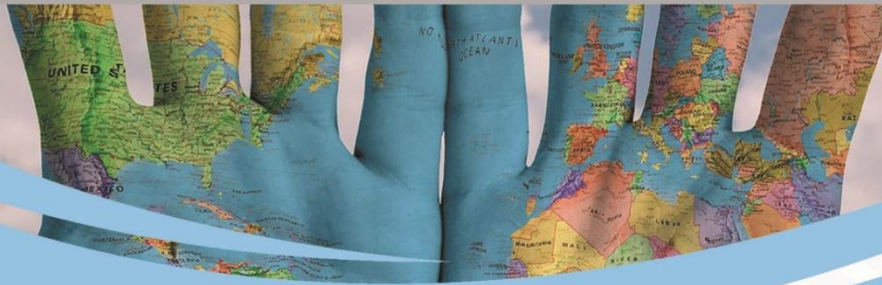


Grupo de Economía de la Salud –GES– y Proyecto ACTUE Colombia



¿Cómo se caracterizan los riesgos de corrupción y opacidad en entidades del sistema de salud colombiano?

Durante el segundo semestre de 2017, en desarrollo de la segunda fase del estudio sobre caracterización de riesgos de corrupción y opacidad en el sistema de salud colombiano, que adelanta el Grupo de Economía de la Salud (GES) de la Universidad de Antioquia en el marco del Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia (ACTUE Colombia), se adelantaron varias actividades de investigación para recolectar información de las entidades a cargo de los procesos seleccionados para el análisis.

Aspectos metodológicos: encuesta institucional

La metodología estuvo basada principalmente en la Guía de Administración del Riesgo de la Función Pública, la Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgo y planes anticorrupción de Transparencia por Colombia, y la Guía para la gestión del riesgo de corrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Inicialmente se identificaron los riesgos o las prácticas de corrupción y opacidad que pueden ocurrir en las entidades u organizaciones, para lo cual se convocó a profesionales con amplia experiencia en el sistema. Se realizaron grupos focales y entrevistas en Medellín, Cartagena y Bucaramanga, con la participación de 23 personas que hicieron sus aportes de manera anónima.

Luego de la identificación de los riesgos, cuyos avances se publicaron en el boletín No. 6, se buscó su valoración y los factores que facilitan su materialización. Así, se diseñó una encuesta para direcciones territoriales

de salud (DTS), Empresas Promotoras de Salud (EPS), Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) y Empresas Sociales del Estado (ESE).

A pesar de la campaña de sensibilización y del apoyo de varios gremios, en procura de alcanzar una muestra representativa de las entidades, el número de respuestas ha resultado muy bajo. Entre las actividades adelantadas, para buscar la participación en el estudio, se tiene el envío de correos electrónicos a los directores o gerentes de las entidades seleccionadas, tele mercadeo para constatar la recepción del mensaje, solicitar confirmación de su participación y enviar el enlace de la encuesta. Además, se contó con la motivación que entre sus asociados hicieron: COSESAM y Federación Nacional de Departamentos para las DTS, ACEMI y GESTARSALUD en el caso de las EPS, y ACESI entre los hospitales públicos.

Al final, se cuenta con la respuesta de veinte DTS (trece municipales y siete departamentales), cinco EPS, nueve IPS y cinco ESE. Aunque no es posible la generalización o inferencia estadística, la información que a continuación se presenta resulta útil para plantear tendencias o temas de análisis y discusión.

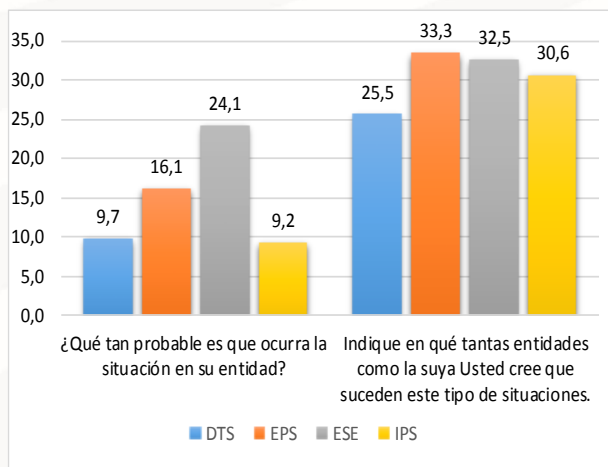
Reconocimiento de riesgos y prácticas

Previo a la encuesta, mediante las entrevistas y los grupos focales, se identificaron 111 riesgos de corrupción y 35 de opacidad. Así que en la encuesta se presentaba una selección de estos riesgos (36 y 15, respectivamente) y se pedía declarar la probabilidad de

ocurrencia de cada uno de ellos en la organización, así como opinar sobre qué tanto sucede como práctica en el sistema. Sobre el particular, se marca una brecha entre la declaración de riesgos propios y la percepción sobre lo que pasa en el sistema, con excepción de los hospitales públicos (ESE), entre quienes parece haber una mayor ocurrencia o, en todo caso, se tiene más conciencia sobre los riesgos (ver Gráfico 1).

Una situación similar se presenta al considerar los riesgos de opacidad o falta de transparencia, aunque en este caso se tiende a admitir una ocurrencia menor que en los de corrupción. Las ESE que participan en la encuesta mantienen el primer lugar de auto reconocimiento, mientras que las EPS son las que peor ven a sus pares en el sistema. Parece cumplirse un testimonio presentado en uno de los grupos focales, a propósito de un riesgo que se puso en consideración para identificar su ocurrencia en las entidades: “De que eso pasa, seguro pasa, pero en mi entidad no sucede” (participante B grupo focal).

Gráfico 1. Riesgos de corrupción en organizaciones del sistema de salud



Nota: Las barras de la izquierda representan la probabilidad media asignada por cada de entidad a los diferentes riesgos considerados para su valoración; las de la derecha, la calificación promedio de la percepción que tiene cada entidad sobre el número de entidades similares a la propia, en donde ocurren las situaciones o prácticas.

Fuente: Encuesta institucional del GES.

Riesgos con mayor probabilidad de ocurrencia

Dentro del listado de riesgos incluidos en la encuesta institucional se destacan seis de corrupción y tres de opacidad, asociados al proceso de contratación, los cuales pueden materializarse en los cuatros actores objeto de estudio. Entre estos riesgos, las entidades participantes asignaron la mayor probabilidad de ocurrencia a tres de corrupción y dos de opacidad, así:

Riesgos de corrupción:

- Un funcionario comparte, a cambio de dinero u otro beneficio personal, información privilegiada con un proveedor, para beneficiarlo en una invitación o licitación. Valoración promedio de 20,7% de probabilidad para las entidades participantes y de 37,8% para el sistema.
- Un(os) funcionario(s) diseña(n) o gestiona(n) una invitación a la medida, para direccionar una contratación hacia determinado proveedor, sobre el cual tiene(n) intereses económicos o personales. 20,4% para las entidades y 35,9% para el sistema.
- Un(os) funcionario(s) encargado(s) de valorar o calificar las ofertas para la contratación da(n) mejor calificación a una propuesta que quiere(n) favorecer por intereses propios o de terceros. 16,3% para las entidades y 34,6% para el sistema.

Riesgos de opacidad:

- La entidad no cuenta con información y análisis suficiente o confiable para definir las necesidades a contratar. Probabilidad media para las entidades de 18% y para el sistema de 30,8%.
- En la entidad no existen procesos estandarizados para la gestión de la contratación. 11,7% para las entidades y 31,4% para el sistema.

Riesgos con mayor probabilidad en otros procesos:

- Un ciudadano busca acceder a los servicios de salud utilizando un documento de identidad falso o de otro usuario. Para la entidad 30,4%, y para el sistema 38,3%.
- Un empleado ofrece una retribución en dinero al encargado de auditar las facturas para agilizar el pago sin objeciones, ni glosas. Probabilidad media para la entidad de 11,1% y para el sistema de 31,7%.

- La entidad no organiza ni actualiza las bases de datos sobre tarifas negociadas con las entidades responsables de pago en su sistema de información. Para la entidad de 14,1% y para el sistema de 29,3%.
- Una persona que no cuenta con la idoneidad y experiencia es contratada por presiones políticas. Para la entidad de 25% y para el sistema de 35%.

Valoración de riesgos: una ilustración

En el cuadro 1 se presentan los resultados que ofrece la consulta sobre un riesgo de soborno, el cual fue mencionado anteriormente con la mayor probabilidad de ocurrencia entre los riesgos de corrupción. En el cuadro se reúnen aspectos de una matriz de riesgos, que sirve como ilustración de la metodología propuesta para ser aplicada en las distintas entidades.

Como se observó en la tendencia general, se aprecia la brecha entre lo que se percibe sobre el sistema y lo que se reconoce por cada entidad. La mayor diferencia se presenta en DTS y en IPS, siendo menor en ESE y EPS.

Tabla 1. Matriz de Riesgo de corrupción

| Proceso: Contratación | | Tipo de Riesgo: Pagar o recibir soborno / Favoritismo | | |
|--|--|--|--------------|---------|
| Riesgo: Un empleado comparte, a cambio de dinero u otro beneficio personal, información privilegiada con un proveedor para beneficiarlo en una invitación o licitación | | | | |
| Entidad | Agente generador | Factores Facilitadores | Probabilidad | |
| | | | Entidad | Sistema |
| EPS | Funcionario de la entidad o delegado por el interesado | Recurso Humano Organización interna | 29,2 | 40,0 |
| DTS | | Recurso humano Contexto social y político Organización interna | 15,5 | 33,8 |
| ESE | | Recurso humano Organización Interna Información | 32 | 45,0 |
| IPS | | Recurso humano Organización interna Normatividad | 21,1 | 41,7 |
| | | | | |

Fuente: Encuesta institucional del GES.

¿Qué facilita la corrupción y la opacidad?

En el modelo de gestión de riesgo estándar se habla de causa, entendida como el motivo o la razón por la que se materializa el riesgo. Sin embargo, para este estudio, especialmente los riesgos de corrupción son resultado de una conducta u omisión de una o varias personas. Por esto, resulta más apropiado el término de factores facilitadores, entendidos como los escenarios o condiciones que pueden favorecer a los agentes corruptos o poco transparentes para desviar u ocultar la gestión de lo público en aras de un beneficio privado, según sea el caso.

En general, entre las entidades participantes en la encuesta se observa que el principal factor facilitador es el recurso humano, seguido de la organización interna, y el menos mencionado es la normatividad (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Factores facilitadores de la corrupción y la opacidad en el sistema de salud



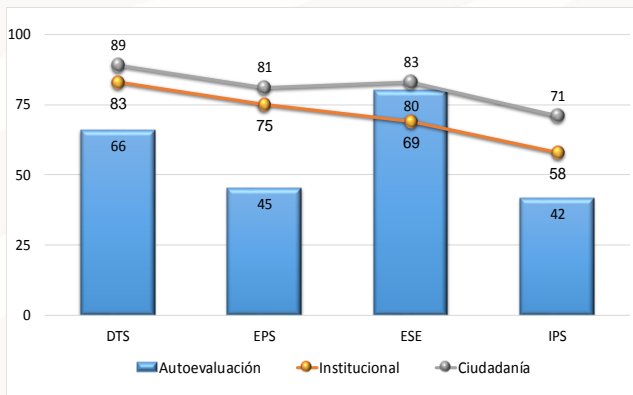
Fuente: Encuesta institucional del GES.

Percepción de la corrupción y prácticas de transparencia e integridad

De manera similar a la encuesta dirigida al público, cuyos resultados se presentaron en boletín No. 8, a quienes participaron en la encuesta institucional se les preguntó por su percepción acerca de la corrupción en el sistema de salud y entre sus actores. En el gráfico 3 se presenta una comparación de la calificación que reciben las entidades objeto de análisis, teniendo en cuenta la percepción del gremio o actor del que hace parte la entidad (autoevaluación), la del conjunto de entidades, y la que hicieron los ciudadanos en la encuesta nacional.

En esta comparación se evidencia que las ESE alcanzan los mayores niveles de corrupción, entre 0 y 100, según la calificación de las propias ESE que participaron en la encuesta, con pocas diferencias con la calificación que dan el resto de entidades y los ciudadanos. En cambio, entre EPS e IPS se da la menor calificación entre las entidades participantes pero la mayor brecha en cuanto las demás consideran que los niveles de corrupción son mayores, y los ciudadanos opinan de manera similar.

Gráfico 3. Percepción sobre niveles de corrupción en entidades del sistema de salud



Fuente: GES. Encuesta institucional y encuesta ciudadana.

Buen gobierno y cultura organizacional

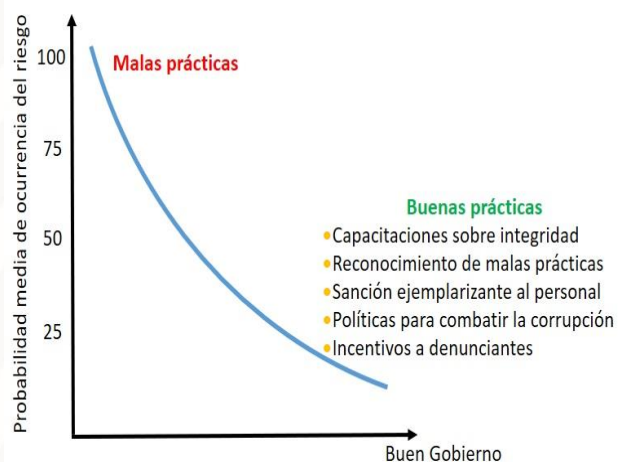
La encuesta institucional también indagó por prácticas de gobierno corporativo y las acciones que las entidades implementan para promover integridad y transparencia. Sobre el particular, la mayoría de entidades que dieron

su respuesta mencionan que implementan medidas de auditoría y controles internos. De manera específica, las EPS siempre implementan este tipo de medidas, las IPS y las DTS lo hacen frecuentemente, y en el caso de la ESE solo ocasionalmente.

En el gráfico 4 se representa la relación que se propone entre las buenas prácticas de gobierno corporativo, o de buen gobierno, y los riesgos de corrupción. Entre las entidades que participaron se cumple la tendencia de declarar unos riesgos más bajos cuando se cuenta con esas prácticas.

Aunque estos resultados resultan positivos desde una perspectiva general, se resalta la necesidad de seguir trabajando en medidas y acciones que promuevan la integridad y la transparencia en el sistema, en particular entre las ESE que están obligadas a implementarlas y resultan ser las entidades más vulnerables a la corrupción. Sin duda, las acciones que se pongan en marcha ayudarán a mejorar la imagen que las ESE tienen dentro del sistema de salud y a prevenir actos de corrupción. Esto hace parte de los mínimos componentes para el buen gobierno, específicamente de los factores de liderazgo y dirección estratégica, y evaluación de los riesgos y metas a cumplir en tanto son indispensables para realizar una buena gestión basada en la prevención y la denuncia de la corrupción.

Gráfico 4. Riesgos de corrupción y buen gobierno



Recomendaciones desde las organizaciones para la lucha contra la corrupción

Desde las organizaciones se plantean propuestas y recomendaciones que se desprenden de las respuestas dadas en la encuesta. Se destacan las propuestas en el tema del recurso humano y, así para prevenir la ocurrencia de prácticas corruptas u opacas se plantean aspectos como: selección de personal responsable, ético y honesto, nivelación salarial acorde a los cargos, finalización de nóminas paralelas, educación permanente en valores y ética, y socialización continua del código de ética y disciplinario.

Otro aspecto en el que se plantean recomendaciones, en cuanto se reconoce como factor facilitador de la corrupción y la opacidad, se refiere a la organización interna. Las entidades consideran que se debe propender por prácticas transparentes y una cultura organizacional contra la corrupción, lo cual es posible con la definición, socialización y evaluación de los procesos y procedimientos de la entidad. Asimismo, se propone que al interior exista una línea ética para la denuncia de prácticas corruptas u opacas.

Un tercer factor es la información. Las entidades llaman la atención sobre la importancia de la transparencia y la oportunidad de la información que se entrega a los usuarios finales y resaltan la necesidad de mejorar los sistemas de información para realizar un mejor control de los procesos y la implementación de plataformas institucionales para salud, similares a *Colombia compra eficiente*.

Finalmente, frente al control y la vigilancia, se propone, especialmente, que las entidades cuenten con políticas y procedimientos de buen gobierno corporativo y fortalezcan e incentiven el control interno.

“Promover la capacitación en temas relacionados con la ética y los delitos contra la administración pública. (ESE participante)”

“Propender por una cultura organizacional contra la corrupción (IPS participante).”

Conclusiones

Los resultados que se presentan en este boletín no permiten hacer generalizaciones debido a la baja participación en la encuesta institucional, pero en todo caso pueden abordarse como un ejercicio piloto que da indicios sobre realidades del sistema, más aún si se tiene en cuenta coincidencias con otras actividades del proyecto, como entrevistas y grupos focales.

1. La baja participación puede ser un reflejo del mito en las organizaciones frente a la corrupción y la opacidad. El silencio y ciertas reacciones de sorpresa por haber sido tomados en la muestra dan cuenta de la falta de reconocimiento del problema.
2. La corrupción y la opacidad se perciben desde las organizaciones como algo por fuera de ellas, presente en el sistema o el resto organizaciones.
3. Las ESE se reconocen como más vulnerables frente a los riesgos de corrupción y opacidad, lo que coincide con entrevistas, grupos focales y la revisión de prensa. En niveles también altos se encuentran las DTS, y si bien EPS e IPS presentan niveles más bajos, son igualmente preocupantes.
4. Los niveles de corrupción que califican las entidades resultan similares a los que dieron los ciudadanos en la encuesta nacional; aún así, las entidades califican a su gremio con menores niveles.
5. Los factores más mencionados como facilitadores de la corrupción y la opacidad son el recurso humano, la organización interna y el contexto social y político.
6. Las entidades con buenas prácticas de gobierno corporativo son las que declaran menores riesgos de corrupción y opacidad. Esto refuerza la importancia del buen gobierno para prevenir estos riesgos.
7. Entre las recomendaciones que surgen desde las organizaciones se resalta la selección de personal ético y honesto, la incorporación de prácticas transparentes y de una cultura organizacional contra la corrupción, y sistemas de información eficientes.
8. La encuesta institucional adelantada por el GES, sumada a los resultados de varios entrevistas, refleja la necesidad de propiciar un cambio cultural hacia la gestión de los riesgos de corrupción y opacidad.

Contáctanos en: grupoges@udea.edu.co