



## A prevención da corrupción na Administración pública. O método 9-4. Pódense previr os “cisnes negros” na I-Administración?



La prevención de la corrupción en la Administración pública. El método 9-4. ¿Se pueden prevenir los “cisnes negros” en la I-Administración?

The prevention of corruption in the public Administration. The method 9-4. Can “black swans” be prevented in I-Administration?

**BELÉN LÓPEZ DONAIRE**

Directora dos Servizos Xurídicos da Administración  
Xunta de Comunidades de Castela-A Mancha  
Doutora en Dereito  
[mblopezd@jccm.es](mailto:mblopezd@jccm.es)

*“Cando un gobernante é recto, poranse as cousas en práctica aínda que non dea ordes, pero se el mesmo non é recto, aínda que dea ordes ninguén obedecerá”*

Confucio, “Analectas” VI

**Resumo:** Atopámonos inmersos nun contexto de desconfianza cidadá cara ás institucións e á política. Ao longo deste traballo, intentarase dar resposta a como a boa gobernanza pode ser un acicate ou un remedio para superar esa fenda de desconfianza entre a cidadanía e os seus responsables públicos ou institucionais e reforzar a lexitimidade das institucións. Abordarase a importancia de implantar marcos de integridade, así como políticas e ferramentas importadas do **compliance** privado ao sector público. Para iso elaboramos un método 9-4 que define claramente os 9 eixes e os 4 retos que ten que abordar a Administración. Por último, brevemente analízanse algúns dos eixes que constitúen peza clave.

**Palabras clave:** Boa gobernanza, integridade, I-Administración, códigos éticos, **compliance**, ODS, “cisne negro”.

**Resumen:** Nos encontramos inmersos en un contexto de desconfianza ciudadana hacia las instituciones y a la política. A lo largo del presente trabajo, se intentará dar respuesta a cómo la buena gobernanza puede ser un acicate o un remedio para superar esa brecha de desconfianza entre la ciudadanía y sus responsables públicos o institucionales y reforzar la legitimidad de las instituciones.

Se abordará la importancia de implantar marcos de integridad, así como políticas y herramientas importadas del *compliance* privado al sector público. Para ello hemos elaborado un método 9-4 que define claramente los 9 ejes y los 4 retos que tiene que abordar la Administración. Por último, brevemente se analizan algunos de los ejes que constituyen pieza clave.

**Palabras clave:** Buena gobernanza, integridad, I-Administración, códigos éticos, *compliance*, ODS, "cisne negro".

**Abstract:** We are immersed in a context of citizen mistrust towards institutions and politics. Throughout this work, an attempt will be made to answer how good governance can be an incentive or a remedy to overcome this gap of mistrust between citizens and their public or institutional decision-makers and reinforce the legitimacy of institutions.

The importance of implementing integrity frameworks will be addressed, as well as policies and tools imported from private Compliance to the public sector. For this we have developed a method 9-4 that clearly defines the 9 axes and the 4 challenges that the Administration has to face. Finally, some of the axes that constitute a key piece are briefly analyzed.

**Key words:** Good governance, integrity, I-Administration, ethical codes, compliance, ODS, "black swan".

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 A boa gobernanza e o dereito a unha boa administración. 3 Marcos de integridade: Os códigos éticos e as políticas panca para alcanzar os ODS. Método 9-4. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Nos tempos que corren, son de sobra coñecidos a desafección e o desapego da cidadanía fronte ás institucións públicas en xeral, froito principalmente dos casos de corrupción e da falta de integridade na xestión de recursos públicos.

A corrupción é unha eiva para o crecemento económico e, o que é máis importante, socava a confianza nas institucións lexítimas ao minguar a súa capacidade para prestar servizos públicos axeitados e para favorecer un contorno propicio ao desenvolvemento do sector privado. En casos extremos, pode implicar a deslexitimación do Estado, o que conduce á inestabilidade política e económica.

A confianza dos cidadáns nas institucións públicas é un indicador clave para comprender como a cidadanía está a percibir o funcionamento dos distintos actores do sistema político.

Cada ano Transparencia Internacional publica o Índice de Percepción da Corrupción e os seus resultados non deixan de ser ano tras ano sorprendentes. Así, o último informe publicado o 23 de xaneiro de 2019 pon en evidencia que a corrupción en España segue a ser un problema grave que debe chamar á acción das autoridades e da sociedade civil, a pesar de ter mellorado algúns postos con respecto a 2018. Pasou do posto 41 ata o 30 dun total de 180 países.

Sen entrar a realizar unha análise das causas da corrupción, xa que excedería o obxecto deste traballo, si me chama a atención que, cando florecen os casos de corrupción, na inmensa maioría se require un número importante de persoas para cometelos. Neste sentido móstrase Ballesteros Fernández, quen para intentar dar resposta a iso se apoia en Dan Ariely<sup>1</sup> e na súa brillante obra *The (honest) truth about dishonesty*, chegando ás seguintes conclusións: «*Unha gran maioría da sociedade (70%) está sometida ao denominado Factor de Falseo. O dito factor permite que as persoas se vexan maravillosas e honradas ao tempo que se aproveitan das vantaxes de seren deshonestas. De modo que se considera axeitado realizar pequenos actos deshonestos. Por iso existen persoas que, mesmo sabendo perfectamente que o que están a facer non é correcto, o seguen facendo e “se enganan a si mesmos” pensando: “Non é para tanto”. Ese factor de falseo pode aumentar: Se existe impunidade ou sensación de impunidade. Se as malas prácticas se consideran algo normal ou están aceptadas socialmente*»<sup>2</sup>.

Constitúe un problema estrutural e multifactorial, cuxa solución se torna complexa e difícil de erradicar. As medidas que adopten os gobernos contra a corrupción forman parte do marco da boa gobernanza que trataremos na seguinte epígrafe.

Para combatela, os esforzos de bo goberno apóianse en principios como a integridade, a rendición de contas, a transparencia e a participación para dar forma ás medidas de loita.

Outras iniciativas que destacan as Nacións Unidas<sup>3</sup> para facer fronte á corrupción pasan polo establecemento de institucións como comisións anticorrupción, a creación de mecanismos de intercambio de información, a vixilancia do uso de fondos públicos e a aplicación de políticas por parte dos gobernos.

É fundamental que tanto os gobernos como a sociedade civil sexan corresponsables deste problema e “aposten” por unha boa gobernanza. Hoxe máis que nunca, dados os tempos que vivimos, requírese calidade democrática e fortaleza institucional para dar resposta aos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable. De feito, o obxectivo 16 avoga por “*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvemento sustentable, facilitar o acceso á xustiza para todos e crear institucións eficaces, responsables e inclusivas a todos os niveis*”.

## 2 A BOA GOBERNANZA E O DEREITO A UNHA BOA ADMINISTRACIÓN

*“Como se poden organizar as institucións políticas de xeito que se impida que os gobernantes malos e incompetentes fagan moito dano?”*

Karl Popper

A boa gobernanza ou bo goberno pode definirse, segundo a definición dada polas Nacións Unidas<sup>4</sup>, como “*o exercicio da autoridade por medio de procesos políticos e institucionais transparentes e responsables que fomenten a participación cidadá*”.

Isto é, búscase o alento da participación cidadá na xestión dos asuntos públicos, a inclusión na formulación de leis e políticas, e a rendición de contas.

Para Innerarity<sup>5</sup>, a gobernanza “*parte do principio de que a solución dos problemas sociais non se leva a cabo exclusivamente a través dunha autoridade suprema, senón tamén mediante a acción expresa de diferentes actores e organizacións. Co concepto de gobernanza supérase a idea dunha estrita separación entre suxeito que dirixe e obxecto dirixido*”. En definitiva, trátase doutro xeito de facer política.

Ademais, unha boa gobernanza require un goberno que sexa transparente, eficiente e íntegro. Existe unha vinculación moi estreita co dereito a unha boa administración, que é un dereito dos cidadáns.

Unha mala administración deixa fonda pegada. Seguindo a Jiménez Asensio, os países que fracasan á hora de ordenar as súas organizacións públicas arrastran doadamente a súa economía e o seu tecido institucional ao abismo<sup>6</sup>.

A boa administración, como dereito dos cidadáns, é indisoluble de calquera política de integridade. Este dereito, ao que denominou Ponce Solé “*panca revolucionaria para lograr o bo funcionamento das institucións*”, descomponse pola súa vez nun elenco de dereitos, recollidos na Lei 39/2015, así como nas diferentes leis sectoriais, como, por exemplo, a Lei de contratos. Pero a boa administración non se esgota só nun elenco de dereitos, senón que comporta crear marcos de integridade.

Este dereito, como vimos sinalando, concrétese nun determinado xeito de xestionar o público, colocando o cidadán no paradigma do dereito administrativo moderno.

O paradigma do dereito administrativo moderno non debe basearse unicamente no control *ex post* da Administración e en como limitar o seu poder, senón que debe ampliarse á xestión dos recursos e aos mecanismos de control preventivos para frear as malas prácticas e, en definitiva, a corrupción.

No noso ordenamento, a Constitución española non consagra explicitamente o dereito á boa administración, pero si que podemos atopar manifestacións en varios artigos, como por exemplo no artigo 9, 31.2 ou 103.

Ademais, como sinala Carro Fernández-Valmayor, a propia Constitución española, que foi cualificada como de “*marco ético-xurídico da actividade dos poderes públicos*”, establece no seu artigo 103 que as administracións públicas deben servir con obxectividade aos intereses xerais e “*... actuarán con sometemento pleno á lei e ao dereito*”. Este precepto que se predica de todas as administracións é, xunto co artigo 106 da CE, a plasmación constitucional dunha Administración eficaz e controlada ou, empregando a terminoloxía de Martín Rebollo, “*unha Administración controlada e responsable*”.

Aínda que non apareza a expresión “*boa administración*”, o título IV da nosa Carta magna, “Do Goberno e da Administración”, fundaméntase en principios como os da obxectividade, eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación e legalidade administrativa. Ese conxunto alude ao que se atopa posteriormente nos tratados internacionais, vinculantes para España (artigo 10.2) máis especificamente sobre a categoría xurídica da boa administración.

Pero, sen lugar a dúbidas, foi nos novos estatutos de autonomía onde este dereito tivo unha plasmación expresa como un dereito-garantía dos cidadáns, seguindo a brecha iniciada no dereito europeo de cara á súa configuración. Así, por exemplo, os estatutos de autonomía de Castela e León no seu artigo 12, de Cataluña no seu artigo 30, de Baleares no artigo 14 ou de Andalucía no artigo 3 recollen a boa administración como un dereito-garantía dos cidadáns.

Dereito á boa administración que para Ponce Solé *“non é algo ligado a unha moral ou ética etérea que estea máis alá do dereito: forma parte deste, que quere unha xestión de calidade e abre a posibilidade de reacción xurídica contra a mala administración (culposa ou dolosa, é dicir, a corrupción). Desde o noso punto de vista, o dereito á boa administración, tal como se perfilou, constitúe a pedra angular do dereito administrativo moderno”*.

Neste contexto, os principios recollidos nos artigos 9, 31.2 e 103 da Constitución española para servir ao interese xeral teñen que completarse con outro principio que é a integridade pública.

Segundo Parejo Alfonso, o interese xeral constitúe un concepto abstracto e formal que expresa *“o fin institucional mesmo da Administración, do conxunto de administracións públicas, en canto poder público”*.

O principio de integridade serve como criterio orientador das políticas e decisións públicas para satisfacer o interese xeral pero tamén debe actuar como límite das decisións que adoptan os xestores do público. Aquelas que atenten contra a integridade pública resultarán contrarias ou lesivas para os intereses xerais e, polo tanto, contrarias ao ordenamento xurídico.

Este é o motivo –a relevancia que ten o principio de integridade na Administración– que nos ten que levar a falar de Administración *“íntegra”* ou, por que non, de *“I-Administración”* como o trazo definitorio dunha Administración moderna.

Dun tempo ata agora, fundamentalmente desde a aprobación das leis 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común, e 40/2015, de igual data, sobre réxime xurídico do sector público, vimos falando da Administración electrónica ou e-Administración, pero precísase dar un paso evolutivo máis para alcanzar a Administración íntegra. Un novo termo que só pode estar apoiado nunha serie de piares básicos como a transparencia, a ética, a cultura de cumprimento, os principios e valores en todos os órganos que conforman a Administración, un cambio radical de cultura por parte destes e unha orientación total ao cidadán.

A Administración íntegra caracterízase por unha serie de notas clave, como son a análise de riscos e xestión destes, a formación, a rendición de contas ou a meritocracia, entre outras.

Estas características supoñen verdadeiros retos á hora de levalas á realidade. Non obstante, algunhas administracións xa están a dar pasos de xigante neste sentido, como Baleares, Aragón, Galicia, Valencia, Barcelona, Madrid ou a Deputación Foral de Guipúscoa, entre outras, coa aprobación de códigos éticos ou a creación de oficinas de ética e integridade.

O lexislador tamén está a reaccionar ante esta realidade, incorporando o dito principio en varias leis sectoriais, como por exemplo na Lei de transparencia ou na Lei de contratos do sector público.

A Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, incorporou por primeira vez ao ordenamento xurídico un estatuto de obrigas e deberes de bo goberno inspirado en principios éticos e normas de comportamento que deben rexer a actuación do conxunto de membros do Goberno e altos cargos dos distintos niveis de Administración, acompañado dun réxime sancionador en caso de incumprimento.

A transparencia cobra especial interese naqueles sectores de maior risco, en que están en xogo cantidades importantes de fondos públicos, como son o urbanismo, a contratación pública ou a xestión das subvencións.

Pola súa parte, unha das novidades que supuxo a Lei 9/2017, de contratos do sector público, foi consagrar no seu artigo 1 como un dos principios da contratación pública o de integridade.

A OSCE afirma *“que un sector público baseado na probidade, a apertura, a transparencia, a responsabilidade e o Estado de dereito é un factor principal para o crecemento económico sustentable, e recoñecemos que un sector público con esas características constitúe un elemento importante para promover a confianza do cidadán nas institucións públicas e os gobernos”*.

Pouco a pouco, a I-Administración vai calando, igual que a creación de marcos de integridade. Só así se poderá falar de gobernanza e fortaleza das institucións. Desde logo, non é nin será un camiño doado e menos aínda rápido; quizais fagan falta varias xeracións, pero a responsabilidade dos gobernos pasa por construír os piares, e aquí a formación adquire un papel protagonista. Nesta tarefa, as técnicas de *compliance* propias do ámbito privado bríndanlle á Administración as ferramentas necesarias para mellorar a xestión pública e loitar contra a corrupción, que non é pouco. Compartimos o manifestado por Campos Acuña ao sinalar: *“É que o recurso a medidas organizativas para reforzar os estándares de integridade na xestión pública e a súa vinculación ao cumprimento normativo xorden porque, tal como sinalaba o Informe Nolan no Reino Unido, cómpre partir da premisa de que o incremento e a mellora da regulación, no noso caso mesmo hiperregulación, non constitúen per se un antídoto suficiente para a prevención de prácticas corruptas ou irregulares, senón que resulta necesario recorrer a outras ferramentas complementarias e de natureza operativa”*.

Compartimos o sinalado por Jiménez Asensio cando manifesta que *“[...] a idea-forza que emparenta os dous modelos (compliance e integridade institucional) é construír sistemas preventivos sólidos que eviten o delito ou as malas prácticas, pois nos dous casos se dana inevitable e irremediabilmente a imaxe ou reputación institucional”*.

Quizais chegou o momento de explicitar e dar visibilidade a este principio de integridade na nosa Carta magna, algo que, ata agora, subxace de forma implícita.

Agora ben, dando un paso máis á nosa reflexión, é certo que non son suficientes só as leis para combater e, máis aínda, previr a corrupción, senón que a súa aplicación efectiva

debe vir acompañada dun cambio de mentalidade no cal a educación e a formación en ética e integridade pública se converta en pedra angular do bo goberno, sendo o sector público un dos principais protagonistas.

En definitiva, o cumprimento da lei debe complementarse cunha política de prevención sólida, compasada pola formación en ética e integridade, co obxectivo de acadar unha mellora da calidade da gobernanza das institucións e do sector público.

### **3 MARCOS DE INTEGRIDADE: OS CÓDIGOS ÉTICOS E AS POLÍTICAS PANCA PARA ALCANZAR OS ODS. MÉTODO 9-4.**

A Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE), na súa Recomendación sobre Integridade Pública do 26 de xaneiro de 2017, define aquela como *“o posicionamento consistente e a adhesión a valores éticos comúns, así como ao conxunto de principios e normas destinadas a protexer, manter e priorizar o interese público sobre os intereses privados”*.

Seguindo a OCDE no citado documento, o sector público debería implementar marcos de integridade, promover unha cultura ética e exercer o liderado necesario neste ámbito e, por último, demostrar unha rendición de contas (*accountability*) real e efectiva, para que os resultados da actividade administrativa cheguen aos cidadáns e poidan ser comprendidos por estes.

Ademais, deberían utilizar modelos de control interno e de xestión do risco, de forma similar á metodoloxía empregada polas empresas do sector privado cando establecen e xestionan os seus sistemas de *compliance*.

A boa gobernanza e o dereito á boa administración require construír e/ou reforzar a integridade institucional para mellorar o funcionamento das organizacións en xeral e da Administración pública en particular. Os beneficios son indubidables: dar mellor servizo á cidadanía, maior transparencia, crear unha cultura de cumprimento para conseguir uns empregados públicos máis comprometidos e satisfeitos, mellorar o clima organizacional, mellorar a percepción da sociedade ao construír unha boa reputación e previr ou reducir a corrupción.

Como sinala a Oficina Antifraude de Cataluña<sup>8</sup>, *“é máis que a mera aprobación dunha política anticorrupción ou a redacción dun código ético. Prodúcese cando o funcionamento operativo da institución (políticas, procesos e procedementos, sistemas de traballo, etc.), os estándares éticos e as estratexias de prevención da corrupción están plenamente integrados para permitir alcanzar as finalidades (o interese xeral) para as cales foi creada a institución en cuestión”*.

A fortaleza institucional está estreitamente vinculada cos obxectivos da Axenda 2030<sup>9</sup> para o Desenvolvemento Sustentable, cuxo contido se basea en 17 obxectivos e 169 metas, incluíndo novas temáticas como o cambio climático, a desigualdade económica, a innovación, o consumo sustentable, a paz e a xustiza, entre outros.

É relevante destacar como o *compliance*, cos seus diversos matices, pode achegar á Axenda de Desenvolvemento 2030, en particular ao Obxectivo n. 16 dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable (ODS): “*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvemento sustentable, facilitar o acceso á xustiza para todos e crear institucións eficaces, responsables e inclusivas a todos os niveis*”.

Este obxectivo inclúe premisas afíns ao *compliance* tales como:

- Reducir substancialmente a corrupción e o suborno en todas as súas formas.
- Crear institucións eficaces, responsables e transparentes a todos os niveis.
- Garantir a adopción de decisións inclusivas, participativas e representativas que respondan ás necesidades a todos os niveis.
- Garantir o acceso público á información e protexer as liberdades fundamentais, de conformidade coas leis nacionais e os acordos internacionais.
- Fortalecer as institucións nacionais pertinentes, mesmo mediante a cooperación internacional, con miras a crear capacidade a todos os niveis, en particular nos países en desenvolvemento, para previr a violencia e combater o terrorismo e a delincuencia.
- Promover e aplicar leis e políticas non discriminatorias en favor do desenvolvemento sustentable.
- Promover desde o *compliance* unha xestión transparente, de rendición de contas, de medidas de combate da corrupción e do suborno, é sen dúbida unha clara expresión de adhesión aos ODS e á Axenda 2030.

Da análise reflexiva, atrevémonos a propor un método para reforzar a integridade institucional, xerar responsabilidade e confianza nas institucións. Trátase do método 9-4: 9 eixes e 4 retos a abordar pola Administración. Cada un destes eixes e retos é susceptible de descomporse en subeixes e medidas para completar o sistema de integridade que estamos a esbozar en liñas xerais.

Este método xorde do estudo dos documentos consultados internacionais (fundamentalmente a OCDE e a ONU), de códigos éticos aprobados por distintas administracións, así como da lectura de autores referentes nesta materia que con claridade, sinxeleza e rigor nos ilustran as mellores prácticas.

Os 9 eixes son:

1. Análise e xestión de riscos de corrupción.
2. Elaboración de códigos éticos, políticas e procedementos.
3. Establecemento dunha canle de denuncias ante os posibles incumprimentos.
4. Sistema disciplinario fronte aos incumprimentos.
5. Formación.
6. Supervisión e avaliación do sistema de integridade.
7. Creación de órganos de ética e integridade.
8. Mecanismos axeitados de rendición de contas.
9. Reforzar os sistemas de control internos e externos.

Os 4 retos a que se enfronta a Administración son:



- A. O *big data* e o uso da intelixencia artificial.
- B. A creación de valor mediante a innovación pública.
- C. Planificar e mellorar a xestión dos recursos humanos.
- D. Romper o “teito de cristal” desenvolvendo as accións axeitadas para posibilitar que máis mulleres se incorporen aos postos de decisión na Administración pública.

Dos eixes anteriormente descritos que comportan o deseño dunha infraestrutura ética dentro dun marco de integridade institucional faremos unha breve referencia á análise e xestión de riscos de corrupción, aos códigos éticos e á formación.

#### Eixe 1.-

O primeiro eixe é a análise e xestión de riscos que lle permitirá á Administración realizar un diagnóstico das distintas áreas de actividade.

A Real Academia Española define o risco como a “continxencia ou proximidade dun dano”.

Un mapa de riscos é unha ferramenta de análise cualitativa de riscos que nos permite establecer prioridades en canto aos posibles riscos dunha Administración en función tanto da probabilidade de que acontezan como das repercusións que poderían ter sobre o noso proxecto en caso de que sucedesen. A análise permite prever o seu acontecemento e clasificalo en improbable, pouco probable, probable ou certo.

As áreas máis sensibles á corrupción son sen lugar a dúbidas a contratación, o urbanismo, a xestión de recursos humanos, as subvencións e a xestión económica.

Unha vez identificados os riscos, os controis, os responsables e os procesos a implantar, a segunda etapa vén marcada polo monitoreo, que é requisito *sine qua non*. Seguindo a Biderbost, o resultado do proceso de monitoreo será o principal insumo/*input* para proceder, xenericamente, á redacción dunha nova Política de Administración de Riscos de Corrupción e, particularmente, á confección dun novo Mapa de Xestión de Riscos de Corrupción no cal riscos detectados en versións previas desaparezan (ou diminúan no seu nivel de gravidade) e outros novos sexan introducidos<sup>10</sup>.

A monitorización comprende os controis que se tivesen establecido para cada risco. Para iso é fundamental que previamente se definisen indicadores e identificasen os responsables de verificalos. Os indicadores, segundo Biderbost, “*deben ser válidos (miden o que se desexa medir), confiables (a súa utilización por distintas persoas ofrece resultados semellantes) e específicos (deben referirse, na medida do posible, a cantidades, calidades e tempos)*”<sup>11</sup>.

Unha dúbida que nos asalta é se na xestión dos riscos de corrupción podemos anticiparnos ou prever os “cisnes negros”<sup>12</sup>, o impacto do altamente improbable.

Non podemos estar máis de acordo con Consuelo Calle cando afirma que, “nun mundo de cambio constante como o actual, hai que estar preparado tanto para o probable ou posible como para o improbable ou imposible. Non basta con analizar o xa coñecido. Cómpre investigar o descoñecido, eses *riscos e forzas ocultas* que, xuntas ou por separado, moven

o mundo e o que está a xerarse nas profundidades. Hai que achegar prospectiva e non só retrospectiva (...). Agora ben, a pregunta que debemos facernos é como se consegue, pois segundo Nassim padecemos cegueira respecto ao aleatorio. O sorprendente non é a magnitude dos nosos erros de predición, senón a falta de conciencia que temos destes.

Pois ben, para Consuelo Calle o único xeito de afrontar os cisnes negros en corrupción pasa por “adoptar unha nova visión e novas tecnoloxías para facer unha xestión máis eficiente e efectiva dos riscos, pero tamén máis áxil e predictiva”.

Se temos en conta o que sinala Nassim de que os riscos son dinámicos e que van cambiando, é fundamental aplicar tecnoloxías disruptivas de análise de datos, e aquí a intelixencia artificial pode axudar á xestión de riscos para obter mellores e máis eficientes resultados.

A intelixencia artificial é desde logo un dos grandes retos da Administración pública, como sinalamos, e debe apostarse por ela. Unha combinación perfecta coa mente humana pode complementar e axudar para identificar os cisnes negros antes de que sexa demasiado tarde e, en definitiva, facer administracións públicas máis eficientes, creando valor público.

No eido do dereito, pouco a pouco vai chegando e xa podemos atoparnos con ferramentas que, mediante o uso de algoritmos, tratan datos moi valiosos para os avogados, pois permítelles anticiparse a futuros escenarios procesuais e buscar estratexias que tiveron éxito en supostos análogos ou similares. Mesmo algún autor como Iñaki Ortega se atreveu, ao abordar a intelixencia artificial, a acuñar un concepto xa coñecido na mitoloxía, “os centauros, como híbrido de home e máquina. Para o citado autor, “*a capacidade analítica das persoas unida á sofisticación das máquinas permitirá poder resolver problemas inimaxinables*”<sup>13</sup>.

## Eixe 2.-

Puidese darse o caso en calquera Administración de que un empregado público, guiado pola máxima “*Todo o que non está prohibido está permitido*” (froito do legado de Kelsen), realice unha conduta co falso convencemento de que é eticamente correcta. A todo empregado público, simplemente por ser servidor público dunha Administración que está suxeita ao imperio da lei e á consecución do interese xeral, ténselle que exibir un plus de exemplaridade no seu recto exercicio, non bastando con cumprir as normas legais, senón adecuando as súas condutas ou comportamentos a unha serie de principios e valores éticos.

Por iso, fronte ás condutas pouco éticas, clientelares e corruptas, van xurdindo nas distintas administracións os códigos éticos que pretender inspirar os comportamentos das autoridades e empregados públicos en relación coa ética pública.

Os códigos de conduta constitúen, deste xeito, unha ferramenta esencial que, como sinala Jiménez Asensio, serven para mellorar a calidade das institucións e reforzar a confianza dos cidadáns nas súas institucións, debendo estar aliñados cunha política de calidade institucional.

A finalidade pretendida non é outra que promover a exemplaridade a través da integridade, trasladando de xeito transversal os valores e principios ás políticas que conforman a axenda do sector público, é dicir, á xestión; preservar a imaxe da institución e, fundamental, recuperar a confianza da cidadanía nas institucións.

Xa Matarella afirmaba que os códigos son eficaces se hai vontade de cumprilos e compromiso de actuar correctamente en situacións dúbidasas, pero non poden impedir que os que queiran infrinxir as leis e o ordenamento xurídico realmente o fagan<sup>14</sup>.

Unha vez tomada a decisión de aprobar un código, a fase seguinte é a súa elaboración. O código ético non é único ou universal para cada organización, senón que ten que ser confeccionado como se dun traxe á medida se tratase, é dicir, individualizado e atendendo ás características da Administración ou ente do sector público en cuestión.

Para que sexa útil, é necesario que estea orientado aos riscos e na súa elaboración participen todos os grupos de interese. O código, deste xeito, gozará de máis lexitimidade se foi impulsado por diversos actores<sup>15</sup>.

Compartimos a afirmación de Casanovas cando se refire a que a ética non só se ensina, senón que tamén se adestra, sinalando ademais que *“Cando o cumprimento das normas e os estándares éticos non está verdadeiramente interiorizado, non é difícil que se manifesten condutas contrarias a eles de forma espontánea, sen que se teña conciencia de estar a obrar incorrectamente. A cuestión é que os incumprimentos normativos ou éticos acaban formando unha espiral: é raro o caso en que unha persoa incorre por primeira vez nun incumprimento significativo, sendo o máis frecuente que unha situación deste tipo veña precedida por unha serie de incumprimentos menores que evolucionan in crescendo”*<sup>16</sup>.

Non obstante, non pode perderse de vista que o verdadeiro nó gordiano dos códigos éticos reside na comunicación, na formación e sobre todo na supervisión.

De nada serve ter implantado un código ético, unha canle de comunicacións ou un sistema se non é coñecido polas persoas ás cales incumbe; é dicir, todo o esforzo realizado por calquera organización en implantar un modelo ou sistema quedará en nada se non vai acompañado dun plan de formación e comunicación.

#### Eixe 5.-

A formación é un eixe clave para xerar ou mellorar a cultura de cumprimento nas organizacións. Probablemente se trate dun dos controis preventivos máis eficaces, posto que lles pode axudar ás persoas a identificar riscos e previr irregularidades.

A formación no código, para que sexa efectiva, debe ser continua, como se se tratase dunha “chuvia fina” que vai impregnando pouco a pouco, case dun xeito imperceptible pero eficaz, o empregado público.

Dentro do sector público en xeral ou da Administración en particular, a necesidade da formación e comunicación adquire un plus adicional sobre o ámbito privado, fundamentalmente polos fins que lles son propios, que non son outros que servir ao interese xeral e velar esta última polo dereito á boa administración, como dereito dos cidadáns.

Toda formación leva consigo previamente o deseño dun plan que identifique os contidos, obxectivos, destinatarios a que vai dirixida, o modo de impartición, o tempo investido e o custo económico que leva consigo. O investimento en tempo e diñeiro non debe frear calquera organización e menos aínda o sector público a levalo a cabo, pois non realizalo pode saír lle caro co tempo: persoas non formadas nin actualizadas nas competencias que require o posto, sen contar con posibles efectos secundarios, como un mal ambiente laboral, desmotivación, falta de produtividade, malas prácticas, falta de transparencia e integridade e non aliñación cos valores... Xa o dicía Derek C. Bok: *“Se cre vostede que a educación é cara, probe coa ignorancia”*.

Coa formación perséguese dous grandes obxectivos: por unha banda, crear unha cultura de cumprimento e integridade no sector público, evitar “malas prácticas” e intentar pór freo aos casos de corrupción, e, por outra banda, aliñar as condutas dos empregados públicos cos valores e a misión que ten.

Os plans de formación nos códigos éticos e sistemas de integridade teñen que estar dirixidos a responsables políticos (preferentemente, membros de equipos de goberno e asesores), altos cargos, persoal con responsabilidades directivas de primeiro nivel, altos funcionarios con responsabilidades técnico-directivas, técnicos e demais profesionais ao servizo das administracións públicas e das entidades ou institucións do seu sector público, así como ao persoal de xestión e administrativo.

Ademais, a formación ten que ser:

- Clara e cunha linguaxe sinxela que facilite a súa comprensión; por iso, deben evitarse explicacións teóricas con citas doutriniais como se se tratase de clases maxistras, debendo estar máis enfocada a talleres de formación.
- Concisa pero completa, no sentido de poder ser asimilable nos seus aspectos máis relevantes.
- Práctica: Os casos e exemplos deberán ilustrar as mellores prácticas e propiciar o intercambio de ideas sobre valores, condutas desexables e indesexables, decisións correctas e incorrectas, etc.; é dicir, simular situacións con que se pode atopar o empregado público.

Obxectivo da formación debe ser tamén dar a coñecer os distintos procedementos e regras de conduta.

- Periódica e obrigatoria; é dicir, polo menos unha vez ao ano ten que impartirse a formación en ética pública e integridade e sobre todo ten que ser obrigatoria, xa que, se non, perdería a efectividade que se pretende.

A formación pode ser tanto presencial como en liña, e impartida tanto por persoal interno como externo, pero en todo caso por persoas cualificadas e con ampla experiencia na materia.

Por último, é fundamental avaliar os coñecementos dos destinatarios antes e despois do curso, como un dos indicadores para coñecer a eficacia da acción formativa, así como ter un rexistro de evidencias da realización dos cursos polos empregados.

En definitiva, como sinala Irurzun Montoro, “o papel da ética profesional non é tanto servir de freo ao comportamento abertamente ilegal, senón o de procurar que o funcionario conte no seu traballo diario coas ferramentas necesarias para decidir nun caso concreto polo comportamento que resulta máis conforme ao que del espera unha sociedade democrática”<sup>17</sup>.

## 4 CONCLUSIÓNS

Fronte aos casos de corrupción ou clientelismo, faise cada vez máis necesario establecer marcos de integridade. Froito diso, nas distintas administracións están a proliferar desde hai varios anos os códigos de conduta. En definitiva, o cumprimento da lei debe complementarse cunha política de prevención sólida, compasada pola formación en ética e integridade, co obxectivo de acadar unha mellora da calidade da gobernanza das institucións e do sector público.

E, para iso, a translación ao ámbito público das políticas de *compliance* preséntase como unha técnica innovadora que permitirá adoptar enfoques eficaces baseados nos marcos de integridade institucional da OCDE.

Como ben afirma Jiménez Asensio, «*Non faremos boa gobernanza, boa política ou boa administración se non temos en conta –como dixo Schumpeter– a idoneidade do material humano. A calidade dos gobernantes, en palabras de Adam Smith, concéntrase en dous atributos: capacidade política e moralidade (“a mellor cabeza unida ao mellor corazón”). Os directivos e empregados públicos deben, así mesmo, acreditar idoneidade profesional, mérito e capacidade. A eficacia e eficiencia da Administración pública está en xogo*».

En definitiva, a Administración pública en particular e o sector público en xeral deben liderar co exemplo e conducir a súa actividade de acordo cos máis altos estándares de integridade e boa gobernanza, priorizando o interese público sobre outros intereses particulares e adoptando pautas de actuación eficientes para reducir os incumprimentos legais e condutas contrarias aos principios éticos que deben inspirar a actuación de administracións e institucións públicas.

## 5 BIBLOGRAFÍA

Ballesteros Fernández, G. 2017. «Riesgos de corrupción en contratos públicos. Cómo prevenir malas prácticas», en *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 5 (setembro-décembro).

Biderbost, P. 2016. *Guía para la Construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción*. Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/140956/retrieve> (Última consulta o 21 de marzo de 2020).

Campos Acuña, M.<sup>a</sup>C. 2019. «Compliance y Transparencia en el empleo público», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, especial noviembre.

Casanovas, A. 2014. *Cumplimiento legal: Serie de casos sobre errores de Compliance*. KPMG Tendencias. Disponible en: <https://www.tendencias.kpmg.es/>

- serie-de-casos-sobre-errores-de-compliance/ (Última consulta o 20 de marzo de 2020).
- Innerarity, D. 2015. [https://governance.org/wp-content/uploads/2015/12/Gobernanza\\_DaniellInnerarity.pdf](https://governance.org/wp-content/uploads/2015/12/Gobernanza_DaniellInnerarity.pdf) (Última consulta o 20 de marzo de 2020).
- Irurzun Montero, F. 2010. «Ética y responsabilidad en la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, 286-287 (Desafíos de la Administración General del Estado en la España del siglo XXI, enero-agosto 2010). <https://doi.org/10.24965/da.v0i286-287.9666>
- Jiménez Asensio, R. 2018. *Gobernanza Pública, Gipuzkoa 2025-2030*. Disponible en: <https://www.gipuzkoa.eus/documents/2074513/2718956/GOBERNANZA-Ponencia+Rafa+Jim%C3%A9nez.pdf> (Última consulta o 20 de marzo de 2020).
- López Donaire, B. 2019. «Los códigos de conducta en el ámbito local: pieza clave de un sistema de integridad», en *El consultor de los Ayuntamientos*, especial novembro.
- Matarella, B.G. 2007. *Le regole dell'onestá. Ética política, amministrazioni*. Bologna: Il Mulino. <https://doi.org/10.978.8815/140616>.
- Naciones Unidas. 2008. *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Oficina Antifraude de Cataluña. 2018. *Guía para reforzar el sistema de integridad institucional*. Disponible en: <https://www.antifrau.cat/es/prevencion/integridad-institucional.html> (Última consulta o 21 de marzo de 2020).
- Ortega. I. 2020. «Jueces centauros. La inteligencia artificial se hibridará con los humanos», en *Diario Expansión*, 17 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.inakiortega.com/2020/03/jueces-centauros-la-inteligencia.html> (Última consulta o 21 de marzo de 2020).

## NOTAS

- 1 Profesor de Psicología e Economía do Comportamento na Universidade de Duke.
- 2 Ballesteros Fernández, 2017.
- 3 Naciones Unidas, 2008.
- 4 Naciones Unidas, 2008.
- 5 Innerarity, 2015.
- 6 Jiménez Asensio, 2018.
- 7 Campos Acuña, 2019: 213.
- 8 Oficina Antifraude de Cataluña, 2018.
- 9 En setembro de 2015, a Asemblea Xeral das Nacións Unidas aprobou a Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sustentable, un ambicioso plan de acción internacional para o período 2015-2030 que pretende abordar os grandes retos globais, unha axenda internacional que tamén inclúe o obxectivo de sociedades máis xustas e inclusivas con institucións transparentes que rendan contas aos cidadáns. Mentres que os Obxectivos do Milenio (ODM) se centraron principalmente na axenda social e estaban dirixidos aos países en desenvolvemento, nos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable (ODS) converxen temas interrelacionados do desenvolvemento sustentable como o crecemento económico, a inclusión social e a protección do medio ambiente, sendo a súa aplicación a todos os países do mundo. Os ODS foron o resultado dun proceso participativo de sectores interesados e da sociedade civil, polo que representan as expectativas e o interese de tales sectores.
- 10 O logro dos ODS é unha tarefa que atinxe a todos, sector público e privado, é un compromiso cos dereitos humanos a nivel global, rexional e multidimensional no cal se necesita da colaboración tanto de poderes do Estado como de empresas, organizacións da sociedade civil, organismos e organizacións internacionais de cooperación.
- 10 Biderbost, 2016: 17.
- 11 Biderbost, 2016: 17.
- 12 Foi desenvolvida polo filósofo e investigador libanés Nassim Taleb. A teoría do cisne negro ou teoría dos sucesos do cisne negro é unha metáfora que describe un suceso sorprendente (para o observador), de grande impacto socioeconómico e que, unha vez pasado o feito, se racionaliza por retrospectión (facendo que pareza predicible ou explicable, e dando a impresión de que se esperaba que ocorrese). Fonte: Wikipedia. (Última consulta o 21 de marzo de 2020).

- Exemplos de “cisnes negros” son o inicio da Primeira Guerra Mundial, o 11 M, os atentados do 11 de setembro de 2001, a estafa Lehman Brothers, o caso Fórum Filatélico, o caso Gürtel, o caso Aquamed ou recentemente a pandemia causada polo COVID-19 ou coronavirus.
- 13 Ortega, 2020.
  - 14 Matarella, 2007: 142.
  - 15 López Donaire, 2019: 223.
  - 16 Casanova, 2014.
  - 17 Irurzun Montero, 2010: 79-111.

