



TETĀ REKO
POTĪRĀ
Sámbyhyha
Secretaría
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN

TETĀ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguái
tetáguára
mba'e



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Guía para la Construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción

Autor: Dr. Pablo Biderbost¹

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

Dr. Pablo Biderbost, consultor.

1

Socio Fundador de BB&R (www.bbyr.com) y Profesor Asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas (Madrid, España).

ÍNDICE

Presentación	5
1. Introducción.....	6
2.Marco Legal.....	8
3.Riesgos, Gestión de Riesgos y Corrupción.....	9
3.a. Indicadores de corrupción.....	12
4.Gestión de Riesgos de Corrupción	13
4. a. Gestión de Administración de Riesgos de Corrupción.....	15
5. Construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción.....	16
6. Consulta y Divulgación.....	17
6. a. Integridad Pública.....	20
7. Monitoreo y Revisión.....	22
7. a. Seguimiento.....	24
8. Resumen gráfico de actividades previstas para la Gestión de Riesgos de Corrupción.....	27
9. Pasos para construir Mapas de Riesgos de Corrupción.....	29
9. a. Identificación de Riesgos de Corrupción.....	32
9. b. Identificación del Contexto.....	33
9. c. Selección del Riesgo a Evaluar.....	35
10. Valoración del Riesgo de Corrupción.....	40
11. Análisis del Riesgo de Corrupción.....	40
11. a. Probabilidad.....	40
11. b. Impacto.....	42
12. Riesgo Inherente.....	43
13. Evaluación del Riesgo de Corrupción.....	45
14. Naturaleza de controles.....	46
14. a. Documentación de controles.....	47
14. b. Clase de controles.....	47
15. Riesgo Residual.....	48
16. Mapa de Riesgo de Corrupción.....	51
17. Evaluación de riesgo basada en el funcionario público.....	55

18. Glosario.....	56
Bibliografía.....	59
Anexo I- Actualización- Marco legal.....	63
Anexo II- Evaluación de riesgos asociados- Control – Procedimientos.....	66
a) Organización del programa de prevención de la corrupción en la administración pública.....	66
b) Evaluación del riesgo de corrupción.....	67
c) Sistema de información de gestión.....	68
d) Capacitación.....	69
Anexo II- Mapa de Riesgo de Corrupción.....	73

1. Introducción

La presente guía, fruto de una iniciativa inter-institucional, tiene por objeto dotar a los funcionarios públicos paraguayos de los conocimientos necesarios para que puedan proceder a la construcción de **Mapas de Riesgos de Corrupción**. Esta técnica forma parte del proceso de **Gestión de Riesgos de Corrupción**. Para su elaboración, deben seguirse unos sencillos pasos que permitirán generar matrices que resultarán útiles como mecanismo de prevención de la corrupción.

Los contenidos aquí presentados se encuentran adaptados al marco legal paraguayo sobre la materia. Al mismo tiempo, se ha procurado vincular la utilización de esta herramienta a lo dispuesto por los Manuales de Concepto y de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (**MECIP**). El Mapa de Riesgos de Corrupción, bajo ningún punto de vista, es su sustituto. Por el contrario, debe ser entendido como un complemento ideal con foco en la prevención de la corrupción

Esta **guía** alterna contenidos teóricos con la inclusión de gráficos y matrices que pretenden facilitar la incorporación paulatina de conocimiento.

La estructura del documento es la siguiente. En un primer momento, se presenta contenidos generales sobre las técnicas de gestión de riesgos. En un segundo momento, los esfuerzos explicativos se centran en comentar en qué consiste y cuáles son los componentes de la gestión de riesgos de corrupción. Uno de estos componentes, el vinculado a la construcción de los Mapas de Riesgos de Corrupción, es expuesto exhaustivamente en un tercer momento. A posteriori, se incorpora un glosario con vocablos vinculados a los temas reseñados. Finalmente, se hace mención de bibliografía que ha sido utilizada para la preparación de los materiales y que puede ser consultada por los lectores. Esperamos que disfrute la lectura de esta guía y que pronto pueda estar haciendo uso de esta herramienta de innovación pública en su ámbito de trabajo.

Marco Legal

JERARQUÍA DE LA NORMA	NÚMERO / FECHA	TÍTULO
Constitución Nacional	20 de junio de 1992	Constitución Nacional
Ley	Ley N° 977/196 del 4 de junio de 1996	Que aprueba la Convención Interamericana contra la corrupción
Ley	Ley N° 2535/2005 del 26 de enero de 2005	Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción
Ley	Ley N° 1535/1999	Administración Financiera del Estado
Ley	Ley N° 1626/2000	De la Función Pública
Ley	Ley N° 2051/2003	De contrataciones públicas
Ley	Ley N° 5282/2014	De Acceso a la Información Pública
Ley	Ley N° 5189/2014	Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay
Ley	Ley N° 5386/2015	Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015
Decreto	Decreto N° 962 del 27 de noviembre de 2008	Por el cual se aprueba y adopta el Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP)
Decreto	Decreto N° 10144/2012 del 28 de noviembre del 2012	Por el cual se crea la Secretaría Nacional Anticorrupción
Decreto	Decreto N° 10143/2012	Por el cual se aprueba el Código de Ética del Poder Ejecutivo
Decreto	Decreto N° 3101/2015	Por el cual se aprueba el Plan de trabajo anual y cronograma de actividades consolidadas de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y de las Auditorías Internas Institucionales de los organismos y entidades del Poder Ejecutivo para el ejercicio fiscal 2015
Decreto	Decreto N° 4900/2016	Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción
Decreto	Decreto N° 4937/2016	Por el cual se crea e integra la red de transparencia y anticorrupción, coordinada por la Secretaría Nacional Anticorrupción dependiente de la Presidencia de la República

Riesgos, Gestión de Riesgos y Corrupción

Los individuos y las instituciones deben enfrentarse, a lo largo de sus vidas, a diferentes situaciones que afectan lo que han planificado en el corto, mediano y largo plazo. Como es posible imaginar, estos eventos que alteran el curso normal de los acontecimientos no pueden ser totalmente previstos. Sin embargo, existen **técnicas** que permiten anticipar escenarios contingentes a efectos de “amortiguar” los golpes o efectos que los mismos puedan ocasionar. Estas herramientas, aplicadas tanto en el sector público como en el sector privado, se engloban en lo que se denomina “**administración de riesgos**”². Hablar de gestión de riesgos significa administrar los riesgos el objetivo es lograr un balance adecuado entre advertir las oportunidades de obtener beneficios y reducir los impactos negativos³.

La Real Academia Española define el **riesgo** como la “*contingencia o proximidad de un daño*”. Este concepto sugiere dos cuestiones. Por un lado, reconoce que la ocurrencia del daño es eventual (por ello, habla de contingencia). Por otro lado, sostiene que existe una sensación de cercanía (o probabilidad de ocurrencia) del daño. En entornos organizacionales, el riesgo puede ser entendido como la “*posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos de la entidad, pudiendo entorpecer el desarrollo de sus funciones*” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).

Como es posible inducir de estos conceptos de riesgo, es posible prever su acontecer. La administración de riesgos busca contribuir a tal **previsión** y es aplicable a cualquier dimensión de la vida en sociedad. Ámbitos empresariales, académicos, gubernamentales y no gubernamentales pueden ser analizados a través del conjunto de técnicas ofrecidas por esta disciplina.

La lucha contra el flagelo de la **corrupción** también puede ser encarado desde este prisma. En este sentido, a lo largo de este documento se presentará un **instrumento concreto** que permite prever la existencia de episodios de corrupción en las agencias gubernamentales y calibrar tanto su probabilidad de ocurrencia como el impacto que puedan ocasionar. Este instrumento es el **Mapa de Riesgos de Corrupción**. Éste es, entre muchas otras, un tipo específico de herramienta **de prevención de la corrupción**. Debemos tener en cuenta de que las técnicas más comunes para consolidar y perpetrar la corrupción tanto en el ámbito privado como en el sector público son cada vez más sofisticadas y eficientes. Necesitamos adaptarnos a dichas técnicas por ello se recurre a herramientas como la calificación o análisis de riesgo, los mapas de riesgo, los sistemas de alertas de riesgos de corrupción o de su detección temprana. Es importante resaltar que cada sistema

² El desarrollo de esta área del saber en los últimos años ha conducido a que, incluso, se generen estudios de grado y de postgrado centrados exclusivamente en el aprendizaje de técnicas de gestión del riesgo.

³ CASAL A., *El sistema de gestión de riesgos*, en *D&G Profesional y Empresario*, Vol. t 7 n° 87, dic. 2006, p.1237-1249.

posee sus propias características por ello es difícil aplicar un sistema en otro país o región con la misma eficacia.

La definición de corrupción, como es conocido, se encuentra influenciada por patrones culturales. En otras palabras, lo que se considera corrupción en una sociedad quizás no reciba tal consideración en otra. Sin embargo, el incremento en los últimos años de la legislación internacional creada en la materia ha moldeado una especie de “*governance*”⁴ global (Kochi, 2002; Webb, 2005). En el caso paraguayo, la incorporación a la legislación local de los textos de la Convención Interamericana de Corrupción (Ley N° 977/1996) y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley N° 2535/2005) es muestra cabal de este proceso.

A efectos de facilitar el uso de esta *guía* por parte de los funcionarios públicos, es necesario definir algunos conceptos como funcionario público es decir indicar a quién debe aplicarse: “*funcionario público es el funcionario que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participa en el ejercicio de funciones públicas*”⁵

Se entenderá por corrupción *el abuso de un puesto público con el fin de obtener una ganancia privada*⁶ esta es una definición sencilla y amplia que permite ser aplicada a más de un hecho o acción sin necesidad de un análisis exhaustivo.

También podemos exponer otras definiciones de corrupción es “*todo evento en el que se utiliza una posición de poder o influencia para desviar recursos (temporales, humanos, económicos, etc.) de la gestión pública hacia el beneficio privado*”⁷. Esta definición cuenta, claramente, con tres componentes: (a) **utilización de posición de poder**; (b) **origen público de recursos** y (c) **beneficio privado**. Aquellas situaciones en las que haya presencia de esta triada de elementos pueden, en principio, ser catalogadas como potencialmente afectadas por conductas corruptas.

Asimismo la Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción dice: “*...la información y los datos deben servir de base para una evaluación de los riesgos o la vulnerabilidad que establezca las tendencias, las causas, los tipos, la incidencia y la gravedad o los efectos de la corrupción. Esto ayudará a conocer mejor las actividades y sectores expuestos a ella y a sentar las bases para elaborar una estrategia preventiva apuntalada por políticas y prácticas pertinentes para una mejor prevención y detección de la corrupción.*”⁸ Señala la necesidad de

⁴ Cuando se utiliza esta expresión, se hace referencia generalmente a la idea de “*sentido común internacional*” que tiende a regular la actuación de los actores sociales en un ámbito concreto (derechos humanos, protección de minorías, cuidado del medio ambiente, combate a la corrupción, etc.) (Martí i Puig, 2004).

⁵ Definición obtenida del *Diccionario del Español jurídico*, Real Academia Española, año 2016.

⁶ Patino María V., *Aproximación macroeconómica al fenómeno de la corrupción*, 2005.

⁷ Esta definición se asemeja a otras también utilizadas como punto de partida para la construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción. Como ejemplo de ello, se hace mención de la definición sugerida por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de Colombia (“*uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado*”) o la construida por el experto de la OCDE Frédéric Boehm (“*abuso de un poder delegado para beneficios indebidos*”).

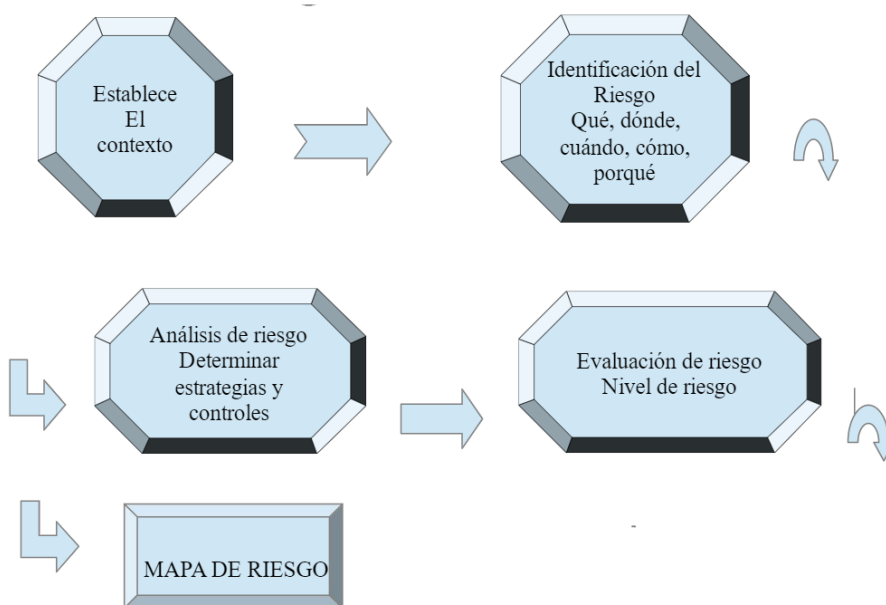
⁸ UNODC, *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, New York, 2010, p.4.

adoptar medidas para combatir la corrupción entre ellas el sistema de análisis de riesgo, proceso de la gestión de riesgos, también la OCDE ha avalado la necesidad de identificar los riesgos de corrupción y realizar un seguimiento de las medidas y técnicas utilizadas, es decir la técnica de gestión de riesgo es reconocida y aceptada como una herramienta en la lucha contra la corrupción.⁹

Las herramientas que en esta guía se brindan tienen como finalidad garantizar un control adecuado de los recursos públicos y evitar el desvío irregular de los mismos a través de la prevención de riesgos en entornos concretos, las mismas se encuentran avaladas por normas legales. Se trata, en definitiva, de establecer reglas que promocionen conductas íntegras y desincentiven conductas deshonestas. Pero debemos tener en cuenta que en la medida que la ciudadanía tenga principios y valores éticos claros, y actúe en concordancia con ellos, también esperará de los servidores públicos un comportamiento honesto y eficaz, y sancionará duramente conductas corruptas e ineficaces.

El siguiente gráfico resume visualmente lo comentado en este apartado:

Gráfico I
Del Proceso de Gestión de Riesgos al Mapa de Riesgos de Corrupción



⁹ OCDE, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, (GOV/ PGC/GF/2009)1. OCDE 2009, p.21

3. a. *Indicador de Corrupción para América Latina-CESLA 2018*¹⁰

La media del indicador CESLA para América Latina indica un alto nivel de corrupción que presentan la mayoría de los países de dicha región. Pero debe destacarse que las economías de Chile, Uruguay y Costa Rica han demostrado su eficacia en la lucha contra este flagelo, en el extremo opuesto Haití, Nicaragua y Venezuela son los países que han demostrado un alto nivel de corrupción y poco interés en las políticas para combatirla.

Uruguay.....	20
Chile.....	30
Costa Rica.....	39
Perú.....	65
Panamá.....	66
Cuba.....	66
Latam.....	67,56
Brasil.....	68
Salvador.....	68
Argentina.....	68
Colombia.....	70
Ecuador.....	72
Bolivia.....	73
México.....	75
Guatemala.....	75
República Dominicana.....	77
Paraguay.....	77
Honduras.....	78
Nicaragua.....	81
Haití.....	87
Venezuela.....	95

¹⁰ El indicador CESLA, brinda información sobre la corrupción en función de datos que suministra: el Banco Mundial, Transparencia Internacional, Foro Económico Mundial, Fundación Heritage, Freedom House, Fundación Bertelsmann.

4. Gestión de Riesgos de Corrupción

Definición

Cuando se hace referencia a la expresión **gestión de riesgos de corrupción**, se habla del *“conjunto sistemático de acciones que se ejecutan para dirigir y controlar una institución/organización/agencia/organismo en relación al riesgo de corrupción”*.

“Gestión de riesgo constituye un enfoque estructurado para manejar incertidumbre relativa a una amenaza, a través de una secuencia de actividades humanas que incluyen la identificación, el análisis y la evaluación del riesgoel objetivo de la gestión de riesgo es reducir diferentes riesgos relativos a un ámbito preseleccionado a un nivel aceptado por la sociedad.”

Es una técnica de administración tendiente a aminorar la probabilidad de ocurrencia de un episodio de corrupción, disminuir su impacto y, en consecuencia, favorecer el cumplimiento de la misión organizacional de la entidad en la que se aplica.

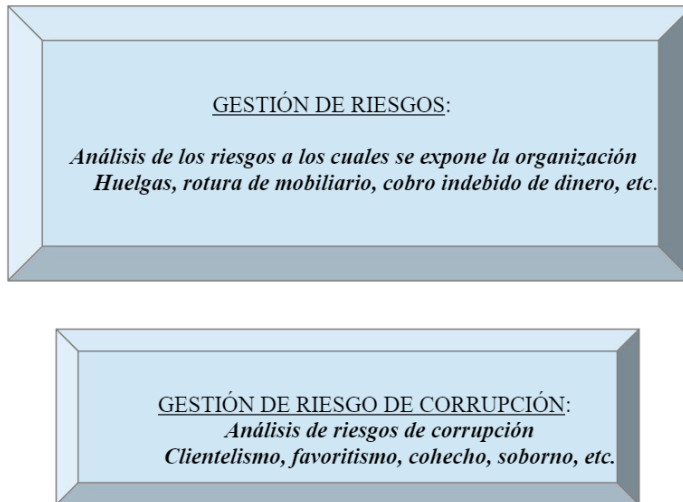
Se debe tener en cuenta que todas las entidades con o sin fines de lucro, privadas o gubernamentales deben enfrentarse a la incertidumbre y el desafío existente es establecer si están o no preparadas para enfrentarlo. La incertidumbre representa amenazas y oportunidades, la idea es establecer prácticas cuyo cumplimiento permitirá una mejor administración del riesgo. La Gestión de riesgo constituye un elemento esencial de un buen gobierno. Es un proceso repetitivo para optimizar la toma de decisiones, mejorar el desempeño de la organización y alcanzar los objetivos con un nivel de seguridad razonable. Pero debemos para ello establecer una infraestructura y cultura adecuada como asimismo aplicar un método lógico y sistemático. Es importante que en la norma establecida se tenga en cuenta el objetivo de la gestión de riesgos, la terminología utilizada, y el proceso que permitirá alcanzar los objetivos establecidos.¹¹

No debe procederse a la **confusión** de esta gestión de riesgos centrada en la detección de escenarios potencialmente imbuidos de corrupción con otra, de tipo más genérico, que visualiza la actividad de las agencias desde una mirada más amplia (y que puede incluir también la búsqueda de situaciones en la que exista presencia de corrupción). La aplicación de un ejemplo puede contribuir a aclarar que se hace en uno y otro nivel de gestión de riesgos. El **nivel genérico de gestión de riesgos** intenta capturar la probabilidad de ocurrencia de un hecho (huelga de funcionarios, rotura de computadoras, sobre demanda temporal por parte de los ciudadanos, cobro indebido de dinero por parte de funcionario, etc.) que afecta la realización de una tarea administrativa concreta (emisión de la cédula de identidad). El **nivel concreto de gestión de riesgos de corrupción**, en

¹¹ CASAL A., *El sistema de gestión de riesgos*, en *D&G Profesional y Empresario*, Vol. t 7 n° 87, dic. 2006, p.1237-1249.

tanto, busca identificar circunstancias de corrupción que afecten el trabajo habitual del organismo en cuestión (recepción no regulada de dinero por parte de un funcionario público para acelerar la expedición de una cédula de identidad). El siguiente gráfico resume los tipos de riesgos abordados en cada nivel de gestión.

Gráfico II



El sistema de **gestión de riesgos de corrupción** se materializa a través de un **ciclo** compuesto por diferentes **etapas** (o componentes). Estas se refieren a diferentes momentos cronológicos. Algunas de ellas tienen lugar en circunstancias puntuales pero otras acontecen a lo largo de diferentes instancias del proceso. Es importante recalcar que este ciclo tiene naturaleza interactiva y ha sido pensado para activar una lógica de **mejora continua**. Las etapas que lo componen son las siguientes: Política de Administración de Riesgo de Corrupción, Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción, Consulta y Divulgación, Monitoreo y Seguimiento.

Cada una de estas etapas será descrita de manera pormenorizada en los siguientes párrafos. Se detallará qué **actividades** deben ejecutarse en cada etapa. La presencia de todas estas etapas es la única garantía para contar con un Mapa de Riesgos de Corrupción que refleje de manera fidedigna lo que acontece al interior de cada agencia gubernamental.

4. a *Gestión de Administración de Riesgos de Corrupción*

Sólo puede existir una adecuada gestión del riesgo de corrupción si la **Alta Dirección** apuesta públicamente y sostenidamente por ella. Esta apuesta debe quedar sintetizada en un **manual interno**. Este manual debe encontrarse alineado con los diferentes documentos que sintetizan la planificación estratégica de la agencia gubernamental. Esta sincronía debe existir especialmente, con independencia del nivel en el que se dispone de los mismos en cada agencia, en relación al Modelo Estándar de Control Interno (MECIP) y al documento que sintetice la gestión de riesgos institucional, es decir, aquella que cubre las diferentes dimensiones y objetivos organizacionales¹².

La elaboración de estos manuales requiere que la Alta Dirección adapte las consignas de prevención de la corrupción de la gestión gubernamental a la que pertenece a la realidad de su agencia. Ese proceso de **adaptación** implica escuchar la voz/opinión de todos los miembros de la organización. A tal efecto, se puede hacer uso de estrategias de recolección de datos tanto cuantitativas (encuestas) como cualitativas (grupos focales y entrevistas). La duración de este proceso de consulta dependerá de la dimensión del organismo en cuestión. A efectos de acelerar plazos, se puede hacer uso de estrategias virtuales para la recolección de datos¹³. A partir de la información recogida, las autoridades deben diseñar manuales organizacionales¹⁴ que incluyan total o parcialmente los elementos descritos en el siguiente cuadro. Se recomienda que este proceso no se prologue más de tres meses.

Cuando se habla de gestión de riesgo la idea es manejar una situación de incertidumbre frente a una amenaza, cuando hablo de políticas hablo de lineamientos, orientaciones, estándares etc. es decir líneas de acción de una organización para mejorar los procesos internos. En cuanto al Manual interno es útil para definir estrategias, políticas, objetivos, sanciones, etc. el problema no es la aplicación de dicho manual sino quién tiene a su cargo la aplicación del mismo por ello es un instrumento que es necesario pero resultar a veces poco eficaz, el autocontrol dentro de un departamento o área de una institución es indispensable pero puede tornarse poco eficiente ya que difícilmente alguien sancionará con debida diligencia ya sea por conocimiento de las personas involucradas, por compartir el mismo ámbito de trabajo etc., es un indicativo, es necesario pero no la base fundamental. Es por ello que se resalta la designación de un oficial de cumplimiento y establecer con claridad el proceso del sistema de información por parte del mismo a la Dirección.

¹² Para la redacción del documento (manual) que condense la Política de Administración de Riesgos de Corrupción, es posible también aplicar otras técnicas con las que los funcionarios de cada dependencia se encuentren familiarizados. Como este documento implica la planificación de las acciones en la materia, también puede hacerse uso de técnicas recomendadas por la metodología de Marco Lógico.

¹³ El uso de instrumentos gratuitos como Survey Monkey (<https://www.surveymonkey.net>) o Google Form (<https://www.google.es/intl/es/forms/about/>) puede ayudar a la aceleración de estas instancias.

¹⁴ En el siguiente link, es posible consultar una buena práctica en la materia que procede de la Superintendencia Financiera del Gobierno de Colombia: <https://goo.gl/x9wvsi>.

Sería útil remitir a un Manual de Ética el cual servirá de gran soporte a la implementación del mismo, podemos señalar la Resolución SFP 72/13 Código de Ética - Secretaría de la Función Pública Presidencia de la República. Estamos hablando de un Manual Interno y no de un Manual de Política de Administración de Riesgos de Corrupción son dos elementos diferentes de diferente estructura y objetivos. A continuación se dan **lineamientos generales** para la elaboración de un Manual de Política de Administración de Riesgos de Corrupción estos lineamientos son indicativos cada área o sector debe adaptarlo y desarrollarlo.

Cuadro I
Contenidos de Manuales de Política de Administración de Riesgos de Corrupción

Contenidos	Descripción
Objetivos	Propósitos que se persiguen con la puesta en marcha de una línea de actuación centrada en detectar riesgos de corrupción. Lo ideal es definir tanto objetivos generales (<i>por ejemplo, generar una cultura organizacional que asocie los riesgos de corrupción al deterioro en la calidad de los servicios prestados</i>) como específicos (<i>por ejemplo, mejorar la reputación/imagen de la organización entre los ciudadanos con los que interactúa</i>).
Estrategias y acciones	Conjunto de tareas que se ejecutarán para “hacer operativa” la Política de Administración de Riesgos de Corrupción. Ello incluye como “centro” la Construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción pero también le excede (<i>la inclusión de entrenamientos focalizados, la elaboración de códigos de integridad y la rotación de recursos humanos en posiciones expuestas a potencial corrupción son ejemplos de otras acciones que pueden desplegarse</i>).
Recursos humanos y materiales disponibles	Deben especificar qué recursos serán aplicados al desarrollo de qué acciones. Estas tareas, en ocasiones, requieren redistribución o incremento de partidas y personal.
Cronograma temporal	Tiene que existir una temporalidad clara de las acciones. Para ello, deben especificarse fases e hitos (momentos en los que culminan estas fases). Inicialmente, se recomienda que esta actividad se realice bianualmente.
Seguimiento y evaluación	Debe hacerse mención de <i>quiénes</i> , de <i>qué manera</i> , a través de <i>qué indicadores</i> y en <i>qué momento</i> procederán a revisar lo actuado y a informar las conclusiones de su revisión.

Fuente: Elaboración propia (2016). Dr.Biderbost

5. Construcción de Mapa de Riesgos de Corrupción. Definición

Podemos decir que un mapa de riesgos de corrupción: Es una herramienta que nos permite identificar el riesgo de corrupción, valorarlo y establecer las acciones de monitoreo y revisión.

El proceso de elaboración del Mapa de Riesgos comprende las etapas de identificación del riesgo, análisis del riesgo, evaluación del riesgo, tratamiento del riesgo, control y revisión.. En función de estos datos se elabora una matriz a través de la cual se expresa el riesgo principal teniendo en cuenta el incumplimiento de los objetivos señalados los cuales pueden ser globales o específicos que impactan en la misión de cada ente¹⁵. El resultado es una calificación de riesgo por organismo.

Para construir un mapa de este tipo, deben ejecutarse una **serie de pasos** por parte de los **líderes (y sus equipos) vinculados a cada proceso/objetivo institucional**. Cada uno de estos pasos invita a la aplicación de **técnicas concretas** que permiten calibrar diferentes conceptos (probabilidades, impactos, tipos de riesgos, etc.). Esta secuencia de pasos debe repetirse con cierta **periodicidad**. Como es posible imaginar, los riesgos de corrupción no son estáticos sino que resultan de la interacción de variables internas y externas a la agencia gubernamental que cambian a lo largo del tiempo, un ejemplo de ello es la emergencia de **nuevas tecnologías**. Su uso apropiado ha obrado en los últimos años como un modificador/eliminador de numerosos riesgos de corrupción¹⁶. Se recomienda que, en una fase inicial, la **frecuencia** con la que se proceda a la construcción de estos mapas/matrices sea de dos años (bianual).

6. Consulta y Divulgación

La construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción es estrictamente un **proceso participativo**. Corresponde a los responsables de las **Unidades de Transparencia y Anticorrupción** en cada agencia gubernamental, como protagonistas de este momento velar por la presencia de este **carácter inclusivo**. Estos responsables son los garantes de que, para cada agencia, se realicen todas las acciones descritas en estas páginas. Los tiempos de realización de la consulta tienen obligatoriamente que coincidir con los tiempos de construcción de los mapas (tres meses en total).

Esta instancia exige la ejecución de acciones diversas. Inicialmente, debe realizarse **consulta** a actores internos y externos a la organización a lo largo de todo el proceso de construcción de mapas de riesgos de corrupción. Ello garantizará que los acuerdos a los que se arribe sean

¹⁵ SIGEM, *Mapas de riesgo del sector público Nacional*, 2018, Argentina.

¹⁶ Para mayor información sobre el uso de nuevas tecnologías para eliminar los riesgos de mala gestión de recursos públicos, por favor consultar la buena práctica de “*The Recovery Accountability and Transparency Board*” en los Estados Unidos: <https://goo.gl/4ZsAhR>.

suficientemente representativos, en relación a los riesgos de corrupción, para el organismo en cuestión. Estas consultas exigen la aplicación de técnicas diversas de recolección de datos. Para la recolección de información cualitativa, puede procederse a la celebración de entrevistas, la organización de grupos focales o la creación de buzones (físicos y/o virtuales) de sugerencias. Para la recolección de información cuantitativa, puede procederse a la puesta en marcha de encuestas presenciales o virtuales. La organización de *workshops* uni o multi *stakeholders*, en los que se apliquen diferentes dinámicas de trabajo, puede ser otra alternativa para consultar los contenidos del mapa.

La ejecución del proceso de consulta se realiza desde el punto de vista institucional. Inicialmente, ayuda a la *definición del contexto estratégico* en el cual se inserta la gestión organizacional de riesgos de corrupción. A la vez, permite la *calibración de los riesgos definidos/identificados*. Así mismo, la *escucha de voces procedentes de diferentes campos del conocimiento y de la acción* favorece la mejora cualitativa de lo acordado. En tanto, su mera aplicación oficia de *canal difusor de las propias técnicas de gestión de riesgos*.

En esta Guía se resalta las consultas como medio para la recolección de datos. Tengamos en cuenta que las consideraciones vinculadas con la comunicación (tanto para aquellos partícipes o bien para personas ajenas) son importantes en las distintas etapas de la gestión de riesgo. El informe sobre el desempeño de la gestión de riesgo es un medio útil y necesario el cual puede ser comunicado a los interesados constituyendo este una política de buen gobierno. En cuanto al enfoque del equipo de consulta es de suma utilidad para definir el contexto, identificar los riesgos, coordinar áreas de especialidad diferentes, considerar distintas opiniones y procesar los cambios durante el tratamiento de los riesgos.¹⁷

Se debe tener en cuenta que las investigación sobre el tema deben ser siempre de carácter cualitativo y cuantitativo para obtener resultados de cierta veracidad, las encuestas o las entrevistas suelen ser efectivas pero para evaluar el resultado y obtener una mayor aproximación a la realidad la investigación de carácter empírico no es suficiente es necesario avalar los datos con documentación, ya sea informes, estadísticas, sumarios sobre actos inapropiados que lindan con la corrupción, resolución de expedientes administrativos sobre conductas impropias de funcionarios públicos, datos sobre el número de funcionarios por área, por sexo, por edad etc. Es decir un relevamiento muchos más amplio y profundo que nos permita conocer el universo sobre el cual se pretende aplicar la guía.

Por otro lado, una vez definido el Mapa de Riesgos de Corrupción, deben ejecutarse

¹⁷ Casal A., *El buen gobierno corporativo y los Códigos de Buena Conducta*, en LL- *Enfoques -Contabilidad y Administración*, septiembre -2005.ERREPAR.

actividades de **divulgación** interna y externa del mismo. La divulgación debería prolongarse a lo largo de 18 meses (es decir, hasta tanto se inicie un nuevo proceso de construcción de política de administración de riesgos que derive en la construcción de un nuevo Mapa de Riesgos de Corrupción).

Varios mecanismos pueden aplicarse para proceder a la difusión del mapa construido. Un primer método de divulgación, que es el que usualmente más se utiliza, consiste en la *publicación de la matriz en la página web institucional*¹⁸. Generalmente, sólo se procede a la “mera inclusión” de la matriz. Es importante pensar en usar las nuevas tecnologías (página web institucional o App de uso abierto o restringido) para que los contenidos del mapa puedan ser conocidos bajo formatos *reader-friendly* o *citizen-centric*. Esto puede lograrse presentándose la matriz distribuida por objetivos/procesos en relación a los cuales se presentan riesgos asociados en vez de la presentación de un mapa de grandes dimensiones que puede propiciar el desinterés del “*visitante virtual*” por considerarlo inabordable¹⁹.

Otro método para la difusión consiste en la *edición e impresión de un pequeño folleto* que permita “descomponer” la matriz por procesos/objetivos y, de esa manera facilitar, su lectura y comprensión por actores internos y externos. A la vez, otra estrategia puede consistir en la organización de reuniones de presentación del mapa ante auditorios considerados estratégicos (ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil, proveedores, funcionarios según categorías, académicos, etc.).

Es necesario promover la formación para prevenir y luchar contra la corrupción para ello debe tenerse en cuenta normativa sobre la asistencia técnica e intercambio de información, es importante el desarrollo de programas de capacitación, la ejecución de análisis, investigaciones, intercambio de información con diferentes organismos y cooperación. La sensibilización y capacitación son dos elementos importantes para lograr un ámbito en donde se pueda desarrollar un sistema de gestión de riesgos. Esto genera conciencia en la entidad pública e influye en la planificación, la gestión de operaciones y procesos de mejoramiento institucional adecuados al marco legal establecido. Es necesario resaltar que el grupo que más debe apoyar e impulsar este proceso son aquellas personas con grado de poder de decisión. Recordemos que la realidad nos demuestra que los más importantes actos de corrupción son protagonizados con frecuencia por cargos directivos y la

¹⁸ Las agencias gubernamentales colombianas se encuentran obligadas a proceder a la difusión de sus mapas de riesgos de corrupción de esta manera. En los siguientes links, es posible consultar “buenas prácticas” en la materia procedentes de este país:

- ❖ Ministerio del Interior: <http://www.mininterior.gov.co/la-institucion/sigi/mapa-de-riesgos>
- ❖ Personería de Bogotá: <http://www.personeriabogota.gov.co/planes/plan-anticorrupcion/send/548-plan-anticorrupcion-planes/6613-mapa-de-riesgos-plan-anticorrupcion-2016>

- ❖ ¹⁹ La experiencia de la Unidad Nacional de Protección en el Gobierno de Colombia (<http://www.unp.gov.co/mapas-de-riesgos-de-corrupcion-2016>) puede resultar un ejemplo en este sentido.

apreciación que muchas veces se hace de los mismos es de impunidad. Sirviendo esto último como justificación para que otros funcionarios cometan actos de corrupción.

En cuanto a los métodos de divulgación la tecnología como es señalado es de gran ayuda pero no necesariamente un elemento que motive. El empleado público debe sentirse motivado para responder a encuestas, visitar páginas web, asistir a jornadas de capacitación y demás eventos que le permita conocer más sobre la construcción de mapas su importancia y finalidad.

Mi propuesta es que se desarrollen jornadas lo cual suele ser más efectivo ya que la explicación del por qué, para qué y cómo, suelen captarse mucho mejor si es transmitido por un profesional que informa al respecto y solventa las dudas existentes que por una página web que la mayoría suele leer rápidamente o no leer. En cuanto al incentivo para que asistan suele en ciertos países acreditarse puntos por dichos eventos los cuales les servirán en el futuro para eventuales promociones de categoría o nivel dentro de la organización o entidad o bien otros beneficios.

6. a. Integridad Pública

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública define a la integridad pública como:

"... Integridad pública...posicionamiento existente y la adhesión a valores éticos comunes así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados."

Es esencial para mantener el bienestar económico y social, Para lograr los objetivos las acciones deben involucrar a las personas y al sector privado, deben tenerse en cuenta tanto en el gobierno, en todos los niveles administrativos, municipios y en todos los lugares en donde los ciudadanos puedan verse expuestos a ella. Es necesario tomar conciencia de que un acto de corrupción no sólo lo es un soborno, sino también la malversación de bienes públicos, abuso de poder, tráfico de influencias y otras conductas que constituyen un abuso de la función pública en provecho propio.



La transparencia no es suficiente es útil pero se necesitan mecanismos de rendición de cuentas y de verificación. Las políticas de integridad deben adaptarse al contexto en donde se deben aplicar se debe promover la cultura de la integridad en toda la sociedad.

La OCDE, a dicho que: "...el sector público debería implementar sistemas de integridad, promover una cultura ética y ejercer el liderazgo necesario en este ámbito y, por último, demostrar

*una rendición de cuentas real y efectiva..." utilizando modelos de control interno y de gestión del riesgo, "...de forma similar a la metodología utilizada por las empresas del sector privado cuando establecen y gestionan sus sistemas de compliance..".*²⁰

La OCDE promueve ciertas pautas para su cumplimiento, podemos resumir el diagrama anterior de la siguiente manera:

1. Un sistema de integridad coherente y completo debe incluir: a) compromiso, b) responsabilidad, c) estrategia, d) normas
2. Una política de cultura de integridad pública debe incluir: a) una sociedad que defienda la integridad pública, b) liderazgo, c) meritocracia, d) formación, e) apertura
3. Un sistema de rendición de cuentas eficaz debe incluir: a) gestión de riesgos, b) sanciones, c) supervisión, d) participación

7. Monitoreo y revisión

Los riesgos de corrupción, como se mencionó previamente, son definidos por los **líderes y equipos de cada proceso/objetivo institucional**. Ellos son quienes, a la vez, deben monitorear frecuentemente cuán apropiados son los mismos. Es necesario tener en cuenta que monitorear significa supervisar o controlar. Los riesgos cambian es por ello que los procesos para su gestión deben ser dinámicos se debe recurrir a mecanismos para revisarlos, evaluarlos y tratarlos. Pero también debemos supervisar la eficacia del proceso de gestión de riesgos. Es necesario señalar que todos los sistemas de prevención y gestión de riesgos tienen fases o etapas similares: a) Prevención; b) Detección; c) Reacción; d) Seguimiento.²¹

a) La Prevención, es una etapa en donde son de utilidad los Códigos éticos o de conducta, los mapas de riesgos, protocolos o las políticas internas y/o reglamentos que recogen los procedimientos de actuación para evitar riesgos y lograr la prevención.

b) La Detección de posibles irregularidades es el resultado del control y análisis de los procesos internos (a través de protocolos y otros instrumentos) para la toma de decisiones. Las alertas se encuentran en los mecanismos de prevención establecidos en los protocolos o políticas, como en los controles específicos. Debe tenerse en cuenta el canal de denuncias (tanto internas como externas), que constituye una herramienta eficaz de un sistema de prevención y control.

c) La Reacción implica la existencia de un sistema sancionador de incumplimientos., siendo en el

²⁰ [Recomendación sobre Integridad Pública de 26 de enero de 2017.OCDE](#)

²¹ [Secretaría de Normativa e Innovación Sindicatura General de la Nación .Informe Diciembre 2018. República Argentina](#)

sector público a través de los sistemas disciplinarios específicos para funcionarios o servidores públicos y, en última instancia, el Código Penal.

d) El Seguimiento, consiste en una auditoria continua del sistema de prevención y gestión necesaria para detectar la modificación o actualización de los protocolos establecidos.

También existen algunos elementos esenciales que es preciso tener en cuenta para elaborar un sistema de estas características, como la formulación de estrategias para desarrollar una cultura contra la corrupción, el reparto de responsabilidades, la incorporación de mecanismos de notificación ante la sospecha de casos y la cooperación entre los distintos agentes implicados (departamentos, organismos, etc.).²²

Este monitoreo debería acontecer **cada tres meses** (durante los 18 meses en los que el Mapa de Riesgos de Corrupción se encuentra en activo). Por la propia naturaleza de la corrupción como actividad que va mutando en función de las limitaciones sociales y legales, la constancia del monitoreo se erige en condición *sine qua non*. Lo que resulte de este proceso de monitoreo será el principal insumo/input para proceder, genéricamente, a la redacción de una nueva Política de Administración de Riesgos de Corrupción y, particularmente, a la confección de un nuevo Mapa de Gestión de Riesgos de Corrupción en el que riesgos detectados en versiones previas desaparezcan (o disminuyan en su nivel de gravedad) y otros nuevos sean introducidos.

La tarea de monitoreo debe centrarse, entre los diferentes procesos de **control** que se hubiesen establecido para cada riesgo. Monitorear implica controlar en el caso de riesgos u otro tema a supervisar. Siendo necesario monitorear la eficacia del proceso de gestión de riesgos. Para proceder a este monitoreo, se deben definir **indicadores** y nombrar a los **responsables** de verificarlos. Los indicadores deben ser válidos (miden lo que se desea medir), confiables (su uso por distintas personas arroja resultados semejantes) y específicos (deben referir, en la medida de lo posible, a cantidades, calidades y tiempos) (OCDE, 2005; Biderbost, 2016).

La actividad de monitoreo también implica prestar atención a **factores propiciadores de cambios**. Los factores propiciadores del cambio constituyen un factor añadido al ámbito a analizar en materia de gestión de riesgos de corrupción tanto internos como externos a la agencia gubernamental.

Entre otros factores, puede hacerse mención de (a) **transformaciones socio-ambientales** (irrupción de crisis económica, reasignación intra-gubernamental de recursos económicos y humanos; aparición de nuevas tecnologías) ; (b) **procedimientos legales/informativos** referidos a actividades desplegadas por el organismo (observaciones, investigaciones penales o fiscales, apertura de expedientes por parte de autoridades reguladores, etc.) y (c) **comisión comprobada de hechos afectados por conductas corruptas**.

²² OLAF, *The OLAF report 2013. Luxembourg*, Publications Office of the European Union, 2013.

Una manera adecuada de proceder a monitorear la evolución de los riesgos y los controles a éstos asociados es aquella que consiste en el uso de **matrices** en las que se coloque información por columnas que cubran diferentes dimensiones de análisis. La siguiente matriz puede ser utilizada por los líderes y equipos de procesos/objetivos para registrar los cambios en sus ámbitos de actuación. Se incluye también ejemplos de riesgos antiguos (detectados en el Mapa de Riesgos de Corrupción sometido a consideración) y de riesgos emergentes (a incluir en la futura edición del Mapa de Riesgos). También y con la finalidad de que el uso de las matrices propuestas puedan ser de mayor eficacia podríamos tener en cuenta el riesgo basado en la categoría del funcionario público (con la finalidad de conocer su capacidad y poder de decisión) tipo de tarea a desarrollar y si la misma involucra simples ciudadanos u otros funcionarios.

Matriz I
Formato para Monitoreo de Mapas de Riesgos de Corrupción

Proceso/Objetivo	Riesgo	Tipo de Riesgo	Control	Indicador	Cambios en el entorno	Lección
Atención al público	Cobro indebido de dinero por agilizar la expedición de certificado de nacimiento en oficina de Registro Civil -	Antiguo (viene de un Mapa de Riesgos ya existente)	Creación de un buzón virtual y/o presencial para recepción de este tipo de acusaciones (bidireccionales) Realización de campaña de comunicación para difundir la existencia del buzón (entre ciudadanos y funcionarios)	Cantidad mensual de acusaciones de este tipo recibidas en buzón virtual y/o presencial (mientras más se avanzaba en la difusión de la campaña, más denuncias se presentaban) <i>Nota: Los datos del primer año fungen como línea base</i>	Incremento en el número de ciudadanos jóvenes concientizados en que no debe pagarse "coima" por la recepción de un servicio público	Lección I: Dotar de herramientas sencillas (buzón) a ciudadanos y funcionarios facilita el combate a la corrupción. Lección II: Focalizar la campaña en público no suficientemente concientizado (adultos mayores)
Atención al público -	Uso inapropiado por parte de personal de la oficina de "vouchers" de descuento en la expedición de cédulas de identidad <i>Nota: Podría estar asociado a una "venta selectiva de estos vouchers"</i>	Emergente (no viene de un Mapa de Riesgos existente)	A definir en proceso de construcción de Mapa de Riesgo	A definir en proceso de construcción de Mapa de Riesgo	Incremento semanal en el número de personas que, presencial o virtualmente, abonan su cédula de identidad con descuentos (por familia numerosa o por escasos recursos) <i>Nota: En el momento del hallazgo, puede fungir también como indicador:</i>	Incorporar nuevo riesgo a Mapa a elaborar en el siguiente periodo

7.a. Seguimiento

El Seguimiento, como se mencionó en párrafos anteriores consiste en una auditoría continua del sistema de prevención y gestión necesaria para detectar la modificación o actualización de los protocolos establecidos.

Esta tarea corresponde, tal cual es definido en el MECIP²³ en relación a la administración de riesgos en general, a las **Auditorías Internas, pero debemos destacar la importancia de una auditoría externa por su carácter imparcial y por el aporte de un profesional ajeno al ámbito a analizar**. Sin embargo, en aquello que atañe a la gestión de riesgos de corrupción, se espera que los miembros de las **Unidades de Transparencia** cuenten también con herramientas de seguimiento para que, entre otras cuestiones, reporten a la Secretaría Nacional Anticorrupción la situación observada en cada agencia.

El seguimiento se materializa en dos acciones: (a) **controlar** y (b) **evaluar la elaboración, difusión y control del Mapa de Riesgos de Corrupción**. La primera acción refiere a que debe velarse por una puesta en marcha, respetuosa de los tiempos previstos, de toda la secuencia descrita a lo largo de este documento. La segunda acción invita a que se realice una mirada externa centrada básicamente en aportar una “*nueva opinión*” que contribuya a mejorar lo definido sobre riesgos detectados, sus causas y los controles asociados a cada uno de ellos. Esta segunda acción implica también chequear que los controles decididos se encuentren activos y resulten efectivos.

Acciones de seguimiento deberían ser ejecutadas **cada cuatro meses** a lo largo de los dos años que dura el proceso (es decir, tres veces al año). Los mismos tienen por objeto reportar a las autoridades y a la ciudadanía en general los avances y retrocesos observados. La siguiente matriz puede ser utilizada para proceder a la realización de acciones de seguimiento. A efectos del seguimiento también podría incorporarse una columna a la matriz la cual indique el nivel (categoría mínima, media, alta) de funcionario y antigüedad del mismo, estos elementos nos ayudarán a una mejor identificación de los riesgos. Recordemos que la elaboración de las matrices debe adaptarse al área a relevar y el tipo de riesgo al cual nos enfrentamos.

²³ Modelo Standard de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay (Resolución CGR 377/2016)

Matriz II

Matriz de seguimiento a Mapa de Riesgos de Corrupción

FORMATO DE SEGUIMIENTO PARA MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Responsable: Pablo Biderbost

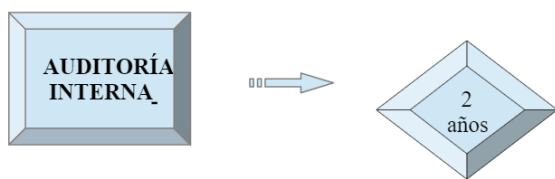
Mapa de Riesgos de Corrupción			Cronograma MRC		Acciones		
Causa	Riesgo	Control	Elaboración	Publicación	Efectividad de los controles	Acciones adelantadas	Observaciones
Tradición arraigada en cultura política vernácula	Cobro indebido de dinero para agilizar la emisión de cédulas de identidad	Creación de buzón para presentación de acusaciones/denuncias. Ejecución de campaña de comunicación para concientización	En tiempo	En tiempo	Las acusaciones de conductas indebidas se han incrementado conforme ha avanzado la campaña de comunicación.	Creación de buzón virtual. Creación de buzón presencial. Campaña de Comunicación.	Para la eliminación total de estos pagos indebidos, se recomienda: Bancarizar totalmente el cobro de tasas Proceder, en sede administrativa, al cobro de tasas sólo a través de tarjetas de crédito/débito

Fecha: 30 de abril de 2017

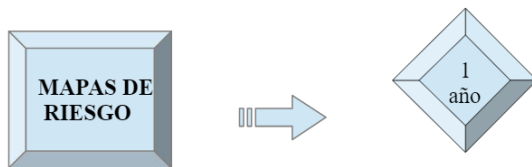
Fuente: Secretaría de Transparencia (2015).

8. Resumen gráfico de actividades previstas para la Gestión de Riesgos de Corrupción

En el siguiente gráfico, se pueden observar diferentes dimensiones referidas al ciclo de Gestión de Riesgos de Corrupción. Se mencionan las actividades que se ejecutan, los tiempos requeridos para su ejecución y se hace alusión a los responsables a cargo de las mismas. Recordemos que los plazos son indicativos pueden variar dependen de cada sector, de las necesidades y de la normativa en vigor a cumplir. La Unión Europea la cual ha desarrollado numerosas medidas contra la corrupción recomienda a ciertos países que desarrollen estrategias a la medida para las administraciones regionales y locales precedidas por evaluaciones de riesgo de corrupción.²⁴



A cargo del Equipo de auditores designados

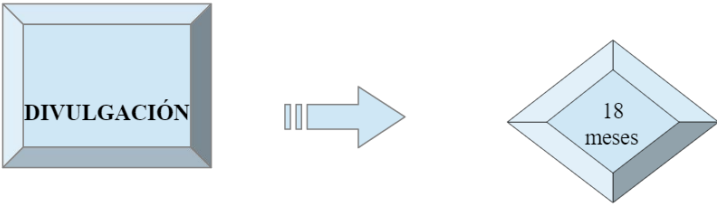
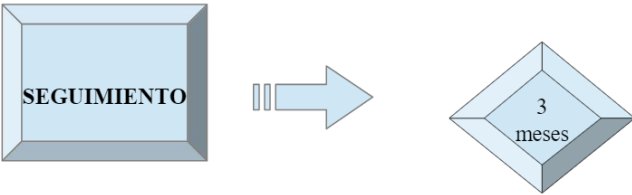


Personal capacitado para su elaboración. Tiempo para elaboración del mapa de riesgos
3 meses

24

COMISION EUROPEA. *Anexo: España, Informe de lucha contra la corrupción de la UE, COM(2014)38 final*, de 3 de febrero de 2014, p.16.

Seguimiento a cargo del líder y el equipo designado- Divulgación a cargo del equipo de comunicación



9. Pasos para construir Mapas de Riesgos de Corrupción

Definición

Los **mapas de riesgos de corrupción** son una herramienta que nos permite identificar el riesgo de corrupción, valorarlo y establecer las acciones de monitoreo y revisión. se expresa a través de **matrices** que se construyen en un proceso grupal y que tienen por objeto detectar, en relación a los **riesgos de corrupción** en una organización, sus **causas**, sus **consecuencias**, sus niveles de **probabilidad** y los **impactos** estimados. A la vez, se verifican cuáles son los **controles** existentes para evitar/disminuir su ocurrencia. Es el instrumento más importante en el marco de lo que se denomina “*gestión de riesgos de corrupción*”. Su principal propósito es **prevenir** la ocurrencia de hechos asociados a conductas calificables como corruptas

En síntesis dicha herramienta nos permite evaluar los riesgos de corrupción, aplicar acciones de evaluación y desarrollar programas de prevención.

Los riesgos que se incluyen en estos mapas son detectados en función de **procesos/objetivos/áreas** organizacionales. El ejercicio para proceder a su identificación/definición corre por cuenta del líder y equipo por cada proceso/objetivo/área organizacional. Este ejercicio es ejecutado por quienes desarrollan un “*conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan para generar un valor*” (ICONTEC, 2009). Los miembros de un área (Contabilidad) pueden retroalimentar durante la fase anteriormente descrita de “*Consulta y Divulgación*”, los riesgos detectados en otra área (Gestión de Recursos Humanos). Sin embargo, no pueden proceder a definir los riesgos de este segundo proceso/objetivo, debe aclararse que no se debe a que no puedan ser capaces de detectar dichos riesgos sino a que cada área conoce mejor sus debilidades y fortalezas y normalmente salvo en acciones de coordinación y cooperación en estas cuestiones actúan en forma independiente.

Los mapas de riesgos de corrupción son elaborados en diferentes contextos organizacionales. Se les aplica en el **sector privado**, en la **cooperación al desarrollo** e, incrementalmente, en el **sector público**. En el contexto latinoamericano, por ejemplo, su práctica es obligatoria en todas las **agencias gubernamentales** dependientes del Poder Ejecutivo en **Colombia** (Ewins et al. 2006; WCO, 2015; Secretaría de

Transparencia, 2015). Por ser fácilmente aplicable, es una herramienta cuyo uso se está expandiendo para el análisis, la valoración, la contextualización, el tratamiento y la comunicación interna y externa de los riesgos de corrupción.

En el diseño de Mapas de Riesgos de Corrupción existe la ejecución de **diferentes tareas**. En primer lugar, debe procederse a la **identificación** de cuáles son los riesgos de corrupción a los que se expone una agencia gubernamental. Para ello, se observa el contexto y se procede a la construcción del riesgo de corrupción. A posteriori, deben llevarse adelante tareas para la **valoración** de los mismos. En esta segunda instancia, los riesgos son analizados para obtener un “*valor inherente*” y evaluados para obtener un “*valor residual*”.

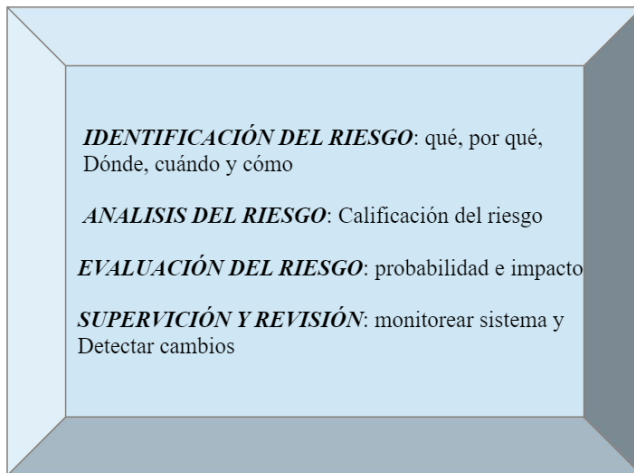
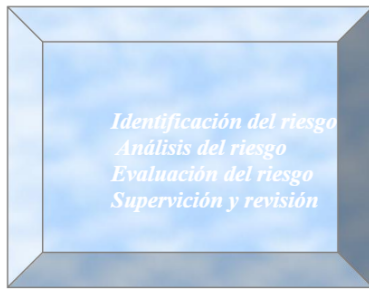
Es necesario tener en cuenta que el riesgo residual es aquel que subsiste después de haber implementado controles, refleja el riesgo remanente después de aplicarse las acciones para mitigar el riesgo inherente. El riesgo inherente es aquel intrínseco de cada actividad sin tener en cuenta los controles que del mismo se hagan en su interior, es propio del trabajo o proceso no puede eliminarse del sistema²⁵.

En el contexto de estas variables, el análisis de riesgo, proporciona la base para su valoración y para las decisiones a tomar respecto a las alternativas de tratamiento del mismo; siendo el uso sistemático de la información disponible un elemento indispensable para comprender la naturaleza y el nivel de riesgo.

El nivel de riesgo me permite saber con qué frecuencia o probabilidad puede ocurrir un evento y la valoración del impacto de sus consecuencias.

Finalmente, se procede a la **confección de la matriz** en la que se expondrá la información obtenida a lo largo del proceso. El siguiente gráfico resume las actividades descritas. Téngase presente que esta matriz es indicativa dependerá de la situación a analizar, nivel de riesgo, tipo de área y demás factores externos e internos, la misma debe adecuarse ya que es la única manera de lograr obtener un resultado fiable, es decir evaluar el riesgo de corrupción.

25



9.a. Identificación del Riesgo de Corrupción

La Real Academia Española aporta una definición que no deja margen a dudas para la corrupción que acontece en entornos institucionales. Sostiene que la misma debe ser entendida como...“*en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores*”.

Esta definición engloba diferentes situaciones que el sentido común cataloga como corruptas. Frédéric Boehm (2015), en un esfuerzo de sistematización, engloba como situaciones en las que existe presencia de corrupción las que se encuentran enumeradas en el siguiente gráfico.

Gráfico V
Enumeración no exhaustiva de prácticas corruptas



Fuente: Reelaboración en base a Boehm (2015).

Identificar riesgos incluye todos los aspectos de los mismos se encuentren o no bajo el control de la organización es necesario una identificación amplia para lo cual se

debe utilizar un proceso sistemático y estructurado. Es necesario saber qué puede suceder, dónde, cuándo, cómo y por qué, a estas preguntas debemos responder.

Para la identificación de los riesgos de corrupción, esta metodología prevé que deben ejecutarse dos tareas. La primera de ellas consiste en observar el contexto interno y externo al que pertenece la organización y del cual pueden proceder “*factores corruptores*”. El segundo implica encontrar para una situación concreta todos los elementos que describen un comportamiento corrupto para, posteriormente, definir de manera precisa cuál es el riesgo de corrupción que encierra tal situación. Ambos serán descritos de manera detallada en los siguientes apartados.

Las herramientas utilizadas para identificar riesgos son seleccionadas en virtud de la naturaleza de las tareas, tipo de riesgo, contexto. A modo de ejemplo podemos señalar como herramientas y técnicas para la identificación del riesgo: a) listados de control; b) juicios basados en la experiencia y registros; c) diagrama de flujo; d) análisis de escenario etc.

9. b. Identificación del contexto

En este momento, los líderes y sus equipos por proceso/objetivo/área son invitados a detectar cuáles son los **factores** que afectan positiva o negativamente el cumplimiento de la misión y los objetivos de una agencia gubernamental. Debe buscarse información en dos planos. Una vez conocidos ambos planos, será posible definir cuál es el **contexto estratégico** en el que se inserta el organismo y, en consecuencia, establecer pautas para la acción.

Por un lado, se examinan **variables internas** a la organización. En este caso, se procede a escudriñar, entre otros elementos, la estructura, la cultura, los recursos humanos y el presupuesto asignado al organismo en cuestión. A la vez, este análisis debe realizarse considerando, siempre en relación al proceso/objetivo/área de la que se trate, los objetivos, los procedimientos, las dependencias y los sistemas de gestión, control y administración. Todo ello debe ser útil para lograr comprender la organización, su estructura y sus capacidades²⁶ (Szlaifsztein, 2016).

26

Por otro lado, se revisan **variables externas** a la organización. En este caso, se procede a indagar, entre otros elementos, sobre situación del sistema político, entorno regulatorio, ambiente económico, cambios culturales, lobbies y transformaciones tecnológicas.

Los funcionarios que deben realizar esta labor de identificación pueden hacer uso de la técnica SWOT, FODA o DAFO.

En latinoamérica es conocido como FODA, en los países anglosajones como SWOT, es sencillamente una palabra que responde a las iniciales de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. Es una herramienta estratégica usada en el mundo empresarial.²⁷ A través de esta herramienta se puede conocer la situación real en que se encuentra la empresa u organización el riesgo y las oportunidades existentes. Se utiliza para efectuar un análisis de los recursos y capacidades.

Esta es una técnica simple que se le atribuye a Albert Humphrey del Stanford Research Institute. Es muy aplicada en Ciencias Sociales, en proyectos de intervención social y en el mundo empresarial (Gil, 2012). Consiste en identificar en relación a una situación (en este caso, los riesgos de corrupción) dos tipos de elementos. Por un lado, se trata de detectar factores positivos (fortalezas y oportunidades) y negativos (debilidades y amenazas). Por el otro lado, se trata de identificar factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas) del, en este caso, proceso/objetivo/área de la organización.

El material a continuación puede ayudar para comprender mejor el uso que podría hacerse de esta herramienta cuando se intenta identificar el contexto en el que opera una agencia gubernamental. Se utilizará el ejemplo con el que se ha venido trabajando hasta el momento.

Matriz III

Uso de FODA para identificación de contexto interno y externo

Esta aproximación al “contexto interno”, puede ser ejecutada considerando diferentes capacidades organizacionales: de dirección, tecnológica, talento humano, competitiva, financiera, relaciones institucionales, etc.

²⁷ [Revista Centro de Estudios Financieros. Definiciones, diciembre 2018.](#)

Proceso	Situación que puede generarse por factores negativos (no es riesgo aún)	Tipo de factores	Factores positivos (que aminoran el riesgo de corrupción)	Factores negativos (que incrementan el riesgo de corrupción)
Expedición de cédulas de identidad	Cobro indebido de dinero para agilización de expedición de cédula de identidad	Factores internos a la organización	Reclutamiento de mayor número de personal que agilizan el proceso. Incorporación de nuevas tecnologías que agilizan el proceso.	Presencia de personal de antiguo socializado en un entorno organizacional proclive al cobro de « tasas ocultas » (path dependency) Disminución en la retribución salarial como consecuencia de recortes presupuestarios.
		Factores externos a la organización	Campaña promovida por medios de comunicación privados en la que se insta a pagar « tasas ocultas » para obtener la prestación de servicios públicos.	Reglamentación que exige tener nuevo formato de cédula de identidad para acceder a un abanico amplio de prestaciones públicas (salud, educación, etc.)

Fuente: Elaboración propia (2016). Dr. Biderbost

Esta Matriz es sólo una forma de obtener información no la única. Existen otros elementos que podrían ayudar al desarrollo del tema suministrando mayor información. Como hemos mencionado en párrafos anteriores podemos señalar como herramientas y técnicas para la identificación del riesgo: a) listados de control; b) juicios basados en la experiencia y registros; c) diagrama de flujo; d) análisis de escenario etc. Todo enfoque destinado a identificar riesgos relacionados con la naturaleza de la actividad, tipo de riesgos y el contexto de la organización.²⁸

9.c. Selección del riesgo a evaluar

Esta etapa es altamente relevante porque en ella se definen los riesgos que serán incluidos en el Mapa y sobre los cuales se detectarán controles y se ejecutará monitoreo y supervisión. Lo no visualizado aquí quedará inevitablemente fuera del ciclo de gestión

²⁸ Public Consultation on the Draft Risk-Based Approach Guidance for Accountants, 2018.

de riesgos hasta tanto el mismo no sea reiniciado. El objetivo de este momento es generar una **lista de riesgos** lo suficientemente amplia como para que cubra todos los procesos/objetivos estratégicos, operacionales o de proyectos (Szlaifsztein, 2016). Para ello, deben ejecutarse una serie de pasos. Cada uno de ellos generará información que será incluida en una matriz resultante de la secuencia (Secretaría de Transparencia, 2015- Colombia).

El primero de estos pasos consiste en la **identificación de procesos organizacionales**. Al hablar de procesos organizacionales debemos mencionar: proceso de gestión de riesgos; sistema de información de gestión; proceso de documentación de riesgos, etc.

Inmediatamente, deben recuperarse/recordarse los **objetivos asociados a cada uno de estos procesos**. En tercer lugar, debe crearse una **lista exhaustiva de riesgos** que podrían eventualmente estar relacionados con cada uno de estos objetivos. La redacción de los riesgos debe ser realizada siempre en relación a eventos potenciales.

Para un correcto armado de esta lista, debe procederse al chequeo, en relación a la “*situación potencialmente riesgosa*”, de una serie de cualidades que debe reunir para ser considerada efectivamente como un “*riesgo de corrupción*”. Estas cualidades forman parte de la definición de corrupción que se presentó en el apartado de este documento titulado “*Gestión de Riesgos de Corrupción*”. La matriz IV, siguiendo el ejemplo que se ha trabajado, puede ser utilizada para comprobar si el escenario que se somete a análisis es efectivamente corrupto.

En cuarto lugar, deben establecerse las **causas** de los riesgos encontrados. Para ello, pueden aplicarse técnicas diversas. La realización de encuestas y grupos focales para reconstruir la **memoria organizacional** es un recurso a utilizar. La consulta de archivos históricos internos y externos también forma parte de este momento. Las denuncias y quejas formuladas por los ciudadanos y medios de comunicación deben ser chequeadas. Finalmente, se identifican en relación a cada riesgo cuáles son las **consecuencias** que pueden derivarse de su ocurrencia. Las mismas generalmente refieren a pérdidas y daños materiales y simbólicos. Los líderes y los equipos de áreas deben ser lo suficientemente cuidadosos para no confundir riesgos con causas o consecuencias y establecer una adecuada línea causal. La matriz V presenta al riesgo de corrupción en el marco de este proceso causal debemos tener en cuenta que a esta matriz puede agregarse alguna columna referente al funcionario público que indique el nivel, edad, antigüedad y demás datos que pudieren ser útiles para una mejor evaluación.

Estos datos nos aportará mayor información sobre los funcionarios más expuestos a situaciones sospechosas por área y sus motivaciones.

.Una Matriz de Riesgo es de suma importancia en las distintas áreas o sector de la función pública (por ej. área de expedición de documentación) nos permitirá evaluar los riesgos de corrupción. Para lo cual se debe tener en cuenta a) los factores de riesgo; b) la clasificación de los mismos en los distintos niveles de riesgo; 3) la ponderación de cada factor en función a su importancia. La sumatoria de la totalidad de los riesgos asignados, ponderados según cada uno de los factores de riesgo será equivalente al Resultado Final de Riesgo por área o sector, de allí su importancia.

Sería prudente incluir una matriz indicando la debida diligencia de los funcionarios en función del riesgo. El alcance de los procedimientos de la debida diligencia de los funcionarios estará vinculado al resultado del riesgo final asignado a cada uno de ellos. Graduando las acciones más reforzadas de debida diligencia, medidas de menor alcance y medidas simplificadas dependiendo de la asignación del riesgo. Para elaborar una matriz de debida diligencia debemos tener en cuenta la tarea realizada por cada empleado por área , profesión, documentación que respalda la tarea realizada, actualización de las normas aplicadas su cumplimiento según el área, vinculación a situaciones sospechosas, frecuencia de auditorias por área etc.

Matriz IV
Matriz para definición del Riesgo de Corrupción

MATRIZ DEFINICIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN				
DESCRIPCIÓN DEL RIESGO	ACCIÓN Y/U OMISIÓN	USO DEL PODER	DESVIAR LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO	BENEFICIO PARTICULAR
Eventuales cobros de “tasas ocultas” por parte de funcionarios para favorecer la expedición de cédulas de identidad.	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Transparencia (2015).Dr.Biderbost

Matriz V
Matriz para identificación del Riesgo de Corrupción

IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN				
PROCESO	OBJETIVO DEL PROCESO	CAUSA	RIESGO	CONSECUENCIAS
Expedición de cédulas de identidad	Expedir cédulas de identidad a partir del cumplimiento de un proceso establecido que implica el cobro de tasas pre-definidas y la entrega de documentación según un calendario de plazos mínimos y máximos.	Presencia de personal antiguo socializado en un entorno organizacional proclive al cobro de «tasas ocultas» (path dependency) Disminución en la retribución salarial como consecuencia de recortes presupuestarios.	Eventuales cobros de “tasas ocultas” por parte de funcionarios para favorecer la expedición de cédulas de identidad.	Pérdida de reputación de la agencia gubernamental. Irrespeto de los plazos formales de entrega para los ciudadanos que no han abonado “tasas ocultas”.

10. Valoración del Riesgo de Corrupción

Este momento de la construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción está conformado por dos sub-momentos. El primero de ellos, llamado “**Análisis del riesgo de corrupción**”, a partir del cálculo de la probabilidad de ocurrencia y del impacto del riesgo, se determina su nivel de **riesgo inherente**. Este tipo de riesgo es aquel que existe de manera previa a la activación de mecanismos para combatir las situaciones de corrupción. El segundo es la “**Evaluación del Riesgo de Corrupción**”.

Debemos tener en cuenta que: *El riesgo inherente es el riesgo intrínseco de cada actividad sin tener en cuenta los controles que de este se hagan en su interior... es propio del trabajo o proceso que no puede ser eliminado del sistema*²⁹.

*El riesgo residual es aquel que subsiste después de haber implementado controles...el riesgo residual es aquel que permanece después de que la dirección desarrolle su respuestas a los riesgos*³⁰

El conocimiento de estos dos conceptos nos ayudarán a comprender mejor el siguiente tema.

11. Análisis del riesgo de corrupción

11. a. Probabilidad

Este es el primero de los **criterios** que se utiliza para conocer el tipo de riesgo de corrupción del que se trata. La Real Academia Española define la probabilidad como “*en un proceso aleatorio, razón entre el número de casos favorables y el número de casos posibles*”. En otras palabras, es la posesión de la cualidad de aquello que puede suceder. En este caso, se intenta calibrar la probabilidad de riesgo de corrupción que se ha nominado para procesos/objetivos concretos.

La probabilidad es, generalmente, medida por **tramos** que cubren diferentes espacios de tiempo. Cada tramo es, en lenguaje científico, una categoría del concepto que se está midiendo. Estos tramos son construidos arbitrariamente. A efectos de trabajar con categorías ya validadas a la hora de construir Mapas de Riesgos de Corrupción, se proponen las siguientes

²⁹ Diccionario de la Real Academia Española, 2005.

³⁰ Diccionario de la Real Academia Española, 2005.

- * *Riesgo de carácter extraordinario: observado únicamente en circunstancias excepcionales. No presencia del mismo en los últimos cinco años.*
- * *Riesgo improbable: puede tener lugar. Ha sido observado una única vez en los últimos cinco años.*
- * *Riesgo medio: aunque infrecuente, no forma parte de lo “no esperable”. Es observado, al menos, una vez cada dos años.*
- * *Riesgo probable: forma parte del paisaje de “lo esperable”. Es observado, al menos, una vez al año.*
- * *Riesgo de carácter permanente: su presencia es una constante. Acontece más de una vez al año.*

La siguiente matriz resume los tipos de riesgos según la probabilidad de la ocurrencia. Las categorías son asociadas a niveles numéricos que serán utilizados para la realización del cálculo del riesgo inherente. Se incluye también el ejemplo que se viene trabajando en la categoría correspondiente:

Matriz VI
Probabilidad de Riesgo de Corrupción

MEDICIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN		
PROBABILIDAD		
CATEGORÍAS	FRECUENCIA	NIVEL
Rara vez	No se ha presentado en los últimos 5 años.	1
Improbable	Se presentó una vez en los últimos 5 años.	2
Medio	Se presentó una vez en los últimos 2 años.	3
Probable	Se presentó una vez en el último año.	4
Casi seguro	Se ha presentado más de una vez al año.	5
Eventuales cobros de “tasas ocultas” por parte de funcionarios para favorecer la expedición de cédulas de identidad.		

Fuente: fuente Secretaría de Transparencia (2015).

11.b. Impacto

El impacto representa a las consecuencias o efectos que puede generar la materialización del riesgo de corrupción en la administración pública. Las categorías para esta variable son las que se describen en la siguiente Matriz.

Matriz VII
Impacto de Riesgo de Corrupción

MEDICIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN - IMPACTO		
CATEGORÍAS	DESCRIPCIÓN	NIVEL
Moderado	Afectación parcial al proceso y a la dependencia. Genera medianas consecuencias negativas para la institución.	5
Mayor	Genera altas consecuencias negativas para la entidad.	10
Catastrófico	Genera consecuencias desastrosas para la entidad. Las consecuencias negativas exceden a la institución y desbordan en la comunidad.	20

Fuente: fuente Secretaría de Transparencia (2015).

Existen **cuestionarios estandarizados** para obtener los puntajes arriba referidos y lograr el encaje del impacto en alguna de las categorías. A continuación, se presenta una propuesta de cuestionario standard que debe diligenciarse para calibrar el nivel de impacto para cada riesgo de corrupción identificado. El mismo ha sido respondido utilizando el ejemplo que se viene trabajando. La regla numérica para la determinación de la categoría de impacto según la respuesta a este cuestionario es la siguiente:

- * Si se responde afirmativamente entre 1 y 6 preguntas, el impacto se prevé moderado.
- * Si se responde afirmativamente entre 7 y 12 preguntas, el impacto se prevé mayor.
- * Si se responde afirmativamente entre 13 y 18 preguntas, el impacto se prevé catastrófico.

Matriz VIII
Formato para determinación de categoría de impacto

FORMATO PARA DETERMINAR EL IMPACTO			
Nº	Riesgo: Eventuales cobros de “tasas ocultas” por parte de funcionarios para favorecer la expedición de cédulas de identidad.	Respuestas	
		Si	No
	Pregunta. Si el riesgo de corrupción se materializa podría...		
1	¿Afectar al grupo de funcionarios del proceso?	X	
2	¿Afectar el cumplimiento de metas y objetivos de la dependencia?	X	
3	¿Afectar el cumplimiento de misión de la entidad?	X	
4	¿Afectar el cumplimiento de la misión del sector al que pertenece la entidad?	X	
5	¿Generar pérdida de confianza de la entidad, afectando su reputación?	X	
6	¿Generar pérdida de recursos económicos?		X
7	¿Afectar la generación de los productos o la prestación de servicios?	X	
8	¿Dar lugar al detrimento de calidad de vida de la comunidad por la pérdida del bien o servicios o los recursos públicos?		X
9	¿Generar pérdida de información de la entidad?	X	
10	¿Generar intervención de los órganos de control, de la Fiscalía, u otro ente?		X
11	¿Dar lugar a procesos sancionatorios?		X
12	¿Dar lugar a procesos disciplinarios?	X	
13	¿Dar lugar a procesos fiscales?		X
14	¿Dar lugar a procesos penales?		X
15	¿Generar pérdida de credibilidad del sector?	X	
16	¿Ocasionar lesiones físicas o pérdida de vidas humanas?		X
17	¿Afectar la imagen regional?		X
18	¿Afectar la imagen nacional?		X
Total preguntas afirmativas: 9		Total preguntas negativas: 9	
Clasificación del Riesgo: Moderado_____ Mayor_____X_____ Catastrófico_____			
Puntaje: 10 (se establece en función de la tabla de impacto de riesgo)			

Fuente: fuente Secretaría de Transparencia (2015).

12. Riesgo inherente

Riesgo es el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos.³¹ el riesgo inherente es el riesgo intrínseco de cada actividad. Como lo hemos mencionado en párrafos precedentes dicho nivel de riesgo consiste en determinar con qué frecuencia o probabilidad puede ocurrir un evento, y la valoración del impacto de sus consecuencias.

³¹ Definición de Riesgo según la Norma ISO 31.000:2018 “Gestión de Riesgos”

Riesgo= Probabilidad x Impacto.

El cruce en matrices de la variable probabilidad y la variable impacto permite construir “**Zonas de riesgo de Corrupción**”. Estas zonas pueden ser descritas con alguna de las siguientes categorías: baja, moderada, alta y extrema. El siguiente detalle permite comprender qué implica la ubicación de un riesgo de corrupción en alguna de estas categorías:

** Zona de Riesgo Bajo: riesgo inherente entre valores 5 y 10. En principio, estos riesgos pueden eliminarse o menguarse con los controles ya instalados en la agencia gubernamental.*

** Zona de Riesgo Moderado: riesgo inherente entre valores 11 y 25. La probabilidad de eliminación del riesgo es alta. Si ello no es logrado, las organizaciones deben prever acciones para, al menos, llevar el riesgo a valores bajos.*

** Zona de Riesgo Alta: riesgo inherente entre valores 26 y 50. La probabilidad de eliminación del riesgo es baja. Si ello no es logrado, las organizaciones deben prever acciones para, al menos, llevar el riesgo a valores moderados.*

**Zona de Riesgo Extrema: riesgo inherente mayor a 51. Estos riesgos requieren de medidas urgentes. Su carácter es prioritario.*

La siguiente matriz permite visualizar las Zonas de Riesgo de Corrupción aquí comentadas:

Matriz IX
Zonas de Riesgos de Corrupción (antes de controles)

RESULTADOS DE LA CALIFICACIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN					
PROBABILIDAD	Probabilidad	Puntaje	Zonas de riesgo de corrupción		
	<i>Casi seguro</i>	5	25 Moderada	50 Alta Riesgo: Eventuales cobros de "tasas ocultas" por parte de funcionarios para favorecer la expedición de cédulas de identidad.	100 Extrema
	<i>Probable</i>	4	20 Moderada	40 Alta	80 Extrema
	<i>Medio</i>	3	15 Moderada	30 Alta	60 Extrema
	<i>Improbable</i>	2	10 Baja	20 Moderada	40 Alta
	<i>Rara vez</i>	1	5 Baja	10 Baja	20 Moderada
		Impacto		Moderado	Mayor
	Puntaje		5	10	20
			IMPACTO		

Fuente: Secretaría de Transparencia (2015).

13. Evaluación del riesgo de corrupción

La evaluación del riesgo es una acción que permite comparar el nivel de riesgo detectado durante el proceso de análisis con los criterios de riesgo previamente establecidos

El control es la acción que tiene por finalidad detectar desvíos en función de lo planeado. Recordemos que: "*..El riesgo residual es aquel que subsiste después de haber implementado controles...el riesgo residual es aquel que permanece después de que la dirección desarrolle su respuestas a los riesgos*"³²

³²

Diccionario de la Real Academia Española, 2005.

El objetivo de la evaluación del riesgo es la toma de decisiones teniendo en cuenta el análisis de riesgo, los riesgos que requieren tratamiento y prioridades. Los riesgos bajos o tolerables son un factor que podría tolerarse pero se deberían monitorear para evitar que pasen a la categoría siguiente es decir riesgo medio. Si el riesgo es medio o alto se debe tener en cuenta y aplicar mecanismos de control efectivos.

Esta etapa exige conocer profundamente a los controles. Una estrategia sería en primer lugar, determinar su **naturaleza temporal** (momento en el que se encuentran activos en relación al riesgo). En segundo lugar, se especifica si los mismos se encuentran **documentados o reglados** de manera escrita. En tercer lugar, se deja constancia sobre si los **controles requieren de la intervención** de los funcionarios (**manuales**) o, por el contrario, se encuentran activados por softwares de diverso cuño (**automáticos**).

14. Naturaleza de controles

La naturaleza temporal de los controles puede asumir tres valores diferenciados:

* *Preventiva: tiene por objeto eliminar el riesgo antes de su ocurrencia. Es decir, actúan como incentivos negativos (o desincentivos). Temporalmente, es previa al comportamiento corrupto. Controles preventivos permiten reducir en mayor medida los riesgos inherentes.*

* *Detectiva: tiene por objeto conocer el riesgo en el momento en el que acontecen. Son equiparables a sistemas de "alerta temprana". Temporalmente, es simultánea al comportamiento corrupto.*

* *Correctiva: tiene por objeto restablecer la normalidad de la actividad una vez que el riesgo de corrupción se ha activado y ha alternado el normal cauce de los acontecimientos. Temporalmente, es posterior al comportamiento corrupto. Controles correctivos permiten reducir en menor medida los riesgos inherentes.*

Esta es una clasificación de los mismos en función de la detección del riesgo o en función del tiempo, pero no la única.

14.a. Documentación de controles

La documentación de los controles se refiere a si los mismos se encuentran o no compendiados en **manuales**. Estos manuales deben dejar constancia de cuáles son los **procesos** a seguir frente a riesgos de corrupción. A su vez, informan sobre cuáles son las **acciones** que conforman estos procesos. Al mismo tiempo, las actividades a ejecutar deben estar **establecidas en tiempo y forma** además deben encontrarse atribuidas a **responsables** conscientes de tal obligación.

Controles documentados permiten, como es posible imaginar, reducir en mayor medida los niveles de riesgos inherentes. Por el contrario, controles no (o escasamente) documentados contribuyen a menguar en menor cuantía los riesgos inherentes. Debemos señalar que cada etapa de un proceso de gestión de riesgo debe ser registrado y documentarse debe hacerse con las hipótesis, los métodos, las fuentes de datos, análisis, resultados y razones en virtud de las cuales se han adoptado decisiones.

14.b. Clase de controles

Los controles, adquieren diversos significados de acuerdo se apliquen por ejemplo a las Organizaciones, Administración, Cibernética o a la Teoría de Sistemas. En el caso de la Administración posee tres elementos: 1) normas que representan la actuación deseada, 2) comparación de los resultados logrados con las normas, 3) acciones correctivas. Podemos hablar de distintos tipos de control según la relación funcional del sujeto a controlar, es decir las acciones de control que guardan una relación funcional con los sujetos de control : 1) simple o interno, 2) operativo o realimentación, 3) superior o gerencial. En síntesis existen diversos tipos de controles de conformidad con el sujeto a controlar, acción a desarrollar, etc³³.

Podemos mencionar los **manuales** y **automáticos**. Los primeros son aquellos que requieren del concurso de funcionarios (personas) para ser activados. El uso de

³³ Pascale, R., *Decisiones Financieras*, Ed.Macchi, 1998.

autorizaciones vía firmas manuscritas o digitales, la utilización de archivos físicos, la realización de chequeos enlistados y los controles rutinarios de seguridad son ejemplo de ello. En tanto, los controles automáticos son aquellos que aplican herramientas tecnológicas (como softwares o Apps) que han sido diseñadas para la prevención, detección o corrección de riesgos de corrupción. Estos controles se encuentran activados sin que exista la intervención de una persona.

15. Riesgo residual

El riesgo residual como fue mencionado en párrafos anteriores es aquel que subsiste después de haber implementado controles

Para proceder al cálculo del riesgo residual, hay que primeramente estimar qué valor es atribuible a los controles. Para ello, se utilizan formatos con preguntas predefinidas que permitan obtener un valor final. A partir de los siguientes puntajes en la **calificación de los controles**, opera la disminución que se menciona en las **Zonas de Riesgo de Corrupción**:

- * *De 0 a 50 de calificación de los controles: 10 puntos a disminuir en Zonas de Riesgos de Corrupción.*
- * *De 51 a 75 de calificación de los controles: 20 puntos a disminuir en Zonas de Riesgos de Corrupción.*
- * *De 76 a 100 de calificación de los controles: 30 puntos a disminuir en Zonas de Riesgos de Corrupción.*

A continuación, se presenta una matriz que puede ser útil para la realización de las operaciones que permiten calcular la calificación de los controles y la estimación a la baja en las Zonas de Riesgo de Corrupción

Matriz X
Estimación de Calificación de Controles

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Transparencia (2015)

Descripción del riesgo	Naturaleza del control			Criterios para la evaluación	Evaluación	
	Preventivo	Detectivo	Correctivo		Criterio de medición	
					Si	No
Creación de buzón para presentación de acusaciones/denuncias.		X		¿Existen manuales, instructivos o procedimientos para el manejo del control?	X	
Ejecución de campaña de comunicación para concienciación	X			¿Está(n) definido(s) el(los) responsable(s) de la ejecución del control y del seguimiento?	X	
				¿El control es automático?	X	
				¿El control es manual?		
				¿La frecuencia de ejecución del control y seguimiento es adecuada?		
				¿Se cuenta con evidencias de la ejecución y seguimiento del control?		
				¿En el tiempo que lleva la herramienta ha demostrado ser efectiva?	X	
				¿El control es preventivo?	X	
				¿El control es detectivo?	X	
				¿El control es correctivo?		
TOTAL TEÓRICO						
TOTAL REAL						
DISMINUCIÓN EN ZONA DE RIESGO DE CORRUPCIÓN						

A partir de esta estimación, para el ejemplo trabajado, el cálculo en la Zona de Riesgo sería el siguiente:

Matriz XI
Zonas de Riesgos de Corrupción (después de controles)

RESULTADOS DE LA CALIFICACIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN					
PROBABILIDAD	Probabilidad	Puntaje	Zonas de riesgo de corrupción		
	<i>Casi seguro</i>	5	25 Moderada	50 Alta	100 Extrema
	<i>Probable</i>	4	20 Moderada	40 Alta	80 Extrema
	<i>Medio</i>	3	15 Moderada	30 Alta	60 Extrema
				Riesgo: Eventuales cobros de "tasas ocultas" por parte de funcionarios para favorecer la expedición de cédulas de identidad.	
	<i>Improbable</i>	2	10 Baja	20 Moderada	40 Alta
	<i>Rara vez</i>	1	5 Baja	10 Baja	20 Moderada
		Impacto	Moderado	Mayor	Catastrófico
		Puntaje	5	10	20
			IMPACTO		

Fuente: Secretaría de Transparencia (2015).

16. Mapa de Riesgos de Corrupción

Todo lo elaborado hasta este punto se condensa en la **matriz** que recibe el nombre de Mapa de Riesgos de Corrupción. El mismo oficia de plano de las acciones a ejecutar para la **prevención de la corrupción** durante el tiempo especificado por cada agencia. La información que contiene no es otra sino la que, incrementalmente, se ha ido acumulando a lo largo de los pasos ejecutados. El mapa final debe ser difundido entre actores internos y externos a efectos obtener **retroalimentación** a sus contenidos y mantenerlo actualizado. Debemos tener en cuenta que un mapa de riesgos de corrupción es una matriz en donde se pretende a través de la identificación, valoración, monitoreo y revisión obtener información sobre una situación de riesgo de corrupción dicho mapa puede y debe adaptarse a cada área, contexto y circunstancia de manera que cada ejecutor del mismo sea un supervisor, funcionario de cumplimiento etc. debe

valorar la posibilidad de su aplicación y sugerir a sus superiores aquellos cambios o variaciones que sean necesarios con la finalidad de obtener un mejor y más fiable resultado. Por ello es necesario aclarar que las matrices incluidas en esta guía podrían abarcar un número mayor de ítem para permitir una mejor evaluación del riesgo y aportar mayor información al mapa de riesgos. Pero no existe un modelo preestablecido y de cumplimiento obligatorio, salvo que alguna norma, disposición o resolución lo establezca, las mismas se irán adecuando a las necesidades en virtud de los niveles de riesgo y el riesgo a detectar. Esta aclaración está dirigida a los distintos sectores en donde se pretendan aplicar ya que existen muchas variantes dependiendo del universo donde se efectuará la evaluación.

En la siguiente página, se observa un ejemplo de versión final de este instrumento.

Matriz XII

Mapas de Riesgos de Corrupción

Entidad:				Misión:							
Identificación del riesgo				Valoración del Riesgo de Corrupción				Monitoreo y Revisión			
Proc	Caus	Ries	Conse	Análisis del Riesgo		Valoración del riesgo		Fec	Acci	Resp	Indicad

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Transparencia (2015)- Dr.biderbost

esos / Objetivos	a	go	cuencia	Riesgo Inherente			Controles	Riesgo Residual			Acciones asociadas al control			has	ones	onsable	or
				Prob. ab.	Impa cto	Zona del riesgo		Prob. ab.	Impa cto	Zona del riesgo	Periodo de ejecución	Acciones	Registro				
Expedientes de identidad a partir del cumplimiento de un proceso establecido que implica el cobro de tasas predefinidas y la entrega de documentación según un calendario.	Presencia de personal antiguo o en un entorno organizacional proclive al cobro de «tasas ocultas» (path dependency)	Eventuales cobros de «tasas ocultas» por parte de funcionarios para los ciudadanos que no han abonado «tasas ocultas».	Pérdida de reputación de la agencia gubernamental.	5 (Casos Seguros)	10 (Mayor)	50 (Alta)	Creación de buzón para presentación de acusaciones/denuncias.	3 (Medio)	10 (Mayor)	30 (Alta)	Permanente a lo largo de los años	Instalación de buzones presenciales	Registro informatizado	Apartir de la aprobación del Mapa y durante 18 meses	Reuniones con stakeholders internos y externos	Líder y Equipo de Área	Cantidad mensual de acusaciones de este tipo recibidas en buzón virtual y/o presencial

17. *Evaluación de riesgo basada en el funcionario público*

En este punto se debe tener en cuenta los servicios que presta y los canales usados para la prestación de dichos servicios por ejemplo tener en cuenta si el servicio es prestado en forma presencial o a distancia, la ubicación geográfica entre otros factores. Los funcionarios públicos se encuentran expuestos a distintos niveles de riesgo en función del diferentes tipos de servicios que prestan. Por ejemplo un funcionario que actúa en el área de retenciones impositivas o en el área mercado de cambio de divisas no tiene el mismo nivel de riesgo que aquel que expide documentos de identificación. El funcionario debe reportar toda aquella situación que considere sospechosa de corrupción y debe tomar todas medidas necesarias para mitigar los distintos niveles de riesgo que presente el tipo de servicio que presta. Es necesario evaluar a quien va dirigido el servicio que se presta es decir a una persona física o una empresa, los servicios que se prestan permiten al cliente participar en acciones de alto riesgo (por ej. un funcionario que presta asesoramiento en área fiscal a clientes de gran poder adquisitivo y que tienen la capacidad suficiente para desarrollar una actividad de blanqueo de capitales), otro elemento importante es analizar si los servicios son prestados vía internet, a través de una página web o aplicaciones digitales. Es por ello que sería necesario implementar medidas concretas para mitigar los riesgos de alto nivel previamente identificados a saber:

- Aumentar la concientización de los funcionarios involucrados en la prestación de servicios de alto riesgo a través de una capacitación adecuada.
- Aumentar la frecuencia de la revisión interna de aquellos servicios considerados de alto riesgo asegurando de esta manera que los factores de riesgo sean evaluados en forma adecuada.
- Supervisar de manera especial a los empleados relacionados con los servicios de alto riesgo.
- Establecer que toda suma de dinero que se utilice para efectuar pagos y que exceda determinado límite debe bancarizarse.
- Limitar los servicios prestados de manera remota en ciertas áreas por ejemplo asesoramiento impositivo.
- Aprobación del alto nivel administrativo en relación a nuevos servicios que se deseen ofrecer y que constituyan servicios de alto riesgo (por ej: servicios que se

presten en forma remota a empresas relacionadas con la importación y exportación de mercaderías).

18. Evaluación de riesgos asociados, control y procedimientos³⁴

Los cuadros elaborados figuran en los Anexos de esta Guía.

- a) Organización del programa de prevención de la corrupción en la administración pública
- b) Evaluación del riesgo de corrupción
- c) Sistema de información de gestión
- d) Capacitación

34

Los cuadros fueron elaboradas teniendo en cuenta: *PUBLIC CONSULTATION ON THE DRAFT RISK-BASED APPROACH GUIDANCE FOR ACCOUNTANTS* by *Financial Action Task Force, 2019*

Glosario³⁵

Análisis de riesgos: Uso sistemático de la información disponible para establecer el nivel de riesgo. En general, consiste en determinar con qué frecuencia o probabilidad puede ocurrir un evento y la valoración del impacto de sus consecuencias³⁶.

Causa: factores internos y externos a la organización que son promotores del riesgo de corrupción.

Consecuencia: efectos de la ocurrencia del riesgo de corrupción que afecta, en diferentes intensidades, su misión institucional y sus recursos económicos y simbólicos.

Control: Acciones, procedimientos u operaciones dirigidas a eliminar o minimizar los riesgos o sacar provecho de las oportunidades.³⁷

Contexto externo: variables externas a la organización que se revisan para detectar factores propiciadores de corrupción. En este caso, se procede a indagar, entre otros elementos, sobre situación del sistema político, entorno regulatorio, ambiente económico, cambios culturales, lobbies y transformaciones tecnológicas.

Contexto interno: variables internas a la organización que se revisan para detectar factores propiciadores de corrupción. En este caso, se procede a escudriñar, entre otros elementos, la estructura, la cultura, los recursos humanos y el presupuesto asignado al organismo en cuestión. A la vez, este análisis debe realizarse considerando, siempre en relación al proceso/objetivo/área de la que se trate, los objetivos, los procedimientos, las dependencias y los sistemas de gestión, control y administración.

Controles automáticos: son aquellos que aplican herramientas tecnológicas (como softwares o Apps) que han sido diseñadas para la prevención, detección o corrección de riesgos de corrupción. Estos controles se encuentran activados sin que exista la intervención de una persona.

Controles manuales: aquellos que requieren del concurso de funcionarios (personas) para ser activados. El uso de autorizaciones vía firmas manuscritas o digitales, la utilización de archivos físicos, la realización de chequeos enlistados y los controles rutinarios de seguridad son ejemplo de ello.

³⁵ Este glosario incorpora, entre otras, expresiones sugeridas por otros manuales elaborados sobre estos temas para la realidad paraguaya (Administración de Riesgos y Determinación de Controles de USAID y CEAMSO) y de otros países latinoamericanos (Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción de Secretaría de Transparencia de Colombia).

³⁶ SIGEM, *Mapas del Sector Público Nacional*, 2018.

³⁷ SIGEM, *Mapas del Sector Público Nacional*, 2018

Controles Correctivos: tienen por objeto restablecer la normalidad de la actividad una vez que el riesgo de corrupción se ha activado y ha alternado el normal cauce de los acontecimientos. Temporalmente, es posterior al comportamiento corrupto. Controles correctivos permiten reducir en menor medida los riesgos inherentes.

Controles Detectivos: tienen por objeto conocer el riesgo en el momento en el que acontecen. Son equiparables a sistemas de “alerta temprana”. Temporalmente, es simultánea al comportamiento corrupto.

Controles Preventivos: tiene por objeto eliminar el riesgo antes de su ocurrencia. Es decir, actúan como incentivos negativos (o desincentivos). Temporalmente, es previa al comportamiento corrupto. Controles preventivos permiten reducir en mayor medida los riesgos inherentes

Control de riesgo: la parte de la gestión de riesgos que involucra el establecimientos de políticas, normas y procedimientos para mitigar los riesgos adversos.

Corrupción: todo evento en el que se utiliza una posición de poder o influencia para desviar recursos (temporales, humanos, económicos, etc.) de la gestión pública hacia el beneficio privado

Gestión de Riesgo de Corrupción: conjunto sistemático de acciones que se ejecutan para dirigir y controlar una institución/organización/agencia/organismo en relación al riesgo de corrupción.

Impacto: son las consecuencias o efectos que puede generar la materialización del riesgo de corrupción en la organización.

Mapa de Riesgos de Corrupción: Es una herramienta que nos permite identificar el riesgo de corrupción valorarlo y establecer las acciones de monitoreo y revisión. se expresan a través de matrices .

Esta es la “acción estrella” de la gestión de riesgos de corrupción. Para construir un mapa de este tipo, deben ejecutarse una serie de pasos que son ejecutados por los líderes (y sus equipos) vinculados a cada proceso/objetivo institucional. Cada uno de estos pasos invita a la aplicación de técnicas concretas que permiten calibrar diferentes conceptos (probabilidades, impactos, tipos de riesgos, etc.).

Mapa de Riesgo del Sector Público: Se compone de la matriz de Riesgo donde se indica el nivel de exposición de cada uno de los organismos o entidades del Sector Público considerando las distintas finalidades y funciones de cada uno, y de la descripción de las vulnerabilidades específicas detectadas³⁸.

Monitoreo: vigilar o seguir. debe centrarse, fundamentalmente, en los controles que se hubiesen establecido para cada riesgo. Para proceder a este monitoreo, se deben definir indicadores y nombrar a los responsables de verificarlos. Los indicadores deben ser válidos (miden lo que se desea medir), confiables (su utilización por distintas personas

³⁸ SIGEM, *Mapas del Sector Público Nacional*, 2018.

arroja resultados semejantes) y específicos (deben referir, en la medida de lo posible, a cantidades, calidades y tiempos).

Probabilidad: en un proceso aleatorio, razón entre el número de casos favorables y el número de casos posibles

Proceso de evaluación de riesgo: proceso general de identificación, análisis y evaluación del riesgo

Proceso: Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan para la generación de valor y/o la prestación de un servicio.

Riesgo: posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos de la entidad, pudiendo entorpecer el desarrollo de sus funciones. Es la vulnerabilidad ante un potencial perjuicio o daño. Suele medirse en términos de una combinación de la probabilidad de un evento y su consecuencia.

Riesgo de Corrupción: posibilidad de que suceda algún evento en el que exista una conducta corrupta que tendrá un impacto sobre los objetivos de la entidad, pudiendo entorpecer el desarrollo de sus funciones

Riesgo inherente: Es el riesgo intrínseco de cada actividad sin tener en cuenta los controles que de este se hagan en su interior.

Riesgo residual: aquel que subsiste después de haberse implementado controles

Seguimiento:

se materializa en dos acciones: (a) controlar y (b) evaluar la elaboración, difusión y control del Mapa de Riesgos de Corrupción. La primera acción refiere a que debe velarse por una puesta en marcha, respetuosa de los tiempos previstos, de toda la secuencia descrita a lo largo de este documento. La segunda acción invita a que se realice una mirada externa centrada básicamente en aportar una “nueva opinión” que contribuya a mejorar lo definido sobre riesgos detectados, sus causas y los controles asociados a cada uno de ellos. Esta segunda acción implica también chequear que los controles decididos se encuentren activos y resulten efectivos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Business, 2012.
- AS/nZS 4360:2004 - *Risk Management*, Australia / Nueva Zelanda
- AZFAR, OMAR, STEVE KNACK, YOUNG LEE AND ANAND SWAMY, *Gender and Corruption*. - Center for Institutional Reform and the Informal Sector 232: 1-31,1999.
- BERTHIN, GERARDO, *A PRACTICAL GUIDE TO SOCIAL AUDIT AS A PARTICIPATORY TOOL TO STRENGTHEN DEMOCRATIC GOVERNANCE, TRANSPARENCY, AND ACCOUNTABILITY*. Panama: UNDP. 2011.
- BERTOT, J. C., JAEGER P. T., MUNSON, S., & GLAISYER, T. *Social media technology and government transparency*. *Computer*, (11), 53-59, 2010
- BIDERBOST, P. Y JIMÉNEZ, JIMENA, *Experiences of impact assessment in development aid in Latin America*. Miscelánea Comillas: Revista de Ciencias Humanas y Sociales, 74(144), 35-63, 2016.
- BIDERBOST, P. *Competencias de Gestión: Monitoreo y Evaluación*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo (Toolkit Digital),2016.
- BLUHM, WILLIAM T. AND ROBERT A. HEINEMAN, *Ethics and Public Policy: Method and Cases*. Upper Saddle River NJ: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BOEHM, F. *Mapas de Riesgos de Corrupción Institucionales. Talleres de Elaboración* (Material pedagógico), 2015.
- CANDELAS, L. R. S. *Responsabilidad ética y propaganda política. La ética y el derecho de la información en los tiempos del postperiodismo* (pp. 579-592). Fundación
- CASAL A., *El buen gobierno corporativo y los Códigos de Buena Conducta*, en *Contabilidad y administración*, Septiembre 2005.
- CASAL A., *El sistema de gestión de riesgos*, en *D&G Profesional y Empresario*, Vol. septiembre 2005.
- CEJUDO, GUILLERMO, AND ALEJANDRA RÍOS-CÁZARES (Eds.)*ACCESS TO*

PUBLIC INFORMATION IN CENTRAL AMERICA AND MEXICO: ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS. Panamá: UNDP REGIONAL CENTRE PANAMA 2011.

-CORTINA, A. *No hay política legítima sin ética, ni ética realizada sin política*. *Temas para el debate*, (109), 21-23, 2003.

-COSO , *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, 2004.

-COSO , *Internal Control - Integrated Framework*, 2013.

-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Mapas de Riesgos, aproximación técnica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción*, Bogotá, 1998.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Proyectos de Moralización de la Administración Pública Colombiana. Riesgos de la Administración Pública*. Bogotá, 2000

-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. 2011. *Guía para la Administración del Riesgo*, 2011

-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI*, 2014.

-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA. *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Bogotá, 2012.

-DEPARTAMENTO DE LA FUNCION PUBLICA. *Guía para la Administración del Riesgo*. Bogotá: Presidencia de la República, 2011.

-EMMERICH, G. *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*. En *Polis. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, (2), 67-90, 2004.

-Estándar de Australia y Nueva Zelanda sobre administración de riesgos: *AS/NZ: 4360 y del Modelo de gestión del riesgo de corrupción, lavado de activos y financiación del terrorismo*.

-EWINS, P. *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*. Londres: Overseas Development Institute and Management Accounting for NGOs (MANGO), 2006.

-FOX, J. *Government transparency and policymaking*. *Public choice*, 131(1-2), 23-44, 2007.

-GIL, R. M. S. (2012). *El análisis " DAFO" aplicado a la intervención en casos de*

personas en situación de exclusión social. Documentos de trabajo social: *Revista de trabajo y acción social*, (51), 469-487, 2012.

-GOBIERNO DE COLOMBIA. *Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. Bogotá, 2012.

-GOETZ, ANNE-MARIE. 2003. *Political Cleaners: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?* Anti-Corruption Resource Centre, 2003.

-Grau, N. C. (2006). *La transparencia en la gestión pública: ¿ cómo construirle viabilidad?* Estado, gobierno, gestión pública: *Revista Chilena de Administración Pública*, (8), 22-44, 2006.

-GRUENBERG, CHRISTIAN. *Corruption and human rights: integrating human rights into the anti-corruption agenda*. International Council on Human Rights Policy, 2009.

-INDIJ, DAMIAN, AND M. HANTKE DOMAS. *Mapeo sobre Integridad del Agua en América Latina*. Estocolmo: WGF SIWI, LA-WETnet, Cap-Net PNUD, 2013.

-ISO 31000:2009 *Risk management - Principles and guidelines*

-ISO/IEC 31010:2009 *Risk management - Risk assessment techniques*

-JONHSON, JESPER, *Theories of change in anti-corruption work*. Anti-Corruption Resource Centre, 2012.

-JUNE, RAYMOND, AFROZA CHOWDHURY, NATHANIEL HELLER, AND JONATHAN WERVE, *A Users' Guide to Measuring Corruption*. Oslo: UNDP Oslo Governance Centre, 2008.

-KLIKSBERG, B. *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos*. *Sociedad y Economía*, (3), 77-105, 2011.

-KOCHI, S. *Diseñando convenciones para combatir la corrupción: La OCDE y La OEA a través de la teoría de las Relaciones Internacionales*. *América Latina Hoy*, 31, 11.LL. ENFOQUES, 2002.

-Manual Conceptual MECIP, v.1, Paraguay

-Manual de Implementación MECIP, v.1, Paraguay

Norma ISO 31.000:2018 "Gestión de Riesgos"

-OCDE (2005). *Statistics, Knowledge and Policy Key Indicators to Inform Decision Making: Key Indicators to Inform Decision Making*. OCDE: Paris, 2005.

-OCDE, *Recomendación sobre Integridad Pública* 26 de enero de 2017.

-OECD. *Statistics, Knowledge and Policy Key Indicators to Inform Decision Making: Key Indicators to Inform Decision Making*. OECD Publishing, 2005.

- OLAF, *The OLAF report 2013*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, COMISION EUROPEA, 2013 Anexo: España, Informe de lucha contra
- PASCALE, R., *Decisiones Financieras*, Ed.Macchi, 1998
- Public Consultation on the Draft Risk-Based Approach Guidance for Accountants*,2018
- Secretaria de Transparencia, *Guía para la gestión del riesgo de corrupción*. Bogotá: Presidencia de la República, 2015.
- SIGEM, *Mapas de riesgo del sector público Nacional*, 2018, Argentina.
- SZLAIFSZTEIN, F. *Guía Práctica: Administración de riesgos y determinación de controles*. Asunción: USAID y CEAMSO, 2016
- United Nations Development Programme. 2011. *Illicit financial flows from the Least developed Countries: 1990-2008*. New York: Bureau for Development Policy, UNDP.
- United Nations Development Programme. 2011. *Practitioners' Guide to Capacity Assessment of Anti-Corruption Agencies*. New York: Bureau for Development Policy, UNDP.
- United Nations Development Programme. 2012. *Seeing Beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-Corruption*. New York: Bureau for Development Policy.
- United Nations *Methodologies, including evidence-based approaches, for assessing areas of special vulnerability to corruption in the public and private sectors*. Conference of the States Parties to the United Nations *Convention against Corruption, 2010*

ANEXO I

<i>JERARQUÍA DE LA NORMA</i>	<i>NÚMERO/ FECHA</i>	<i>TÍTULO</i>
Ley	2523/2004	Previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito en la función pública y el tráfico de influencias
Ley	2880/2006	Tipifica y sanciona hechos punibles contra los intereses patrimoniales del estado paraguayo
Resolución SFP	72/2013	Código de Ética- Secretaría de la Función Pública Presidencia de la República
Ley	5295/2014	Prohíbe el nepotismo en la función pública
Resolución SENAC	168/2015	Aprueba el documento técnico denominado Roles Áreas de Acción y Proceso Clave de las UTA
Resolución CGR	377/2016	Normas de Requisitos Mínimos para un Sistema de Control Interno

En noviembre de 2018 se presentaron 12 proyectos de ley ante el Congreso de Paraguay con la finalidad de que contribuyera a mejorar y afianzar el marco legal contra la corrupción en ese país a continuación se detallan los mismos:

1- Modificación de disposiciones de la Ley 1.160/97 “Código Penal”, tipificando los hechos punibles de: comiso especial de valor sustitutivo, orden posterior de comiso, orden autónoma de comiso, lavado de activos, manipulación de mercados, cohecho privado y soborno privado.

2- Modificación del artículo 3 de la Ley 5.895/17 “que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones”, para extender el plazo para canjear las acciones al portador por acciones nominativas hasta el 1 de octubre de 2019, y establecer nuevas sanciones por incumplimiento.

3- Modificación del artículo 46 de la Ley 5.876/17 “De administración de bienes incautados y comisados”, para reorganizar la forma en que deben distribuirse los bienes incautados y decomisados.

4- Que crea la Secretaría de Inteligencia Financiera y establece el Sistema de Prevención y Mitigación de Riesgos de Realización de Actos Destinados al Lavado de Activos , modificando la Ley 1.015/97 “De Prevención de Lavado de Dinero y Activos”.

5- Por la cual se crea el procedimiento especial para la aplicación del comiso, el comiso especial, el comiso autónomo y la privación de beneficios y ganancias.

6- Que crea el Registro de Beneficiarios Finales de la República del Paraguay, para dejar constancia de los beneficiarios finales de las personas jurídicas en Paraguay.

7- Por la cual se modifican los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 4.024/10 que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo, modificando las figuras penales y aumentando las penas, e incorporando los hechos punibles de reclutamiento y adoctrinamiento, combatiente terrorista en el extranjero y apología del terrorismo.

8- Por la cual se modifica la Ley 4.503/11 de inmovilización de fondos o activos financieros, incluyendo entre otras cosas: un detalle de actividades sospechosas vinculadas al financiamiento del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, actos de terrorismo o asociación terrorista; la obligación de los sujetos

obligados por las leyes de prevención de lavado de dinero de inmovilizar los activos vinculados a estas actividades cuando tengan conocimiento que están en su poder; y la forma de ratificar judicialmente esa medida.

9- Que previene, tipifica y sanciona los hechos punibles de cohecho transnacional y soborno transnacional.

10- Por la cual se establece el procedimiento para la recepción y difusión de las listas de sanciones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como la inclusión y exclusión de personas físicas o jurídicas.

11- Por la cual se crean juzgados penales de garantías, de ejecución penal, tribunales de sentencia, tribunales de apelación penal y agentes fiscales especializados en lavado de dinero, narcotráfico, secuestro, financiamiento del terrorismo, corrupción, crimen organizado.

12- Por la cual se deroga el artículo 3 de la Ley 4.673/12, suprimiendo la prejudicialidad en los hechos punibles vinculados a asuntos tributarios.

ANEXO II

Los presentes cuadros tienen la función de orientar sobre el cumplimiento y aplicación de procedimientos para validar toda actividad de control existente en la organización, es de carácter interno.

1-Organización del Programa de prevención de la corrupción en la administración pública

Riesgo Asociado	Controles Existentes	Procedimientos de Auditoría
<p>Falta de cumplimiento de exigencias legales o normativa existente</p> <p>Situación que como consecuencia expone a sanciones ante la falta de cumplimiento</p>	<p>a)El programa de prevención se desarrolla dentro de una estructura adecuada, el mismo incluye capacitación del personal. La Dirección se encuentra comprometida a través de un Código de Ética o bien un Manual Interno.</p>	<p>1-Verificar el Código de Ética, Manual Interno y el Programa de Prevención</p> <p>2- Verificar que el programa de capacitación incluya difusión de normas y métodos para impedir situaciones de corrupción</p> <p>3- Desarrollo de un plan de capacitación</p>
<p>Inadecuada Estructura organizacional</p> <p>Ausencia de compromiso de la Dirección que afecta la prevención, dirección, información de las conductas sospechosas de corrupción</p>	<p>b)Existe una política de prevención que se adecua a las normas vigentes y la Dirección se halla comprometida</p> <p>c)Existe un Manual de Procedimientos conforme a la normativa vigente</p> <p>d)El programa de prevención establece una auditoría interna</p>	<p>2-Comprobar que las políticas de prevención sean concordantes con las normas</p> <p>3- Verificar que el Manual ha sido distribuido entre el personal, es claro y preciso</p> <p>4-Verificar que fue realizada una auditoría interna o bien se ha contratado personal capacitado para efectuarla</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constatar que el último informe fue comunicado a la Dirección - Constatar la documentación de planes de acción para corregir faltas o incumplimientos

2- Evaluación del Riesgo de Corrupción

Riesgo Asociado	Controles Existentes	Procedimientos Auditoria
<p><u>Inadecuada evaluación de los riesgos</u></p> <p>La deficiente evaluación de los riesgos puede ocasionar la no identificación de debilidades y que los procesos de mitigación no sean eficientes</p>	<p>a)El programa de prevención implementado incluye una evaluación de riesgos, teniendo en cuenta las actividades del funcionario público, naturaleza y nivel de funciones</p> <p>b)Se tienen en cuenta riesgos inherentes y derivado</p> <p>c) Se realizan evaluaciones de riesgo periódicas si es necesario</p>	<p>Evaluar si están identificadas, detalladas todas aquellas actividades que incluye la normativa existente</p> <p>-Verificar que todas las actividades que se encuentran incluidas en el Programa de Prevención sean identificadas en el análisis de riesgo</p> <p>-Verificar la existencia de evaluación ante potenciales debilidades frente a intentos de actos de corrupción</p> <p>-Verificar que la evaluación de riesgos permite establecer controles en función de ellos</p> <p>- Verificar el período de tiempo en que se realizan el análisis de riesgo y Programa de Prevención</p>

3- Sistema de información de gestión

Riesgo Asociado	Control existente	Procedimiento de Auditoria
<p><u>Falta de confiabilidad disponibilidad e integridad de la información obtenida</u></p> <p>No existe un sistema de información para la gestión que permita una adecuada toma de decisiones</p> <p>El sistema de información no posee un mecanismo de seguridad adecuado</p>	<p>a) Los recursos tecnológicos utilizados son debidamente controlados</p> <p>b) Existen métodos de medición de desempeño pudiendo establecer indicadores para supervisar y evaluar</p> <p>c) La información recabada se utiliza para la corrección de acciones y mejorar el rendimiento</p> <p>d) La información posee contenido adecuado, está actualizada, es exacta y accesible</p> <p>d) El sistema de información es revisado y actualizado periódicamente</p> <p>e) Se cuentan con recursos para un adecuado funcionamiento del sistema</p> <p>e) Se cuenta con procedimientos que aseguran la integridad de la información obtenida</p> <p>f) Se cuenta con procedimientos de recuperación y resguardo de datos</p>	<p>-Evaluar el ambiente de control en donde se utilizan los recursos de información</p> <p>-Evaluar los recursos de información existentes</p> <p>-Evaluar si los indicadores de desempeño son adecuados para la supervisión y evaluación de gestión</p> <p>-Evaluar si existen métodos de control de gestión adecuados que permitan corregir acciones,</p> <p>-Verificar si los métodos de control de gestión son adecuados</p> <p>-Verificar los flujos de información y los canales de información</p> <p>- Verificar si los sistemas de información cuando se detectan desvíos pueden adecuarse eficazmente</p> <p>-Verificar la existencia de validaciones, duplicidad de información y archivo etc.</p> <p>-Verificar la política y procedimientos de archivo y que estos cumplan la normativa existente</p>

4- Capacitación

Riesgos Asociados	Controles Existentes	Procedimientos de Auditoría
<p><u>Falta de capacitación del personal y comunicación</u></p> <p>No existe un proceso de capacitación y comunicación del personal adecuado a las exigencias de la organización</p>	<p>a) El plan de capacitación es analizado periódicamente y aprobado por la Dirección</p> <p>b) El plan de capacitación incluye las novedades normativas</p> <p>c) Se verifica el cumplimiento del plan</p> <p>d) Existencia de relación entre el plan implementado y las personas que reciben la capacitación</p> <p>e) Las políticas y procedimientos que tiene en cuenta el plan de capacitación son publicados y distribuidos entre el personal</p>	<p>- Verificar que el Plan de capacitación se encuentre aprobado por la Dirección</p> <p>- Verificar que el Plan contempla normativa interna y sanciones</p> <p>- Controlar la asistencia del personal a las jornadas de capacitación</p> <p>- Verificar la eficiencia del plan de capacitación y su actualización</p> <p>- Verificar la capacitación recibida en puesto claves</p> <p>- Verificar que el programa a sido comunicado a todo el personal, se encuentra al alcance de todos</p>

ANEXO II – 1- MAPA DE RIESGO DE CORRUPCIÓN-

Entidad:																	
Misión:																	
Identificación del riesgo				Valoración del Riesgo de Corrupción									Monitoreo y Revisión				
Procesos / Objetivos	Causa	Riesgo	Consecuencia	Análisis del Riesgo			Valoración del riesgo						Fechas	Acciones	Responsable	Indicador	
				Riesgo Inherente			Controles	Riesgo Residual			Acciones asociadas al control						
				Prob. ab.	Impacto	Zona del riesgo		Prob. ab.	Impacto	Zona del riesgo	Periodo de ejecución	Acciones					Registro
Expedir cédulas de identidad a partir del cumplimiento de un proceso establecido que implica el cobro de tasas pre-definidas y la entrega de documentación según un calendario.	Presencia de personal antiguo o socializado en un entorno organizacional proclive al cobro de «tasas ocultas» (path dependency)	Eventuales cobros de «tasas ocultas» por parte de funcionarios para favorecer la expedición de cédulas de identidad.	Pérdida de reputación de la agencia gubernamental. Irrespeto de los plazos formales de entrega para los ciudadanos que no han abonado «tasas ocultas».	5 (Casi Seguro)	10 (Mayor)	50 (Alta)	Creación de buzón para presentación de acusaciones/denuncias. Ejecución de campaña de comunicación para concienciación	3 (Medio)	10 (Mayor)	30 (Alta)	Permanente a lo largo de los dos años	Instalación de buzones presenciales Difusión de la existencia de buzones virtuales Campaña a través de radio, tv, prensa escrita y medios virtuales Capacitar y concretizar a los funcionarios	Registro informatizado	A partir de la aprobación del Mapa y durante 18 meses	Reuniones con stakeholders internos y externos	Líder y Equipo de Área	Cantidad mensual de acusaciones de este tipo recibidas en buzón virtual y/o presencial

2- MAPA DE RIESGO DE CORRUPCIÓN

Entidad:																	
Misión:																	
Identificación del riesgo				Valoración del Riesgo de Corrupción								Monitoreo y Revisión					
Procesos / Objetivos	Causa	Riesgo	Consecuencia	Análisis del Riesgo			Valoración del riesgo					Fechas	Acciones	Responsable	Indicador		
				Riesgo Inherente			Controles	Riesgo Residual			Acciones asociadas al control						
				Probab.	Impacto	Zona del riesgo		Probab.	Impacto	Zona del riesgo	Periodo de ejecución					Acciones	Registro
Asesoramiento o impuesto para presentación de declaraciones de impuestos	Presencia de personal antiguo socializado en un entorno organizacional proclive al cobro de «tasas ocultas» (path dependency)	Eventuales cobros de «tasas ocultas» por parte de funcionarios para favorecer la alteración de las declaraciones y no pago de impuestos.	Pérdida de reputación de la agencia gubernamental. No se respetan los mínimos no imponibles.	5 (Casi Seguro)	10 (Mayor)	50 (Alta)	Creación de buzón para presentación de acusaciones/denuncias. Líneas telefónicas gratuitas de denuncias anónimas Ejecución de campaña de comunicación para concienciación	3 (Medio)	10 (Mayor)	30 (Alta)	Permanente a lo largo de los dos años	Instalación de buzón presencial de difusión de la existencia de buzónes virtuales Campaña a través de radio, tv, prensa escrita y medios virtuales	Registro informatizado	Apartir de la aprobación del Mapa y durante 18 meses	Reuniones con internos y externos	Líder y Equipo de Área	Cantidad mensual de acusaciones de este tipo recibidas en buzón virtual y/o presencial /línea telefónica