

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 38, julio de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 07-11-2024
 Modificado: 20-05-2025
 Aceptado: 20-05-2025
 Publicación anticipada: 11-06-2025
 Publicado: 17-07-2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11477>
 Páginas: 44-62



Referencia: Pardo-Beneyto, G. y Abellán-López, M. Á. (2025). Políticas institucionales holísticas para luchar contra la corrupción: una propuesta analítica-integradora. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 38, 44-62. <https://doi.org/10.24965/gapp.11477>

Políticas institucionales holísticas para luchar contra la corrupción: una propuesta analítica-integradora

Holistic institutional policies to combat corruption: an analytical-integrative proposal

Pardo-Beneyto, Gonzalo

Universitat de València. Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Administración
 (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7142-1740>
 gonzalo.pardo@uv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor ayudante doctor en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Administración de la Universitat de València. Doctor en Derecho, UA. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, UMH. Autor de publicaciones e investigador en proyectos. Entre sus líneas de investigación actuales destacan la gestión pública, la gobernanza, la Administración local, la participación ciudadana y la innovación.

Abellán-López, María Ángeles

Universitat de València. Departamento de Sociología y Antropología Social (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6553-0227>
 maria.a.abellan@uv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Universidad en el Departamento de Sociología y Antropología Social e investigadora del Instituto Universitario de Creatividad e Innovaciones Educativas de la Universitat de València. Doctora en Derecho, premio extraordinario de doctorado por la Universidad de Alicante y licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Autora de publicaciones, investigadora en proyectos y miembro de comités y consejos editoriales. Entre sus líneas de investigación actuales destacan la gestión pública, la gobernanza, la participación ciudadana y la educación democrática.

RESUMEN

Objetivos: el objetivo principal del artículo es generar una propuesta integradora entre conceptos antagónicos como la corrupción y las políticas de gestión de la integridad. Se parte de cuatro modelos en función de sus factores explicativos sobre la corrupción (individuo, organización, institución y sociedad) y la gestión de la integridad (éticos, de apertura, disuasorios/empoderadores y de control). **Metodología:** la metodología cualitativa combina un enfoque teórico-normativo con la revisión de la literatura y sistematiza unas categorías clasificadorias. **Resultados:** a través de una taxonomía de elaboración propia, se diferencia entre instrumentos éticos, de apertura, disuasorios y de control para prevenir y combatir la corrupción pública y la relación con cada una de las teorías explicativas de la corrupción. **Conclusiones:** este trabajo resalta la necesidad de un enfoque comprensivo que combine tales instrumentos yendo más allá de la mera aplicación punitiva, para equilibrar la prevención y el castigo de los actos corruptos.

PALABRAS CLAVE

Corrupción; integridad; políticas públicas; instituciones.

ABSTRACT

Objectives: The main objective of this study is to generate an integrative proposal between antagonistic concepts such as corruption, integrity management, and its policies. The starting point considers four main models in terms of their explanatory factors on corruption (individual, organisation, institution, and society) and integrity management and its instruments (ethical, openness, deterrence/empowerment, and control). **Methodology:** The qualitative methodology combines a normative-theoretical approach with a literature review and provides systematisation of classificatory categories. **Results:** Through a taxonomy of our own elaboration, we differentiate between ethical, openness, dissuasive, and control instruments to prevent and combat public corruption, and the relationship with each of the explanatory theories of corruption. **Conclusions:** This study highlights the need for a comprehensive approach that combines such instruments beyond punitive enforcement to balance the prevention and punishment of corrupt acts.

KEYWORDS

Corruption; integrity; public policies; institutions.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MÉTODO. 3. MODELOS DEFINITORIOS DE CORRUPCIÓN. 3.1. MODELO CENTRADO EN EL INDIVIDUO. 3.2. MODELO BASADO EN LA ORGANIZACIÓN. 3.3. MODELO INSTITUCIONAL DEL ESTADO INEFICIENTE. 3.4. MODELO SISTÉMICO SOCIOCULTURAL. 4. INTERPRETANDO LAS RELACIONES ENTRE LAS TEORÍAS SOBRE LA CORRUPCIÓN. 5. LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL: DEFINICIÓN Y LA CONFORMACIÓN DE SISTEMAS. 6. DISCUSIÓN. CONEXIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD Y LA CORRUPCIÓN. 6.1. POLÍTICAS ÉTICAS APLICADAS A LA CORRUPCIÓN. 6.2. POLÍTICAS DE APERTURA APLICADAS A LA CORRUPCIÓN. 6.3. POLÍTICAS DISUASORIAS Y EMPODERADORAS APLICADAS A LA CORRUPCIÓN. 6.4. POLÍTICAS DE CONTROL APLICADAS A LA CORRUPCIÓN. 7. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La pretensión de este artículo es conformar una propuesta analítica integradora de dos conceptos que operan como dos caras de una misma moneda: la corrupción y la integridad (Huberts, 2014). La corrupción y la integridad se han convertido en un asunto clave para las diferentes disciplinas, y de forma destacada para la ciencia política y de la administración. Así, la relación entre ambos conceptos resulta de interés para entender el problema y su afectación social, ya que influye en el tipo de soluciones que implementar por los poderes públicos. Por esta razón, resulta apropiado establecer los vínculos teóricos que interconectan la corrupción con el modo en que lo afrontan las instituciones públicas. Como son dos conceptos interrelacionados, su primera dificultad reside en trazar la delimitación conceptual de cada uno de ellos. De hecho, puede constatarse la proliferación de perspectivas, enfoques y paradigmas que compiten de manera multidisciplinar por lograr un mayor alcance explicativo, lo que, en definitiva, entorpece la formación de un corpus teórico doctrinal para un avance integrado del campo de estudio y una lucha contra la corrupción efectiva (Lawton *et al.*, 2016).

Las políticas públicas de nueva generación, como las de integridad institucional, emergen como una respuesta en un entorno incierto e impredecible para hacer afrontar nuevos desafíos y cambios transformadores (Haddad *et al.*, 2022; Cairney *et al.*, 2019). Su interés estriba en el contenido de los valores y su conexión con la innovación política y la legitimidad (Abellán-López *et al.*, 2024). Es importante porque parece que estas políticas son desconocidas en algunos ámbitos de gobierno (Miranzo *et al.*, 2022).

El actual contexto demanda que las estrategias anticorrupción tradicionales, centradas en las malas conductas, vayan dando paso a otras que resalten también valores positivos y que se conocen como integridad

institucional. El desafío, pues, es identificar el necesario equilibrio entre el enfoque negativo (lucha contra la corrupción) y el positivo (integridad institucional) (Heywood *et al.*, 2017; Bhuiyan, 2022).

El concepto de integridad institucional supone un impulso por transformar el enfoque de la lucha contra la corrupción a otro basado en el compromiso de un servicio público donde el contexto, el liderazgo y la organización se guíen por altos estándares de desempeño y valores éticos compartidos (Pardo-Beneyto *et al.*, 2023). Así, no solo se refiere a la calidad moral de las acciones de las instituciones públicas y de sus funcionarios sino también a cómo se deciden e implementan las políticas públicas y la ejecución de los protocolos y procedimientos debidos (Huberts, 2018; Hoekstra *et al.*, 2022).

Llegados a este punto, la estructura del artículo es la siguiente. Tras esta introducción, este artículo define los diferentes modelos de corrupción para, seguidamente, exponer las medidas de aseguramiento de la integridad pública y sus relaciones con las definiciones de corrupción y, finalmente, unas conclusiones.

2. MÉTODO

El trabajo se enmarca en el paradigma interpretativista, partiendo de la idea de que el mundo social está construido de los significados que atribuimos las personas y un enfoque teórico-normativo.

Para llegar a estos resultados se ha seguido el siguiente procedimiento: se llevaron a cabo búsquedas en profundidad de bibliografía relevante en bases de datos como Scopus, las incluidas en la Web of Science y Dialnet. Estas se realizaron mediante la búsqueda de los siguientes términos: *corrupción pública, integridad institucional y sistemas de gestión de la integridad*. Se dio preferencia a trabajos publicados desde el año 2000. Asimismo, se complementaron con otra bibliografía relevante identificada en los trabajos obtenidos en la primera búsqueda y que fue detectada como capital por su citación en dichos trabajos.

La selección de bibliografía ha atendido a la relevancia, así como fuentes específicas reconocidas. Para ello, se ha valorado el impacto académico, la diversidad disciplinar y/o la actualidad de las aportaciones.

La construcción de los marcos conceptuales y analíticos utilizados se realizó mediante un análisis de marcos conceptuales (Jabareen, 2009). Para ello se extrajeron los conceptos de interés sobre la corrupción y sus teorías explicativas, así como los instrumentos específicos de gestión de la integridad. Además, se llevó a cabo una interconexión de conceptos y enfoques con el objetivo de generar un sistema que sirva para explicar las políticas públicas de integridad a través del significado del término corrupción y sus teorías explicativas (Von Bertalanffy, 1989).

Por último, el resultado se validó teóricamente a través de múltiples revisiones y ampliaciones de la literatura por parte de los autores y en la que participaron expertos externos que valoraron la robustez de la propuesta.

Por último, hay que destacar que esta investigación ha retomado el trabajo exploratorio de Pardo-Beneyto *et al.* (2023), donde demostraba la conformación de tres causas subyacentes de la corrupción, lo que ha enriquecido la literatura de estudio para robustecer el marco de análisis.

3. MODELOS DEFINITORIOS DE CORRUPCIÓN

La corrupción es uno de los fenómenos más antiguo de la historia del pensamiento político, que sigue vigente y afecta a todos los países con independencia de su desarrollo. Su estudio resulta de gran complejidad, ya que se trata de un concepto polisémico, con múltiples tradiciones teóricas, algunas contrapuestas (Villoria, 2014), y diversos factores que interactúan por causas múltiples y que se refuerzan mutuamente (Villoria y Jiménez, 2012; Hoekstra y Heres, 2016; Hoekstra y Kaptein, 2020).

Este fenómeno está presente tanto en el sector público como en el sector privado. La corrupción pública puede dividirse en diferentes subtipos como: a) corrupción social, definida como la que afecta a la cultura y sociedad de un país; b) corrupción política, como la desplegada por los órganos ejecutivos con carácter electivo y que se detecta tanto en las políticas públicas, la transgresión legislativa, la Administración y en la negociación con actores; c) corrupción administrativa, como la que se sitúa en la gestión pública y en la toma de decisiones de forma arbitraria o para desviar fondos al ámbito privado, y d) corrupción judicial, que es la que afecta a jueces y tribunales en el ejercicio de sus funciones, ya que estos tratan de favorecer a un actor privado por encima del ámbito público (Nieto, 1997). La corrupción puede ser, incluso, consciente o inconsciente en función de si el servidor público valora su comportamiento como ilícito reflexivamente (Capdeferro, 2020).

Si bien la corrupción del sector privado está ganando importancia con desarrollos recientes (Hess, 2023; Coelho Rodrigues y Barros, 2020; Nyberg, 2021; Castro *et al.*, 2020; Markscheffel y Plouffe, 2022), este artículo se centrará en el ámbito público. La investigación de la corrupción institucional ha realizado grandes avances, desarrollando nuevos enfoques distintivos respecto a la corrupción tradicional, tanto en sus modelos individualistas como estructurales, para alumbrar una concepción institucionalista (Thompson, 2018). Por esta razón, se necesita una definición de corrupción pública mínimamente consensuada por la comunidad científica y el denominador común minimalista se refiere a la desviación de fondos públicos hacia un interés particular o beneficio privado. El Banco Mundial define la corrupción como una actividad ilícita perpetrada para la ganancia personal por funcionarios públicos o privados (corporaciones) que abusan de su posición de poder o autoridad (Steinberg, 2001). Aceptando esta definición, debe considerarse que la corrupción se manifiesta en cada territorio con unas características singulares, por lo que puede incorporar también elementos de calidad institucional, valores y atributos socioculturales (Scott, 1972).

A continuación, se van a describir las principales teorías que permiten realizar una interpretación sobre la corrupción: la centrada en el individuo, en la organización, el Estado ineficiente y el modelo sistémico social-cultural.

3.1. Modelo centrado en el individuo

Este modelo aloja un grupo de teorías donde el individuo es el centro de la corrupción y este individualismo impregna la forma de concebir los problemas públicos, si bien entre ellas existen diferencias notables según caractericen su rasgo distintivo como la moralidad o el utilitarismo.

Históricamente, representa el modelo tradicional, tal y como puede rastrearse en las aportaciones de la filosofía política conectado con la virtud y el ejercicio del poder. La idea aristotélica de que el mejor gobernante es aquel que es buena persona es algo que con el tiempo se irá objetivizando y matizando (Menéndez Alzamora, 2007). El transcurso del tiempo hará evolucionar las ideas, pero la corrupción mantendrá siempre una imagen negativa como destructora de la civilización. Por ello, el reconocimiento de que gobernantes sin valores podían llevar a la destrucción de la humanidad (Engels, 2019) y la necesidad del componente moral en los que toman las decisiones (Neo *et al.*, 2023) suelen aparecer vinculadas.

Dicho esto, el individualismo de este modelo presenta problemas, ya que todas las ideologías, creencias y convicciones sobre la corrupción están sujetas a la percepción subjetiva (Heidenheimer, 2002). Por ello, tal percepción puede activar mecanismos indulgentes para tolerarla, por lo que estaríamos ante la corrupción blanca. Por su parte, la corrupción gris aparece ante situaciones de ambigüedad en los que el individuo no es capaz de definirla con claridad. Por último, la corrupción negra designa aquella que es condenada y sancionada públicamente porque existe consenso social. La fundamentación reside en el arraigo colectivo en una sociedad dada y, si bien toda sociedad cuenta con valores comunes, los individuos difieren en su forma de interiorizarlos, así como en el orden de prelación. Por ello, pueden existir ciertas características que expongan a ciertos colectivos a ser más proclives a la corrupción (Gatti *et al.*, 2003).

Dentro de este modelo, existen otras teorías utilitaristas basadas en el interés individual y la maximización de beneficios (Elster, 2007). En este caso, la racionalidad del actor es maximizar la utilidad del comportamiento corrupto y buena parte de la literatura actual la dedica a este tipo de explicaciones (Heywood, 2015), entre las que figura la dinámica agente-principal. Partiendo del problema de información asimétrica de la ciudadanía, que deposita la confianza de la gestión en manos de los políticos, desarrolla la idea del mercado de la corrupción en los que se producen intercambios de favores (Della Porta y Vannucci, 2007, 2012; Johnsen, 2012). Pese a ser una teoría muy extendida, hay autores que abogan por explicar la corrupción como un problema de acción colectiva y que, ante un escenario de corrupción generalizada, puede estar bien vista como una manera de enriquecerse de forma ilícita (Meza y Pérez-Chiqués, 2024; Persson *et al.*, 2013). Aunque puede parecer contradictorio, para Marquette y Peiffer (2015) son enfoques complementarios, en tanto en cuanto siempre dependerá de la capacidad de los individuos para resistir la corrupción y percibirla como un hecho nocivo. En consecuencia, resulta paradójico que se tomen decisiones individualmente provechosas pero nefastas para las instituciones y los recursos públicos (Hardin, 1968). Por tanto, estas teorías racionales no consideran las limitaciones del ser humano ni la existencia de otros valores más allá del propio interés, por lo que su capacidad explicativa resulta menguada e incompleta (Loyens *et al.*, 2023; Simon, 1997; Weick, 1995).

La construcción de significado sobre la corrupción puede tener también una raíz de tipo relacional (Meza y Pérez-Chiqués, 2024), que opera mediante intercambios en una estructura informal, coadyuvado por los valores presentes y los marcos de sentido compartidos (Bacchi, 1999; Berger y Luckmann, 1966; Della Porta y Vannucci, 2007, 1997).

En consecuencia, el líder en la organización tiene un papel importante, ya sea definiendo los instrumentos o guiándola hacia comportamientos éticos o corruptos. El pseudoliderazgo es una versión degradada el liderazgo auténtico, donde aquel describe un liderazgo que conculta los principios básicos, vulnera intencionalmente el interés colectivo y desvía recursos para beneficio privado (Abellán-López y Pardo-Beneyto, 2021; Avolio y Gardner, 2005).

3.2. Modelo basado en la organización

Las organizaciones en las que se gesta la corrupción necesitan instrumentos y arreglos institucionales para evitarla, por lo que se han desarrollado teorías explicativas sobre la falta de tales instrumentos formales (Kaptein, 2015). La literatura admite que las organizaciones representan un ámbito donde es susceptible crear estructuras paralelas. Della Porta (2001) caracterizó las tramas de corrupción en Italia a través de las figuras del *boss* y el *cajero de partido*. El primero se encarga de liderar las instituciones para desviar recursos públicos al ámbito privado, mientras que el segundo dirige la recaudación de los sobornos. De una manera similar, Coelho Rodrigues y Barros (2020) definen la corrupción en su relación con el poder y con la capacidad que tienen los líderes de la organización en el control de las redes organizativas internas y externas. En síntesis, el factor cultural resulta clave para que los individuos de una organización informal corrupta no delaten a sus compañeros o para que actos de corrupción sean entendidos como social o moralmente aceptables por los empleados. Por ende, la importancia del clima ético de la organización se presenta como determinante en el comportamiento individual (Gorsira *et al.*, 2018; Weiβmüller y Zuber, 2023). Las organizaciones socializan a los individuos en un entorno diferenciado de la sociedad, lo que les permite aprender pautas moralmente reprochables e, incluso, racionalizarlas (Arellano Gault, 2017).

Meza y Pérez-Chiqués (2024) han elaborado una propuesta de marco de la corrupción en el ámbito organizativo cuyas cuatro dimensiones principales condicionantes son: a) redes informales en la que actores colaboran para beneficiarse del fenómeno ilícito; b) mecanismos organizacionales que promueven la corrupción; c) opacidad para detectar los comportamientos indeseados, y d) contrapesos débiles que permiten la concentración de poder.

Como las organizaciones no están desconectadas de su entorno ni del devenir histórico, suelen sedimentarse en tradiciones administrativas cuyos valores perviven en los sistemas administrativos. En este sentido, algunos autores subrayan que contar con un sistema de carrera basado en el mérito, la capacidad y la seguridad en el puesto, junto con un derecho administrativo separado de la ley común que ayuda a evitar los casos de corrupción (Heady, 1995; OCDE, 2008). Así, instrumentos weberianos como, por ejemplo, el mérito y la capacidad y la inamovilidad de los funcionarios son beneficiosos para evitar la corrupción (Evans y Rauch, 1999; Miller, 2000). Sin embargo, parte de la literatura ha destacado las rigideces del modelo (Pierre, 2011), los fallos en los controles, la necesidad de connivencia para seguir creciendo en la carrera profesional (Dahlstrom y Lapuente, 2018) o la falta de profesionalización funcional y directivo (Ramió, 2015).

3.3. Modelo institucional del Estado ineficiente

Este modelo aglutina teorías relativas a las instituciones y sus déficits para combatir la corrupción, ya que pueden afectar al propio proceso de institucionalización. Por ello, diversos estudios se han centrado en los entramados y relaciones institucionales para cuestionar los problemas de monopolio en la toma de decisiones y los niveles de discrecionalidad. Los controles ineficaces y los deficientes instrumentos de rendición de cuentas abonan a la corrupción del propio sistema al no estar correctamente construido (Klitgaard, 1988). En una línea similar, Philip (1997) señala que cualquier arreglo institucional está enmarcado dentro de un orden político-institucional donde los individuos son los encargados de configurar los criterios y las medidas concretas que, en última instancia, generan interpretaciones normativas proclives (o no) a los actos corruptos.

Asimismo, algunos enfoques macro apuntan a la inoperancia del Estado que da lugar a su uso pernicioso para enriquecimiento particular. En este sentido, Acemoglu y Robinson (2014) sostienen que el propio

Estado puede convertirse en un instrumento contrario al bien común, ya que a través de la captura de instituciones extractivas solo beneficiaría a ciertas oligarquías. Visto así, la corrupción se presenta como una consecuencia de un fallido sistema institucional, en el que las clases dirigentes se enriquecen a través de las instituciones públicas, mediatisadas por los gobiernos en la sombra (Deep State) para controlar la acción ejecutiva (Rubí Casals *et al.*, 2022). De hecho, obras clásicas, como la de Scott (1972), ya señalaban la influencia de los grupos de interés, los lazos familiares o comunitarios como elementos que considerar cuando se quiere luchar contra la corrupción.

Este planteamiento teórico revela que cuando el Estado falla, aparecen los estados de corrupción generalizada y los comportamientos individuales invalidan los esfuerzos institucionales por enfrentar la corrupción (Persson *et al.*, 2013). En otras palabras, cuando la corrupción impregna la toma de decisiones y alcanza el núcleo estatal, se favorece un estado de impunidad generalizada (Meza y Pérez-Chiqués, 2024; Philp, 1997).

3.4. Modelo sistémico sociocultural

El cuarto grupo de teorías en torno a la corrupción brindan explicaciones de carácter cultural y socio-político. En este punto, resulta apropiado referirse a Weber (2012), ya que en su obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* caracterizó la relación entre la ética protestante y la emergencia del mercado y el Estado moderno. El argumento weberiano presentaba cómo las ideas pueden ser determinantes de la acción, ya que ellas actúan como guardagujas, como vías electivas por las que discurren los intereses terrenales. De esta forma, los protestantes pensaban que el éxito y la riqueza eran la prueba irrefutable de la salvación, lo que proporcionaba un aliciente para perseverar y, sobre todo, justificar y experimentar un mundo con sentido. La conexión que estableció Max Weber entre la influencia de elementos culturales y las acciones humanas arrojan luz para captar de manera afinada cómo una cultura hegemónica que no perciba el comportamiento corrupto como nocivo puede fomentar un clima social contrario al interés colectivo.

El modelo sociocultural aglutina teorías exitosas en las ciencias sociales, como la del capital social o de la modernización, que se expondrán seguidamente con más detalle.

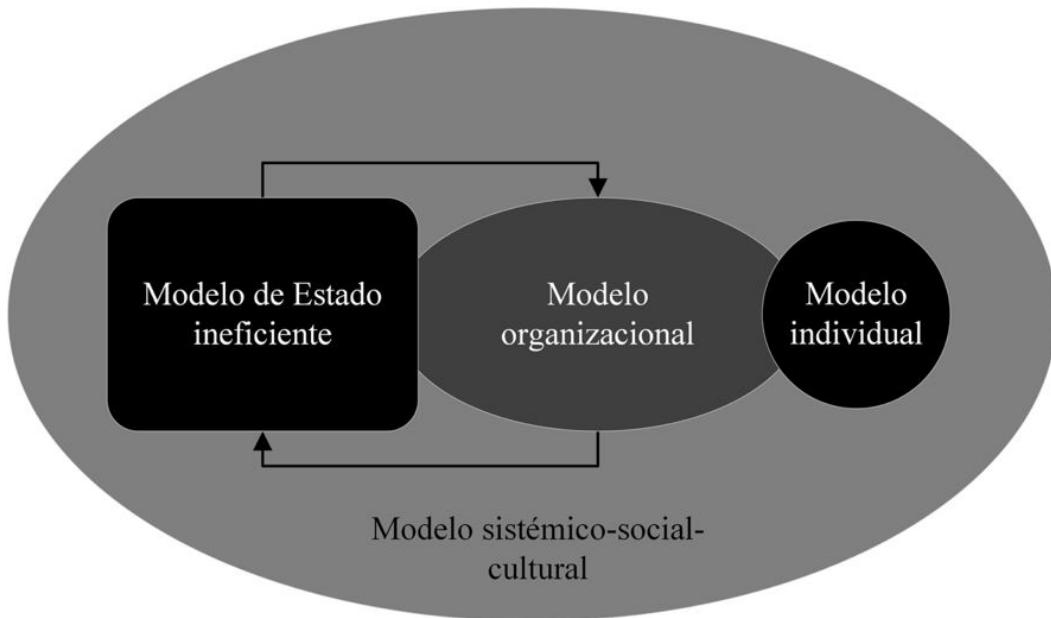
Respecto a la teoría del capital social, Putnam (2011) la formuló en términos de un recurso intangible que fortalece los lazos de confianza y de cooperación entre individuos y comunidades. De hecho, es precisamente el capital social uno de los elementos institucionales y estructurales de una determinada sociedad o comunidad, la que influye en la capacidad de los actores para responder a una crisis (de corrupción, de legitimidad o medioambiental). Una aportación clave de esta teoría es que la confianza en las instituciones depende de las redes de confianza entre individuos y la falta de capital social propicia prácticas corruptas que benefician a ciertos grupos (De Sousa, 2008; Megias *et al.*, 2024). La idea básica es que la corrupción como fenómeno social forma parte del entorno y, en consecuencia, influye en el comportamiento individual, a través de dinámicas agente-principal o de acción colectiva.

Una segunda teoría célebre de este grupo es la teoría de la modernización. Básicamente, el concepto de *modernización* se popularizó en la década de 1950 en USA, para referirse a las consecuencias políticas y sociales generadas por el crecimiento económico de países en vías de desarrollo y otros recién descolonizados tras la II Guerra Mundial (Lipset, 1959; Rostow, 1961). La idea motriz daba por supuesto que el desarrollo económico de estos países seguiría el mismo camino de desarrollo que un siglo antes habían transitado países europeos. Su hilo conductor asumía que los países premodernos experimentarían cambios normativos en sus subsistemas políticos, sociales y económicos, siguiendo las pautas occidentales de desarrollo. Ciertamente, esta teoría fue rechazada por unidireccional, determinista y etnocéntrica. Sin embargo, el concepto de modernización sigue gozando de buena salud, de manera que cuando un país tiene un crecimiento económico positivo, su sociedad comienza a preocuparse por la corrupción. Esta idea guarda una estrecha conexión con el cambio de valores propuesto por Inglehart (1977) en su obra seminal *La revolución silenciosa*. En este sentido, el crecimiento económico favorece que las preocupaciones sociales se enfoquen hacia cuestiones de valores posmateriales, en detrimento de los materiales. Enmarcada así, la lucha contra la corrupción y la valoración positiva de la ética en la acción de gobierno deviene una consecuencia de la asunción de los valores postmaterialistas en una cultura determinada (Inglehart y Welzel, 2006). En síntesis, la corrupción está influenciada por valores sociales, la cultura organizativa y el entorno y para combatirla es necesario evolucionar institucionalmente y reducir la conexión entre política e intereses individuales, teniendo presente que la cultura y el sistema juegan un papel clave en su conformación (Misangyi *et al.*, 2015; Collins *et al.*, 2009).

4. INTERPRETANDO LAS RELACIONES ENTRE LAS TEORÍAS SOBRE LA CORRUPCIÓN

La figura 1 muestra las conexiones de los cuatro modelos propuestos para explicar la corrupción, por lo que no pueden considerarse tipologías cerradas, ya que existen vasos comunicantes entre este tipo de teorías.

FIGURA 1. RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS TIPOS DE TEORÍAS SOBRE LA CORRUPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

Las teorías del modelo individual tienen un carácter micro y enfatizan el comportamiento personal, si bien la conducta no puede abstraerse del entorno organizacional, institucional, sociopolítico y cultural del que forma parte. Todo individuo se comporta en función de sus valores éticos, pero también del posible cálculo para la mejora de la utilidad en entornos concretos. La toma de decisiones no se centra exclusivamente en los aspectos individuales, sino que el propio entorno genera insumos provocando la evolución del resto del sistema. En este punto, conviene precisar que el sistema no solo incluye instituciones, sino también interacciones y valores organizacionales. Los líderes juegan un papel clave, ya que su visión y gestión puede fomentar tramas corruptas, generalizar la corrupción y pervertir el orden institucional. De este modo, el individuo se convierte en el centro de la acción corruptiva, si bien los aspectos organizativos, institucionales y socioculturales pueden influir en el cambio de valores o en que los costes de oportunidad sean mucho más bajos. Los factores meso y macro pueden influir en la conducta individual, modificando valores y oportunidades para la corrupción (Weiβmüller y Zuber, 2023).

De esta manera, la cultura organizacional juega un papel relevante en modelar comportamientos, ya que sin controles ni contrapesos se favorece la emergencia de estructuras informales que socavan el capital organizativo. Todo ello provoca situaciones que asfixian las normas, estructuras y procesos, originando un fallo sistemático generalizado. Las percepciones del *policy maker* y la implementación de instrumentos estatales pueden crear un vacío ético que fomente la corrupción convirtiendo la arena pública en un *locus* para el delito.

A nivel macro, la acción de los individuos, las organizaciones y el Estado en un entorno social dibuja los valores compartidos y los comportamientos deseables. En sociedades donde hay corrupción generalizada e instituciones extractivistas, la retroalimentación del sistema es negativa en tanto en cuanto no puede darse un avance de los valores a materialistas a otros que son posmaterialistas. Al no existir capital social, no hay una confianza en las instituciones que actúe como argamasa, lo que acaba provocando comportamientos corruptos como un fenómeno de acción colectiva. Las organizaciones se convierten en actores colectivos que, en la mayoría de los casos, van a reproducir comportamientos corruptos, ya que no cuentan ni con una

cultura basada en la integridad ni con instrumentos para instituirla. De este modo, el Estado al no implementar herramientas efectivas contra la corrupción, crea el caldo de cultivo para un debilitamiento de las instituciones y los valores que las apuntalan.

Estas visiones no solo se fijan en el ámbito individual, sino que alcanza otras explicaciones más complejas y sutiles (Rodríguez Puerta, 2023). En síntesis, la fortaleza explicativa de las interconexiones de estos modelos reside en que admite un análisis holístico de la corrupción, lo que favorece la generación de medidas preventivas y punitivas adaptadas a las necesidades determinadas de cada sociedad.

5. LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL: DEFINICIÓN Y LA CONFORMACIÓN DE SISTEMAS

La integridad institucional puede ser definida como «la alineación coherente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para defender y dar prioridad al interés público por encima de los intereses privados dentro del sector público» (OCDE, 2020, p. 17). En este sentido, el concepto de *integridad* se alinea con aquello considerado bueno y malo en una sociedad dada y que obliga a las instituciones, la sociedad y los individuos a buscar el interés general (Arellano-Gault y Lepore, 2011; Bhuiyan, 2022; March y Olsen, 1983; Villoria, 2021). Al final, tales políticas se alinean con la buena administración, que puede ser definida como un ejercicio adecuado, objetivo, eficiente, eficaz y económico de la Administración pública para preservar la igualdad ante la ley de la ciudadanía (Ponce, 2018).

La integridad institucional se gestiona mediante sistemas compuestos por políticas, prácticas e instituciones (Six y Lawton, 2013). Las medidas anticorrupción forman un sistema formal de control interconectado para prevenir, medir, controlar y sancionar la corrupción y se dividen en *high road* (basadas en valores) y *low road* (institucionales) (Huberts, 2014; Rohr, 1988). Las primeras dependen del comportamiento individual, mientras que las segundas actúan de forma indirecta mediante incentivos y sanciones. Aunque son enfoques distintos, en realidad están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, creando un marco integral para la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la integridad en las organizaciones (Perlman *et al.*, 2023).

En todo caso, la configuración de instrumentos *high road* y *low road* se construye de manera gradual y, tras una atenta mirada en perspectiva histórica, se constata que los organismos internacionales y la literatura especializada ha creado un corpus conceptual: sistemas organizativos de la integridad, marcos de gestión de la integridad, infraestructuras éticas, marco de gestión plural de la ética, modelo de programa ético, sistema de integridad nacional o sistema local de la integridad. Si bien cada concepto pone el foco en una serie de medidas o el lugar en el que se implementan, comparten elementos comunes (Huberts *et al.*, 2008; Maesschalck *et al.*, 2024; Pope, 2000).

Las tentativas por operacionalizar los sistemas de integridad han sido numerosas, siendo destacables algunos estudios que se mencionan a continuación. El estudio de Pope (2000) abordaba los sistemas nacionales de integridad como pilares institucionales del Estado: poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial o los medios de comunicación. En el caso de fallo de uno estos pilares, la corrupción puede provocar una transmutación del sistema. Desde una perspectiva local, autores como Huberts *et al.* (2008) definieron los sistemas de integridad local como una adaptación de la idea de Pope en la que se necesita una estrecha cooperación entre los agentes de un entorno de gobernanza.

Por su lado, Kaptein (2015) determinó que el alcance, la composición y la secuencia de los programas éticos es esencial para conformar una buena política anticorrupción en toda organización. Para Jiménez Asensio (2017), se necesita construir un sistema de gobernanza ética en el que se diseñe una política de integridad y un modelo institucional que contenga infraestructuras éticas para el cambio cultural y organizativo.

Desde una perspectiva jurídica, hay autores que denominan estos sistemas como de *public compliance*. Este concepto trata de trasladar la metodología propia de las empresas privadas al ámbito público. Sin embargo, el ámbito público es distinto al privado, ya que muchas de las medidas vienen reconocidas por las normas sin mediar un incentivo claro como pasa con las empresas. Hay autores que entienden que la *public compliance* puede no ser un término válido, ya que la Administración pública ha de regir su comportamiento por la legalidad y los deberes que comporta (Bacigalupo, 2021; Nieto Martín y García Moreno, 2019).

Asimismo, la aportación de Hoekstra *et al.* (2022) identificó determinados elementos de los sistemas de gestión de la integridad como: a) los recursos; b) la vigilancia y debate; c) la definición operativa de integridad; d) el liderazgo ético; e) la coherencia interna, el rigor y la medición de las medidas; f) la coherencia interna, las estructuras, y g) la reflexión crítica. Por su parte, Meza y Pérez-Chiqués (2024) sostienen la necesidad de medidas que combinen el enfoque *top-down* con el enfoque *bottom-up*, con carácter interno

o externo. Otras propuestas enfatizan la distinción entre políticas de integridad y transparencia y teorizan sobre sus diferentes estadios de convergencia (Cruz-Rubio, 2025) o la conveniencia de pactos de integridad como sistemas validados por la participación ciudadana y civil (Gimeno Feliú, 2017). Tales propuestas destacan por ir más allá de los instrumentos éticos para confeccionar marcos de acción con instituciones efectivas de prevención y control (Campos Acuña, 2022). Ahora bien, una caracterización más compleja de los instrumentos de gestión de la integridad es la de Aldeguer-Cerdá *et al.* (2020), que formularon una tipología basada en la clasificación de políticas públicas de Lowi (1972) adaptando su contenido sustantivo y formal al terreno de la integridad. Las cuatro políticas públicas de integridad son las políticas éticas, políticas de apertura, políticas de control y políticas disuasorias. Estas se basan en si la coerción es directa o indirecta y si esta recae sobre el individuo o la institución en su conjunto.

En primer lugar, las *políticas éticas* son de carácter individual y se aplican de manera voluntaria y pasiva, sin coerción alguna. Como ejemplo de este tipo de políticas, se puede identificar la aplicación de códigos éticos mediante actividades formativas, educativas y de sensibilización. En segundo lugar, las *políticas de apertura institucional* ponen el énfasis en la publicidad activa y el acceso a la información pública. En este caso, la coerción se ejerce de forma difusa y el peso de la actividad recae sobre las instituciones y no sobre los individuos, lo que conecta con la idea de gobierno abierto impulsado por el Gobierno de Obama (Executive Office of the President, 2009). En tercer lugar, las *políticas disuasorias/empoderadoras* se centran en el individuo, pero, a diferencia de las políticas éticas, estos son castigados de forma directa. En este caso, la coerción se desarrolla mediante sanciones, premios y evaluación del desempeño. En cuarto y último lugar, las *políticas de control* se ejercen sobre la institución de forma activa y a través de instrumentos como el control interno y externo articulado a través de la fiscalización y la supervisión. La tabla 1 sistematiza el conjunto de instrumentos político-administrativos para la gestión de la integridad por cada una de las cuatro políticas expresadas a modo de ejemplo.

TABLA 1. EJEMPLOS DE MEDIDAS PARA CADA UNA DE LAS CATEGORÍAS PROPUESTAS

Políticas éticas
<ul style="list-style-type: none"> • Código ético: documento que incluye los principios y valores que guían la conducta esperada de un miembro de una organización. • Código deontológico: documento que define los principios y valores específicos de una profesión concreta. • Infraestructuras éticas (códigos): órganos que han de vigilar el cumplimiento de los códigos éticos. • Formación de servidores públicos: programas de formación y sensibilización para empleados públicos y cargos electos. • Regulación de regalos: normas que determinan y limitan los obsequios y presentes dirigidos a servidores públicos.
Políticas de apertura
<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad activa: obligación de las Administraciones a publicar información relevante. • Derecho a la información pública: derecho de la ciudadanía a demandar información a la Administración y que su petición sea atendida. • Big data y open data: uso de tecnologías de la información y la comunicación para la presentación de datos públicos a través de formatos abiertos, de forma masiva y con posibilidad de reutilización. • Agenda accesible de cargos electos: publicación de las actividades y reuniones de los responsables públicos. • Cuentas abiertas: publicación de los movimientos bancarios de las instituciones públicas periódicamente. • Registro de grupos de interés: listado en el que los grupos de interés se inscriben para obtener el acceso a los responsables públicos. • Participación: intervención de la ciudadanía durante el ciclo de políticas públicas. • Buzón de denuncias antifraude: instrumento de comunicación interno o externo que sirve para dar parte de posibles comportamientos corruptos.
Políticas disuasorias/empoderadoras
<ul style="list-style-type: none"> • Código disciplinario: instrumento basado en la legislación administrativa que sirve para castigar a los empleados públicos ante cualquier mala praxis. • Evaluaciones a empleados: incentivos monetarios y/o otros incentivos: uso del instrumento de evaluación del desempeño para primar el comportamiento ético de los miembros de la organización. Estos pueden ser remunerados con dinero o incentivos como días de vacaciones, permisos retribuidos, condiciones beneficiosas, materiales...

Políticas de control

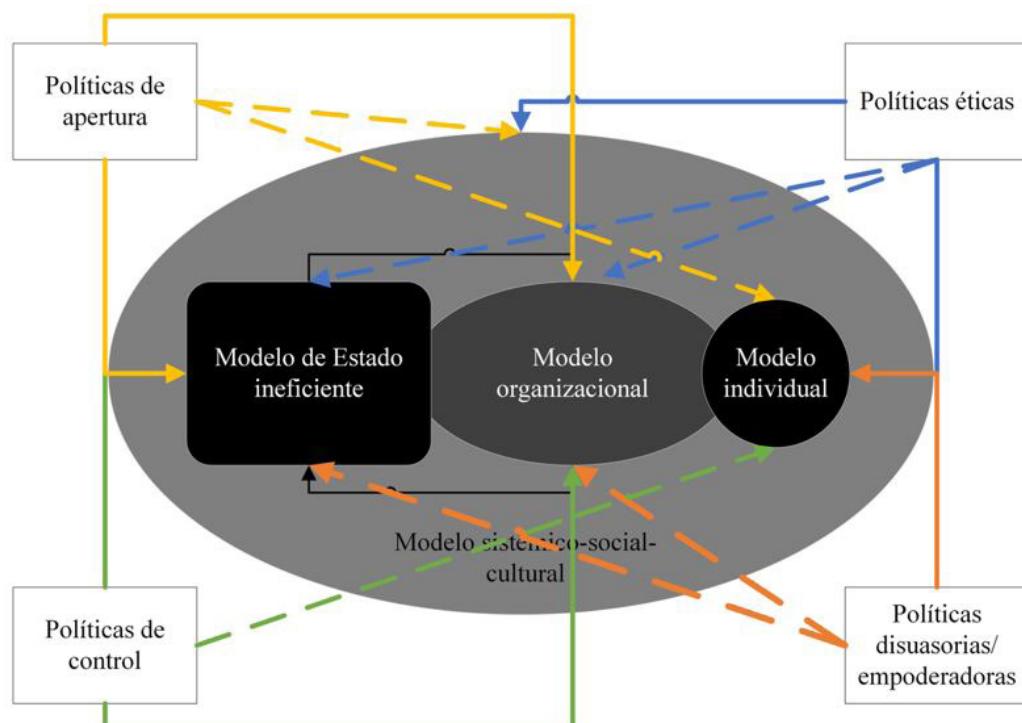
- Test de conflicto de interés: herramienta para comprobar si existe incompatibilidad entre intereses personales y la acción de la Administración pública.
- Rendición de cuentas interna: mecanismos de control contable y legal presentes en el interior de la institución.
- Rendición de cuentas externa: procedimientos de control contable, legal, administrativo que se generan por instituciones externas a la organización.
- Encuesta de clima ético: instrumento de recogida de datos en el que se mide la percepción de los empleados públicos sobre la situación de la ética e integridad en la institución.
- Medición de la calidad: uso de instrumentos propios de la calidad aplicados a la medición de la ética en la prestación de servicios públicos.
- Auditoría: revisión mediante procedimientos basados en la aleatoriedad del buen uso de fondos públicos y la aplicación del derecho administrativo.
- Controles algorítmicos: uso de los algoritmos para la detección de alguna actividad corrupta.
- Controles ciudadanos: mecanismos para implicar a la ciudadanía en el control de las instituciones públicas.
- Banderas rojas: fijación de indicadores para detectar prácticas corruptas o de lucha contra la corrupción.
- Mapa de gestión de riesgos: identificación de riesgos de corrupción y definición de estrategias para su eliminación.

Fuente: elaboración propia.

6. DISCUSIÓN. CONEXIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD Y LA CORRUPCIÓN

Partiendo de los dos epígrafes anteriores, la corrupción y la integridad son dos fenómenos entrelazados. La corrupción es un hecho no deseado que surge de la desviación del interés general de los individuos, las organizaciones, las instituciones y las sociedades (Steinberg, 2001). Sin embargo, la integridad es la forma en la que se busca atajar este fenómeno a través de medidas centradas en la ética, la apertura, la disuasión o el empoderamiento o el control (OCDE, 2020; Aldeguer-Cerdá *et al.*, 2020). La forma en la que se percibe la integridad, en consecuencia, va más allá de la clásica dicotomía *low road* y *high road* (Huberts, 2014; Rohr, 1988).

FIGURA 2. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS DE INTEGRIDAD



Fuente: elaboración propia.

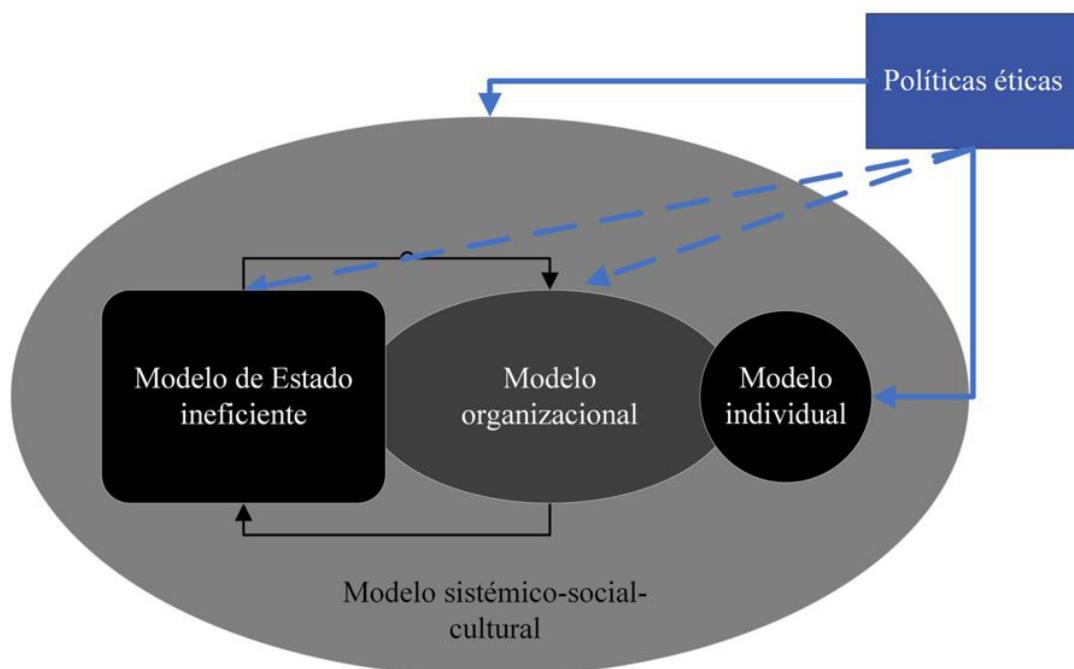
La figura 2 representa gráficamente las relaciones entre los diferentes modelos de la corrupción y de políticas de integridad. Las flechas conectan cada uno de los tipos de políticas de integridad y señalan sobre que grandes tipos de causas sobre la corrupción actúan, lo que evidencia la necesidad de combinar diferentes medidas (Klitgaard, 1988; Perlman *et al.*, 2023; Six y Lawton, 2013). Cabe destacar que se distingue en función de si esos efectos son directos (línea continua) o indirectos (línea discontinua). A continuación, se profundizará en cada una de estas políticas atendiendo a su impacto en los modelos de corrupción desarrollados.

6.1. Políticas éticas aplicadas a la corrupción

Este tipo de políticas se relaciona con factores como la virtud y la moralidad, por lo que guarda una conexión directa con el modelo individual (véase figura 3). Fundamentalmente, se debe a que la moralidad o la idea de que es bueno o malo, deseable o indeseable socialmente, puede evolucionar o cambiar con la implementación de códigos éticos o el uso de cursos de formación o sensibilización (Kaptein, 2015; Neo *et al.*, 2023).

Los valores definen la forma en la que se percibe el fenómeno de la corrupción pudiendo variar positiva o negativamente la tolerancia moral del individuo ante este fenómeno e, incluso, hacer consciente algunos comportamientos poco éticos (Capdeferro, 2020; Heidenheimer, 2002). Con este tipo de medidas se pretende impactar en los directivos que dirigen una organización para que ejerzan un liderazgo transformador y superen cualquier tentación de pseudoliderazgo (Abellán-López y Pardo-Beneyto, 2021; Avolio y Gardner, 2005).

FIGURA 3. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS ÉTICAS



Fuente: elaboración propia.

Las medidas formativas pueden dirigirse a la sociedad en su conjunto mediante actividades divulgativas y de sensibilización cuyo principal objetivo consiste en modificar la cultura promocionando valores y prácticas deseables. De esta forma, se genera el capital social necesario para cambiar la sociedad y modificar marcos cognitivos a nivel macro. Incluso, estos pueden afectar directamente a la forma en la que se den las relaciones entre individuos y su visión sobre lo que es deseable o no a nivel sociocultural (Huberts *et al.*, 2008; Kaptein, 2015; Meza y Pérez-Chiqués, 2024; Persson *et al.*, 2013; Putnam, 2011).

Tales políticas ejercen efectos indirectos sobre la organización y las instituciones, de modo que la acumulación de los cambios en los valores impacta en la cultura organizaciones y en el clima ético (Gorsira *et al.*,

2018; Weiβmüller y Zuber, 2023). Esto se explica por la mejora moral que afecta tanto a la dirección de las organizaciones como a la efectividad de los arreglos institucionales, que se materializa en una mejor diligencia y mayor motivación a la innovación institucional (Hoekstra *et al.*, 2022; Klitgaard, 1988; Six y Lawton, 2013).

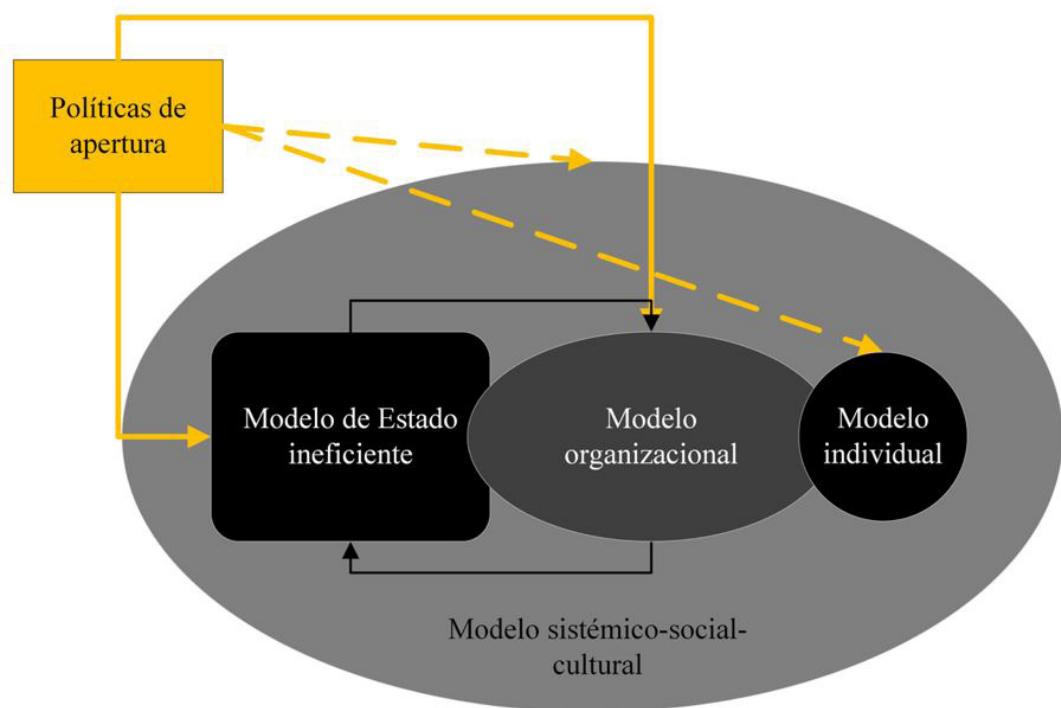
6.2. Políticas de apertura aplicadas a la corrupción

Las políticas de apertura (véase figura 4) pretenden reducir la opacidad institucional, por lo que pivotan sobre instrumentos de publicidad activa y acceso a la información pública abriendo espacios de participación y colaboración ciudadana. La apertura a la ciudadanía entraña mayor visibilidad pública de la organización, lo que dificulta la formación de estructuras corruptas. La transparencia y el gobierno abierto rompe el monopolio de la toma de decisiones, generando una presión social que afecta a las cúpulas institucionales (Della Porta, 2001; Della Porta y Vannucci, 2012; Klitgaard, 1988; Thaler y Sunstein, 2009).

Así, instrumentos como la publicación de agendas institucionales y las cuentas abiertas facilitan detectar la connivencia entre actores y un mal uso de los recursos organizativos (Coelho Rodrigues y Barros, 2020; Della Porta, 2001). Otros, como la publicidad activa, el acceso a los registros de grupos de interés y los buzones de denuncias antifraude refuerzan indirectamente la rendición de cuentas y mejoran el control ciudadano de los políticos (Della Porta y Vannucci, 2012).

La apertura incide sobre los mecanismos organizacionales que pueden propiciar la corrupción, así como la opacidad y la falta de contrapesos entre órganos administrativos, ya que su aplicación es transformativa a nivel de procedimientos y cultura organizativa (Meza y Pérez-Chiqués, 2024). De hecho, la habilitación de tales instrumentos articula un control ante cualquier tipo de relación asimétrica y evita la aparición de dinámicas agente-principal (Della Porta y Vannucci, 2007; 1997).

FIGURA 4. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS DE APERTURA



Fuente: elaboración propia.

Las políticas de apertura, además, modifican el orden político-institucional en tanto en cuanto la publicación de los actos administrativos sirve para que la ciudadanía controle la acción institucional. En consecuencia, funcionan bien como mecanismos indirectos de control, siempre y cuando el contenido sustantivo sea publicado (Philp, 1997).

Además, la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones o la publicación de diferente información es útil para desenmascarar gobiernos en la sombra y dinámicas en las que los Estados son utilizados para el extractivismo (Acemoglu y Robinson, 2014; Rubí Casals *et al.*, 2022).

En definitiva, estas políticas pueden sensibilizar a la sociedad sobre la corrupción, fomentando acciones para reformar instituciones y cambiar actitudes en contextos de corrupción generalizada (Meza y Pérez-Chiqués, 2024).

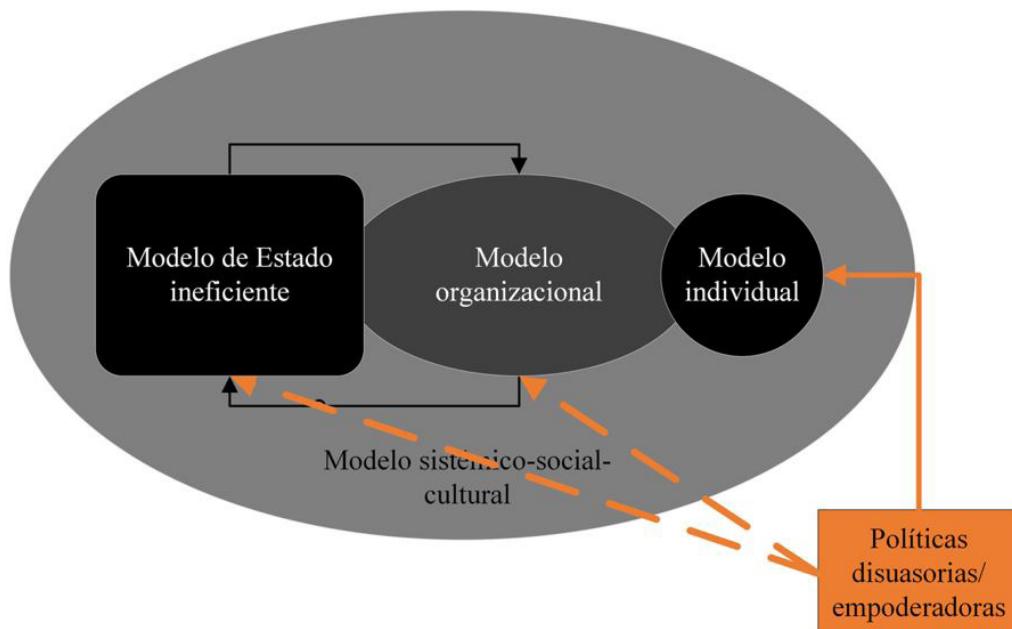
6.3. Políticas disuasorias y empoderadoras aplicadas a la corrupción

Según el modelo propuesto (véase figura 5), este tipo de políticas recae sobre los individuos para instaurar incentivos y sanciones que modifiquen los costes y beneficios percibidos por los agentes, reforzando comportamientos íntegros (Heywood, 2015; Della Porta y Vannucci, 2007). Los códigos disciplinarios y la medición del desempeño son utilizados para evitar conductas egoístas y castigos. Así, tales códigos pueden interpretarse en una dinámica agente-principal cuyo objetivo es que el primero se comporte lo más acorde posible con los deseos del segundo. En cuanto a la corrupción desde una perspectiva de la acción colectiva, estas medidas persiguen la construcción de un muro de contención para resistir tentaciones, ya que, bien diseñados, pueden generar incentivos que sean superiores a los de la corrupción (Della Porta y Vannucci, 2007; 2012; Meza y Pérez-Chiqués, 2024; Persson *et al.*, 2013). Pese a no tener un carácter penal, sí han de ser tenidas en cuenta, en el ámbito de lo disuasorio, con un marcado talante castigador (Jareño, 2018).

Este tipo de propuestas son de las más tradicionales en el ámbito continental y es que se basan en la coerción individual (Kaptein, 2015). El uso de medidas claras y sanciones proporcionales junto al uso de incentivos son eficaces para maximizar comportamientos íntegros (Kaptein, 2015; Heywood, 2015). Estos, de forma acumulativa, pueden transformar el comportamiento, los significados y el clima organizacional (Weiβmüller y Zuber, 2023). De manera análoga, coadyuvan a reforzar los arreglos institucionales, al generar procedimientos y órganos reglados encargados de evaluar el comportamiento del individuo.

En definitiva, contar con este tipo de mecanismos impide que los gobernantes manipulen las instituciones en su beneficio y articulan instrumentos para la prevención de la impunidad y la arbitrariedad, lo que evita la corrupción generalizada y la captura de las instituciones estatales. Sin duda, contar con unos salarios dignos para los empleados públicos contribuye a evitar cualquier tipo de desviación en el ejercicio del poder (Acemoglu y Robinson, 2014; Villeneuve *et al.*, 2020).

FIGURA 5. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS DISUASORIAS/EMPODERADORAS



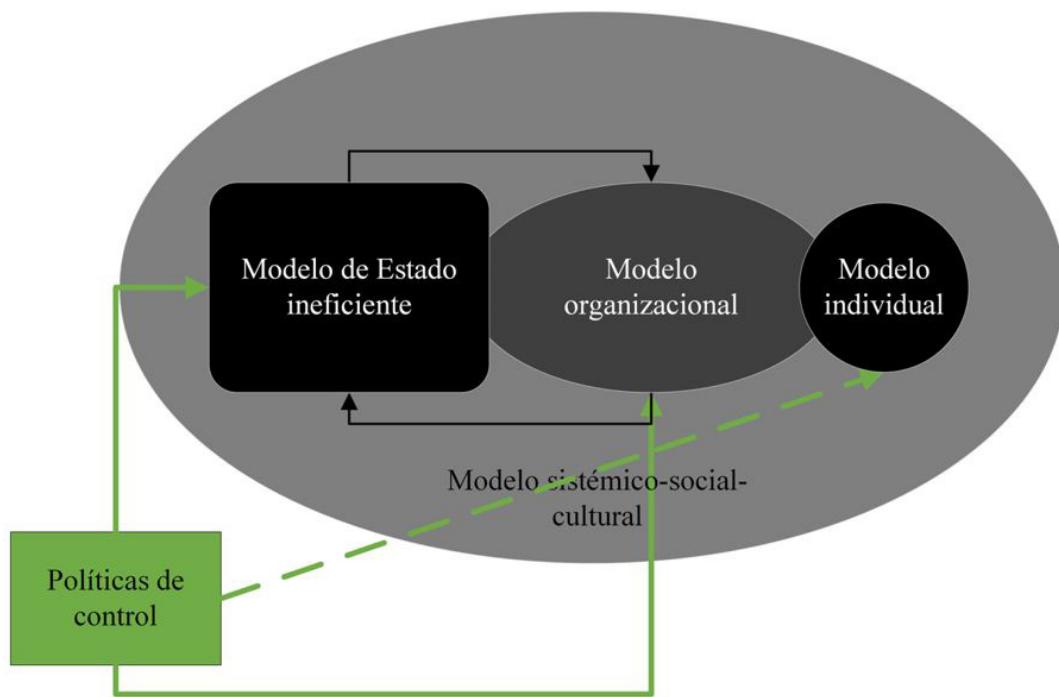
Fuente: elaboración propia.

6.4. Políticas de control aplicadas a la corrupción

Los instrumentos de control (véase la figura 6) guardan una mayor relación con los factores organizativos e institucionales. De ahí que las medidas estén centradas en limitar la discrecionalidad institucional, cerrando espacios de arbitrariedad. Por ello, los instrumentos implementados comportan controles internos y externos para generar responsabilidades institucionales (Philp, 1997) que dan sentido a la acción administrativa para preservar el interés general (Huberts, 2014).

La acción del pseudolíder y las estructuras organizacionales informales en las que se realizan intercambios queda obstaculizada si existen controles eficaces. Esta tipología se centra en habilitar mecanismos para detectar comportamientos indeseados en la organización, instituyendo contrapesos para delimitar una separación nítida de los intereses de la política y la Administración (Dahlstrom y Lapuente, 2018; Meza y Pérez-Chiqués, 2024). Desde una perspectiva institucional, este tipo de políticas generan incentivos para que la toma de decisiones sea lo menos discrecional posible, se constriña la arbitrariedad y favorezca que la interpretación de las normas sea inequívoca para impedir zonas grises (Klitgaard, 1988; Philp, 1997). De este modo, podría afirmarse que previene la creación de gobiernos en la sombra o la patrimonialización de las estructuras institucionales (Acemoglu y Robinson, 2014). Pero lo más importante es que son instrumentos que disuaden a aquellos que toman las decisiones para dejar sin efecto la normativa, al crear órganos independientes de control de la acción político-administrativa.

FIGURA 6. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS DE CONTROL



Fuente: elaboración propia.

Estas políticas influyen indirectamente en el comportamiento individual al crear entornos organizacionales e institucionales que lo regulan y limitan (Aldeguer-Cerdá *et al.*, 2020). En resumen, esta tipología actúa directamente sobre la conducta individual bajo la amenaza de que se aplique algún tipo de coerción por un comportamiento poco íntegro.

La existencia de instituciones y organizaciones sólidas desactiva los problemas de acción colectiva al prevenir un clima organizacional corrupto. Estos sistemas instituyen contrapesos que evitan la concentración de poder, limitando así la capacidad de acción de los líderes y la formación de organizaciones informales corruptas (Abellán-López y Pardo-Beneyto, 2021; Persson *et al.*, 2013). En resumen, la socialización en el entorno organizacional se genera sobre instrumentos que evitan y prevén la corrupción (Arellano-Gault, 2017).

7. CONCLUSIONES

Este artículo ha explorado las principales teorías de la corrupción y cómo las diferentes políticas de integridad institucional inciden sobre las principales causas en función del tipo de medida que implementar. Para ello, se ha generado un sistema de interconexiones entre conceptos para conformar un sistema teórico explicativo coherente desde un enfoque interpretativo. A partir de esta formulación teórica, se ha definido el ámbito objetivo sobre el que recaen las políticas de lucha contra la corrupción y la forma de enfrentar las causas que la originan.

La primera de las ideas que subyace es que la visión del problema de aquellos que definen la política pública es esencial para la conformación de medidas efectivas para la corrupción. No es lo mismo entender que la corrupción está causada por factores individuales, organizacionales, institucionales o sociales, ya que tanto el alcance de las medidas como sus impactos directos son distintos. Asimismo, tampoco es lo mismo implementar un tipo de medidas respecto a otras, ya que las causas determinarán si son o no efectivas para atajar la corrupción. O expresado de otro modo, cada instrumento tiene su propio papel y uno no puede suplir las carencias o limitaciones de otros. La pluralidad de medidas no debe confundirse porque no son excluyentes ni intercambiables, ya que operan en diferentes niveles. La preeminencia de las políticas éticas, de apertura, disuasorias/empoderadoras o de control dependerá de las necesidades de la institución y las características del entorno. Así, cada territorio posee su singularidad cultural e institucional, de lo que se infiere un determinado tipo de corrupción. De ahí que se necesiten definir los instrumentos de gestión de la integridad y lucha contra la corrupción sobre los que impactan para conocer sus diferentes causas explicativas y aplicar certeramente los instrumentos más idóneos a cada situación específica.

Como se puede comprobar, cualquier medida incide sobre explicaciones variadas y ámbitos concurrentes, ya sea de forma directa o indirecta. En este sentido, cualquier *policymaker* que quiera diseñar un sistema de gestión de la integridad lo ha de hacer teniendo en cuenta que necesita ser coherente en su estrategia. Las medidas no pueden ser aisladas ni contradictorias, ya que la movilización de recursos y el esfuerzo realizado pueden caer en la inoperancia, al haber efectos de las medidas que trascienden el propio objetivo directo de las medidas, al tener impactos indirectos.

Siendo este trabajo de carácter normativo, futuras investigaciones podrían profundizar en estudios empíricos cuantitativos y cualitativos para confirmar la visión holística que se ha presentado en las líneas precedentes. Cabe considerar que el artículo no ha hecho referencia a las actividades operativas ni a las perspectivas prácticas de las políticas públicas ni a los costes de implementación, por lo que se presentarían como otras posibles líneas de investigación, así como el seguimiento de la transformación institucional a medio y largo plazo de las medidas implementadas.

AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista todas sus valiosas sugerencias, comentarios y aportaciones a la primera versión de este artículo.

FINANCIACIÓN

Este artículo se enmarca en el proyecto titulado «Los sistemas de gestión de la integridad en el ámbito local de la Comunitat Valenciana (2015-2022): diagnóstico, retos y experiencias (GESINLOC)», con referencia CIGE/2022/127. El trabajo, obtenido en concurrencia competitiva, ha sido subvencionado por la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo de la Generalitat Valenciana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellán-López, M. Á., Aguado-Hernández, J. A. y Pardo-Beneyto, G. (2024). La implementación de las políticas de gestión de la integridad en el ámbito local: el caso de la Comunitat Valenciana. *European Public and Social Innovation Review*, (9), 1-21. <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-458>
- Abellán-López, M. Á. y Pardo-Beneyto, G. (2021). Los códigos de buen gobierno ¿son útiles para mitigar los pseudoliderazgos públicos? *Academo. Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 8(1), 77-87. <https://doi.org/10.30545/academo.2021.ene-jun.7>

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2014). *Por qué fracasan los países*. Booket.
- Aldeguer-Cerdá, B., Abellán-López, M. Á. y Pardo-Beneyto, G. (2020). Estrategias y arreglos institucionales para la efectividad y realización del buen gobierno. Una aproximación desde la perspectiva del caso español. En A. Hernández-Mendoza y Ó. Diego Bautista (coords.), *Elementos para la edificación de un buen gobierno* (pp. 135-158). INAP.
- Arellano Gault, D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62(3), 810-826. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>
- Arellano-Gault, D. y Lepore, W. (2011). Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization. *Organization Studies*, 32(8), 1029-1050. <https://doi.org/10.1177/0170840611416741>
- Avolio, B. J. y Gardner, W. L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *The Leadership Quarterly*, 16(3), 315-338. <https://doi.org/10.1016/j.lequa.2005.03.001>
- Bacchi, C. L. (1999). *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. SAGE Publications.
- Bacigalupo, S. (2021). Compliance. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (21), 260-276. <https://doi.org/10.20318/economia.2021.6348>
- Berger, P. L. y Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality*. Anchor Books.
- Bhuiyan, S. (2022). The Pandora Papers opens up Pandora's box: Integrity in crisis. *Public Integrity*, 25(2), 245-256. <https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2035945>
- Cairney, P., Heikkila, T. y Wood, M. (2019). *Making policy in a complex world*. Cambridge University Press.
- Campos Acuña, C. (2022). Integridad y transparencia en la contratación pública como una herramienta de eficacia y eficiencia en la gestión pública pos-COVID. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82), 115-150. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a286>
- Capdeferro Villagrassa, Ó. (2020). La eficacia anticorrupción de los códigos éticos y de conducta: el papel del Derecho Administrativo. *Revista General de Derecho Administrativo*, (54), 1-30. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=422489
- Castro, A., Phillips, N. y Ansari, S. (2020). Corporate corruption: A review and agenda for future research. *The Academy of Management Annals*, 14(2), 935-968. <https://doi.org/10.5465/annals.2018.0156>
- Coelho Rodrigues, C. y Barros, A. (2020). From caciques and godfathers to second-order corruption. *Journal of Management Inquiry*, 31(1), 67-81. <https://doi.org/10.1177/1056492620901780>
- Collins, J. D., Uhlenbruck, K. y Rodriguez, P. (2009). Why firms engage in corruption: A top management perspective. *Journal of Business Ethics*, (87), 89-108. <https://doi.org/10.1007/s10551-008-9872-3>
- Cruz-Rubio, C. N. (2025). Políticas anticorrupción. ¿Qué puede funcionar para combatir la corrupción sistémica en América Latina? Respuestas sistémicas de gobierno abierto e integridad pública. En C. Güemes (coord.), *Solidaridad e instituciones en América Latina: pensar desde la necesidad, crear desde el deseo* (pp. 41-55). Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/solidaridad-e-instituciones-en-america-latina-pensar-desde-la-necesidad-crear-desde-el-deseo/>
- Dahlstrom, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán: Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto.
- De Sousa, L. (2008). «I don't bribe, I just pull strings»: Assessing the fluidity of social representations of corruption in Portuguese society. *Perspectives on European Politics and Society*, 9(1), 8-23. <https://doi.org/10.1080/15705850701825402>
- Della Porta, D. (2001). Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (21), 23-34. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.261>
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (1997). The «Perverse Effects» of Political Corruption. *Political Studies*, 45(3), 516-538. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00094>
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (2007). Corruption and anti-corruption: The political defeat of «Clean Hands» in Italy. *West European Politics*, 30(4), 830-853. <https://doi.org/10.1080/01402380701500322>
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (2012). *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*. Routledge.
- Elster, J. (2007). *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Gedisa.
- Engels, G. I. (2019). La nueva historia de la corrupción. Algunas reflexiones sobre la historiografía de la corrupción política en los siglos XIX y XX. Ayer. *Revista De Historia Contemporánea*, 115(3), 23-49. <https://doi.org/10.55509/ayer/115-2019-02>
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Executive Office of the President (2009). Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. *Federal Register*, 74(15), 4685-4686. <https://www.federalregister.gov/documents/2009/01/26/E9-1777/transparency-and-open-government>
- Gatti, R., Paternostro, S. y Rigolini, J. (2003). *Individual Attitudes Toward Corruption: Do Social Effects Matter?* [policy research working paper 3122]. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/432741468765319923>
- Gimeno Feliú, J. M. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (7), 45-67. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i7.10419>

- Gorsira, M., Steg, L., Denkers, A. y Huisman, W. (2018). Corruption in organizations: Ethical climate and individual motives. *Administrative Sciences*, 8(1). <https://doi.org/10.3390/admisci8010004>
- Haddad, C. R., Nakić, V., Bergek, A. y Hellsmark, H. (2022). Transformative innovation policy: A systematic review. *Environmental Innovation and Societal Transition*, (43), 14-40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.03.002>
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science*, 162(3859), 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Heady, F. (1995). *Public Administration: A Comparative Perspective* (5.^a ed.). Marcel Dekker.
- Heidenheimer, A. J. (2002). Perspectives on the perception of corruption. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (3.^a ed.) (pp. 141-155). Transaction Publishers.
- Hess, D. (2023). Combating corruption in international business: The big questions. *Ohio Northern University Law Review*, 41(3), artículo 6. [https://digitalcommons.onu.edu%2Fonu_law_review%2Fvol41%2Fiss3%2F6&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages](https://digitalcommons.onu.edu/onu_law_review/vol41/iss3/6?utm_source=digitalcommons.onu.edu%2Fonu_law_review%2Fvol41%2Fiss3%2F6&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages)
- Heywood, P. M. (2015). *Routledge Handbook of Political Corruption*. Routledge.
- Heywood, P. M., Marquette, H., Peiffer, C. y Zúñiga, N. (2017). *Integrity and integrity management in public life*. University of Birmingham. <https://core.ac.uk/download/pdf/185502927.pdf>
- Hoekstra, A., Huberts, L. y van Montfort, A. (2022). Content and design of integrity systems: Evaluating integrity systems in local government. *Public Integrity*, 25(2), 137-149. <https://doi.org/10.1080/10999922.2021.2014204>
- Hoekstra, A. y Heres, L. (2016). Ethical probity in public service. En A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.
- Hoekstra, A. y Kaptein, M. (2020). Ethics management: A pluralistic and dynamic perspective. En C. L. Jurkiewicz (ed.), *Global Corruption and Ethics Management: Translating Theory into Action* (pp. 109-118). Rowman y Littlefield.
- Huberts, L. (2014). *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done and Where to Go*. IIAS - International Institute of Administrative Sciences.
- Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(sup1), 518-532. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Huberts, L., Anecharico, F. y Six, F. (2008). *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*. BJU Legal Publishers.
- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton University Press.
- Inglehart, R. y Welzel, C. (2006). *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jabareen, Y. (2009). Building a Conceptual Framework: Philosophy, Definitions, and Procedure. *International Journal of Qualitative Methods*, 8(4), 49-62. <https://doi.org/10.1177/160940690900800406>
- Jareño Leal, Á. (2018). El poder punitivo del Estado en materia de buen gobierno: tipicidad penal y administrativa. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (20), artículo 17. <https://revistacriminologia.com/20/recpc20-17.pdf>
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción: integridad y transparencia*. La Catarata.
- Johnsøn, J. (2012). *Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation* [U4, issue n.^o 6]. U4 Anti-corruption Resource Centre. <https://www.u4.no/publications/theories-of-change-in-anti-corruption-work-a-tool-for-programme-design-and-evaluation>
- Kaptein, M. (2015). The Effectiveness of Ethics Programs: The Role of Scope, Composition, and Sequence. *Journal of Business Ethics*, (132), 415-431. <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2296-3>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Lawton, A., van der Wal, Z. y Huberts, L. (2016). *Ethics in Public Policy and Management: A Global Research Companion*. Routledge.
- Lipset, S. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105. <https://doi.org/10.2307/1951731>
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Loyens, K., Borst, R. y Heres, L. (2023). Understanding the moral myopia and ambiguity of post-employment conflicts of interest: Comparing police to other public and private organizations. *Public Management Review*, 25(9), 1685-1710. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2222729>
- Maesschalck, J., Hoekstra, A. y van Montfort, A. (2024). Integrity management systems. En M. Kaptein (ed.), *Research Handbook on Organisational Integrity* (pp. 539-554). Edward Elgar Publishing.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1983). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749. <http://dx.doi.org/10.2307/1961840>
- Markscheffel, J. y Plouffe, M. (2022). Multilevel determinants of MNC corruption risk. *Journal of International Business Policy*, (5), 512-528. <https://doi.org/10.1057/s42214-021-00116-7>
- Marquette, H. y Peiffer, C. (2015). *Corruption and collective action* [Research Paper n.^o 32]. U4 Anti-corruption Resource Centre. <https://www.u4.no/publications/corruption-and-collective-action>

- Megías, A., Gouvêa Maciel, G., Jiménez, F. y de Sousa, L. (2024). *Informe de investigación: Percepciones comparadas de la corrupción en España y Portugal*. Universidad de Murcia e Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/65181>
- Menéndez Alzamora, M. (2007). El poder. Las perspectivas contemporáneas. En M. Menéndez Alzamora (ed.), *Sobre el poder* (pp. 141-208). Tecnos.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2024). The structure of systemic corruption: What can we learn from local government? En O. Meza y E. Pérez-Chiqués (eds.), *The Structure of Systemic Corruption: How Corruption Consolidates in Local Governments* (pp. 1-32). Springer.
- Miller, G. (2000). Above politics: Credible commitment and efficiency in the design of public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 289-328. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024271>
- Miranzo Díaz, J., Cerrillo i Martínez, A., Galindo Caldés, R. y Castro Carranza, J. (2022). Corruption risk analysis in local public procurement: a look at the Àrea Metropolitana de Barcelona. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 919-934. <https://doi.org/10.1177/00208523221126860>
- Misangyi, V. F., Weaver, G. R. y Elms, H. (2015). Ending corruption: The interplay among institutional logics, resources, and institutional entrepreneurs. *Academy of Management Review*, 33(3), 750-770. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.32465769>
- Neo, S., Grimmelikhuijsen, S. y Tummers, L. (2023). Core values for ideal civil servants: Service-oriented, responsive and dedicated. *Public Administration Review*, 83(4), 838-862. <https://doi.org/10.1111/puar.13583>
- Nieto, A. (1997). *Corrupción en la España democrática*. Ariel.
- Nieto Martín, A., y García Moreno, B. (2019). De la ética pública al public compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. En C. M. Madrid Boquín (coord.) y J. L. Gómez Colomer (dir.), *Tratado sobre compliance Penal* (pp. 379-408). Tirant lo Blanch.
- Nyberg, D. (2021). Corporations, politics, and democracy: Corporate political activities as political corruption. *Organization Theory*, 2(1). <https://doi.org/10.1177/2631787720982618>
- OCDE (2008). *The State of the Public Service*. Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264047990-en>
- OCDE (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>
- Pardo-Beneyto, G., Aldeguer-Cerdá, B. y Abellán-López, M. Á. (2023). La Universidad como escuela de gobierno: Identificando arquetipos para el estudio del aprendizaje de competencias éticas. *Revista Española de la Transparencia*, (18), 231-266. <https://doi.org/10.51915/ret.290>
- Perlman, B. J., Reddick, C. y Demir, T. (2023). A compliance–integrity framework for ethics management: An empirical analysis of local government practice. *Public Administration Review*, 83(4), 823-837. <https://doi.org/10.1111/puar.13610>
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449-471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>
- Philp, M. (1997). Defining political corruption. *Political Studies*, 45(3), 436-462. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00090>
- Pierre, J. (2011). Stealth economy? Economic theory and the politics of administrative reform. *Administration and Society*, 43(6), 672-692. <https://doi.org/10.1177/0095399711412928>
- Ponce Solé, J. (2018). La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, (6). http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-65/juli_ponce.pdf
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International.
- Putnam, R. D. (2011). *Para que la democracia funcione: Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ramió, C. (2015). *La extraña pareja: La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. La Catarata.
- Rodríguez Puerta, M. J. (2023). La corrupción como problema de acción colectiva: desnormalización y participación social. *Estudios Penales y Criminológicos*, (43), 1-24. <https://doi.org/10.15304/epc.43.9415>
- Rohr, J. (1988). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values* (2.ª ed.). Routledge.
- Rostow, W. W. (1961). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.
- Rubí Casals, G. M., Monier, F., Pubill, J. y Toledano, L. F. (2022). *Las sombras de la transparencia: Secreto, corrupción y «estado profundo» en la Europa contemporánea*. Comares.
- Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Prentice Hall.
- Simon, H. A. (1997). *Models of Bounded Rationality*. The MIT Press.
- Six, F. y Lawton, A. (2013). Pour une théorie sur les systèmes d'intégrité: une approche configurationnelle. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 79(4), 687-708. <https://doi.org/10.3917/risa.794.0687>
- Steinberg, F. (2001). Helping Countries Combat Corruption — Progress at the World Bank since 1997: The World Bank, Operational Core Service (OCS), Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, The World Bank, Washington, DC, June 2000, 109 pages, free publication. *Habitat International*, 4(25), 617-618. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(00\)00039-4](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(00)00039-4)
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2009). *Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Taurus.

- Thompson, D. F. (2018). Theories of institutional corruption. *Annual Review of Political Science*, (21), 495-513. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>
- Villeneuve, J. P., Mugellini, G. y Heide, M. (2020). International Anti-Corruption Initiatives: A Classification of Policy Interventions. *European Journal on Criminal Policy and Research*, (26), 431-455. <https://doi.org/10.1007/s10610-019-09410-w>
- Villoria Mendieta, M. (2014). Corrupción pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (5), 159-167. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2175>
- Villoria Mendieta, M. (2021). *Ética pública en el siglo XXI*. INAP.
- Villoria Mendieta, M. y Jiménez, F. (2012). ¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011). *Revista de Estudios Políticos*, (156), 13-47. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/40032>
- Von Bertalanffy, L. (1989). *Teoría general de los sistemas: Fundamentos, desarrollo, aplicaciones* [7.ª reimpr.]. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2012). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Alianza Editorial.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. SAGE Publications.
- Weiβmüller, K. S. y Zuber, A. (2023). Understanding the micro-foundations of administrative corruption in the public sector: Findings from a systematic literature review. *Public Administration Review*, 83(6), 1704-1726. <https://doi.org/10.1111/puar.13699>