

La cultura antifraude de los organismos del sector público: medición de las mejoras en el Reino Unido y perspectivas de futuro?

El décimo informe de la Comisión de Normas de Conducta en los Organismos Públicos (*Committee on Standards in Public Life*) en el Reino Unido (publicado en 2005) observó que la cultura es “esencial a la hora de garantizar unos niveles altos de corrección en la vida pública” y resaltó la “conexión entre el liderazgo, la cultura organizativa y el rendimiento de los organismos públicos”. Por consiguiente, una gobernanza enérgica y una cultura antifraude son consideradas elementos fundamentales de una buena estructuración de la gobernanza ética en aquellas organizaciones que aspiran a alcanzar un mejor funcionamiento. El reto al que ahora se enfrentan todas las organizaciones del sector público consiste en cómo crear ese tipo de cultura y, lo que es aún más importante, cómo introducirla en un organismo. Asimismo plantea la cuestión de cómo evaluar y medir esta cultura y cómo demostrar que se producen mejoras en ella con el paso del tiempo.

La Audit Commission ha desarrollado una metodología llamada *Changing Organisational Cultures* (El Cambio de la Culturas Organizativas) que se ha utilizado en los últimos años en el sector público británico en talleres diseñados para reforzar la cultura antifraude de las distintas entidades locales y de los organismos del servicio de salud. Este enfoque comienza con una herramienta de autoevaluación en línea, concebida para medir la percepción que tiene el personal de la cultura antifraude en el seno de sus organizaciones. Posteriormente, la combinación de las conclusiones que se desprenden de ello proporciona una base de datos sobre la cultura antifraude dentro del ámbito del sector público. La Comisión de Normas de Conducta en los Organismos Públicos quedó tan impresionada por la idea que recomendó que “los consejos de todos los organismos del sector público británico se comprometieran a adoptar y utilizar el método de autoevaluación presentado por la Audit Commission, *Changing Organisational Cultures*, el cual está específicamente diseñado para ayudar a introducir una cultura de la buena conducta”.

Recientemente (noviembre de 2004) el Foro del CIPFA para la consecución de una mejor gobernanza organizó una serie de talleres regionales de concienciación sobre el fraude en todo el país. En estos talleres se utilizaron también las preguntas que fueron planteadas al realizar el estudio *Changing Organisational Cultures*. Estas preguntas eran idénticas a las utilizadas como parte de una serie similar de talleres nacionales organizados por el CIPFA y la Audit Commission en 1996, lo que presentaba la ventaja de permitir medir los cambios producidos con el paso del tiempo. Las preguntas estaban diseñadas de manera que se pudiese saber qué percepción tenían los participantes en los talleres sobre la cultura antifraude en el seno de sus respectivas organizaciones. A los talleres organizados a lo largo de 2004 asistieron unos 60 representantes procedentes de un amplio abanico de organismos del sector público. Tanto en los talleres organizados en 1996 como en los que fueron organizados en 2004, a los asistentes que tomaron parte en ellos se les dio una lista de afirmaciones y se les preguntó sobre cual era su percepción de la actuación del organismo al que pertenecían con respecto a cada una de dichas afirmaciones. Los resultados obtenidos se emplearon para evaluar el nivel de la cultura antifraude. Este artículo destaca algunas de las principales cuestiones que surgieron a raíz de este proceso.

En el periodo comprendido entre 1996 y la última serie de talleres, ha habido numerosas iniciativas en el Reino Unido destinadas a realzar la imagen y mejorar las normas de una gobernanza ética y del entorno antifraude dentro del sector público. Entre dichas iniciativas cabe mencionar:

- el Consejo de Normas de Buena Conducta para Inglaterra (*Standards Board for England*) y las Comisiones de Normas de Buena Conducta (*Standards Commmittees*) de las entidades locales, establecidas en la Ley de las administraciones locales de 2000 (*Local Government Act 2000*);
- el Servicio de Lucha contra el Fraude y Gestión de la Seguridad (*Counter Fraud and Security Management Service*) en la sanidad pública;
- la Ley de 1998 de revelación de información de interés público (*Public Interest Disclosure Act 1998*).

Aunque los resultados de los talleres no son estadísticamente significativos, la coherencia de las averiguaciones en todos los talleres regionales y la clara divergencia en algunos casos entre los resultados de 1996 y 2004, plantean una serie de cuestiones que conviene considerar con mayor detenimiento. Por ejemplo, ¿indican los resultados que todavía persiste el peligro de que las organizaciones emprendan la gobernanza ética con una actitud de “aprobado y listo” (es decir, que aprueben políticas, estrategias y controles, pero sin asegurarse más tarde de que hayan tenido un verdadero efecto o significado)? ¿Han conseguido la reciente legislación británica y las consecuentes medidas adoptadas en la gobernanza de las organizaciones del sector público seguirle el ritmo al cambiante entorno del fraude? ¿Los resultados del estudio indican simplemente que existe una mayor conciencia de la existencia de riesgos o demuestran un verdadero aumento de éstos? ¿O quizás se ha deteriorado realmente el entorno de control y la cultura antifraude dentro del sector público durante los últimos años? Como ocurre en muchas ocasiones, las cuestiones resultantes de las conclusiones del estudio son tal vez más importantes que cualquier posible respuesta.

Las afirmaciones 1 a 7 que aparecen a continuación así como sus correspondientes histogramas se centran en solo siete conclusiones clave del estudio. La totalidad de las conclusiones extraídas de los resultados de los talleres puede consultarse en la dirección <http://www.ipf.co.uk/governance/counterfraud/docs/docs5.htm>

Con las siguientes siete afirmaciones sugerimos solamente algunas de las cuestiones que las organizaciones pueden querer considerar con mayor detenimiento respecto a su propio entorno de control y cultura antifraude.

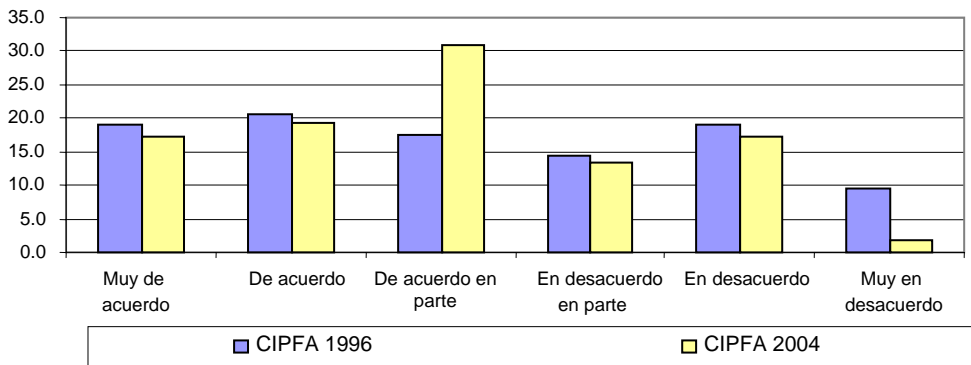
En las afirmaciones 1 a 3 encontramos que:

- el compromiso de las organizaciones del sector público percibido en la lucha contra el fraude y la corrupción sigue siendo alto: más del 60% de los participantes en los talleres están de acuerdo con la afirmación de que su organismo ha asumido un claro compromiso para luchar contra el fraude y la corrupción (Afirmación 1);
- cada vez más, este compromiso se ha concretado en estrategias antifraude y anticorrupción: tres cuartos de los asistentes a los talleres de 2004 percibían que su organización contaba con dichas estrategias, lo que representa una significativa mejora respecto a las conclusiones de 1996 (Afirmación 2);

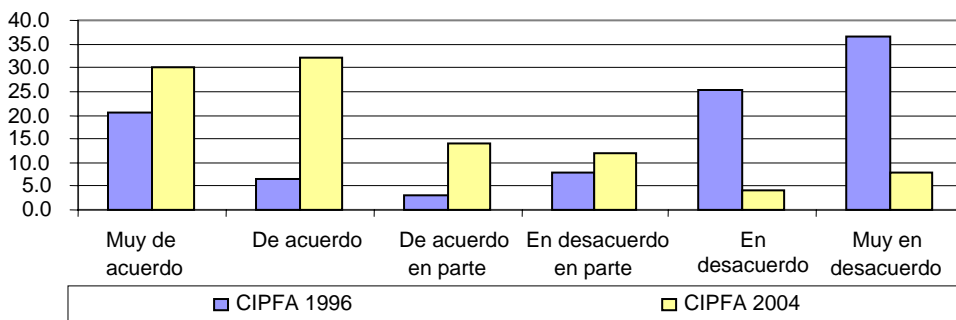
- sin embargo, pese a este compromiso de las organizaciones y a las estrategias resultantes, los asistentes a los talleres consideraron que el compromiso no marcaba la diferencia positiva que se pretendía (88% de los participantes en 2004 estaban en desacuerdo o solo parcialmente de acuerdo con que el compromiso había marcado una diferencia positiva; Afirmación 3).

¿Indican, por tanto, las conclusiones de las tres primeras afirmaciones que el riesgo de que exista un enfoque de “aprobado y listo” predomina en muchas organizaciones del sector público? ¿Qué medidas deberían adoptarse para convertir el compromiso de las organizaciones con la lucha contra el fraude y la corrupción en algo que se considere que tendrá un efecto positivo?

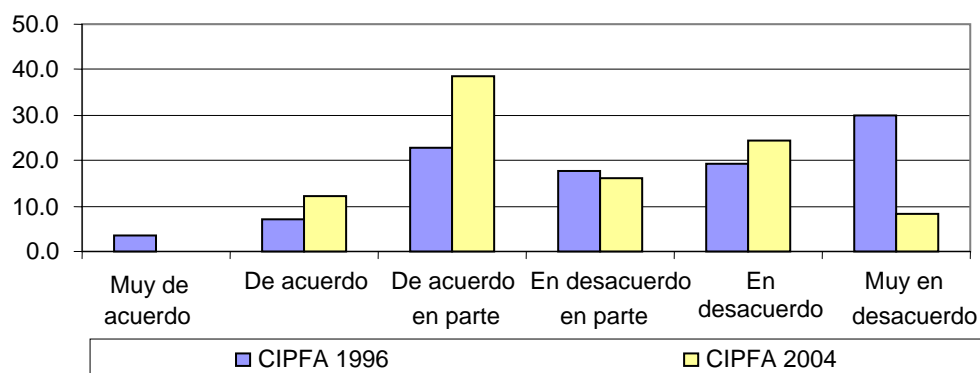
Afirmación 1: El organismo donde trabajo se ha comprometido firmemente a luchar contra el fraude y la corrupción



Afirmación 2: Este compromiso ha sido plasmado en una estrategia concreta para combatir el fraude y la corrupción

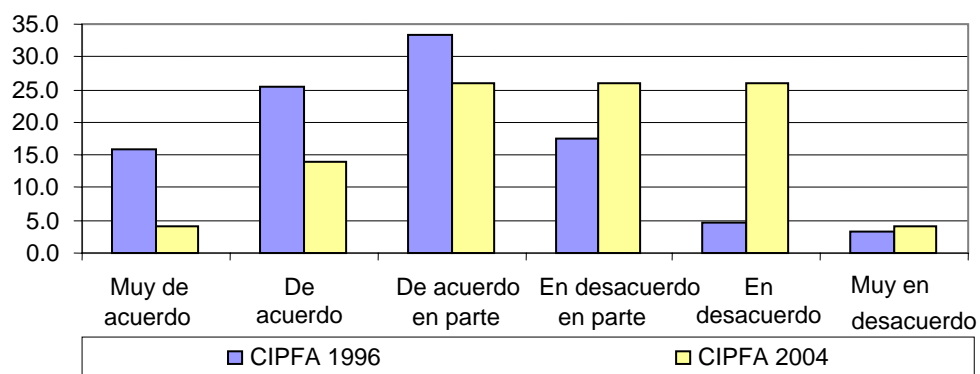


Afirmación 3: Este hecho marca una diferencia positiva



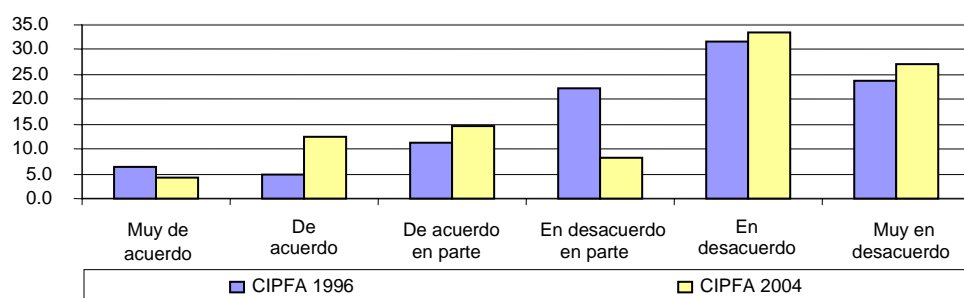
Los estudios del sector público a menudo muestran que el factor que más contribuye a permitir el fraude es el no llevar a cabo los controles existentes. Las conclusiones que se desprenden de la Afirmación 4 indican que más de la mitad de los asistentes a los talleres en 2004 consideraron que los controles internos dentro de sus respectivos organismos, incluyendo la adecuada distribución de tareas, o bien no existían o bien no funcionaban con eficacia. Hablamos, por tanto, del doble de los asistentes a los talleres de 1996 que consideraron que sus organizaciones no contaban con controles internos o que dichos controles no funcionaban como deberían. ¿Indica este resultado que se ha producido un deterioro significativo del entorno de control interno en los últimos ocho años o se trata más bien de que los empleados del sector público son más conscientes de los riesgos de fraude a los que se enfrenta ahora el sector público y de la necesidad de llevar a cabo controles internos para hacer frente a dichos riesgos? Además, ¿se desprende alguna implicación de los resultados del estudio en relación con la reciente introducción de las Declaraciones de Control Interno (*Statements of Internal Control*) y con la mayor fiabilidad que deberían proporcionar? Si los porcentajes de respuesta a la Afirmación 4 se repitieran en encuestas realizadas en organismos de forma individual, eso significaría que en estas organizaciones la preocupación por la existencia de fraude sería considerable.

Afirmación 4: Considero que los controles internos, incluyendo la adecuada distribución de tareas, existen y funcionan correctamente



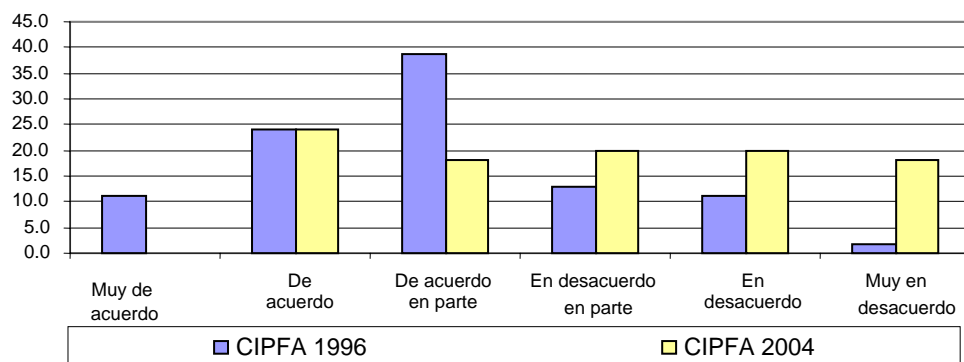
Una cuestión que surgió de los talleres del 2004 y se repitió en las averiguaciones contenidas en la base de datos del estudio *Changing Organisational Cultures* de la Audit Commission es que, más de una vez, se percibe que los controles existen en teoría pero no se aplican de forma correcta y sistemática. Así, por ejemplo, aproximadamente el 75% de los asistentes a los talleres tanto en 1996 como en 2004 percibían que sus organismos contaban con registros de interés pecuniario. Sin embargo, tal como indica la Afirmación 5, menos de un tercio de los asistentes en 1996 y 2004 consideraron que ese tipo de registros se revisaba periódicamente; lo que afecta a la efectividad de dichos controles, tanto en lo que se refiere a su aplicación como por su condición de elemento disuasorio de una conducta inapropiada.

Afirmación 5: Los registros de interés pecuniario se revisan periódicamente



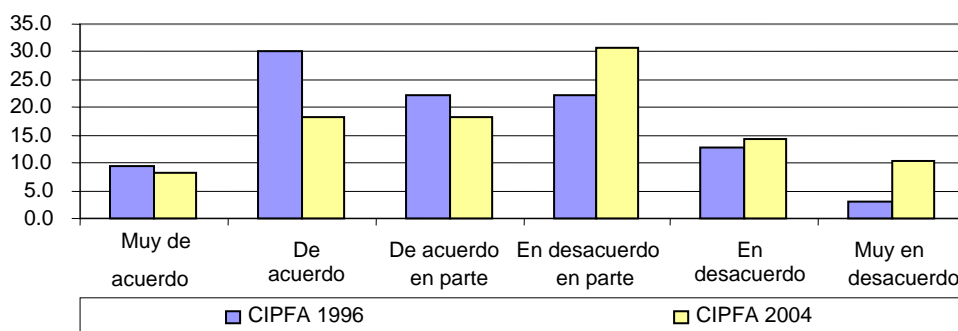
De nuevo, la Afirmación 6 plantea más preguntas que respuestas. ¿Representa el empeoramiento en cuanto a como el personal percibe la asignación de recursos en sus respectivas organizaciones para combatir el fraude y la corrupción entre 1996 (el 72% estaba de acuerdo) y 2004 (el 31% estaba de acuerdo) una disminución real en esos recursos de fiscalización, o representa más bien la concienciación en 2004 sobre la magnitud del problema al que hay que enfrentarse? ¿O quizás refleja eso que se recurre con mayor frecuencia a equipos de especialistas en la lucha contra el fraude y la corrupción (tales como los investigadores de fraude en las prestaciones de las administraciones locales o los especialistas en la lucha contra el fraude a nivel local en el ámbito del Servicio Nacional de Salud) y, por tanto, una reducción percibida en la necesidad de recursos para la fiscalización en esta área?

Afirmación 6: Mi organización destina los recursos de fiscalización apropiados a la lucha contra el fraude y la corrupción



Con los cambios acontecidos en el entorno de control durante los últimos años (en especial el aumento considerable del uso de personal temporal y proveniente de ETT), nunca hasta ahora ha sido más importante realizar los adecuados controles previos a la contratación de personal. Los organismos del sector público informan repetidamente sobre empleados, ya sean temporales o fijos, que han presentado documentos falsos de identificación o cualificación para conseguir su puesto. La investigación del caso Soham y el subsiguiente informe de Sir Michael Bichard subrayaron la importancia de asegurar que se efectúan comprobaciones apropiadas antes de proceder a la contratación de personal. La Afirmación 7 muestra que el 55% de los asistentes a los talleres en 2004 no consideraron que se habían efectuado las comprobaciones adecuadas a la hora de contratar personal, frente al 37% en 1996. De nuevo, la cuestión es si la situación se ha deteriorado realmente o si, más bien, ahora la gente es más consciente de los riesgos que existen.

Afirmación 7: Se llevan a cabo comprobaciones adecuadas antes de proceder a la contratación de personal temporal o fijo



Entonces, ¿cuáles son los principales mensajes e implicaciones que se desprenden de esos resultados? ¿Han mejorado o han empeorado las cosas? ¿Por qué, pese al sustancial aumento en el número de medidas, estrategias e iniciativas concebidas para mejorar el entorno de la gobernanza ética, al parecer los esfuerzos no han dado lugar a ninguna mejora considerable de la cultura antifraude? ¿Se trata entonces de que ha surgido una mentalidad de “aprobado y listo” ante la gobernanza ética, o la concienciación y las expectativas se han elevado a un nuevo nivel?

Como afirma el 10º informe de la Comisión de Normas de Conducta en los Organismos Públicos: “Implantar la cultura adecuada, así como los procesos apropiados, es la clave para lograr mejoras duraderas en la gobernanza de los servicios públicos”. Al parecer, queda mucho por hacer para que la cultura sea la idónea.

Si desea más información sobre las herramientas del método *Changing Organisational Cultures* de la Audit Commission, póngase en contacto con Alan Bryce (a-bryce@audit-commission.gov.uk).

Notas para los editores:

Acerca de CIPFA/IPF

IPF, la sección comercial de CIPFA sobre la que tiene total titularidad, ofrece un amplio abanico de servicios que incluye los de asesoría así como los servicios para consorcios, de información, formación y consulta, propiedad y software así como servicios europeos e internacionales que son utilizados por más de 2.000 organismos de los sectores público y privado.

El Colegio Profesional de Expertos en Contabilidad y Finanzas del Sector Público en el Reino Unido (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, CIPFA) es uno de los principales institutos de contabilidad y finanzas del país y el único especializado en servicios públicos. Se encarga de la formación teórica y práctica de los profesionales contables y de la regulación de la profesión a través del establecimiento y la supervisión de unas normas profesionales. El CIPFA es el único organismo contable profesional en el Reino Unido capacitado para establecer las normas contables para una parte significativa de la economía, en concreto, la Administración local. Los miembros del CIPFA trabajan (a menudo en los niveles de mayor rango) en los organismos del sector público, en las agencias de auditoría nacionales y en las empresas de auditoría más importantes. Son muy respetados por la calidad de sus normas técnicas y éticas así como por su integridad profesional.

Institute of Public Finance Ltd (IPF). Constituido en Inglaterra y Gales con el número de registro 2376684. Domicilio social: 3 Robert Street, London WC2N 6BH. Número de I. V. A.: GB 627 3907 25. IPF es una compañía que pertenece al Colegio Profesional de Expertos en Contabilidad y Finanzas del Sector Público en el Reino Unido.