimiento de estos precedentes no siempre es homogéneo entre los miembros de una organización, sobre todo si se trata de organizaciones grandes. Ese conocimiento depende de la fluidez de la comunicación interna, en particular de la comunicación informal, que facilita compartir la misma memoria organizativa. El siguiente factor de riesgo está relacionado precisamente con carencias en la comunicación interna.

3.5. Renuncia a comunicar internamente las transgresiones detectadas y no toleradas

En todas las organizaciones humanas se producen transgresiones y las instituciones públicas no son la excepción. En el momento que se detectan y durante el tiempo que se investigan los hechos, se verifican los indicios o sospechas y se determina cómo reconducir cada situación y cómo depurar responsabilidades, es preciso mantener la reserva y la discreción que requieren esas actuaciones. Pero una vez resueltas, dar a conocer internamente, a través de canales formales, las prácticas irregulares, fraudulentas y corruptas detectadas, así como las medidas sancionadoras adoptadas envía un mensaje claro de que aquellas conductas no serán toleradas y desmonta o, cuanto menos empieza a cuestionar, cualquier percepción de impunidad previa.

Es evidente que el enfoque de esta comunicación debe ser constructivo, ya que el objetivo es sensibilizar, no amenazar ni revelar datos personales. En cambio, **renunciar a una comunicación interna constructiva** y formal, que pueda detener la comunicación interna informal y potencialmente sesgada de lo que ha sucedido, **contribuye a mantener percepciones de impunidad preexistentes.**

Comunicar internamente las malas praxis detectadas y detenidas en una organización, identificar los perjuicios que han comportado para la institución o el interés general y recordar las diferentes vías de exigencia de responsabilidades que el ente público ha puesto en marcha en cada caso es una línea de actuación preventiva esencial contra la percepción de impunidad.

3.6. Reglas o sistemas de trabajo informales en algunos grupos que «protegen» de eventuales acusaciones y refuerzan la percepción de impunidad

Un factor que potencia todos los riesgos para la integridad de las organizaciones públicas es el detectado en algunos entes públicos, en los que determinados grupos de personas articulan formas de trabajar que dificultan la detección de irregularidades, fraude o corrupción, impiden eventuales acusaciones y permiten denegar responsabilidades. Refuerzan, en definitiva, la percepción de impunidad entre sus miembros.

Estos grupos —que pueden coincidir con una unidad o un órgano administrativo o bien pueden comprender personas de varias unidades u órganos que interactúan en procedimientos que tienen alguna especificidad, en proyectos *ad hoc*, etc.— suelen funcionar de forma hermética y opaca respecto al resto de la organización y a menudo establecen dinámicas que desalientan o dificultan la interacción de sus miembros con el resto del personal de la organización.

Para conseguir crear y mantener entre sus miembros una percepción de impunidad establecen o diseñan:



- **Reglas informales** desconocidas por unidades u órganos superiores jerárquicos (o implícitamente toleradas) que contravienen la normativa o los principios de la ética profesional pública e **impiden la detección de actos irregulares, fraudulentos o corruptos**. Por ejemplo, unidades en las que la regla general es que las órdenes o las instrucciones de trabajo no se dejen por escrito o que lo que se comunica por escrito es una mera formalidad que ignorar si se reciben indicaciones verbales diferentes; que nadie puede atender las llamadas telefónicas de determinadas personas cuando éstas no están en su puesto de trabajo y se debe dejar sonar indefinidamente; que las reuniones no requieren actas que reflejen los temas tratados o los acuerdos adoptados, etc.
- **Sistemas de trabajo que dificultan la detección de transgresiones y «protegen» a sus miembros de eventuales acusaciones**. Por ejemplo, diseñar procesos que segmenten el trabajo entre sus miembros de forma que les permita alegar desconocimiento más allá de sus tareas; decisiones de gestión que dificultan el control de su actividad (por ejemplo, un ente público pequeño que trabaja con un centenar de cuentas corrientes); resistencias de las personas responsables a crear o emplear bases de datos electrónicas corporativas para almacenar la información de su gestión e insistencia en mantener esa información en software *ad hoc* en sus ordenadores o, incluso, en documentos o registros manuales en papel a los que solo pueden acceder determinadas personas del grupo; guardar la documentación de trabajo únicamente en los discos duros de los PC o en memorias portátiles, nunca en unidades corporativas; establecer «protocolos» informales de eliminación de ciertos archivos electrónicos de forma periódica o cuando se producen determinadas circunstancias, etc.

En ocasiones, estas reglas o sistemas de trabajo no se circunscriben a un grupo, sino que afectan a toda la organización. Un ejemplo serían **los patrones de interpretación extensiva de los principios de confidencialidad o de protección de datos personales**. Cuando esos principios establecidos por la normativa —y en ocasiones también especificados en cláusulas de contratos laborales— se magnifican o generalizan indiscriminadamente, sin una ponderación adecuada de otros principios en juego, otros deberes que cumplir u otros derechos que proteger, se convierten en auténticos frenos a la comunicación de las infracciones detectadas.

La tolerancia organizativa ante estas reglas y formas de trabajar a menudo fuerza las personas contrarias a estas estrategias de ocultamiento de potenciales transgresiones y de denegación de responsabilidad al «silencio para sobrevivir», sobre todo en organizaciones sin canales internos seguros para alertar, si existen precedentes de represalias hacia las personas alertadoras o, como veremos a continuación, si se producen dinámicas interpersonales o de grupo que dificultan la alerta o denuncia a través de los canales existentes.

3.7. Dinámicas interpersonales o grupales que refuerzan las percepciones de tolerancia e impunidad de las transgresiones

Acabamos la exposición de los factores potenciadores de riesgos, detectados por la Oficina Antifraude, haciendo especial referencia a dinámicas interpersonales o



de pequeños grupos que presionan para conformar o adaptar la conducta individual a la del grupo³⁴ y cohesionarlo.

Vimos en el epígrafe 3.2 que estas dinámicas pueden ser positivas cuando la cultura ética de la organización o del grupo está alineada con la ética profesional pública. Por el contrario, en culturas o subculturas organizativas desviadas, esas dinámicas tienen el efecto contrario y refuerzan la percepción de tolerancia ante las transgresiones.

Las dinámicas o interacciones que presionan hacia la conformidad y la cohesión interna de los grupos pueden lograr:

1. **Inhibir la expresión de puntos de vista contrarios a los predominantes**, que permitirían cuestionar determinadas racionalizaciones empleadas para justificar las transgresiones institucionalizadas.
2. **Desactivar el ejercicio de la autocrítica y de la reflexión ética autónoma** cuando aparecen dilemas o situaciones en las que hay cuestiones éticas en juego.
3. **Desalentar** o impedir la alerta ante prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas.

Algunos ejemplos de interacciones individuales o grupales de diferente naturaleza que presionan en estas tres direcciones son:

- **Lealtades malentendidas o erróneamente depositadas.** La lealtad fortalece los equipos de trabajo y ayuda a que mejoren sus resultados. Sin embargo, una lealtad al equipo malentendida o desplazada hacia personas concretas en perjuicio de la institución o del interés general puede conducir a los miembros del grupo a ignorar las malas praxis «por el bien del equipo». Las dinámicas que magnifican la lealtad al grupo e impiden ponderar otros principios o valores pueden llevar algunas personas a evitar la confrontación y mantener el silencio. Entre estas dinámicas cabe incluir el corporativismo entendido como las actitudes de defensa a ultranza de la «solidaridad interna» y los intereses de los miembros de un grupo o de un sector profesional que menosprecian el interés público.
- **Interacciones interpersonales intimidatorias.** Determinadas personas con caracteres particularmente dominantes pueden intimidar a quienes querrían alertar de indicios de malas praxis o conductas irregulares, fraudulentas o corruptas, pero temen la reacción de aquella persona, sobre todo si ocupa un cargo importante en la cadena jerárquica.
- **Relaciones de desconfianza generalizadas.** Cuando en una organización predominan las actitudes y relaciones de desconfianza interpersonal, se extiende la inquietud por acabar haciendo confidencias a la persona equivocada. Estas dinámicas fomentan la tendencia al silencio, al aislamiento organizativo, total o en pequeños grupos considerados seguros, y consecuentemente fortalecen las percepciones de tolerancia o de impunidad ante las transgresiones.
- **Dinámicas de mando que priorizan los objetivos y rehúsan «oír problemas».** Hay estilos de mando tan centrados en avanzar hacia el objetivo establecido que cualquier circunstancia o actitud que lo pueda hacer peligrar se considera

³⁴ Véase una breve descripción del sesgo de conformidad y ejemplos de cómo puede afectar a las decisiones en materia de contratación pública en «El factor humano. Motivaciones para transgredir y los factores de riesgo personales», Documentos de trabajo n.º 5, pág. 10.



una distracción. Puede llegarse a considerar que las personas que alertan o plantean su preocupación ante indicios de malas praxis no están contribuyendo a la consecución de aquellos objetivos, y constituyen un problema, un obstáculo. En estos casos, se tiende a ignorar a la persona alertadora, lo cual refuerza las percepciones de tolerancia e impunidad, o a enviar mensajes tipo «o estás con nosotros o contra nosotros» que conducen a las dinámicas antes mencionadas de lealtades sesgadas. Incluso, se puede llegar al extremo de que aquella mala praxis represente el «cómo hacemos las cosas» o lo que «es mejor para la organización», de modo que las alertas no tienen importancia alguna y prima avanzar hacia el objetivo.

Cuando este tipo de dinámicas suceden en una organización, consolidan las percepciones de tolerancia o impunidad de las transgresiones; por eso constituyen un factor potenciador de los riesgos. Las medidas preventivas para actuar contra este factor pasan por formar y sensibilizar todo el personal, sobre todo a quienes ocupan posiciones de mando, y poner en marcha políticas internas que promuevan la cultura organizativa de alzar la voz ante indicios de conductas impropias.

Para acabar la presentación de los siete factores potenciadores identificados por la Oficina Antifraude de Cataluña, la tabla del cuadro 7 los resume mostrando sus relaciones con los elementos clave para el desarrollo de los procesos de normalización (presentados en el apartado 2) y vinculados al sistema de integridad de una organización: el liderazgo ético, la cultura y la memoria organizativas, así como las dinámicas de grupo y de influencia social.

Cuadro 7. Relación de los siete factores potenciadores de riesgos para la integridad identificados por la Oficina Antifraude con los elementos clave de los procesos de normalización de las transgresiones en los entes públicos

Elementos clave	Factores potenciadores
Liderazgo ético organizativo	<p><i>Factores relacionados con la falta o déficits de liderazgo ético:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Modelos de comportamiento impropio en la cadena directiva y de mando
Cultura ética organizativa	<p><i>Factores relacionados con la renuncia a gestionar —o con déficits en la gestión de— la cultura ética organizativa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Culturas organizativas desviadas de la ética pública — Renuncia a comunicar internamente las transgresiones detenidas y no toleradas
Memoria organizativa	<p><i>Factores relacionados con precedentes de transgresiones «exitosas» que se almacenan en la memoria organizativa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Precedentes de no detección y no sanción que generan percepción de impunidad — Precedentes de represalias a personas alertadoras que generan miedo
Dinámicas de grupos e influencia social	<p><i>Factores que exponen dinámicas de trabajo disfuncionales que potencian los riesgos y perpetúan las transgresiones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Reglas o sistemas de trabajo informales que «protegen» de eventuales acusaciones y refuerzan la percepción de impunidad — Dinámicas interpersonales o grupales que refuerzan la percepción de tolerancia e impunidad ante las transgresiones



4. Factores perpetuadores de los riesgos materializados

Los factores perpetuadores son carencias o insuficiencias del sistema de integridad institucional³⁵ que facilitan la perpetuación de prácticas transgresoras ya materializadas. La Oficina Antifraude ha identificado siete que pueden incidir en las instituciones públicas:

1. Insuficiente voluntad y compromiso con el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción en los más altos niveles político y de gestión de los entes públicos.
2. Falta de asignación explícita de responsabilidades sobre la integridad institucional en la cadena directiva y de mando.
3. Déficits en la determinación y definición de integridad aplicada a las funciones y responsabilidades específicas de la institución (códigos éticos, de conducta...).
4. Falta de apertura y fomento del debate ético en la institución.
5. Carencia de mecanismos de orientación ética formales e informales o déficits en su gestión.
6. Escasa promoción de la cultura de *alzar la voz* para defender el interés público y de canales adecuados de alerta.
7. Inexistente evaluación periódica del sistema de integridad institucional.

Al observar alguno de estos factores perpetuadores en una organización y actuar para solucionar tales carencias o insuficiencias, se está reparando y reforzando el sistema de integridad institucional. Se está construyendo un contexto —un liderazgo, una cultura y un clima organizativos— proclive a desactivar, reconducir y alertar de la materialización de prácticas transgresoras y evitar su normalización.

En este sentido, las actuaciones contra los factores perpetuadores son plenamente preventivas de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas futuras.

4.1. Insuficiente voluntad y compromiso con el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción en los más altos niveles político y de gestión de la institución

El primer factor perpetuador identificado por la Oficina Antifraude está relacionado con **la esencia del liderazgo ético**: la voluntad y el compromiso para prevenir y actuar contra las prácticas de corrupción, fraude e irregularidades y los factores que las propician, potencian y perpetúan³⁶.

Uno de los factores de riesgo que incrementan la probabilidad de que las malas praxis institucionales se repitan y normalicen en una organización es la falta de **voluntad y compromiso** de los líderes institucionales **con el diseño, la implantación y el sostenimiento a lo largo del tiempo** de políticas, programas o planes de fomento de la integridad y lucha contra la corrupción.

¿Pero cómo se evalúa la incidencia de este factor en una organización? ¿Cómo se

³⁵ Véase la explicación de la nota a pie de página n.º 3.

³⁶ Además, como la OCDE (2020) señala: «sin un liderazgo comprometido, los sistemas de integridad no pueden conseguir el impacto planificado».

determina el grado de voluntad y compromiso manifestado tanto por los cargos electos y de designación política, como de los empleados públicos con mayor rango en una organización?

D. Brinkerhoff³⁷ propone observar cinco atributos de la voluntad y el compromiso éticos del liderazgo de una organización y construir los respectivos indicadores para medirlos.

1. El **locus de la iniciativa** evalúa de dónde procede el impulso o voluntad para las reformas que comportarán estos programas anticorrupción o planes de integridad.
2. El **grado de rigor analítico** mide el alcance y la profundidad del análisis llevado a cabo por el responsable (persona o equipo) del programa o plan y su uso para diseñar técnicamente las actuaciones de fomento de la integridad y lucha contra la corrupción³⁸. Este aspecto es clave para la eficacia del plan de integridad.
3. La **movilización de apoyos** mide la disposición y habilidad del equipo para encontrar y movilizar el respaldo a las actuaciones anticorrupción.
4. La **aplicación de sanciones o respuestas creíbles** alude a la apertura o predisposición para aplicar respuestas, tanto positivas como negativas, en el contexto de las estrategias diseñadas en los programas anticorrupción o planes de integridad.
5. La **continuidad del esfuerzo** mide la asignación de esfuerzos y recursos continuos con el fin de sostener las actuaciones anticorrupción y de fomento de la integridad, ya sean de naturaleza preventiva o contingente.

El cuadro 8 recoge preguntas e indicaciones para construir indicadores que evalúen estas cinco características y orientar la valoración.

Cuadro 8. Indicadores para evaluar el grado de compromiso con el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción

Indicador	Preguntas para construirlo	Valoración
Locus de la iniciativa	¿Procede de líderes informales (carismáticos) que promueven cambios? ¿De líderes formales (jerárquicos) que han percibido transgresiones organizativas que requieren atención inmediata? ¿O la presión procede del exterior, inducida o forzada por actores o factores externos? ¿Hasta qué punto es genuina o forzada esta iniciativa?	Una escala de alto a bajo graduaría hasta qué punto la iniciativa de estas actuaciones recae en el impulsor. Resultados elevados indican una fuerte voluntad y, por lo tanto, compromiso con el programa.
Grado de rigor analítico	¿El equipo responsable ha querido reconocer las complejidades que propician el surgimiento de comportamientos corruptos? ¿Ha construido una estrategia que tenga en cuenta la estructura organizativa, las reglas que la gobiernan, los incentivos y oportunidades para las transgresiones (factores de riesgo)? ¿Ha	El indicador agregaría las respuestas para mostrar una puntuación en el continuo alto-bajo. Una elevada puntuación mostraría un análisis profundo que reconoce la complejidad de los

³⁷ Brinkerhoff, 2000: pág. 242-243.

³⁸ Esta serie de ocho *Documentos de trabajo* está diseñada precisamente para facilitar este rigor analítico a cualquier ente público.



Indicador	Preguntas para construirlo	Valoración
	identificado y diseñado estrategias para actuar sobre los factores que impiden o promueven la integridad en aquella organización? ¿Se han analizado los costes de la corrupción y se han contrapuesto a los costes de combatir determinadas modalidades?	problemas relacionados con la integridad, en lugar de medidas «parche», de alta visibilidad pero inevitablemente cortoplacistas.
Movilización de apoyo	¿Se ha desarrollado una visión de éxito y una estrategia que sea participativa e incorpore los intereses de las partes implicadas (<i>stakeholders</i>)? ¿Se ha reunido el apoyo adecuado y continuado para superar las resistencias de todas las partes implicadas, los intereses de las cuales pueden verse amenazados por las potenciales reformas? ¿Hay auténtica predisposición a informar públicamente del progreso de las actuaciones, de los éxitos y de los fracasos? ¿Se llevan a cabo actuaciones para reforzar las muestras de soporte a las actuaciones preventivas y contingentes?	Aquí la escala iría de muchos a pocos esfuerzos, de fuerte a débil movilización, de eficaz a ineficaz, y los primeros mostrarían, respectivamente, un fuerte compromiso.
Aplicación de sanciones o respuestas creíbles	¿Se busca emplear la «persecución» como única vía de cumplimiento? ¿Se buscan respuestas positivas en las actuaciones íntegras en situaciones especialmente complejas? ¿Las sanciones son eminentemente simbólicas o se han ponderado cuidadosamente para conseguir medidas creíbles y factibles para inducir o forzar el cambio de prácticas?	Una sólida aplicación de sanciones o respuestas altamente creíbles se asocia a un elevado compromiso; una débil aplicación de sanciones ineficaces, a un bajo nivel de compromiso.
Continuidad del esfuerzo	¿El esfuerzo se configura como esfuerzo único, como gesto simbólico, o se articulan esfuerzos de forma clara y a largo plazo? Esto último requiere un proceso de seguimiento del impacto de estas actuaciones y garantizar recursos humanos, económicos y materiales suficientes para que los objetivos y finalidades del programa se lleguen a lograr.	Los esfuerzos continuados o sostenidos mostrarían un fuerte compromiso, mientras que el bajo compromiso vendría indicado por esfuerzos débiles, episódicos o discontinuos.

Fuente: contenidos desarrollados a partir del artículo de Brinkerhoff, 2000, antes citado.

En suma, unos resultados elevados en las valoraciones del conjunto de los anteriores indicadores mostrarían una fuerte voluntad y compromiso de los líderes organizativos con el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción.

Brinkerhoff insiste en que, al evaluar este compromiso, los resultados deben interpretarse como un todo integrado. Una baja puntuación de un indicador no implica necesariamente una completa ausencia de compromiso; así, por ejemplo, determinados gobiernos se van comprometiendo de forma progresiva con programas cuya iniciativa provenía de ejecutivos anteriores. Recalca, asimismo, que el compromiso es un fenómeno dinámico, sujeto a cambios y modulaciones con el tiempo, y a la vista de nuevos acontecimientos o de circunstancias cambiantes, puede variar.

Por eso, es importante advertir que **la voluntad y el compromiso** para diseñar, implantar y sostener en el tiempo estos planes, programas o políticas **deben ser, al menos, proporcionales a la magnitud de las transgresiones** que se hayan



materializado en aquel ente público.

Por el contrario, la falta de un compromiso sólido con los planes de integridad o políticas o programas anticorrupción constituye un factor de riesgo fundamental para la perpetuación de las transgresiones cometidas en una organización. Consecuentemente, la falta de actuaciones formales e informales para construir o reforzar este compromiso incrementa la probabilidad de que vuelvan a suceder.

Cuanto más endeble sea este compromiso con el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción, más probable será la materialización del siguiente factor perpetuador de los riesgos en una institución.

4.2. Falta de asignación explícita de responsabilidades sobre la integridad institucional a lo largo de la cadena directiva y de mando

La voluntad y el compromiso del liderazgo ético constituyen la piedra angular de un sistema de integridad institucional. Hemos visto anteriormente que las personas que lideran cualquier organización constituyen modelos de comportamiento para el resto de empleados, en particular cuando surgen dudas sobre la conducta organizativamente esperada (epígrafe 3.1). Sabemos también que esos modelos de conducta tienen una gran ascendencia sobre la cultura y el tono ético institucionales (epígrafe 3.2).

Además, el liderazgo ético es fundamental porque las personas que ocupan cargos electos, de designación política o puestos de trabajo con responsabilidades directivas son quienes «asignan recursos a los sistemas de integridad, les otorgan prioridad organizacional, supervisan su coordinación y los integran en el núcleo de la gestión organizativa». Por eso, es fundamental asignar a las personas que ocupan aquellos cargos responsabilidades concretas sobre la integridad de la institución y, más específicamente, sobre el comportamiento de sus equipos.

Cuando la asignación de responsabilidades sobre la integridad institucional no es explícita o bien cuando no funcionan o no existen mecanismos que permitan la cooperación horizontal y vertical de estas personas en materia de integridad institucional (comités éticos, canales de alerta, reuniones periódicas destinadas a tratar y acordar actuaciones en materia de integridad, seguimiento periódico de los planes de integridad o de lucha contra la corrupción...), se incrementa la probabilidad de que se adopten comportamientos que *de facto* «autorizan» las transgresiones ya materializadas y contribuyen a perpetuarlas.

Con autorización *de facto* nos referimos a diversas respuestas que las personas en posiciones de liderazgo pueden llegar a adoptar ante una transgresión: ignorarla; emplear racionalizaciones que la justifican o condonan; mantener el silencio; centrarse en evitar que el conocimiento de los hechos trascienda la unidad administrativa o la institución; infravalorar las repercusiones; limitarse a trasladar a las personas implicadas a otro servicio, departamento... o, en los casos más extremos, promocionarlas.

Estas y otras respuestas inadecuadas, insuficientes o no proporcionales a las transgresiones están autorizándolas implícitamente; transmiten el mensaje de que son «tolerables». Y es más difícil que se adopten y mantengan en organizaciones que han explicitado y publicado quienes son los responsables de velar por la integridad en los equipos de trabajo y han diseñado mecanismos de coordinación horizontal y vertical que dificultan ignorar, ocultar o responder de forma inapropiada a las transgresiones materializadas.



Por eso, si se detecta este factor perpetuador, es preciso analizar y evaluar la probabilidad de que también estén incidiendo otros factores de riesgo personales³⁹, como la carencia de sensibilización en ética pública y riesgos para la integridad o una supervisión jerárquica deficitaria.

Finalmente, este factor de riesgo y la eventual autorización implícita de las transgresiones ya materializadas pueden comportar repercusiones especialmente graves en organizaciones con un funcionamiento jerárquico muy rígido o bien con culturas en que se cultiva la obediencia automática a la autoridad y se reprime o desincentiva la reflexión crítica o ética. En estos contextos, el impulso inconsciente de obedecer a las figuras de autoridad (sesgo de autoridad) puede ser tan fuerte en algunas personas que les resultará muy difícil resistirse al mimetismo. En otras plenamente conscientes de que se está produciendo esta autorización o condonación de conductas irregulares, fraudulentas o corruptas, la sensación de impotencia puede inducirles a abdicar de sus responsabilidades sobre los aspectos éticos de aquella decisión o conducta⁴⁰. El razonamiento habitual, en particular en la base de la cadena jerárquica, puede ser del estilo «dejemos que quien cobra más se ocupe de las decisiones éticamente difíciles⁴¹» o de sus consecuencias.

Vistos los dos factores perpetuadores relacionados con déficits de liderazgo ético, a continuación se abordan cinco factores relacionados con la renuncia o los déficits en la gestión de la cultura ética de las organizaciones.

4.3. Déficit en la determinación y definición de integridad aplicada a las funciones y responsabilidades específicas de la institución (códigos éticos, de conducta...)

Habitualmente empleamos una definición de integridad generalista, aplicable a todo tipo de entes públicos, centrada en la consecución de «el alineamiento consistente y la adherencia a unos valores éticos compartidos, principios y normas para sostener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público⁴²».

Pero, ¿qué quiere decir integridad en el contexto concreto de cada institución? ¿Cómo se manifiesta en el día a día? Más allá de los deberes formalmente establecidos en la normativa, ¿qué valores éticos deben inspirar a las personas que sirven en aquella organización en concreto? ¿A qué principios de actuación deben adherirse? ¿Qué quiere decir priorizar el interés público en aquella institución en particular? ¿Qué potenciales vulneraciones requieren estándares específicos de conducta para evitar conductas impropias de sus servidores públicos?

Estas son algunas de las preguntas que intentan responder aquellos códigos éticos, de conducta o de buenas prácticas de los entes públicos que **aspiran a ser guías útiles sobre el comportamiento que el ente público y la sociedad en general pueden esperar de las personas a su servicio**. Para lograr esta función de orientación, los buenos códigos abordan los dilemas o cuestiones éticas más relevantes para una organización y establecen pautas claras sobre la conducta

³⁹ Véase «El factor humano. Motivaciones para transgredir y los factores de riesgo personales», *Documentos de trabajo* n.º 5, epígrafes 2.5 y 2.10.

⁴⁰ Véanse las explicaciones sobre desvinculación moral de la página 13 y las referencias de las notas en el pie 10 y 11.

⁴¹ Jones & Ryan, 1998: pág. 440.

⁴² Véase «El objeto de la prevención. Los riesgos de irregularidades, fraude y corrupción: como y porque gestionarlos», *Documentos de trabajo* n.º 2, pág. 6, donde se cita y comenta esta definición de la OCDE.



esperada, alineadas con los más elevados estándares éticos exigibles por la ciudadanía. Lógicamente, esto requiere:

- Un **análisis para determinar de qué forma aquellos principios, valores y normas podrían vulnerarse** en el ejercicio de las funciones y responsabilidades públicas de las unidades u órganos de aquel ente público (análisis de riesgos). Se trata de identificar, por un lado, los retos o principales vulnerabilidades para la objetividad, la imparcialidad, la neutralidad, la dedicación al servicio, la integridad, la honestidad, la austeridad y otros principios de conducta de la ética pública⁴³; y por otro, qué situaciones pueden poner en riesgo valores como la justicia, la equidad, la excelencia profesional o la sostenibilidad ambiental, por poner algunos ejemplos.
- Una **definición clara de los estándares** de comportamiento que aquella organización espera en tales situaciones de riesgo o particular vulnerabilidad, con ejemplos prácticos sobre dilemas éticos habituales o situaciones que pueden suscitar cuestiones éticas relevantes para aquella institución.

Sin embargo, no todas las instituciones han desarrollado y aprobado este tipo de herramientas que aterrizan la integridad a la realidad específica de sus empleados públicos o altos cargos, o bien los códigos aprobados son meras recopilaciones de aquello que ya está establecido en la normativa, sin concreción alguna a la realidad y a los dilemas éticos más frecuentes o graves en aquella organización.

Sin menospreciar la importancia que esos códigos puedan tener como compilación pedagógica de los principios y valores aplicables en cada institución, los códigos resultan realmente útiles cuando abordan aquellos aspectos del comportamiento profesional sobre los cuales hay diversidad de posicionamientos en la organización o cuando responden a los argumentos racionalizadores de conductas impropias o transgresiones materializadas, desarticulándolos.

La falta de una adecuada determinación y ejemplificación de qué significa integridad en el contexto específico de las funciones y las responsabilidades que se ejercen en cada ente público constituye un factor de riesgo de extraordinaria relevancia, porque la organización **está renunciando a explicitar la conducta ética esperada** ante los dilemas o situaciones de riesgo para su integridad. La investigación científica ha demostrado que «cuando la categorización de un comportamiento en particular no es complementemente clara, las personas pueden, y de hecho a menudo lo hacen, categorizar sus propias actuaciones en términos positivos, evitando adaptar su autoimagen ética⁴⁴».

Además, no disponer de ninguna guía u orientación formal, publicada y clara, dificulta los servidores públicos de aquella institución, así como otras personas externas que interactúan con ella, lleguen a alertar a través de canales internos o a interponer quejas o denuncias, ante la duda de si determinadas praxis son «normales» o «aceptables».

⁴³Un ejemplo de este análisis, aplicado específicamente al ámbito de la contratación pública, se describe en «Identificación de riesgos. 12 áreas de riesgos de irregularidades, fraude y corrupción que evaluar» (*Documentos de trabajo* n.º 3). Como punto de partida para este análisis, los artículos 52 a 54 del EBEP, los artículos 55 y 53 de la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, así como la normativa sobre incompatibilidades establecen las líneas maestras para la codificación de estándares aplicables a empleados públicos y altos cargos (en el sentido del art. 4.2 de la Ley 19/2014), respectivamente.

⁴⁴ Gino, Ayal y Ariely, 2009: pág. 393. Traducción propia.



En este sentido, los déficits en la determinación y definición de integridad institucional son un factor perpetuador de conductas impropias y transgresiones que requieren una actuación preventiva diligente. La prevención no se limita al análisis antes descrito, la elaboración de los estándares de comportamiento y su aprobación formal. Es igualmente necesario:

- **articular mecanismos para garantizar su permanente actualización** a medida que la evolución de las circunstancias organizativas haga aflorar nuevas cuestiones éticas, dado que los códigos son instrumentos vivos que requieren revisiones y mejoras periódicas.
- **comunicar esos valores, principios y estándares de conducta a toda la organización y a quien se relacione con ella.** Esta comunicación facilita el debate interno, como veremos seguidamente, pero también el respeto a tales estándares por parte de la ciudadanía, las personas usuarias de servicios públicos, las empresas o las personas contratistas y proveedoras, las asociaciones, etc. en sus interacciones con las autoridades y los empleados públicos.

4.4. Falta de apertura y fomento del debate ético en la institución

Un aspecto fundamental en la gestión de la cultura ética institucional es la apertura de la organización al debate de los aspectos éticos subyacentes a las decisiones y actuaciones adoptadas o que se tienen que tomar en el futuro.

Para expertos como M. Kaptein esta apertura o *debatibilidad* es una virtud organizativa esencial para una cultura ética sólida. Kaptein define esta virtud como «el grado de libertad que experimentan mandos y empleados para plantear dilemas éticos y potenciales comportamientos no éticos⁴⁵». En su investigación, identifica ejemplos de comportamiento no ético, causado en parte por una cultura organizativa con bajos niveles de *debatibilidad*. En este tipo de culturas cerradas, el espíritu crítico constructivo ni se alienta, ni se acepta; el intercambio de ideas no tiene espacios, y la disposición o inclinación al debate de los aspectos éticos es baja o inexistente.

El cierre organizativo al debate ético impide tanto tomar conciencia de la diversidad de posicionamientos éticos individuales ante una misma cuestión, como que surja el diálogo colectivo sobre qué valores y principios de la ética pública están en juego, y qué alternativas de actuación son no solo legales sino también las más íntegras atendiendo la misión y funciones públicas encomendadas a aquella institución. Por eso, constituye un factor perpetuador de comportamientos impropios y transgresiones en una organización.

Por el contrario, una predisposición favorable al diálogo organizativo de las cuestiones éticas surgidas de la práctica profesional permite una reflexión abierta, plural y más objetiva sobre cómo «hacer lo que es correcto, por las razones correctas y de la forma correcta⁴⁶» en cada situación.

Otros expertos como Bird y Waters plantean que la **persistente evitación del debate ético**, que denominan *mudez moral*, refuerza la cultura organizativa amoral. Si las dudas éticas respecto a cualquier situación o decisión profesional no pueden ser expresadas y debatidas abiertamente, pasan desapercibidas,

⁴⁵ Epígrafe «The virtue of discussability». Kaptein, 2008.

⁴⁶ Definición de integridad según Heywood, Marquette, Peiffer y Zuñiga, 2017. Traducción propia.



permanecen inadvertidas y resulta más sencillo ignorarlas y no dar ninguna respuesta. De aquí que el cierre al debate ético profesional se considere un **factor perpetuador de los riesgos** para la integridad institucional. Además, puede «conducir a un mayor estrés moral así como a un declive de la autoridad moral de los estándares éticos⁴⁷» formalizados.

Los datos empíricos recogidos en artículos científicos como los de Kaptein o bien el de Treviño, Weaver, Gibson y Toffler (1999), por poner solo un par de ejemplos, muestran que el grado de apertura con el que mandos y empleados hablan sobre cuestiones éticas **es, además, un buen predictor de ausencia de conducta no ética**. Schnatterly (2003) halló apoyo empírico parcial a la hipótesis de que una mayor intensidad de la comunicación ética reduce la ocurrencia de fraude. Y Mazar, Amir y Ariely (2008) demostraron que dirigir la atención organizativa hacia cuestiones éticas **incrementa la conciencia sobre la ética de la conducta individual y reduce los comportamientos deshonestos**.

Por tanto, el fortalecimiento de la cultura ética organizativa como medida preventiva de riesgos requiere «alentar una cultura abierta en la que los dilemas éticos, las preocupaciones por la integridad pública y los errores puedan debatirse libremente y, [...] en la que el liderazgo responda y esté comprometido con el ofrecimiento diligente de asesoramiento y resolución de las cuestiones relevantes»⁴⁸.

4.5. Carencia de mecanismos de orientación ética formales e informales o déficits en su gestión

Es evidente que la falta de mecanismos institucionales de orientación ética donde los miembros de una organización puedan plantear de forma segura los dilemas o los problemas con repercusiones éticas que se les puedan plantear durante su ejercicio profesional es un factor perpetuador de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas que se hayan podido materializar en el pasado.

De hecho, entre los factores de riesgo organizativos identificamos ya la insuficiencia de herramientas organizativas o canales de apoyo institucional a la compra íntegra y profesional, entre las cuales incluíamos las herramientas de apoyo y promoción de la integridad en materia de contratación. Las reflexiones allí planteadas son igualmente válidas respecto a otros mecanismos de orientación genéricos para todas las funciones y responsabilidades ejercidas en una organización, más allá de la compra pública. No obstante, en relación con los factores de riesgo perpetuadores explicados hasta el momento, conviene añadir dos reflexiones complementarias.

En primer lugar, conviene tener presente que **los mecanismos de orientación ética no se limitan solo a los formales**: comités éticos (ya sean generalistas o específicos para la contratación pública, en función de las dimensiones de cada institución pública), personas designadas como referentes éticos (*compliance officers*), etc. En la mayoría de organizaciones hay personas que por su experiencia o bien por su talento personal reciben consultas sobre situaciones profesionales que suscitan cuestiones éticas, en busca de orientación informal. Gestionar la cultura ética organizativa comporta identificar también estos referentes informales, velar porque sus posicionamientos estén alineados con los estándares éticos profesionales identificados por la organización, garantizarles el reconocimiento cuando es así o bien reconducir o aclarar determinados posicionamientos cuando no se esté orientando adecuadamente.

⁴⁷ Bird, F. B. y Waters, J. A. (1989) «The Moral Muteness of Managers». California Management Review, vol. 32, n.º 1, pág. 73-88.

⁴⁸ OCDE, 2020. Traducción propia.



En segundo lugar, **clarificar la relación** de un factor de riesgo personal relacionado con estas herramientas, **el desconocimiento o escaso uso de herramientas de apoyo a la compra** (entre las cuales figuraban las herramientas de apoyo y promoción de la integridad), **con** los dos factores perpetuadores anteriores: **la determinación y definición de integridad aplicada a cada ente público concreto y la falta de apertura y fomento del debate ético**. La Oficina Antifraude ha observado la perplejidad y la frustración de entes públicos que, tras importantes esfuerzos para crear y poner en marcha comités éticos, apenas reciben consultas y todo sigue igual.

Para que los miembros de una organización se muestren dispuestos a plantear dudas o preguntas a través de canales de orientación ética formalmente establecidos, es preciso un trabajo previo para (a) determinar y aclarar qué significa integridad en aquella institución, cómo se materializa en el día a día, cuáles son los riesgos más habituales o más graves y cuáles son los estándares de conducta esperados y (b) crear y mantener un clima de apertura al debate ético y al libre planteamiento de cualquier cuestión que preocupe en el ejercicio profesional dentro de aquella institución.

La baja predisposición al uso de estos mecanismos de orientación ética se da también en culturas organizativas en las que esos mecanismos formales conviven con modelos de comportamiento impropio en la cadena directiva y de mando. Cuando esto sucede, este tipo de iniciativas se consideran actuaciones de «marketing» institucional, levantan recelos y pueden llegar a suscitar reacciones de sarcasmo o, incluso, rechazo frontal.

Estas interacciones entre elementos formales e informales son la razón por la que hablamos de sistemas de integridad institucional y por la que su puesta en marcha debe tener en cuenta la existencia y el funcionamiento del resto. De ahí la importancia de evaluar estos sistemas, que se plantea más adelante.

Finalmente, hay que apuntar que en aquellas instituciones donde el mecanismo creado para llevar a cabo funciones de orientación ética, está diseñado para recibir también alertas o denuncias de conducta no ética e investigarlas, este solapamiento de funciones puede constituir una barrera para personas que a pesar de necesitar orientación ética no se atreven a dar el paso de pedirla por miedo a «causar problemas» a otras personas que están incurriendo en aquellos mismos comportamientos que a ellas les susciten dilemas éticos.

4.6. Escasa promoción de la cultura de *alzar la voz* para defender el interés público y de canales adecuados de alerta

El personal de cualquier organización es clave para la detección de malas praxis⁴⁹. Dyck, Morse y Zingales (2008) mostraron que el 18,3% de los casos de gran fraude corporativo en compañías de EE. UU. entre 1996 y 2004 fueron detectados y alertados por el personal⁵⁰. Así, a pesar de que hay pocas dudas sobre la utilidad de la alerta interna para la detección de transgresiones y conductas impropias y evitar su institucionalización y perpetuación, los canales previstos suelen estar infrutilizados. Las razones suelen combinar los dos aspectos que hemos identificado como factores perpetuadores relacionados con la alerta interna:

⁴⁹ Miceli, Near & Dworkin, 2008: 2; Miceli & Near, 2005: 100 y Miethe, 1999.

⁵⁰ Dyck, Morse y Zingales, 2008. Un análisis de 360 casos de fraude a organizaciones en Europa, Oriente Medio y África llevada a cabo por KPMG (2007) muestra que la delación anónima por parte de empleados y empleadas era la principal fuente de detección: el 25% de los casos desvelados.



1. el fracaso al promover un contexto organizativo proclive a *alzar la voz* para defender el interés público y
2. la falta de un diseño y una implantación adecuadas de canales organizativos para la revelación segura de malas praxis.

Falta de promoción de la alerta como mecanismo de defensa del interés público

Uno de los déficits más habituales en la gestión de la cultura ética es la **falta de posicionamientos explícitos**, por parte de los máximos responsables de los entes públicos, **reconociendo la importancia de defender el interés público** y la integridad institucional y alentando a sus servidores públicos a poner en conocimiento de la organización potenciales conductas transgresoras⁵¹.

Si bien es cierto que los instrumentos formales propios de los sistemas de integridad institucional (códigos éticos, documentos de buenas prácticas, regulación interna sobre el uso de los canales de alerta, etc.) suelen contener este tipo de mensajes, **el estímulo de la defensa del interés público no puede limitarse al ámbito formal**. Para que resulte realmente convincente, **requiere recordatorios explícitos y periódicos en el transcurso de las interacciones profesionales cotidianas** —reuniones de trabajo, reuniones periódicas para comunicar a la organización el grado de logro de los objetivos de los planes de gobierno o planes estratégicos, posicionamientos explícitos en los instrumentos de comunicación interna existentes (correo profesional, boletines corporativos, espacios a la intranet....)— a propósito de situaciones planteadas en la propia institución o sucedidas en otras y que sean extrapolables.

La falta de promoción, por vías formales e informales, de una cultura de defensa del bien público que aliente tanto a su personal como a cualquier otra persona que se relacione con la institución a *alzar la voz* para alertar de comportamientos impropios y de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas puede llevar a la interpretación, acertada o errónea, de que aquella organización:

- no está preocupada por eventuales comportamientos poco éticos o transgresores, o
- prefiere mantener una posición vaga sobre cómo gestionar el comportamiento impropio de sus servidores públicos, y poder decidir «caso por caso».

Cuando al déficit de fomento de la cultura de *alzar la voz* y alertar, a través de actuaciones formales e informales periódicas (*speak up policies*), se le añade la ausencia de declaraciones de la cúpula directiva recordando la prohibición de cualquier forma de represalia contra las personas alertadoras, entonces alertar de indicios de actos irregulares, fraudulentos o corruptos se percibe como un riesgo personal; y a lo menudo es.

La falta o insuficiente promoción de una cultura organizativa de defensa del interés público a través de la alerta interna suele tener como consecuencias:

- **Desconocimiento de la responsabilidad de alertar:** las personas al servicio de la institución pueden no tener claro que es una obligación; dudar de que las

⁵¹ Un ejemplo reciente de posicionamiento explícito lo podemos encontrar en la guía publicada por el órgano de control externo de Irlanda del Norte (Northern Ireland Audit Office), en junio de 2020, para que los entes del sector público promuevan esta cultura y normalicen levantar alertas.

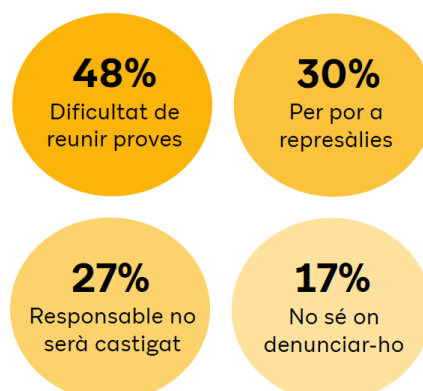


alertas sean necesarias o bienvenidas; creer que solo «tienen que» decir lo que la dirección quiere escuchar...

- **Dudas sobre cómo y dónde hacerlo:** no saber cuál es el canal adecuado para alertar en cada caso; cuáles son los procedimientos y garantías institucionalmente establecidos; creer que hay que tener pruebas concluyentes para alertar, etc.
- **Dudas sobre la eficacia de alertar:** no confiar en que la organización reciba y trate la información de forma adecuada; creer que la dirección no actuará; pensar que la dirección ya sabe qué está sucediendo y prefiere no verlo, etc.
- **Miedo a las represalias:** temer que la identidad de quien alerte será revelada; haber recibido advertencias para no alertar; prever perjuicios o acoso personales, familiares, profesionales o judiciales en caso de hacerlo.

Los resultados del Barómetro 2018 de la Oficina Antifraude de Cataluña sobre percepciones y actitudes ciudadanas sobre corrupción apuntaban precisamente estos aspectos como los principales obstáculos para alertar sobre corrupción. El cuadro 9 muestra que el principal obstáculo percibido era la dificultad de reunir pruebas, seguido del miedo a represalias, el convencimiento de la ineficacia de alertar porque no se castigará al responsable o el desconocimiento sobre cómo alertar.

Cuadro 9. Percepción de los principales obstáculos para alertar (Barómetro 2018)



Fuente: Barómetro 2018 La corrupción en Cataluña: percepciones y actitudes ciudadanas de la Oficina Antifraude de Cataluña.

Sin directivos y mandos concienciados de la importancia de denunciar estas conductas, que dejen claro, a través de sus palabras y sus actos, que apoyarán la alerta de estos indicios y protegerán a quienes informen, alertar se convierte en un acto de heroicidad. Los entes públicos tienen la responsabilidad de crear las condiciones para que actuar de forma profesional y íntegra en defensa del interés público no suponga arriesgar el puesto de trabajo, la carrera profesional, el honor o la intimidad de la vida personal.

Por el contrario, la carencia de políticas internas que alienten la cultura organizativa de *alzar la voz* para defender el interés público y establezcan mecanismos de reacción y sanción ante represalias incrementa la posibilidad que se perpetúe el silencio ante actos irregulares, fraudulentos o corruptos.

Falta de instrumentos y estructuras para alertar de indicios de malas praxis o transgresiones de forma segura

Además de contar con políticas y procedimientos que alienten la cultura de la alerta de buena fe, todo sistema de integridad institucional debe contar con canales idóneos y seguros para hacerlo. Y este es un déficit todavía muy común en el sector público. En muchos entes públicos, el único canal para alertar internamente de indicios de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas es la cadena de mando o, en entes públicos suficientemente grandes, los servicios de inspección interna o de auditoría, según el tipo de institución.

Un repaso rápido a la hemeroteca nos ofrece, desgraciadamente, muchos ejemplos de represalias contra personas alertadoras y de los graves costes profesionales y personales que acaban sufriendo. Comportan varias modalidades de acoso personal, profesional y judicial y, en esencia, atacan el estatus, la reputación y la credibilidad de la persona alertadora, además de desalentar a potenciales alertadores en el futuro (véase epígrafe 3.4). Por ello, la Unión Europea ha promovido la creación de canales internos seguros de alerta. La Directiva (UE) 1937/2019, de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, ya en vigor⁵², establece los estándares mínimos de protección —ante un fragmentario y desigual tratamiento en los diferentes estados miembros de la Unión— para facilitar la revelación de infracciones susceptibles de ocasionar daños al interés público y al bienestar social y que, sin canales adecuados, no verían la luz⁵³.

Para su transposición, se establecen como estándares mínimos:

- **La previsión de tres vías diferentes para alertar:** interna (a la organización en la cual se trabaja), externa (a una autoridad designada como competente) o pública (a cualquier otra persona, incluidos los medios de comunicación).
- **Obligaciones para las organizaciones del sector público:**
 - Establecer canales de alerta.
 - Diseñar, aprobar y publicar procedimientos para recibir denuncias internas. Facilitar la participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación de esta regulación, ya sea a través de consultas previas o de un plazo de exposición pública previo a la aprobación que permita la recepción de alegaciones, favorecerá la incorporación de la mirada del potencial alertador.
 - Designar personal encargado de tratarlas. Es importante extremar las precauciones al diseñar estos puestos de trabajo (tanto si se compaginan estas funciones con otras, como si se crean puestos con dedicación exclusiva), para garantizar la independencia, la objetividad, la neutralidad y prevenir los conflictos de interés.
 - Acusar recibo de la comunicación a la persona alertadora en un plazo de siete días.
 - Dar un tratamiento diligente a las alertas.

⁵² Su transposición al derecho interno, que necesariamente tiene que tener lugar como muy tarde el 17.12.2021, representa una oportunidad de primer orden para avanzar en un marco normativo hasta ahora inexistente.

⁵³ Entre los aspectos clave de la directiva destaca su ámbito de aplicación, tanto objetivo (infracciones del derecho de la Unión en áreas en las que ésta tiene competencias como la contratación pública, los servicios financieros, salud pública, seguridad en el transporte...) como subjetivo (personas empleadas tanto del sector público como privado u otros en contacto con estas, en el contexto de dichas relaciones profesionales).



- Mantener la confidencialidad respecto a la identidad de quien alerta.
 - Informar de los progresos en la tramitación en un plazo máximo de tres meses.
 - Comunicar el resultado de la investigación llevada a cabo por la autoridad competente.
- **Garantizar la protección a las personas alertadoras** y las conectadas con ellas **ante cualquier forma de represalia** (incluida la exención de responsabilidad civil y penal por facilitar información confidencial que era necesaria para alertar), así como la adopción de medidas de apoyo (información y asesoramiento independiente).
- **La previsión de sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas**, aplicables tanto a quienes intentan dificultar la denuncia, como a las personas responsables de represalias contra quien alerta, a las que llevan a cabo procedimientos vejatorios contra aquella o incumplen la confidencialidad sobre su identidad, así como a las que conscientemente denuncian información falsa.

La falta de implantación de canales internos de alerta que cumplan estos requerimientos mínimos es un factor perpetuador de riesgos en la medida que dificulta detectar transgresiones materializadas y facilita su perpetuación.

Conviene recordar que los estados miembros disponen de un margen considerable para ir más allá de las previsiones mínimas de la Directiva e implantar una protección más ambiciosa. Así, es posible ampliar el ámbito objetivo de aplicación⁵⁴, admitir las alertas anónimas⁵⁵ y mejorar el apoyo a la persona alertadora con medidas económicas y psicológicas.

4.7. Inexistente evaluación periódica del sistema de integridad institucional

A lo largo de este documento se han hecho múltiples referencias a cómo la conducta ética de cada persona varía no solo en función de factores individuales, sino también contextuales. Hemos visto que la eticidad de la conducta individual tiene un fuerte componente social y que, en situaciones de incertidumbre respecto a la conducta apropiada, tendemos a mirar a los demás y deducir a partir de sus actos la norma prevalente, en especial si ocupan cargos directivos o de mando. Por eso, a menudo la conducta de los otros define la «norma social» y provee la «prueba» que nos facilita conducirnos de forma similar a quien nos rodea.

La investigación empírica ha demostrado también que **la proximidad psicológica** a las personas que incurren en conductas no éticas **puede condicionar nuestra reacción**, que puede variar **del alineamiento a la distanciamiento**. «Cuando se observa a un miembro del propio grupo incurriendo en una conducta no ética, otros miembros del grupo lo convierten en el estándar de comportamiento (norma social descriptiva) y, como resultado, ellos mismos se involucran progresivamente en conductas no éticas crecientes. Por el contrario, cuando un miembro de otro grupo incurre en un comportamiento no ético, probablemente predomine la norma prescriptiva y el resto de personas que no se sienten identificadas con aquel grupo

⁵⁴ Véase la nota en el pie anterior.

⁵⁵ El anonimato es una solución que goza de reconocimiento jurídico y práctico. La Oficina Antifraude ha optado por emplear una solución tecnológica de anonimización total que ha tenido efectos favorables en el número de alertas recibidas.



preferirán distanciarse de la «manzana podrida» para mantener una identidad social diferenciada y positiva⁵⁶».

Sabemos también que «el deterioro gradual de la conducta de los otros afecta la propensión de las personas a pasar por alto tal comportamiento [no ético]»⁵⁷. Es decir, es más probable que aceptemos o subestimemos la conducta no ética de los otros cuando la degradación es progresiva a lo largo del tiempo que cuando se produce de forma abrupta, porque el deterioro gradual a menudo pasa inadvertido. Y recordemos que una de las vías más habituales de socialización de las transgresiones es precisamente la escalada incremental (epígrafe 2.4).

Por el contrario, «[p]arece que la presencia de personas externas al grupo incrementa la tendencia individual a cuestionar las normas establecidas por miembros del grupo. La posibilidad de que miembros externos evalúen y juzguen las actuaciones de los colegas incrementa la conciencia de las potenciales consecuencias morales de aquellas acciones [...] y, como resultado, [puede] reducir la influencia de malhechores psicológicamente próximos»⁵⁸. Por eso, la llegada de personas a una organización, en particular cuando lo hacen para ocupar posiciones directivas o de mando, puede facilitar que se cuestionen comportamientos impropios o transgresiones normalizadas.

Estos fenómenos refuerzan **la importancia de evaluar periódicamente los elementos formales** (programas de integridad o anticorrupción, análisis de riesgos, códigos éticos, instrumentos de orientación ética, canales de alerta...) **e informales del sistema de integridad institucional** (liderazgo ético, cultura ética organizativa, clima ético, actitudes respecto a la corrupción o respecto a la alerta interna sobre transgresiones, etc.) para detectar el grado de alejamiento de los principios, valores y normas establecidos en el ordenamiento jurídico, en particular en las áreas de riesgo determinadas por cada institución, abordadas en los códigos éticos o de comportamiento y objeto específico de la formación y la orientación de aquella institución.

Precisamente para facilitar esta evaluación en los entes públicos, la OCDE ha publicado en el 2020 una herramienta de autoevaluación de la madurez del modelo de integridad pública de cada institución. Esta herramienta tiene, además, una vertiente pedagógica añadida, en la medida que las opciones de respuesta a cada pregunta desvelan actuaciones preventivas para fortalecer el sistema de integridad en cada elemento, formal o informal.

Desde el punto de vista de la prevención de riesgos, la falta de evaluación periódica del tono ético organizativo dificulta la identificación de normas sociales, valores, asunciones y significados compartidos (cultura ética organizativa) o bien de actitudes (clima ético) normalizadas que facilitan la perpetuación de conductas impropias o transgresiones ya materializadas⁵⁹.

En el cuadro 10 se ofrecen ejemplos de algunas señales de que en una organización se están favoreciendo conductas no éticas y que convendría evaluar,

⁵⁶ Gino, Ayal y Ariely (2009: pág. 394) citando Brewer, 1993 y Tajfel y Turner, 1986. Traducción propia.

⁵⁷ Gino y Bazerman, 2007. Traducción propia.

⁵⁸ Gino y Galinsky, 2012. Traducción propia.

⁵⁹ Por ejemplo, la investigación de Campbell y Gøritz (2014) desveló que en las organizaciones corruptas a menudo hay la percepción de estar luchando en una guerra, cosa que las lleva a dar por hecho la asunción que el fin justifica los medios. Esta asunción inspira muchos valores y normas de la cultura organizativa; entre ellos el valor de seguridad y la norma de castigar la conducta desviada, en este caso la no corrupta.



al menos determinados elementos formales o informales de su sistema de integridad.

Cuadro 10. Algunas señales de que en una organización se están favoreciendo conductas no éticas

Señales	Explicación
1. La dirección prioriza los logros y beneficios a corto plazo sobre las consideraciones a largo plazo.	Abordar adecuadamente los dilemas o problemas éticos requiere visión y compromiso a largo plazo. Por eso, conviene evaluar y trabajar el liderazgo ético , en particular la voluntad y el compromiso (epígrafe 4.1).
2. Cuando la decisión tiene un coste económico o político , la dirección «renuncia» a los estándares éticos elevados y alienta la busca de «atajos».	No hay atajos para la conducta ética: a las ganancias económicas o políticas a corto plazo les persigue la sombra de pérdidas o perjuicios a largo plazo y el eventual descubrimiento de conductas impropias o transgresiones. Nuevamente, conviene evaluar y trabajar el liderazgo ético , concretamente la voluntad y el compromiso (epígrafe 4.1).
3. La dirección trata la ética como una herramienta de marketing para mejorar la imagen institucional .	La preocupación por la estética más que por la ética cierra el potencial para que emerjan dilemas éticos. Si las actuaciones anunciadas para gestionar la ética organizativa (por ejemplo, un programa de <i>compliance</i>) responden solo a este impulso, pueden llegar a empeorar el clima organizativo, y que toda referencia a la ética acabe resultando decepcionante o, aun peor, sarcástica. Una vez más, conviene evaluar y trabajar la voluntad y el compromiso del liderazgo ético institucional (epígrafe 4.1).
4. Se ridiculiza la conducta ética o se alientan conductas impropias de una persona servidora pública.	No conviene ignorar ni restar importancia a las consecuencias y a los mensajes implícitos en las decisiones que desalientan la conducta ética. Al hacerlo, no se calibra su impacto en la cultura ética organizativa . Habría que evaluar el clima ético, pero también el liderazgo ético , en particular la claridad de la asignación de responsabilidades sobre la integridad institucional, así como los mecanismos que permiten su coordinación horizontal y vertical (epígrafe 4.2).
5. De forma rutinaria se ignoran o incumplen los códigos éticos internos o, en su defecto, profesionales.	La evaluación global del sistema de integridad será clave para detectar los estándares incumplidos, así como las disfunciones que conducen a desviaciones en la cultura organizativa . Pero si no se puede abordar, conviene como mínimo evaluar potenciales déficits en la determinación y definición de integridad en el código ético institucional (epígrafe 4.3).
6. Se buscan soluciones fáciles a los problemas éticos y se favorecen los «arreglos rápidos»	Algunos dilemas éticos pueden tener soluciones claras y sencillas; pero la mayoría son situaciones ambiguas en las que personas razonables pueden tener puntos de vista diferentes. La reflexión ética suele requerir más tiempo del que a menudo se prevé. Conviene evaluar la cultura organizativa , en particular, la apertura al debate ético y si hay espacios y herramientas para propiciarlo (epígrafe 4.4). Pero también convendría evaluar los mecanismos de orientación formales e informales (4.5).
7. Se suelen dirigir los dilemas éticos a la unidad encargada del asesoramiento jurídico .	El análisis ético va mucho más allá del cumplimiento normativo. En estas unidades, prima la pericia jurídica, que es diferente de la habilidad para acompañar a los servidores públicos en el proceso de (1) identificar el dilema o problema con repercusiones éticas; (2) analizar todos los principios y valores en juego, y las eventuales consecuencias; (3) apoyar en la toma de decisión y la



Señales	Explicación
	búsqueda de alternativas de actuación ética, y (4) alentar la actuación consecuente con el análisis anterior. Por eso, conviene evaluar la infraestructura de integridad y, más concretamente, los mecanismos de orientación ética formales e informales o, en su defecto, la necesidad de reclutar y formar referentes éticos, buscar canales externos de orientación... (epígrafe 4.5).
8. La dirección solo es sensible a las necesidades y demandas externas (de la ciudadanía, el tejido empresarial, la sociedad civil organizada, los medios de comunicación...).	Por supuesto, tales necesidades deben ser escuchadas y atendidas, pero no se puede ignorar la existencia de otras necesidades o demandas, o de los principios y normas para responder sin perjuicio para el interés general. Conviene evaluar la cultura organizativa , en concreto, potenciales déficits en los mecanismos de orientación ética formales e informales (epígrafe 4.5) y también la voluntad y el compromiso del liderazgo ético institucional (epígrafe 4.1).
9. Se marginan a los referentes éticos formales de la toma de decisiones organizativa (se les ignora de forma sistemática, se marcan límites competenciales irracionales...) o se coarta el desarrollo de la carrera profesional de los referentes éticos informales .	En culturas organizativas éticamente débiles, suele haber miedo al liderazgo ético que se pueda ejercer formal o informalmente, a menudo por la percepción de que puede poner en peligro el <i>statu quo</i> , cuestionar o deslegitimar praxis existentes o desarticular racionalizaciones de conductas impropias o transgresoras fuertemente institucionalizadas. Por eso, habría que evaluar los mecanismos de orientación ética (epígrafe 4.5) y la promoción de la cultura de <i>alzar la voz</i> para defender el bien público (epígrafe 4.6), pero también la voluntad y el compromiso del liderazgo institucional (epígrafe 4.1).
10. Se pide explícita o implícitamente que los valores éticos personales se dejen «en la puerta de entrada» de la organización.	No se trata de contraponer ética personal y ética profesional pública, sino de facilitar la reflexión sobre donde pueden surgir dilemas éticos por contraposición de ambas y ofrecer pautas sobre la conducta esperada cuando surjan este tipo de dilemas. Tales expresiones alertan de graves carencias en la cultura organizativa , que debería evaluarse en su conjunto sin más dilación.

Fuente: inspirada en las señales de peligro de conducta no ética de Cooke (1991: pág.251-252).

Para concluir la presentación de los factores perpetuadores, el cuadro 11 resume los factores explicados y los correlaciona con los elementos clave de los procesos de normalización de las transgresiones.

Cuadro 11. Relación de los siete factores de riesgo perpetuadores identificados por la Oficina Antifraude con los elementos clave de los procesos de normalización de las transgresiones

Elementos clave	Factores perpetuadores
Liderazgo ético organizativo	<p><i>Factores relacionados con la falta o con déficits de liderazgo ético:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Falta de voluntad y compromiso con el fomento de la integridad y la lucha contra la corrupción en los más altos niveles políticos y de gestión de la institución — Falta de asignación explícita de responsabilidades sobre la integridad institucional o falta de cooperación horizontal y vertical, que facilitan «la autorización» implícita de conductas irregulares, fraudulentas o corruptas



Elementos clave Factores perpetuadores

Cultura ética organizativa	<p><i>Factores relacionados con la renuncia a gestionar —o carencias en la gestión de— la cultura ética organizativa:</i></p> <ul style="list-style-type: none">— Déficits en la determinación y definición de integridad aplicada a las funciones y responsabilidades ejercidas por aquel ente público en particular (códigos éticos, de conducta...)— Falta de apertura y fomento institucional del debate ético— Falta de instrumentos o canales de orientación en caso de dilemas o problemas con repercusiones éticas— Falta de promoción de la cultura de alzar la voz para defender el interés público y de canales adecuados para hacerla posible— Falta de evaluación periódica del sistema ético institucional
----------------------------	---

5. Rehabilitar la organización después de la materialización de graves praxis irregulares, fraudulentas o corruptas

El objetivo fundamental del proyecto Riesgos para la integridad en la contratación pública ha sido dirigir la atención de los entes públicos hacia la prevención, tradicionalmente olvidada a favor de la contingencia. Aun así, con esta publicación que finaliza la serie sobre riesgos en la contratación, es preciso **recordar la importancia de no dudar, ni negligir, ni dilatar en el tiempo la adopción de actuaciones contingentes sólidas y comprometidas** ante alertas o indicios de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas.

«Las organizaciones que trabajan para descubrir los hechos que hay tras las transgresiones, proporcionar una explicación adecuada, aceptar y cumplir una penalización equitativa y llevar a cabo cambios rehabilitadores consistentes, internos y externos, [...] tienen una mayor probabilidad de lograr la reinserción [...] que las organizaciones que no trabajan en ello.»⁶⁰ Esta conclusión, extraída del artículo *Después de la caída: reinsertar la organización corrupta*, sintetiza los beneficios de gestionar la integridad después de que se hayan producido transgresiones e indica las **cuatro fases imprescindibles para readaptar una organización** con el objetivo que pueda continuar cumpliendo la misión y las funciones para las que fue creada y recuperar la confianza ciudadana.

1. **Descubrir las transgresiones.** Este primer paso consiste en indagar qué pasó y tiene que acabar con la revelación objetiva, imparcial y honesta de los hechos acontecidos.
2. **Explicarlas.** Este segundo paso comporta el análisis de porqué sucedió y tiene que culminar con una explicación adecuada, sincera y que reúse cualquier intento de justificación. Implica, por lo tanto, admitir las transgresiones, aceptar responsabilidades, ofrecer formas de compensar, indemnizar y restaurar lo dañado en la medida de lo posible.
3. **Cumplir las penalizaciones adecuadas.** Este tercer paso responde a la pregunta sobre cómo debería ser penalizada la organización y culmina con la aceptación de sanciones y todo tipo de responsabilidades.

⁶⁰ Pfarrer, Decelles, Smith y Taylor, 2008: pág. 730. Traducción propia.



4. **Rehabilitar la institución.** Este último paso requiere llevar a cabo cambios organizativos y rendir cuentas de los mismos con el fin de readaptar la organización; es decir, de reconstruir, interna y externamente, **su legitimidad**. La clave de este último paso es que los cambios sean reales, oportunos y transformadores de las circunstancias identificadas en la segunda fase, en lugar de meramente simbólicos o de imagen institucional.

Cuadro 12. Fases para hacer posible la readaptación de una organización después de que se hayan producido transgresiones.



Sin un adecuado y honesto recorrido por estas cuatro fases, los entes públicos no pueden reconstruir el apoyo que requieren, ni restaurar su legitimidad, ni recuperar plenamente la confianza ciudadana. Más bien dejan el terreno abonado para la perpetuación de aquellas transgresiones, como se ha venido explicando.

6. Conclusiones finales

Las personas tendemos a atribuir lo que acontece a los individuos más que a las situaciones, sobre todo si las consecuencias son graves. Suele ser más sencillo culpar a personas concretas cuando suceden malas praxis que identificar la correlación de disfunciones y carencias institucionales que las han propiciado y adoptar —y mantener— la voluntad y compromiso para cambiarlas.

En estas páginas hemos explicado cómo los procesos de institucionalización, racionalización y socialización de la corrupción, el fraude u otras transgresiones de la ética pública se entrelazan para llegar a normalizar y perpetuar aquellas prácticas de forma que el sistema supera al individuo. El objetivo de esta exposición no ha sido, en ningún caso, eximir a nadie de responsabilidad personal por las transgresiones cometidas, sino mostrar los procesos y fuerzas organizativas que lo facilitan y perpetúan, y destacar que solo las respuestas sistémicas dentro de una institución pueden revertir aquella normalización.

La investigación académica coincide en señalar que, una vez normalizadas determinadas prácticas, resulta extraordinariamente difícil desarraigarlas desde dentro. Las personas que pueden reconocer que estas transgresiones se están produciendo, a menudo se sienten impotentes para abordarlas. Y aquellas que han intentado detenerlas suelen dudar a denunciarla a instituciones externas, entre otras razones, porque los datos son irrefutables: a pesar del reconocimiento social hacia las personas alertadoras, éstas a menudo son castigadas por las instituciones en las que sirven. O incluso, por el sistema judicial.

Por eso la mayoría de las veces hacen falta llamadas de atención extremas, generalmente en forma de exposición mediática o de investigación por parte de órganos externos con competencias de control, supervisión o enjuiciamiento, para conseguir poner en marcha cambios significativos y revertir la corrupción u otras transgresiones normalizadas.

Sin embargo, aun cuando la cúpula directiva de un ente público está convencida de la necesidad de revertir este tipo de situaciones, desarraigar prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas largamente institucionalizadas y racionalizadas constituye un reto complejo. Es preciso actuar sobre las estructuras, los procesos, las actitudes y los marcos mentales de sus servidores públicos y llevar a cabo cambios organizativos significativos para volver a alinear las praxis con la ética profesional pública. A menudo requiere la participación de personas ajenas a la organización, que no hayan sido parte del sistema que lo ha hecho posible y que pueden manifestar una desconfianza razonable. No obstante, si se consolida un clima de desconfianza permanente, éste se convierte en un obstáculo más para la transformación organizativa requerida para rehabilitar la institución.

Por esta razón, la Oficina Antifraude de Cataluña defiende que la mejor forma de gestionar los riesgos de corrupción, fraude y cualquier transgresión de la legalidad y fomentar el compromiso con los valores y principios de la ética profesional pública es a través de un compromiso sólido con la prevención. Ser proactivos en lugar de reactivos.

En el ámbito de la contratación pública, ser proactivos implica identificar los riesgos de forma rigurosa y lo más objetiva posible, analizar y evaluar los factores específicos que inciden en aquella organización, y diseñar e implantar las medidas preventivas necesarias para reducir la probabilidad de que aquellos riesgos se materialicen.

Por supuesto, implantar un plan de prevención de forma adecuada y sistemática requiere voluntad política, recursos personales y materiales, y visión a medio y largo plazo. Hay que tener presente que **lo que más ayuda a que una organización actúe éticamente es la consistencia** entre las herramientas éticas formales (normativa de contratación pública, códigos éticos, referentes o comités éticos, etc.) y la actuación cotidiana de las personas que la lideran. Pero, además, la organización de un ente público tiende a obtener el respeto que se ha *ganado*. Por eso, es necesario reclutar y promocionar mandos y directivos con capacidad de liderazgo ético, pero también revisar todas las prácticas de recursos humanos, en particular aquellas que comunican desconfianza, falta de equidad o de trato justo hacia sus servidores públicos, porque a menudo provocan «represalias» (Cialdini, 1996). Y este respeto también se percibe y se testa externamente.

Finalmente, es fundamental que cualquier iniciativa para empezar a gestionar la integridad de una institución en general, o de su contratación pública en particular, se lleve a cabo de forma genuina y no como un ejercicio de *marketing* institucional. La implicación de la cúpula directiva, el tiempo destinado por la cadena de mando, la frecuencia en la revisión de los resultados que se van obteniendo y la persistencia a lo largo del tiempo indicarán si las actuaciones iniciadas respondían a una o a otra intención.



Bibliografía

ANAND, V., ASHFORTH, B.E. Y JOSHI, M. (2004) «Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations», *Academy of Management Executive*, vol. 18, nº. 2, pág. 39-53.

ANAND, V., ASHFORTH, B.E (2003) «The normalization of corruption in organizations» *Research in Organizational Behavior*, vol. 25, pág. 1-52.



- ANTI-FRAUD COLLABORATION (2017) *Encouraging the Reporting of Misconduct. A Roundtable Summary*. Noviembre 2017. ([Publicación en línea](#))
- ASCH, S. E. (1956) «Studies of Independence and Conformity: I. A minority of One Against a Unanimous Majority». *Psychological Monographs: General and Applied*, vol. 70, n°. 9, pág. 1-70.
- ASHFORTH, B.E., GIOIA, D. A., ROBINSON, S.L. Y TREVIÑO, L. K. (2008) «Reviewing Organizational Corruption», *Academy of Management Review*, vol. 33, n°. 3, pág. 670-684.
- AUSÍN, T. (2018) «Buenas Prácticas (Códigos de)» *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n°. 15, octubre 2018 – marzo 2019, pág. 239-248.
- BANDURA, A. (2016) *Moral Disengagement. How people do harm and live with themselves*. Nova York: McMillan.
- BANDURA, A. (1999) «Moral disengagement in the perpetration of inhumanities» *Personality and Social Psychology Review*, 3, pág. 193-209.
- BANDURA, A. (1991) «1. Social Cognitive Theory of Moral Thought and Action» a Kurtines, W. M y Gewirtz, J. K. Eds. *Handbook of Moral Behavior and Development. Volume 1: Theory*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, pág. 45-103.
- BARGH, J. H Y ALVAREZ, J. (2001) «The road to hell: Good intentions in the face of non-conscious tendencies to misuse power». Lee-Chai & Bargh (Eds.) *The use and abuse of Power: Multiple perspectives on the Causes of Corruption*, Filadelfia: Psychology Press, pág. 41-55.
- BATTAGLIO, R. P., BELARDINELLI, P., BELLÉ, N. Y CANTARELLI, P. (2018) «Behavioral Public Administration *ad Fontes*: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations». *Public Administration Review*, DOI: 10.1111/puar.12994.
- BAUMEISTER, R. F. Y LEARY, M. R. (1995) «The Need to Belong: Desire for Interpersonal Attachments as a Fundamental Human Motivation», *Psychological Bulletin*, Vol. 117, N°. 3, pág. 497-529.
- BAZERMAN, M. H. Y SEZER, O. (2016) «Bounded awareness: Implications for ethical decision making» *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 136, pág. 95-105.
- BAZERMAN, M. H. Y GINO, F. (2012) «Behavioral Ethics: Toward a Deeper Understanding of Moral Judgement and Dishonesty». *Annual Review of Law and Social Science*, n°. 8, pág. 85-104.
- BAZERMAN, M. H. Y TENBRUNSEL, A. E. (2011) *Blind Spots. Why We Fail to Do What's Right and What to Do About It*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- BAZERMAN, M. H. Y BANAJI, M.R. (2004) «The Social Psychology of Ordinary Ethical Failures» *Social Justice Research*, vol. 17, n°. 2, pág. 111-115.
- BIRD, F. B. (1996) *The muted conscience: Moral silence and the practice of ethics in business*. Westport, CT: Quorum Books.
- BLANC, R., CHO, C.H., SOPT, J. Y CASTELO BRANCO, M. (2017) «Disclosure Responses to a Corruption Scandal: The Case of Siemens AG», *Journal of Business Ethics*, 156, pág. 545-561.
- BRINKERHOFF, D. (2000) «Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytic framework», *Public Administration and Development*, vol. 20/3, pág. 239-252.
- CAMPBELL, J.L Y GÖRITZ, A. S. (2014) «Culture Corrupts! A Qualitative Study of Organizational Culture in Corrupt Organizations» *Journal of Business Ethics*, 120, pág. 291-311.
- CIALDINI, R. B. (1996) «Social influence and the triple tumor structure of organizational dishonesty», a Messick & Tenbrunsel (Eds.) *Codes of Conduct: Behavioral Research into Business Ethics*, Nova York: Sage, pág. 44-58.
- COOKE, R. A. (1991) «Danger Signs of Unethical Behavior: How to Determine If Your Firm Is at Ethical Risk», *Journal of Business Ethics*, 10, pág. 249-253.



- DAVIS, M. A. Y BOBKO, P. (1986) «Contextual Effects on Escalation Processes in Public Sector Decision Making», *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, n°. 37, pág. 121-138.
- DEN NIEUWENBOER, N.A. Y KAPTEIN, M. (2007) «Spiraling Down into Corruption: A dynamic Analysis of the Social Identity Processes that Cause Corruption in Organizations to grow» *Journal of Business Ethics*, 83, pág. 133-146.
- DYCK, Y.J.A. I MORSE, A. Y ZINGALES, L. (2008) «Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?» *AFA 2007 Chicago Meetings Paper*, Chicago GSB Research Paper n°. 08-22, CRSP Working Paper No. 618, 1st Annual Conference on Empirical Legal Studies, Forthcoming, ECGI - Finance Working Paper No. 156/2007.
- DONDÉ, G. (2018) *Ethics at Work. 2018 Survey of Employees - Europe*. Londres: Institute of Business Ethics. ([Publicación en línea](#))
- ESTEVE, M. & URBIG, D. Y VAN WITTELOOSTUIJN, A. & BOYNE, G. (2016) «Prosocial Behavior and Public Service Motivation». *Public Administration Review*, 76, pág. 177-187.
- GINO, F. Y GALINSKY, A. D. (2012) «Vicarious Dishonesty: When Psychological Closeness Creates Distance from One's Moral Compass», *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 119, pág. 15-26.
- GINO, F., SCHWEITZER, M. E., MEAD, N. L. Y ARIELY, D. (2011) «Unable to resist temptation: How self-control depletion promotes unethical behavior» *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 115, pág. 191-203.
- GINO, F., AYAL, S. Y ARIELY, D. (2009) «Contagion and Differentiation in Unethical Behavior. The Effect of One Bad Apple on the Barrel» *Psychological Science*, vol. 20, n°. 3, pág. 393-398.
- GINO, F. Y BAZERMAN, M. H. (2009) «When misconduct goes unnoticed: The acceptability of gradual erosion in others' unethical behavior». *Journal of Experimental Social Psychology*, 45, pág. 708-719.
- GINO, F. Y BAZERMAN, M. H. (2007) «Slippery Slopes and Misconduct: The Effect of Gradual Degradation on the Failure to Notice Other's Unethical Behavior» *HBS Working Paper #06-007*.
- GORTA, A. (2013) «Research: a tool for building corruption resistance», a Larmour, P. y Wolanin, N. *Corruption and Anti-Corruption*, Canberra: ANU Press, pág. 11-29.
- GORTA, A. (1998) *Minimising Corruption: Some Lessons from the Literature*. Sidney: Independent Commission Against Corruption.
- HAIDT, J. (2001) «The Emotional Dog and its Rational Tail: A Social Intuitionist Approach to Moral Judgement» *Psychological Review*, vol. 108, n°. 4, pág. 814-834.
- HEYWOOD, P., MARQUETTE, H., PEIFFER, C. Y ZÚÑIGA, N. (2017) *Integrity and Integrity Management in Public Life*. Publicació del projecte ANTICORRP, liderat per la Universitat de Nottingham y finançat per la Comissió Europea. ([Publicación en línea](#))
- JÁVOR, I. Y JANCSICS, D. (2013) «The Role of Power in Organizational Corruption: An Empirical Study». *Administration & Society*, 48 (5), pág. 527-558.
- JONES, T.M. (1991) «Ethical Decision Making by Individuals in Organizations: An Issue-Contingent Model» *The Academy of Management Review*, vol. 16, n°. 2, pág. 366-395.
- KANHEMAN, D. (2003) «A Perspective on Judgement and Choice: Mapping Bounded Rationality», *American Psychologist* n°. 58, pág. 697-720.
- KENNY, K. (2019) *Whistleblowing: Toward a New Theory*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- KISH-GEHPART, J. J., HARRISON, D. A., & TREVIÑO, L. K. (2010) «Bad apples, bad cases, and bad barrels: Meta-analytic evidence about sources of unethical decisions at work». *Journal of Applied Psychology*, 95 (1), pág. 1-31.
- KOLLER, C. A., PATTERSON, L.A. Y SCALF, E. B. (2014) «When Moral Reasoning and Ethics Training Fail: Reducing White Collar Crime through the Control of Opportunities for Deviance», *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy*, vol. 28, pág. 549-578.



- LEE, J. J. Y GINO, F. (2015) «Envy and Interpersonal Corruption: Social Comparison Processes and Unethical Behavior in Organizations». *Edmond J. Safra Working Papers*, n. ° 67.
- MAESSCHALCK, J. (2005) *The use of the ethical climate questionnaire in the public sector: an empirical assessment*, estudio presentado en la conferencia «Ethics and Integrity of Governance: the first transatlantic dialogue», Bélgica, 2-5 de junio de 2005. ([Publicación en línea](#))
- MAZAR, N., AMIR, O. Y ARIELY, D. (2008) «The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance» *Journal of Marketing Research*, 45, pág. 633-644.
- MOORE, C. & GINO, F. (2013). «Ethically adrift: How others pull our moral compass from true North, and how we can fix it». *Research in Organizational Behavior*, n°. 33. 10.1016/j.riob.2013.08.001.
- MOORE, D., TECTLOCK, P., TANLU, L. Y BAZERMAN, M. (2006) «Conflicts of Interest and The Case of Auditor Independence: Moral Seduction and Strategic Issue Cycling». *Academy of Management Review*, vol. 31, pág. 10-29.
- MURPHY, P. E. (1988). «Implementing business ethics». *Journal of Business Ethics*, vol. 7, pág. 907-915.
- NGOYE, B., SIERRA, V. Y YSA, T. (2018) «Different Shades of Gray: A Priming Experimental Study on How Institutional Logics Influence Organizational Actor Judgement», *Public Administration Review*, 79, pág. 256-266.
- Northern Ireland Audit Office (2020) *Raising Concerns: A good practice guide for the Northern Ireland public sector*. ([Publicación en línea](#))
- OCDE (2020) *OECD Public Integrity Handbook* ([Publicación en línea](#))
- OCDE (2019) *Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública*, OECD/LEGAL/0445. ([Publicación en línea](#))
- OECD (2017) *Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública* ([Publicación en línea](#))
- OECD (2016) *Committing to Effective Whistleblower Protection*, Paris: OECD Publishing. ([Publicación en línea](#))
- OCDE (2009) *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. GOV/PGC/GF(2009)1 ([Publicación en línea](#))
- PETERSON, D. K. (2002) «The Relationship between Unethical Behavior and the Dimensions of the Ethical Climate Questionnaire» *Journal of Business Ethics*, vol. 41, pág. 313-326.
- PFARRER, M. D., DECELLES, K.A., SMITH, K.G. Y TAYLOR, M. S. (2008) «After the fall: Reintegrating the corrupt organization», *Academy of Management Review*, vol. 33, n°. 3, pág. 730-749.
- PINTO, J., LEANA, C.R. Y PIL, F.K. «Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two Types of organization-level corruption» *Academy of Management Review*, vol. 33, n°. 3, pág. 685-709.
- SCHEIN, E. H. (1999) *Sense and Nonsense about Culture and Climate*. Commentary for *Handbook of Culture and Climate*. ([Publicación en línea](#))
- SCHEIN, E. H. (1992) *Organizational Culture & Leadership*, Hoboken, Nova Jersey: Wiley, 5a edición [2017].
- SHELDON, O. J. & FISCHBACH, A. (2015) «Anticipating and Resisting the Temptation to Behave Unethically» *Personality and Social Psychology Bulletin*, 41 (7), pág. 962-975.
- SHU, L. L., GINO, F. O BAZERMAN, M. H. (2012) «Ethical Discrepancy: Changing Our Attitudes to Resolve Moral Dissonance» a D. De Cremer & A. E. Tenbrunsel (Eds.), *Behavioral business ethics: Shaping an emerging field*, Organization and management series, Nova York: Routledge/Taylor & Francis Group, pág. 221-239.
- STAW, B. M. (1976) «Knee-Deep in the Big Muddy: A Study of Escalating Commitment to a Chosen Course of Action», *Organizational Behavior and Human Performance*, n°. 16, pág. 27-44.



- STEWART, D. W. Y SPRINTHALL, N. A. (1991) «Strengthening Ethical Judgment in Public Administration», a Bowman, J. (ed.), *Ethical Frontiers in Public Management. Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, San Francisco, Oxford: Jossey-Bass Publishers, pág. 243-260.
- STREET, M. Y STREET, V.L. (2006) «The Effects of Escalating Commitment on Ethical Decision-Making» *Journal of Business Ethics* 64, pág. 343-356.
- TETLOCK, P. (1986) «Psychological Advice on Foreign Policy: What Do We Have to Contribute?» *American Psychologist*, vol. 41, n°. 5, pág. 557-567.
- TREVIÑO, L., BUTTERFIELD, K. Y MCCABE, D. (2001). «The Ethical Context in Organizations: Influences on Employee Attitudes and Behaviors. *Research in Ethical Issues in Organizations* vol. 3, pág. 301-337.
- TREVIÑO, L. K., WEAVER, G. R., GIBSON, D. G., Y TOFFLER, B. L. (1999). «Managing Ethics and Legal Compliance: What Works and What Hurts». *California Management Review*, 41 (2), 131-151.
- SUNDSTRÖM, A. (2016) «Violence and the Costs of Honesty. Rethinking Bureaucrats' Choices to Take Bribes», *Public Administration*, 94, pág. 593-608.
- THOMPSON, D. F. (1980) «Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands» *The American Political Science Review*, Vol. 74, n°. 4, pág. 905-916.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL IRELAND (2014) *Speak Up Safely Guide. Guide to Whistleblowing and Making a Protected Disclosure. (Publicación en línea)*
- TREVIÑO, L.K. Y YOUNGBLOOD, S. A. (1990) «Bad Apples in Bad Barrels: A Causal Analysis of Ethical Decision-Making Behavior» *Journal of Applied Psychology*, vol. 75, n°. 4, pág. 378-385.
- TREVIÑO, L.K. (1986) «Ethical Decision Making in Organizations: A Person-Situation Interactionist Model» *Academy of Management Review*, vol. 11, n°. 3, pág. 601-617.
- VADEKECKHOVE, W., FOTAKI, M., KENNY, K. et al. (2016) *Effective speak-up arrangements for whistle-blowers. A multi-case study on the role of responsiveness, trust and culture*. Association of Chartered Certified Accountants & Economic and Social Research Council.
- VANDEKERCKHOVE, W. (2018) «Whistleblowing and Information Ethics: Facilitation, Entropy, and Ecopoiesis» *Journal of Business Ethics*, 152, pág. 15-25.
- VRIES, D., ACHTERBERGH, J. Y GULPERS, L. (2018) «Virtuous Structures» *Journal of Business Ethics*, vol. 150, pág. 671-690.
- VILLORIA, M. (2007) «Ética postconvencional e instituciones en el servicio público», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117/07, pág. 109-140.
- WASHINGTON, S. Y ARMSTRONG, E. (1996) «Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice». OCDE *Public Management Occasional Papers*, n°. 14.
- WEBBER, S. (2007) «Ethical Climate Typology and Questionnaire: A Discussion of Instrument Modifications». *The Journal of Academic Librarianship*, vol. 33, n°. 5, pág. 567-580.
- WELSH, D. T., ORDÓÑEZ, L. D., SNYDER, D. G., Y CHRISTIAN, M. S. (2014) «The Slippery Slope: How Small Ethical Transgressions Pave the Way for Larger Future Transgressions» *Journal of Applied Psychology*, adelanto publicación en línea. <http://dx.doi.org/10.1037/a0036950>.
- ZHANG, Y., KUO, M. GUO, J. Y WANG, C. (2019) «How Do Intrinsic Motivations, Work-Related Opportunities, and Well-Being Shape Bureaucratic Corruptibility?» *Public Administration Review*, 79, pág. 552-564.
- ZYGLIDOPOULOS, S.C., FLEMING, P. J. Y ROTHENBERG, S. (2009) «Rationalization, Overcompensation and the Escalation of Corruption in Organizations» *Journal of Business Ethics*, 84, pág. 65-73.

