

Seminario: SISTEMA DE ALERTAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El pasado 2 de julio se celebró el Seminario sobre el *Sistema de Alertas para la prevención de la corrupción*, organizado por Transparencia Internacional España junto a la Consellería de Transparencia de la Generalitat Valenciana. La actividad se realizó en la Bolsa de Valencia, desde las 9:00 h hasta las 13:30 h, y contó con la participación de dos especialistas en el área de prevención contra la corrupción y del estudio del comportamiento humano.

Tal como señaló Alfons Puncel, subsecretario de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana, la finalidad del seminario era informar sobre los avances del Sistema de Alertas Rápidas para prevenir la corrupción, que actualmente se está planificando en esa administración y que se espera que esté en funcionamiento en el futuro próximo, después de la aprobación de la *Ley de inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas* y del desarrollo de la plataforma tecnológica.

“El sistema no pretende ser una carga burocrática, sino una ayuda en la gestión pública de la Generalitat”, indicó Puncel. Agregó que el objetivo es que los casos de corrupción no lleguen a ser investigados por los tribunales, sino que sea la propia administración la que analice de manera preventiva y sugiera la corrección de las malas prácticas a tiempo.

Además del componente tecnológico y del desarrollo de los indicadores para garantizar el funcionamiento del sistema, Puncel señaló que se han abierto dos líneas nuevas en el plan de trabajo. Primero, entender cómo las alertas pueden convertirse en mensajes para los altos cargos, los funcionarios y la ciudadanía, que se traduzcan en modificaciones de los comportamientos deshonestos. Segundo, profundizar la labor de la Inspección General de Servicios como órgano de control.

Aitana Mas, directora general de Transparencia y Participación Ciudadana de la Generalitat Valenciana, señaló que el Sistema de Alertas se enmarca en una estrategia más amplia, que apuesta por un verdadero cambio en la administración. “Entendimos que las piezas fundamentales eran la formación, el aspecto legislativo, las alianzas con otras instituciones, el desarrollo tecnológico y la difusión para intentar que la cultura de transparencia calara en la sociedad valenciana”, apuntó.

Agregó que la clave de la lucha contra la corrupción y el fraude está en la prevención, y que es necesario apostar por el big data y la inteligencia artificial, algo en lo que justamente se enmarca el Sistema de Alertas. “Tenemos que apuntar hacia la innovación, y si nos equivocamos, pues ya sabemos qué camino debemos evitar en el futuro”, señaló Mas.

- **Manuel Villoria Mendieta** (Catedrático de Ciencia Política e integrante del Comité de Dirección de Transparencia Internacional España)

La intervención de Manuel Villoria se centró en la evaluación de los riesgos de integridad en las administraciones públicas. Para empezar, hizo referencia a algunos conceptos: dijo que, últimamente, se está hablando más de integridad que de corrupción. Señaló que la integridad

es una cualidad que permite a las personas actuar de acuerdo con principios y valores relevantes según en el caso. En la administración pública, por ejemplo, esos valores deben ser los propios del servicio público. En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos apunta que la intención de la lucha por la integridad es la protección del interés general.



*Ponentes en el Seminario: **Aitana Mas** (Generalitat Valenciana) y **Manuel Villoria** (TI-España)*

Es importante hablar de integridad porque amplía el foco del análisis: “Hay actos que no son íntegros, pero que no pueden considerarse como corruptos. Por eso, cuando nos referimos a la integridad, tratamos de que los servidores públicos vayan más allá de no ser corruptos. Es decir, que sean íntegros, que sean coherentes con los principios y valores del servicio público. Se ha demostrado que si se cumplen estos principios, se pueden conseguir Estados que funcionan y sociedades decentes”.

Para dar un poco de contexto, Villoria se refirió a la situación de la corrupción en España. Aseguró que uno de los principales problemas del país es que se han ejecutado políticas de lucha contra la corrupción sin hacer un buen diagnóstico previo. “El error tradicional que se comete es que pensamos que vamos a acabar con la corrupción si nos centramos en el poder Ejecutivo, y nos olvidamos del Judicial y del Legislativo, y de los medios de comunicación, los partidos políticos y las empresas. Por eso, seguimos sin tener un plan nacional de lucha contra la corrupción que sea holístico y completo. Eso no existe”, aseguró.

También ofreció algunos datos de estudios que se han realizado sobre la corrupción y la percepción de este fenómeno. Por ejemplo, de acuerdo con el Barómetro General de la Corrupción de 2015, elaborado por Transparencia Internacional, solo 3% de los españoles aseguraron haber pagado sobornos en los últimos 12 meses. Eso contrasta con otros países, en los que el porcentaje supera el 30%, 40% y hasta 50%. Es decir, la corrupción administrativa en España no es el principal problema.

El asunto está en la percepción de la corrupción. De acuerdo con el Eurobarómetro, España era en 2013 el país de Europa donde más había crecido la percepción de la corrupción en los últimos años. En 2017, 94% de los encuestados creía que la corrupción estaba bastante extendida en el territorio español, un porcentaje que contrasta con el 68% de la media

Europea. Y en relación con el Índice de Percepción de la Corrupción, en 2017 España ocupó el puesto número 42, cuando anteriormente se había ubicado en la posición número 20. Es decir, con el paso de los años, en España se ha estado percibiendo cada vez más corrupción.

“Cuando se dispara la percepción de la corrupción, los efectos se hacen sentir en la legitimidad del sistema. España es uno de los países de Europa donde hay mayor insatisfacción sobre el funcionamiento de la democracia, y donde hay más desconfianza hacia las instituciones más representativas de la democracia”, señaló Villoria.

Por eso, se hace tan indispensable la lucha contra la corrupción, tanto el ámbito nacional como en el administrativo. En este último, Villoria recomienda que se establezca un sistema de *compliance* público, que obligue a trabajar en la prevención y lucha contra la corrupción: que haya un sistema de integridad para que cada organización pública desarrolle instrumentos legales, procedimientos y órganos que se dediquen a velar por la integridad. También deben existir instrumentos complementarios que ayuden a evitar los incentivos a la corrupción y a las conductas no éticas.

“Hay que analizar las conductas no éticas en la política de recursos humanos, en la contratación pública y en la gestión presupuestaria. Esos sistemas no surgen con el objetivo de frenar la corrupción, pero si no se gestionan bien, pueden traer problemas. Un buen sistema de integridad debe preocuparse por analizar los riesgos, para ver si esos sistemas generan incentivos para la falta de integridad”, apuntó Villoria.

Además de ese trabajo, se deben generar procesos y órganos dedicados exclusivamente a la promoción de la integridad. En este sentido, se debe definir qué es la integridad para cada organización, y establecer unos códigos éticos específicos, que se redacten de forma participativa y en el que se establezcan los controles y las sanciones. Deben existir, además, programas de formación, canales de denuncias, órganos de consulta, un buen sistema de protección a los denunciantes, una buena gestión de los conflictos de interés y unas políticas de transparencia.

¿Por dónde empezar a trabajar en el sistema de integridad? Villoria recomendó la elaboración de encuestas de clima ético, para saber si los integrantes de una organización conocen el código ético, si se respetan los valores en la práctica, si se sancionan efectivamente los conflictos de interés, etc. Esas encuestas, apuntó, ofrecen información relevante para identificar áreas de riesgos.

Luego, en una primera fase, se debe crear un grupo interdisciplinar que realice un diagnóstico y una matriz de riesgos, de acuerdo con la posibilidad de ocurrencia y el impacto. “En función de eso, se hace una ponderación y se priorizan los riesgos, se definen las herramientas para hacer frente a esos riesgos, y se detectan las lagunas para poder planificar las acciones. Hay que monitorear y evaluar”, indicó Villoria.

Estos métodos para mapear las vulnerabilidades que pueden atentar contra la integridad ayudarán a mejorar la gestión de la organización, y cambiarán la cultura, favorecerán la comunicación sobre los riesgos y le darán impulso a la rendición de cuentas. Hay riesgos que

son comunes en todas las organizaciones, y otros que son específicos y que deben ser definidos en cada institución.



Otro momento del Seminario. De izquierda a derecha: **Jesús Lizcano** (TI-España) y **Alfons Puncel** (Generalitat Valenciana)

Luego, a partir de la matriz de riesgos, hay que determinar las medidas que se deben tomar. En primer lugar, existen medidas de prevención, como las regulaciones, los códigos de ética, los sistemas de adhesión, la gestión de la información y la transparencia, y los liderazgos ejemplares, entre otros. Después están las medidas de detección, dedicadas a encontrar los quiebres de la legalidad y que pueden apuntar a sistemas de reportes internos, puntos de controles internos y externos, y el sistema de alertas. Y, finalmente, están las medidas de reacción, entre las que se puede contar la formación, los sistemas de guía, y la política de sanciones, tanto internas como externas.

En relación con el Sistema de Alertas, que formaría parte de las medidas de detección, Villoria señaló que “se ha convertido, gracias a las nuevas tecnologías, en un elemento fundamental para ir avanzando en la definición de los riesgos de corrupción”. Agregó que será útil para saber, entre otras cosas, si una inversión es injustificable, si hay un contrato innecesario o bienes sobreestimados.

En términos generales, todas las medidas se deben revisar de manera crítica, considerando su claridad, transparencia, apertura, coherencia, eficiencia, aplicabilidad y otros indicadores. Todo este trabajo debe llevar al plan de acción, que se tiene que centrar en la cobertura de los riesgos prioritarios, y en la definición de las medidas concretas y los responsables de su aplicación.

- **Penélope Hernández** (Profesora Titular de la Universitat de València y Directora del Laboratorio de Economía Experimental y del Comportamiento.- LINEEX)

La ponencia de Penélope Hernández se dedicó al análisis y a la presentación de ejemplos sobre la modificación de comportamientos indeseados, con esquemas que pueden adaptarse al Sistema de Alertas para prevenir la corrupción. En primer lugar, destacó la importancia de evaluar los datos, los modelos y los algoritmos, como punto de partida para estudiar las

conductas de los seres humanos. Un cambio de modelo, por ejemplo, puede ser determinante para encontrar nuevos datos.

“Los datos que se recogen nos hablan del comportamiento de las personas, y eso se debe interpretar de acuerdo con un modelo de comportamiento, para que después se puedan desarrollar los algoritmos que sean útiles para el caso. Si algo falla, a lo mejor no se encuentra la información que se requiere porque no se está usando el modelo o el algoritmo adecuado”, explicó Hernández.

En el caso del Sistema de Alertas para prevenir la corrupción, el verdadero reto es ese: que se debe estudiar el comportamiento para poder predecir con antelación lo que puede suceder, y todo eso con una inversión que se ajuste a los recursos limitados con los que se cuenta.



Aspecto de la Sala en la celebración del Seminario

Como punto de partida, Hernández explicó algunas características del comportamiento humano. Por ejemplo, de acuerdo con Daniel Kahneman, premio Nobel de Economía en 2002, la forma de medir las pérdidas y las ganancias es asimétrica: si existe una pérdida, se magnifica y tiene mucho más peso que una ganancia. “Eso es fundamental en nuestra toma de decisiones y en las estrategias que se utilicen para cambiar el comportamiento hacia lo deseado”, indicó Hernández.

También se debe considerar la irracionalidad del ser humano: Richard H. Thaler, profesor de la Universidad de Chicago, destaca que se cometen errores recurrentemente porque el cerebro está educado para hacerlo de forma sistemática, con el objetivo de gastar menos energía. Este es un elemento que hay que considerar al momento de hacer experimentos y generar nuevos modelos de comprensión del comportamiento.

Otro asunto que no se puede dejar de lado es el de los sesgos que condicionan las conductas. Está el del tiempo: si la ganancia es a largo plazo, es mucho más difícil acometer la acción ahora. “En el Sistema de Alertas esto es algo muy importante, porque hay cosas que se deben hacer de inmediato, mientras que otras se pueden hacer a mediano y largo plazo. Si el funcionario que maneja el sistema no entiende esto, todo se va al garete”, añadió Hernández.

Está también el sesgo del *drag effect*, que se refiere al seguimiento de un líder y que influye en la toma de decisiones. En este aspecto, se debe considerar el rol que juegan las redes sociales en la construcción de nuevos liderazgos. A esto habría que sumar el sesgo del *framing* o marco, que hace referencia a las formas específicas en las que se ofrece una información. “Dependiendo de cómo se digan las cosas, la gente puede actuar de manera distinta”, indicó la investigadora.

Este punto, señaló, tiene especial relevancia para el Sistema de Alertas, pues se produce información que va dirigida a distintos actores: si el funcionario encuentra una alerta, debe comunicarla a un alto cargo, que a su vez debe tomar una decisión y transmitirla al departamento en el que se ha hallado esa alerta. “Es cierto que el big data es importante, pero la decisión final no recae en una máquina, sino en una persona que tiene sesgos, que no es racional siempre. Por eso, la forma de dar la información es vital”.

En este sentido, ofreció varios ejemplos para sustentar esta idea. Entre ellos, un estudio del Behavioural Insights Team (BIT) del año 2012, que demostró que con un mensaje de texto personalizado se lograron más pagos de impuestos que con mensajes impersonales.

También está el factor del dinero: en muchos casos, se deben pagar incentivos para lograr los cambios de conducta, pero no siempre funciona de la misma manera: “Hay que estudiar la mejor forma de hacerlo. En muchos casos se puede jugar con las utilidades de las ganancias y las pérdidas. El cómo y el quién da la información puede ser crucial para un cambio de comportamiento”.

Hernández también mencionó otro factor que puede influir en estos cambios y que también ha sido estudiado. Se trata de la justicia. Cuando se observa que algo no es justo, muchas personas se ven empujadas a actuar. Además, está el altruismo y la reciprocidad, que también condicionan el comportamiento. En el caso de la reciprocidad, Hernández mencionó que está la intrínseca, referida a los valores personales que se refuerzan con una acción; la extrínseca, que se refiere a una acción que se ejecuta con la motivación de que se recibirá algo a cambio en el futuro; o la indirecta, que tiene que ver con esos comportamientos que se llevan adelante por el bien común. “Si estas tres se calculan y se usan en el target adecuado, se pueden lograr muchas cosas”, señaló.

Todos estos elementos pueden utilizarse para generar cambios de conductas, apoyándose en el Sistema de Alertas. Indicó que, por ejemplo, se pueden hacer recordatorios cuando hay un número determinado de contratos cortos: “Muchas veces, las personas no reconocen que están actuando mal. De acuerdo con ese patrón, pueden dispararse unas alertas con mensajes amigables de advertencia. Puede ser un buen punto de partida”. A eso habría que agregar que las pautas deben ser fáciles y naturales para quienes usan el sistema.