

## LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y EL ABUSO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Walter Broadnax

Lo que me gustaría hacer en términos de mis comentarios es comenzar por hablar de lo que yo llamo los grandes regalos, y voy a dedicar una pequeña cantidad de tiempo para hablar del "gran regalo" y después hablaré de dos ejemplos que vienen de los Estados Unidos de América en donde nosotros utilizamos dos técnicas similares para encarar lo que yo llamo el combate o la reducción del fraude y el abuso; sin embargo, es importante comenzar a hablar del gran sí. Los grandes "sís" son que antes de considerar las diferentes técnicas que se utilizarían para combatir ya sea la corrupción, el fraude o el abuso, asegurarnos de que uno ha colocado en su lugar lo que denomino un clima correcto, que ha implementado un clima correcto y por ésto quiero decir que es importante establecer que existe una falta de satisfacción del statu quo.

Suponiendo por supuesto que exista un fraude o un abuso o la corrupción, entonces el liderazgo tiene que establecer un cierto nivel de insatisfacción en forma tal que se propicie el clima en donde será posible incrementar mecanismos que yo describiré con detalle más tarde.

Creo que algunas personas podrían pensar que lo que nosotros llamamos estados de auditoría a veces pueden parecer varios, pero creo que es importante involucrar al público en nuestro avance al desarrollo de métodos para combatir estos problemas, estos conductos inadecuados, creo que es importante

demostrar y apuntar exactamente qué es en el interés público, qué cosa se hace en el interés público y una de ellas es que las personas del público se interesen para que ellos logren comprender cuáles son las probabilidades, cuáles son las posibilidades involucradas, y creo que este clima del que yo hablo y su importancia se volverá más y más aparente conforme yo comience a hablar acerca de los ejemplos específicos más tarde.

Un instrumento muy importante en términos de establecimiento de este clima es el involucrar a los medios masivos de comunicación en forma positiva; a la prensa para que ellos nos ayuden en la lucha contra la corrupción, el fraude y el abuso, y hablo de una injerencia positiva, porque es muy importante para los funcionarios gubernamentales el poder fijar los parámetros para la intervención de la prensa puesto que el objetivo es poder informar a la población claramente acerca de lo que son los objetivos del gobierno. Entonces queremos involucrarlos en forma muy positiva para que las personas tengan más claro en su mente lo que son los objetivos del gobierno, yo casi diría, y muchos de ustedes recordarán las largas discusiones que tuvimos en lo Estados Unidos de América acerca de investigar los reportes sobre todo alrededor del escándalo de Watergate y casi estaría tentado a decir que es para ventaja del gobierno el casi promover estos reportes de investigación, que sean llevados a cabo por la prensa, por los medios de difusión. Lo que quiero decir es que queremos crear esta gran base de apoyo en la sociedad misma para el logro de los objetivos que el gobierno quiere perseguir.

Otra cosa muy importante es enfocar los ejemplos positivos, creo que es importante para el gobierno presentar ejemplos positivos de liderazgo en la administración de servicios públicos, en la prensa y en los medios para que las personas puedan ver que hay ejemplos adecuados. También los castigos son importantes, pero igualmente importantes o tal vez más importantes que los

castigos son los ejemplos positivos, los policías sobresalientes, los oficinistas del gobierno sobresalientes, el gerente sobresaliente, que han tomado pasos, que han dado beneficios para el público y sus intereses; creo que también es interesante saber a nivel gerencial que conforme uno ve la jerarquía administrativa dentro de las organizaciones, que cada administrador cuando se evalúa el desempeño de otros administradores, claramente en la evaluación de cada administrador ellos incluyan ese elemento que específicamente habla acerca de las iniciativas novedosas, los pasos que uno quisiera tomar, o que se pueden tomar o que se pueden implementar, que nos van a ayudar a editar, a sacarle la vuelta a situaciones que puedan producir las oportunidades para que se cometan estos fraudes y estos abusos. Nuevamente con relación a esto está la idea del ejemplo, ejemplo administrativo, al ser un parangón de virtudes para que otros empleados que reportan ante ustedes puedan verlo y creo que es posible para cada nivel de administración cumplir con una serie de expectativas que puede tener el nivel inferior y por las cuales es responsable ese nivel para poder combatir estos diferentes tipos de actos ilegales desde diferentes ángulos y niveles.

Otro elemento importante es poder atraer un apoyo que venga más allá del gobierno mismo, el poder desarrollar coaliciones, si así lo desean, en la sociedad más amplia y parte de ese desarrollo de coalición, al menos en mi mente, se encuentra en el campo educativo. Yo creo que es fácil perder de vista el por qué queremos combatir algunos tipos de conducta que actualmente se están llevando a cabo en nuestra sociedad, y por lo tanto creo que hay una función educativa muy importante que se tiene que llevar a cabo y ésta es la de educar los grupos de intereses dentro de la sociedad y desarrollar coaliciones que luego den apoyo a las acciones administrativas que uno desea tomar, que ya libran un combate directo contra estos actos ilegales. Es importante identificar a las organizaciones dentro de

la sociedad a aquellas organizaciones que pueden ayudar, por ejemplo las asociaciones de profesores, los sindicatos, las asociaciones profesionales y tenemos que empezar a educarles a ellos para que ellos sepan cuál es el papel que juegan en el proceso de la lucha contra la corrupción, el fraude y el abuso.

Quiero dar un énfasis muy particular a involucrar a estos grupos de la sociedad que se ven o a aquellos individuos que se ven como líderes morales para que nos ayuden a transmitir esta historia, para que podamos lograr los cambios que queremos lograr. En general entonces, déjenme decirles algo más acerca de esto, hay algo que yo llamo aclarar los intereses del público y creo que esto nos lleva a algo que se ha mencionado varias veces sobre el tema, es una comprensión de que es el gobierno del pueblo y que los bienes y servicios que se entregan, se entregan de parte del pueblo para los intereses del pueblo y entonces es importante tener una aclaración continua, una enfatización continua de que el gobierno y todos sus instrumentos existen casi únicamente para actuar en interés del pueblo.

Un elemento importante de esto es la credibilidad institucional, yo creo que esto es algo muy fácil de transmitir y puedo decir aquí que la mayor parte de los ciudadanos se interesaría en la credibilidad de las instituciones que les tienen que brindar servicios y por las que ellos pagan; así que ésta es una de las áreas que se pueden comunicar claramente entre los líderes, los altos funcionarios del gobierno y el ciudadano más promedio que ande por las calles, la importancia de la credibilidad de las instituciones que rigen a la sociedad y que brindan servicios para los ciudadanos comunes.

Otro elemento importante en términos de las probabilidades y de la aclaración de intereses, es aquella cuestión de las probabilidades para los administradores mismos, para que éstos pue-

dan empezar a comprender los beneficios de operar en instituciones que se vuelvan progresivamente estables conforme uno comienza a eliminar las influencias de la corrupción, el fraude y el abuso. Se pueden implementar programas que se vuelvan más y más pronosticables, que se vuelva progresivamente más fácil y la fijación de objetivos o metas que los administradores quisieran lograr conforme ellos avanzan en sus programas, entonces esto se vuelve una probabilidad o un método para involucrar al gerente; darle al gerente una probabilidad, digamos una posibilidad de lograr algo con esta lucha en contra de los fraudes y de los actos ilegales. No tengo mucho que decir de los altos funcionarios y de los riesgos que ellos corren en el proceso general, yo quiero decir únicamente lo siguiente: sumemos las cosas que impiden a las personas en los puestos por elección ganar la admiración de las personas que los han elegido y yo creo que si se persigue como un método para que los funcionarios electos puedan comprender los riesgos involucrados, ciertamente resultará positivo, porque así lograremos su apoyo para cambiar las situaciones y hacerlas mejores.

Todo lo que he dicho simplemente plantea el escenario o nos facilita el clima para el "descongelamiento", y perdónenme por utilizar muchas expresiones coloquiales estadounidenses, soy muy adicto a este lenguaje y lo siento mucho, pero bueno, vamos a descongelar estos comportamientos y la mayor parte de nosotros estaremos muy a gusto con la serie de comportamientos que practicamos una y otra y otra vez. Todos los cambios aclimáticos que yo he mencionado al hablar de clima correcto se diseñan para que nosotros podamos descongelar los comportamientos antiguos, para que nos podamos liberar, para adoptar nuevos comportamientos.

Una de las formas de hacerlo, evidentemente es indicando que hay castigos, que hay sanciones por los daños que se causen,

por los crímenes cometidos, pero es importante comprender que debe haber una escala de castigos o de sanciones, porque las personas comprenden cuándo los castigos no son adaptables al crimen y cuándo los castigos no son a la medida del crimen que se ha cometido, entonces no se avanza en el descongelamiento de antiguos comportamientos, las personas sólo se atemorizan; por ejemplo, si alguien comete un crimen menor y el castigo es que se pierda la mano, las personas no van a querer salir y decir: sabe, que mi amigo ha cometido uno de estos actos ilegales mínimos, o yo los estoy cometiendo; la gente se callará únicamente y entonces no se descongelan los antiguos comportamientos. Yo sí creo que es importante dar ejemplos, cuando los ejemplos son adecuados, la mayor parte de las personas comprenden cuando ha habido un acto criminal importante que se ha cometido y ésto ya se vuelve una herramienta educativa enorme para descongelar antiguos comportamientos; por ejemplo en los Estados Unidos de América resulta muy difícil para las personas decir: bueno, los grandes criminales tienen más posibilidades de salirse con la suya, entonces es importante asegurarnos que las personas reciban un trato justo para que los castigos sean a la medida de las ofensas y que entonces todo el mundo aprenda de los castigos y que los cambios que uno quiere realizar se realicen.

Voy a dar algunos ejemplos y me voy a saltar algunos de los temas que no son tan importantes para hablar acerca del descongelamiento de las conductas administrativas y vamos a hablar más directamente de dos enfoques que nosotros utilizamos en los Estados Unidos de América para específicamente tratar de combatir el fraude y el abuso.

El primer ejemplo que voy a mencionar es algo que fue creado en el Departamento de Salud, de Educación y Salubridad Social de la administración Carter, trabajo del secretario Joseph

Clahano y su subsecretario que ahora es rector de la Universidad John F. Kennedy, el señor Gil Champion. La técnica se llama una evaluación de los servicios prestados. Antes de hablar de los elementos de este enfoque, creo que es importante hablar de la perspectiva desde la que se desarrolló y utilizó este enfoque, en vez de enfocar nuestra atención en el fraude y el abuso específicamente. La evaluación de la prestación de servicios enfoca su atención en el tema de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. Esto cambia toda la psicología para el uso de esta metodología para investigar un programa y la eficacia y eficiencia de la prestación de estos servicios. Está envuelto en la psicología de poder realizar cambios positivos a nivel local, tal vez sería importante que yo les diera algunos antecedentes. El Departamento de Salud, Bienestar y Educación, por favor consideren un departamento llamado, salud, bienestar y educación en 1977, que tenía ciento cincuenta y seis mil empleados que virtualmente estaban dispersos por todo el mundo, un presupuesto de doscientos veinte mil millones de dólares en diferentes servicios que se le estaban prestando a diferentes personas para la salud de investigación del cáncer, campañas antitabaco, programas educativos de las universidades hasta las escuelas primarias, y nuestro sistema gigantesco de seguridad social que ya en sí se llevaba ciento ochenta mil millones de dólares. Cuando piensen en un departamento de esta magnitud y un señor secretario que llegaba al puesto y que al presidente le pedía que se hiciera cargo de una cosa así, yo quiero que eliminen cualquier fraude o abuso o cualquier otra cosa que suceda con estos programas en todos los Estados Unidos de América o en cualquier parte del mundo, pero aún así yo creo que estarán de acuerdo conmigo en que ésta es una empresa masiva, porque hay un secretario con un personal muy pequeño de personas con nombramiento de tipo político y es su trabajo realizar cambios en todos estos sistemas.

Bueno, lo que resultó fue la idea de tomar un enfoque ad-

ministrativo positivo y no un enfoque negativo diciendo, ¡ah, vamos a atrapar a los ladrones!, el objetivo es asegurar que las personas reciban los servicios que están pagando a través de sus impuestos para enfatizar que los doscientos veinte mil millones de dólares son doscientos veinte mil millones de dólares de dinero que pagan los causantes y tenemos que ver que este dinero se distribuya y se asigne en una forma honesta y equitativa. No queríamos nada negativo, sino más bien algo muy positivo y utilizando las técnicas administrativas para saber si las personas decidían aquéllo que se merecían, aquéllo por lo que pagaban, bueno, ¿cuánto creen que le tomó al secretario hacer ésto, sabiendo que se trataba de un trabajo enorme?; había tres asesores profesionales en la oficina matriz y cincuenta evaluadores profesionales muy calificados en el campo, no se utilizaron contratistas externos para nada, estas personas seleccionaron cuidadosamente a los funcionarios públicos del Departamento de Salud, Bienestar y Educación, se trabajaba fuera de la oficina, de lo que se llama la oficina del inspector general. Este enfoque gerencial fue muy importante, porque el inspector general, bajo los departamentos de los Estados Unidos de América, son como policías, su trabajo es estar buscando a los malos. Bueno, el secretario no quería que esta técnica fuera para nada parte de su plan, no quería esa psicología un poco policial, él lo que quería era una psicología gerencial, entonces decía: "bueno, ¿qué es lo que podrían hacer cincuenta personas para realmente lograr un cambio en términos del nivel o cantidad de fraudes o abusos que se están llevando a cabo a nivel local en estos programas?", bueno, permítanme decir que en doce meses, a partir de la implantación de este programa, cuando los funcionarios del programa sabían que había equipos moviéndose por las diferentes jurisdicciones y que aparecían en su jurisdicción a veces sin aviso alguno y que tres o cuatro personas de esta oficina de evaluación de prestación de servicios de repente sin anunciarse le decía: "me voy a quedar con usted durante cinco días".



El enfoque es que ellos revisaban toda la jurisdicción y hablaban con toda una serie de gente acerca de cómo ellos apreciaban los servicios que estaban prestando como administradores locales. Salían a preguntar: ¿le dan los cuidados odontológicos que usted cree que debe recibir?, ¿le dan las medicinas?, ¿éstos programas educativos le resultan de ayuda?, ¿está usted recibiendo la capacitación que se supone que debe recibir?, ¿los médicos le prestan la atención debida a los enfermos?. Y en ese proceso de cuatro a seis días encontramos que podíamos hablar hasta con seiscientas personas que tenían diferentes perspectivas acerca de la calidad y la honestidad o voracidad de los servicios que se estaban prestando; así pues, el gerente, el administrador local, en el momento en que se percata de esta situación, sabe que ya no está en sus manos, no tiene control de esta situación para determinar qué tiene que hacer este equipo que está realizando la evaluación, entonces lo que tiene que hacer, la única perspectiva que existe, es que esta persona recurra al secretario y es importante de esta forma entender que reporten directamente con el secretario, es decir, el equipo le informa directamente al secretario del ministerio de salubridad, asimismo es importante realizar pequeños seminarios, pequeñas juntas, para que les permitan saber qué es lo que han encontrado. Lo que el secretario ha entendido evidentemente es que se trata de una operación muy importante, muy vasta, puesto que no puede considerar los aspectos individuales de cada programa personalmente y presentar un informe respecto a ellos, pero lo que hizo esta evaluación de los servicios prestados es que en realidad crearon un medio ambiente, una atmósfera para ese gerente de operaciones y le dijeron que el problema era realmente serio y al mismo tiempo le permitieron saber que si no estaba ejerciendo bien sus funciones lo iba a saber el secretario y que eso era malo para su currículum, para su carrera y obviamente también existió el punto de vista con el que se pensó qué situación debería subsanarse, es decir, ésto estaba relacionado directamente

con el administrador local, y él manifestó también su deseo de corregir los sistemas y los procedimientos que estaban fallando y los métodos para prestar este tipo de servicios; en caso de que hubiera habido algunas sospechas de algún acto ilegal, esto inmediatamente se transfería a otra parte del personal del inspector general, puesto que ellos no se dedicaban a las investigaciones criminales o de delito, simplemente, lo que tenían que hacer era establecer perfectamente una causa justificada con respecto a la investigación y presentarla al secretario general, con objeto de realizar una investigación de los delitos. Así que por lo tanto, el personal de la evaluación de los servicios prestados siempre tiene la imagen de los chicos buenos, no se les considera como policías, pero sí le ayudan al secretario a que esté perfectamente consciente y perfectamente informado de qué es lo que ha estado haciendo el departamento en sus diferentes jurisdicciones y cuáles son los impactos que tienen los administradores locales sobre la eficacia y eficiencia de la prestación del servicio que se les ha encomendado.

Bien, ahora procedamos a otro enfoque que quiero discutir con ustedes, el informe que fue encontrado por el departamento de mano de obra de los Estados Unidos de América en la administración del presidente Reagan, básicamente gran parte del aura de investigación que tiene es más sobresaliente en relación con la de la evaluación que tuvieron los servicios prestados en la administración del régimen del presidente Carter, en la que se dio énfasis a prestar ayuda, a mejorar las capacidades administrativas, por el contrario la administración del presidente Reagan ha atendido mas bien a hacer investigaciones, a aplicar este tipo de enfoques; yo no estoy completamente de acuerdo, como podrán ustedes darse cuenta por lo que estoy hablando en estos momentos.

Quiero hablarles acerca de la evaluación de la vulnerabilidad,

pienso que la metodología que se ha desarrollado es muy interesante, porque parte de la premisa de que debe hacerse un análisis de un programa de las operaciones que tiene, con la idea de identificar los puntos débiles, las flaquezas o bien aquellas áreas que podrían llegar a experimentar una pérdida, o sufrir menoscabo, es decir, áreas que tienen posibilidad al fraude o al abuso. Para identificar estas áreas, estas flaquezas, lo que tenemos que hacer es ponerlas de relieve, de tal manera que puedan emprenderse las acciones correctivas adecuadas y ojalá ésto pueda llevarse a cabo antes de que ocurra algún fraude o algún abuso, pero se encuentra implícita también la idea de que cuando ustedes se han encontrado gente que está cometiendo actos ilegales, entonces debemos nosotros hacer hincapié en que la tarea, o el grupo que se dedica a las investigaciones, debe partir y conocer quién es esa persona que está cometiendo actos ilegales y saber porqué los está llevando a cabo, es decir, antes de que ustedes procesen a un individuo, es importante utilizar un enfoque de la evaluación de la vulnerabilidad, encontrar cuáles son las flaquezas, identificar quiénes están cometiendo este tipo de delitos, saber a quiénes están atacando, saber a quién le están cometiendo este tipo de violaciones. Yo les puedo decir que se han dedicado grandes esfuerzos para tratar de entender cómo se perpetró este acto delictivo, porque en algunos casos los esquemas se vuelven extremadamente complejos, así que es realmente una ventaja para el equipo que está realizando la evaluación, entender exactamente cómo se perpetró este acto delictivo, para cerrar esas pequeñas brechas en una forma correctiva, puesto que de lo contrario, seis meses después ustedes van a tener a gente que está cometiendo el mismo delito y por lo tanto, lo que nosotros estamos tratando de hacer es impedir que se cometan delitos futuros.

Bien, esta evaluación está dividida en tres partes, que me gustaría comentar a ustedes; la primera de ellas consiste en hacer

un análisis del medio que controla el ambiente general, es decir, lo que nosotros queremos es que nuestro grupo de trabajo vaya a una dependencia y pueda determinar exactamente cuál es el medio de control que nosotros vamos a ejercer, es decir, qué aspecto tiene; aquí obviamente estamos hablando de una actitud administrativa adecuada, vamos a encomendarle a algunas personas que supervisen perfectamente aspectos tales como la corrupción, el fraude y el abuso y que realicen acciones positivas, que les indiquen a sus empleados la preocupación, que desean completamente evitar este tipo de acciones delictivas. Es importante también que observen al personal, el personal de la organización tiene el tipo de esquema que le va a permitir enfrentar este tipo de situación; qué tipos de perspectivas deben tener dentro de la organización. Ha existido en algunas ocasiones en las organizaciones de los Estados Unidos de América, tal vez no lo crean, pero les puedo decir que los comisionados de servicios sociales en algunos de los estados, descubrieron que las dependencias habían contratado como contralores de sus dependencias específicas a personas a quienes les pagaban aproximadamente trescientos cincuenta mil dólares, estas personas ya habían sido arrestadas, eran los contralores y habían sido arrestados y era el contralor de la empresa, nadie los investigó, nadie les hizo un estudio, nadie los analizó, él era un contador público titulado y eso era más que suficiente, había estado bien calificado, tenía todos los requisitos que se exigían y a pesar de que había cometido tres violaciones, tres actos ilegales, había robado dinero utilizando las computadoras, estaba aún robando más y directamente lo depositaba en las cuentas y posteriormente ejercía control sobre los sistemas de control de la empresa, y la única forma como nosotros podíamos atraparlo era teniendo noticias de esto, investigamos lo correspondiente para descubrir esto; parece ser muy sencillo, parece ser un enfoque simplista pero el punto de la integridad es crítico en un empleo determinado, es decir, puede existir la propensión a cometer actos delictivos en la administración, simultáneamente cuando

nosotros estamos involucrados con mucho dinero, con dinero que pasa de una mano a otra, cuando tenemos muchas negociaciones, ustedes tienen que estar conscientes de qué es lo que ocurre y de qué tipo de controles se están utilizando para saber que los individuos no se embolsan el dinero, y aquí yo quisiera admitir que es una tentación realmente increíble, nosotros somos seres humanos y por lo tanto, es humano que nos sintamos atraídos por estas cosas mundanas y cuando se está manejando muchísimas cantidades de dinero día a día, esto es muy importante, es decir, qué tipos de sistemas, de procedimientos, debemos tener para que los contadores puedan manejar estas cantidades de dinero.

En segundo lugar, nosotros tenemos un análisis del tipo que llamamos una administración del riesgo, son actividades que dentro de la organización se vuelven sumamente importantes; aquí podemos hablar de una organización que está otorgando licencias, autorización, permisos, registros, si se dedica a funciones de regularización, si tiene que recibir la visita de un inspector gubernamental para saber que una persona debe realizar ciertos pagos, para que puedan tener una factura de realizar ciertos pagos, para que puedan tener una factura de sanidad y que esté perfectamente regida, aquí debe controlarse la vulnerabilidad y saber cuál es el nivel del riesgo para que se presente el fraude, el abuso o la corrupción. Otra de las cosas importantes dentro de este enfoque y básicamente haciendo referencia en lo particular, está relacionado con el impacto del medio ambiente externo, la organización interfiere con los negocios que se realizan a nivel privado o bien las organizaciones que están haciendo negocio directamente con el gobierno están relacionadas o tienen que manejar dinero. El tercer elemento en este análisis de vulnerabilidad, es a lo que le llamo una evaluación preliminar de los salvoconductos y esta parte del enfoque es muy importante y sencilla a la vez, consiste en tomar un grupo de gente concedora que tenga la mejor información, que sepa

cómo funciona la organización, y en uno o dos días que les permitan dar sus impresiones a la alta administración acerca del nivel de salvoconductos que existen dentro de las organizaciones específicas para impedir el fraude o el abuso; uno de los aspectos de vital importancia, son las características y una de ellas es que son claros indicadores para el público, para la administración y para todos los empleados en general de la gravedad del compromiso que tiene el gobierno para producir un cambio. Cuando la gente llega y observa que existe un método y hay un compromiso con el público, ésto me parece que es sumamente importante, en la psicología es muy importante que estemos relacionados con un tema determinado antes de que procedamos, es decir, tenemos que decir a la gente ese mensaje que nosotros hemos captado, lo que tratamos de hacer con esta dualidad de enfoque es, evidentemente sabemos que los psicólogos tienen métodos, técnicas, enfoques, pero no existe ninguna técnica que pueda ser mejor que la gente que administra y pone en práctica estas técnicas y esos enfoques y por lo tanto, están practicando la metodología de la administración, que consiste en modificar la psicología del individuo que está compenetrado y al mismo tiempo, reforzando dichos cambios que se produzcan.

Con respecto a la evaluación de los servicios prestados puedo darles una impresión mas concreta, porque la hemos puesto en práctica, para nosotros ha sido de gran utilidad y hemos producido cambios psicológicos importantes y ésto nos ha dado la oportunidad de poner en práctica las técnicas y metodologías que nos han permitido impedir la corrupción, el fraude y el abuso.