

El estudio de los planes de medidas antifraude en el ámbito local español: un análisis preliminar comparado entre los municipios de Madrid y Valencia

Gonzalo Pardo Beneyto
Universitat de València
gonzalo.pardo@uv.es

María Ángeles Abellán López
Universitat de València
maria.a.abellan@uv.es

Resumen:

La presente ponencia tiene como principal objetivo el estudio de los planes de medidas antifraude de 3 municipios de la Comunitat Valenciana y otros 3 de la Comunidad de Madrid. En concreto, se quiere estudiar tanto la morfología de los planes de gestión de la integridad, así como su lenguaje. Se quiere comprender su contenido y comprobar como el entorno genera innovaciones en las políticas de integridad de los ayuntamientos seleccionados.

Los planes de medidas antifraude buscan prevenir cualquier tipo de corruptela en la puesta en marcha de fondos europeos. Su implementación es preceptiva para la gestión de fondos de esta naturaleza. De hecho, desde el Gobierno de España, se han generado sendos textos legales y guías que regulan su conformación (Pardo-Beneyto, 2024).

Para su análisis, se partirá de un enfoque neo-institucionalista sociológico y los conceptos de isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1983) y traslación de ideas (Czarniawska y Joerges, 1996), para después clasificar las medidas aplicadas a través de la taxonomía generada por Aldeguer et al. (2020) que adapta la clasificación de políticas públicas de Lowi (1972).

Para su estudio se ha realizado un análisis lexicográfico y se han codificado los documentos de los municipios estudiados mediante el programa MAXQDA 2024. En línea con otros trabajos anteriores, entre los resultados esperados se encuentra la convergencia de planes de medidas antifraude, a causa del isomorfismo coercitivo, así como cierta convergencia de planes entre comunidades lo que señala una tendencia al isomorfismo mimético. Asimismo, se observa un mayor número de políticas de refuerzo de la ética personal y del control institucional sobre otras medidas que buscan la apertura o el castigo de los servidores públicos.

Palabras clave: Corrupción, Integridad, Fondos Europeos, Políticas Públicas, Entidades Locales

1. Introducción¹

Esta ponencia tiene como principal cometido el estudio de los efectos del entorno y como este es productor de innovaciones en las instituciones públicas. En concreto, se va a centrar en la importancia de la Orden HFP/1030/2021 desarrollada en la Guía para la

¹ El presente trabajo parte de los hallazgos realizados mediante el proyecto investigador: Modelos de modernización en el ámbito local: una mirada comparada entre la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana [CIBEST/2022/179]. Además, se nutre de los recientes hallazgos realizados en el proyecto emergente: Los sistemas de gestión de la integridad en el ámbito local de la Comunitat Valenciana (2015-2022): Diagnóstico, retos y experiencias (GESINLOC)" [CIGE/2022/127] financiado por la Conselleria de Educació, Universitats y Empleo, Generalitat Valenciana.

aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicho documento es importante ya que es necesario para que las instituciones político-administrativas puedan optar a los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El marco teórico utilizado ha partido del concepto de isomorfismo. Este término hace referencia a aquellas innovaciones que son adoptados por las instituciones que se sitúan en un ámbito concreto. En este sentido, estas se generan en el entorno y se cristalizan en elementos como las estructuras, los procedimientos y los elementos culturales. Esto lleva a la estandarización de soluciones ante problemas complejos. Comprender la forma en la que se articula el diseño de las políticas públicas y su relación con las causas que las conforman es importante para entender los fallos de implementación de este tipo de políticas en el futuro.

Se ha elegido la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana como focos principales por la falta de estudios sobre la materia en estos territorios, así como por la diversidad política con la que cuentan. Tanto la primera como la segunda han soportado casos de corrupción tanto en el ámbito autonómico como local. De ahí la importancia de observar los programas político-administrativos de los municipios más grandes de ambas autonomías.

Metodología

La metodología cualitativa es importante para interpretar el objeto de estudio y generar comprensión científica sobre el mismo. Esta se basa en pocos casos, ya que cada uno de ellos genera información valiosa. Uno de los problemas más importantes es la imposibilidad de generalizar los resultados obtenidos. No obstante, aportan valor al ser interesantes para la generación de hipótesis y la apertura de nuevos campos de investigación (Anduiza et al., 1999; Della Porta & Keating, 2013).

En línea con esto, se ha optado por una metodología de análisis de contenido. Esta sirve para cuantificar y dotar de verosimilitud los análisis de documentos y otras fuentes de información (Alonso et al., 2012). Dicho instrumento de investigación sirve para facilitar el acceso a las fuentes de estudio. Además, mejora los procesos de comprensión de los textos y genera datos que mejoran la verosimilitud y el análisis (Krippendorff, 1990).

La cuantificación del uso de términos, así como la codificación permite el desarrollo de resultados de investigación mucho más fiables y refuerzan la inferencia realizada (Costa et al., 2017; Scholz, 2019). Esto se explica a que el lenguaje, la expresión y las ideas no pueden ser separadas del significado social ni del campo en el cual se desarrolla el ser humano (Bourdieu, 1997a; Herzog & Ruiz-Ruiz, 2019; Krippendorff, 1990).

Dicho análisis de contenido se ha llevado a cabo mediante el programa MAXQDA que ha permitido realizar un análisis lexicográfico, así como la codificación de los objetivos, los órganos encargados de la integridad municipal y el tipo de medidas.

En concreto, la codificación se ha realizado en base al sistema:

Tabla 1. Sistema de códigos

Código	Subcódigo
Objetivos	Lucha contra la corrupción, el fraude y la doble financiación
	Cambio de cultura organizativa
	Mejora de la organización
	Definición de conceptos
	Eficiencia

Como se puede comprobar en la tabla 7, las políticas de control son las más importantes. Estas se articulan mediante una serie de controles que se realizan tanto ex ante como ex post. La primera de las medidas es la generación de una matriz de riesgo como un elemento de vigilancia continua y que se basa en un proceso de autoevaluación. Asimismo, se puede comprobar como este esfuerzo de la institución es esencial para articular el resto de las medidas (Pardo-Beneyto, 2024). Las banderas rojas son un elemento de análisis muy importante, ya que se trata de detectar las posibles situaciones o áreas con problemas. Asimismo, se incluyen controles basados en las tecnologías de la información y la comunicación y un buzón de denuncias antifraude que puede ser interno o externo. Incluso, se contempla la posibilidad de denunciar los hechos tanto a órganos de organizaciones superiores como a los propios tribunales.

Algunos fragmentos que corroboran lo que se ha explicado anteriormente son los siguientes:

Ejemplo de banderas rojas: [Madrid] *Indicadores de fraude / Banderas rojas: El Ayuntamiento va a definir una serie de indicadores de fraude que permitan identificar pautas o comportamientos anómalos o irregulares y pongan en situación de alerta al personal municipal que participe en la gestión de los fondos procedentes del MRR.*

Ejemplo de buzón de medidas antifraude: *Entre las actuaciones que se incluyen en este apartado está también la creación de un Buzón de denuncias abierto a cualquier interesado. Se ha informado al personal de la existencia también de un canal de denuncias habilitado por el SNCA (Infofraude) para la comunicación de información sobre fraudes o irregularidades que afecten a los fondos europeos*

Ejemplo de controles: Estado] *Controles preventivos o ex ante, que están orientados a impedir que las situaciones de fraude, corrupción, conflicto de intereses o doble financiación ocurran. [...] Controles de detección o ex post (alertas o banderas rojas) que están dirigidos a identificar situaciones de fraude, corrupción, conflictos de interés o doble financiación lo más rápido posible, después de que se hayan producido, con la finalidad de mitigar los daños.*

Conclusiones

La presente ponencia ha estudiado los planes de medidas antifraude de 3 municipios de la Comunitat Valenciana y otros 3 de la Comunidad de Madrid, junto con la guía operativa editada por el Gobierno de España. Este ha estudiado tanto su lenguaje como sus objetivos y medidas. Como se puede observar, si bien hay adaptaciones en el lenguaje a cada institución, hay una simetría entre los distintos planes que se explica por la promulgación de legislación por parte del Estado. En este sentido, existe una tendencia al isomorfismo coercitivo por el seguimiento de esta normativa y una tendencia al isomorfismo mimético, en tanto en cuanto se encuentra léxico afín tanto en Madrid como en Valencia.

Los datos demuestran un mayor interés por la inclusión de políticas éticas y de control. Aunque también se encuentran como complemento medidas que se pueden clasificar de apertura y empoderadoras. Dicha prevalencia, se debe al fomento de la normativa de estas medidas y que se acumulan a la aprobación de otro tipo de medidas en normativa relacionada con las haciendas locales y la transparencia y buen gobierno. Esto denota un interés por cambiar la cultura organizativa y mejorar el aparato institucional. Pese a la coincidencia en las medidas estas no son homogéneas y los planes enfatizan unas medidas por encima de otras. Se necesitan más investigaciones para ahondar en este aspecto.

Si bien los datos no se pueden generalizar, si se puede afirmar que este estudio sirve para comprender la importancia del lenguaje en la generación de programas político-administrativos, así como el papel de la difusión de innovaciones y la estandarización a través del isomorfismo. Para seguir ahondando en el tema se necesita incrementar el

- Hoekstra, A., Huberts, L. & van Montfort, A. (2023). 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>
- Huberts, L., Anechiarico, F. & Six, F. (2008). *Local integrity systems : world cities fighting corruption and safeguarding integrity* (Issue October 2016).
- Huberts, Leo. (2014). *The integrity of governance: what it is, what we know, what is done, and where to go*. IIAS - International Instituto of Administrative Sciences.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de Análisis de Contenido*. Paidós.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310.
- March, G. & Olsen, J. P. (1984). *The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life*. 78(3), 734–749.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia., Pub. L. No. HFP/1030/2021 (2021). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-15860>
- Oliver, C. (1988). The Collective Strategy Framework : An Application to Competing Predictions of Isomorphism The Collective Strategy Framework : An Application to Competing Predictions of Isomorphism. *Administrative Science Quarterly*, 33(4), 543–561.
- Pardo-Beneyto, G. (2023). *La innovación y modernización administrativa en el ámbito local español*. Editorial Colex.
- Pardo-Beneyto, G. (2024). El isomorfismo institucional en la aplicación de políticas de gestión de la integridad: la comparación entre los casos de Madrid y Valencia. In M. Á. Abellán-López, G. Pardo-Beneyto & Á. Quinto-Abellán (Eds.), *Gobernanza democrática y ciudadanía global: Retos y nuevas competencias en las sociedades contemporáneas* (pp. 167–186). La Catarata.
- Pardo-Beneyto, G., Cerdá, B. A. & López, M. Á. A. (2023). The university as a school of governance: identifying archetypes for the study of the learning of ethical competencies. *Revista Espanola de La Transparencia*, 18, 231–266. <https://doi.org/10.51915/ret.290>
- Plant, J. F. (2018). Responsibility in Public Administration Ethics. *Public Integrity*, 9922. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1413927>
- Pope, J. (2000). *Confronting corruption: the elements of a national integrity system* (T. International, Ed.).
- Rohr, J. (2017). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values* (second edi). Routledge.
- Rubí Casals, G., Monier, F., Pubill, J. & Toledano, L. F. (2022). *Las sombras de la transparencia. Secreto, corrupción y “estado profundo” en la Europa contemporánea*. Comares.
- Scholz, R. (2019). Métodos cuantitativos del análisis del discurso: aplicaciones a la investigación de sociedades del conocimiento en la era digital. In B. Herzog & J. Ruiz-Ruiz (Eds.), *Análisis sociológico del discurso: Enfoques, métodos y procedimientos* (pp. 145–172). Publicacions Universitat de València.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <https://doi.org/10.5465/AMR.1995.9508080331>

van Steden, R. (2020). Blind Spots in Public Ethics and Integrity Research: What Public Administration Scholars Can Learn from Aristotle. *Public Integrity*, 22(3), 236–244. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1714412>