Resolución de Secretaría de Integridad Pública

N° 001-2023-PCM/SIP

Lima, 05 de enero de 2023

VISTO: El Informe N° D00024-2022-PCM-SSGEIP de la Subsecretaría de Gestión Estratégica de la Integridad Pública y el Informe N° D00004-2022-PCM-SSMIP de la Subsecretaría de Monitoreo de la Integridad Pública de la Secretaría de Integridad Pública; y,

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno;

Que, mediante Decreto Supremo N° 092-2017-PCM se aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, organizada en tres ejes: i) capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción, ii) identificación y gestión de riesgos, y iii) capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción;

Que, el eje identificación y gestión de riesgos de la referida Política contempla como objetivo específico N° 4 “Fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública” con la finalidad de contar con un sistema de control interno efectivo, de permanente aplicación en las entidades públicas, a través de la identificación de brechas de integridad y el diseño adecuado de mapas de riesgos de cada institución;

Que, mediante la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 180-2018-PCM se establece la vigencia del Modelo de Integridad para las entidades del sector público, previsto en la Tabla Nº 11 del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, aprobado por Decreto Supremo Nº 044-2018PCM;

Que, el Modelo de Integridad para las entidades del sector público contempla como componente la gestión de riesgos, lo cual supone identificar los procesos más vulnerables a los delitos contra la administración pública y a otras prácticas cuestionables contrarias a la ética;

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por HURTADO REGALADO Fernando Gonzalo FAU 20168999926 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05.01.2023 15:23:17 -05:00

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por VILLENA CHANGANAQUI Carlos Augusto FAU 20168999926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fec

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por PARI MORALES Ana Isabel FAU 20168999926 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05.01.2023 18:10:37 -05:00

Que, mediante la Directiva N° 002-2021-PCM “Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público”, aprobada por Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 002-2021-PCM, se desarrolla el componente “Gestión de riesgos que afectan la integridad pública” a través de la ejecución de los subcomponentes i) identificación, evaluación y mitigación de los procesos o actividades que generen riesgos que afecten la integridad pública y ii) mapa de riesgos y controles;

Que, mediante Decreto Supremo N° 180-2021-PCM se aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción con la finalidad de fortalecer la respuesta coordinada de todas las entidades pertenecientes al Poder Ejecutivo, para asegurar el cumplimiento de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y la implementación del Modelo de Integridad para las entidades del sector público. Asimismo, asegurar la buena marcha de las entidades del Poder Ejecutivo, a través de la mitigación de riesgos que afectan la integridad pública y que dan paso a la ocurrencia de posibles actos de corrupción, así como de faltas administrativas y prácticas cuestionables;

Que, el numeral 6) del literal C. del artículo 3 del referido Decreto Supremo define como acción priorizada la identificación de riesgos que afectan la integridad pública, lo que implica que las entidades implementan un proceso de identificación, evaluación y mitigación de los riesgos que pudieran afectar la integridad pública; es decir, la posibilidad de que una determinada conducta transgreda, por acción u omisión, el respeto de los valores de la organización, así como de los principios, deberes y normas relacionadas al ejercicio de la función pública y configure una práctica contraria a la ética o práctica corrupta; particularmente en los procesos más sensibles, como la provisión de servicios públicos, la contratación pública, la gestión de recursos humanos y el acceso a la información pública, entre otros;

Que, mediante Informe N° D00004-2022-PCM-SSMIP de la Subsecretaría de Monitoreo de la Integridad Pública de la Secretaría de Integridad Pública se señala que el resultado de la evaluación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción, en la medición de diciembre del 2022, aún evidencia una brecha del 14%, 26% y 62% en los ministerios, organismos autónomos y gobiernos regionales, respectivamente, respecto a la implementación del componente gestión de riesgos; advirtiéndose tras la revisión de los medios de verificación proporcionados por las entidades que son evaluadas en la implementación del Modelo de Integridad una variedad de procedimientos o procesos no estandarizados para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública;

Que, mediante Informe N° D00024-2022-PCM-SSGEIP de la Subsecretaría de Gestión Estratégica de la Integridad Pública de la Secretaría de Integridad Pública se concluye la necesidad de contar con un documento que oriente a las entidades a identificar y gestionar riesgos específicos que afecten la integridad pública, precisando que el proyecto «Guía para la Gestión de Riesgos que afectan la Integridad Pública» no transgrede ni modifica alguna norma vinculada a la gestión de riesgos; por el contrario, coadyuva la implementación del componente “Gestión de riesgos que afectan la integridad pública” del Modelo de Integridad por parte de las entidades;

Que, resulta necesario emitir una guía para desarrollar pautas generales para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, a fin de orientar a las entidades del Estado en el proceso de implementación del componente de Gestión de Riesgos del Modelo de Integridad establecido para las entidades del sector público;

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por HURTADO REGALADO Fernando Gonzalo FAU 20168999926 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05.01.2023 15:23:41 -05:00

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por VILLENA CHANGANAQUI Carlos Augusto FAU 20168999926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05.01.2023 17:54:05 -05:00

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por PARI MORALES Ana Isabel FAU 20168999926 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05.01.2023 18:10:54 -05:00

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 042-2018-PCM y el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM;

SE RESUELVE:

Artículo 1. Aprobación

Aprobar la "Guía para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública" que como Anexo forma parte integrante de la presente Resolución.

Artículo 2. Publicación

Disponer la publicación de la presente Resolución y su Anexo en la Plataforma Digital Única para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe) y en el Portal Institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.gob.pe/pcm), el mismo día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Regístrese, comuníquese y publíquese

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por HURTADO REGALADO Fernando Gonzalo FAU 20168999926 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05.01.2023 15:24:05 -05:00

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por VILLENA CHANGANAQUI Carlos Augusto FAU 20168999926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 05.01.2023 17:54:21 -05:00

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por PARI MORALES Ana Isabel FAU 20168999926 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05.01.2023 18:11:28 -05:00

Ana Isabel Pari Morales
Secretaria de Integridad Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

PERÚ | Presidencia del Consejo de Ministros | Secretaría de Integridad Pública

Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública

Aprobada por Resolución N°001-2023-PCM/SIP

Enero 2023

Guía para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública
Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n, Cercado de Lima
www.gob.pe/integridad

Elaborado por la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros con la asistencia técnica del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza – SECO, implementado por el Basel Institute on Governance.

Enero 2023

Índice General

1. Objetivo de la Guía
2. Alcance
3. Base Legal

4. Marco Conceptual
4.1. Integridad pública
4.2. La corrupción como problema público
4.3. Prácticas que afectan la integridad pública
4.3.1. Actos de corrupción
4.3.2. Inconductas funcionales
4.3.3. Prácticas cuestionables
4.4. El enfoque de integridad y la gestión de riesgos
4.5 Riesgos que afectan la integridad pública

5. Aspectos generales de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública
5.1. Preparación de la entidad para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública
5.2. Procesos sobre los que se aplica la gestión de riesgos que afectan la integridad pública
5.3. Etapas de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública
5.4. Tipo de riesgos que afectan la integridad pública sobre los cuales esta Guía desarrolla pautas para su gestión

6. Etapa 1: Identificación de riesgos que afectan la integridad pública
6.1. Primer nivel de identificación
6.1.1. Determinación de procesos y responsables para la identificación de riesgos
6.1.2. Contextos de riesgo
6.1.3. Posibles comportamientos irregulares
6.1.4. Potenciales agentes de riesgo
6.1.5. Formulación del riesgo (redacción)
6.2. Segundo nivel de identificación
6.2.1. Preguntas de validación
6.2.2. Identificación del tipo de riesgo
6.3. Inventario de riesgos
Ficha N°1: Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

7. Etapa 2: Evaluación de riesgos que afectan la integridad pública
7.1. Análisis del riesgo
7.1.1. Análisis de causas personales
7.1.2 Análisis de causas organizacionales
7.1.3 Análisis de los efectos
7.2. Valoración del riesgo
7.2.1. Probabilidad del riesgo
7.2.2. Impacto del riesgo
7.2.3. Estimación del valor del riesgo
7.3. Mapa de riesgos
7.4. Decisión para el tratamiento
7.5. Sobre los riesgos inherentes y residuales
Ficha N°2: Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública

8. Etapa 3: Tratamiento de riesgos que afectan la integridad pública
8.1. Orientación del tratamiento
8.2. Estrategias de tratamiento
8.2.1. Estrategias de prevención
8.2.2. Estrategias de mitigación
8.3. Definición de las medidas de prevención y de mitigación
8.3.1. Medidas de prevención
8.3.2. Medidas de mitigación
8.3.3. Sobre la selección de las medidas de prevención y las medidas de mitigación
8.4. Relación entre las medidas de prevención y de mitigación con el Modelo de Integridad
8.5. Relación entre las medidas de prevención y de mitigación con el Sistema de Control Interno
Ficha N°3: Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública

9. Etapa 4. Seguimiento y mejora continua
9.1. Seguimiento a la ejecución del Plan de Acción
9.2. Uso de la información de gestión de riesgos para la mejora continua

Bibliografía consultada

Anexos
Anexo 1: Análisis de la preparación de la entidad para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública
Anexo 2: Vinculación conceptual entre el Modelo de Integridad y la implementación del Sistema de Control Interno (SCI)
Anexo 3: Formato de inventario de riesgos
Anexo 4: Formato de Mapa de riesgos
Anexo 5A: Ejemplos de fichas de identificación, evaluación y tratamiento de riesgo de corrupción en proceso operativo o misional
Anexo 5B: Ejemplos de fichas de identificación, evaluación y tratamiento de riesgo de inconducta funcional en proceso operativo o misional
Anexo 5C: Ejemplos de fichas de identificación, evaluación y tratamiento de riesgo de corrupción en proceso de soporte
Anexo 5D: Ejemplos de fichas de identificación, evaluación y tratamiento de riesgo de inconducta funcional en proceso de soporte
Anexo 6: Nivel de tolerancia al riesgo según tipo de entidad

Índice de gráficos y cuadros

Gráfico 1: Ubicación de riesgos que afectan la integridad pública en la cadena de valor público
Gráfico 2: Ejemplo de procesos necesarios para la entrega de servicio especializado de salud
Gráfico 3: Etapas para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública
Gráfico 4: Resumen de pasos para identificar un riesgo que afecta la integridad pública
Gráfico 5: Fórmula para valorar el riesgo
Gráfico 6: Posibles casos al definir las medidas de mitigación
Gráfico 7: Relación entre las etapas de la Gestión de Riesgos que afectan la Integridad Pública y la implementación del Sistema de Control Interno
Gráfico 8: Pasos para comprender la realidad de la entidad para la gestión de riesgos
Gráfico 9: Componentes (y subcomponentes) vinculados a la gestión de riesgos
Gráfico 10: Relación entre el Modelo de Integridad y la implementación del Sistema de Control Interno para la gestión de riesgos

Cuadro 1: Tipo de prácticas que afectan la integridad pública
Cuadro 2: Condiciones mínimas para identificar un riesgo de corrupción y un riesgo de inconducta funcional
Cuadro 3: Posibles causas personales
Cuadro 4: Posibles causas organizacionales
Cuadro 5: Posibles efectos
Cuadro 6: Escala de la probabilidad del riesgo
Cuadro 7: Escala del impacto del riesgo
Cuadro 8: Niveles posibles del riesgo que afecta la integridad pública
Cuadro 9: Mapa de riesgos, con área restringida para riesgos que afectan la integridad pública
Cuadro 10: Medidas de prevención vinculadas a estrategias, según causas personales
Cuadro 11. Medidas de prevención vinculadas a estrategias, según causas organizacionales
Cuadro 12: Medidas de mitigación vinculadas a estrategias, según efectos
Cuadro 13: Ejemplo de medida adaptada como “medida de control”

1. Objetivo de la Guía

Desarrollar pautas generales para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, a fin de orientar a las entidades del Estado en el proceso de implementación del componente de Gestión de Riesgos del Modelo de Integridad establecido para las entidades del sector público[1].

2. Alcance

Esta Guía puede ser aplicada en todas las entidades de la Administración Pública comprendidas en el Artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Las pautas contenidas en esta Guía se encuentran alineadas a los estándares nacionales definidos en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y los lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público (PCM, 2021); asimismo, están articuladas con las disposiciones de la Contraloría General de la República para la gestión de riesgos en el marco de la implementación del Sistema de Control Interno (CGR, 2019), entre otros[2].

3. Base Legal

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y modificatorias.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y modificatoria.
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y modificatorias.
- Ley N° 31227, Ley que transfiere a la Contraloría General de la República la competencia para recibir y ejercer el control, fiscalización y sanción respecto a la Declaración Jurada de Intereses de autoridades, servidores y candidatos a cargos públicos.
- Ley N° 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.
- Ley N° 31564, Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público.
- Decreto Legislativo N° 635, Código Penal.
- Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Aprueban el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y modificatorias.
- Decreto Supremo N° 092-2017-PCM que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

[1] En concordancia con la Directiva N° 002-2021-PCM/SIP, "Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público" (PCM, 2021) y otras normas relacionadas.

[2] De manera complementaria, las entidades pueden incorporar herramientas específicas (Marco Integrado de Control Interno-COSO, ISO 31000:2018 u otras) para gestionar sus riesgos.

- Decreto Supremo N° 042-2018-PCM que establece medidas para fortalecer la Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.
- Decreto Supremo N° 103-2022-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.
- Decreto Supremo N° 180-2021-PCM que aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción.
- Directiva N° 001-2019-PCM/SIP "Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración Pública", aprobada por Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 001-2019-PCM/SIP.
- Directiva N° 006-2019-CG/INTEG "Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado", aprobada por Resolución de Contraloría N° 146-2019-CG y sus modificatorias.
- Directiva N° 011-2019-CG/INTEG "Implementación del Sistema de Control Interno en el Banco Central de Reserva del Perú, Petroperú S.A., Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado y entidades que se encuentran bajo la supervisión de ambas", aprobada por Resolución de Contraloría N° 409-2019-CG y modificatorias.
- Directiva N° 002-2021-PCM/SIP "Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público", aprobada por Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 002-2021-PCM/SIP.
- Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Marco conceptual

4. Marco conceptual

En esta sección se explican los conceptos y fundamentos empleados para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública[3].

4.1. Integridad pública

La integridad pública es la actuación coherente con valores, principios y normas, que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y a la generación de valor público (PCM, 2021).

Para aplicar esta definición, en primer lugar, es necesario distinguir principios de valores. Los primeros están señalados en el Código de Ética de la Función Pública; los segundos, en lo que respecta a esta Guía, se refieren a los valores organizacionales de la entidad[4]. En segundo lugar, se debe identificar el conjunto de normas que regulan la conducta y los actos del servidor público[5] para el cumplimiento de su función.

En ese marco, resulta necesario que las entidades incorporen un enfoque de integridad en la gestión institucional con la finalidad de evaluar y fortalecer, por un lado, el desempeño ético de los servidores públicos y, por el otro, las medidas para gestionar riesgos que afectan la integridad pública.

4.2. La corrupción como problema público

La corrupción implica el mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido (económico o no económico) o una ventaja (directa o indirecta) por parte de agentes públicos, privados o ciudadanos. Vulnera principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales.

En consecuencia, la corrupción afecta derechos, servicios, recursos, el desarrollo y la competitividad; así como la buena marcha del Estado, debilitando su legitimidad y la confianza de la ciudadanía. Debido a ello, la ocurrencia de actos de corrupción constituye la expresión de un problema público que requiere especial atención dentro y fuera de la administración pública.

Es necesario señalar que la corrupción resulta de un conjunto de actos (preparatorios y posteriores) y circunstancias (internas y externas) que favorecen su ocurrencia, entre otras causas, debido a la permanencia de prácticas normalizadas reñidas con la ética pública y a una baja capacidad preventiva de las entidades frente a la corrupción en los diversos contextos del ejercicio de la función pública.

---

[3] Cabe señalar que algunos conceptos han sido adaptados a fin de clarificar el alcance del enfoque propuesto en las secciones siguientes. Como señala la OCDE, en su Manual sobre Integridad Pública, al construir su enfoque de gestión de riesgos de integridad, los gobiernos deben adaptar las normas y conceptos internacionales a sus propios contextos jurídicos, reglamentarios y culturales (OCDE, 2020, pág. 173).

[4] En complemento a los principios que orientan el ejercicio de la función pública, los valores organizacionales hacen referencia a las creencias o máximas que debe profesar una entidad para el cumplimiento óptimo de su misión y objetivos institucionales, las cuales deben ser reconocidas, compartidas y defendidas por sus miembros.

[5] Para efectos de esta Guía, cuando se indique "servidor público" se refiere a toda persona que tenga relación laboral o contractual con una entidad pública y ejerza funciones de esa entidad. Se incluye a servidores de cualquier categoría (funcionario, directivo, servidor civil de carrera o servidor de actividades complementarias), bajo cualquier régimen de contratación, sea o no servidor de confianza (Ley N° 30057, 2013). Además, se consideran a personas contratadas por locación de servicios.

4.3 Prácticas que afectan la integridad pública

Dado que en determinadas circunstancias el comportamiento de un servidor público podría reflejar una desviación de los estándares éticos y las normas que orientan su labor, es posible distinguir diversas prácticas que podrían afectar la integridad pública, según su gravedad y consecuencia.

4.3.1. Actos de corrupción

Los actos de corrupción son las prácticas de mayor gravedad por sus consecuencias. En lo que respecta a esta Guía, comprenden delitos contra la administración pública que involucran a servidores públicos de manera unilateral, en acuerdo con otro(s) servidor(es) público(s) o en complicidad con particulares (individuos o empresas).

Estos delitos están tipificados en el Capítulo II del Título XVIII del Código Penal[6], que contiene también las sanciones aplicables en cada caso. Aquellos de mayor recurrencia son el peculado, la colusión, la negociación incompatible y el cohecho (o soborno) [7].

Los actos de corrupción implican una grave vulneración de valores, principios y normas que regulan el correcto y regular funcionamiento de la administración pública.

4.3.2 Inconductas funcionales

La inconducta funcional es un comportamiento indebido, por acción u omisión, que implica el incumplimiento de una función – la transgresión de los deberes y las prohibiciones – derivada de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad. Para ser considerada como tal, la inconducta funcional debe estar tipificada con disposiciones claramente establecidas y debe tener una sanción definida.

Las inconductas funcionales están definidas de manera expresa en normas que enmarcan la actuación general del servidor público (por ejemplo, en la Ley del Código de Ética de la Función Pública o en la Ley del Servicio Civil), normas de los órganos rectores de los sistemas funcionales o los sistemas administrativos (en reglamentos, normas técnicas, etc.) o en aquellas normas emitidas en el ámbito de los gobiernos regionales o locales (resoluciones, ordenanzas). Asimismo, las inconductas funcionales están caracterizadas en regulaciones específicas de cada entidad que aplican para todos sus servidores (por ejemplo, en el reglamento interno de servidores civiles) y/o para puestos con funciones específicas (en el reglamento o manual de organización y funciones).

Asimismo, las inconductas funcionales constituyen infracciones administrativas pasibles de sanción, ya sea en el marco del procedimiento de la Ley del Servicio Civil o de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.

---

[6] Al respecto, se toman como referencia los casos abordados por las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios que, en el marco de sus competencias, conocen e investigan los delitos tipificados en las secciones II, III y IV, artículos 382 a 401 del Capítulo II, del Título XVIII del Código Penal.

[7] Esta selección de delitos más recurrentes se ha obtenido al revisar Defensoría del Pueblo (2019) Shack, Pérez y Portugal (2020) y PPEDC (2020). Para conocer el concepto y las características de esos delitos, se puede consultar CAN (2016), Chanjan y otros (2018) y Defensoría del Pueblo (2013), entre otros.

En cuanto a las infracciones cometidas por transgresiones a la Ley del Servicio Civil, la identificación y el nivel de gravedad de la falta disciplinaria se determina en un Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) que debe iniciar en la propia entidad. Las situaciones más leves podrían ameritar una amonestación (verbal o escrita); situaciones graves podrían llevar a la suspensión sin goce de haberes (desde un día hasta doce meses); y los casos más graves, hasta la desvinculación de la entidad e inhabilitación de la función pública con distintos plazos.

En cuanto a las infracciones sancionables en el marco de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785, se trata de conductas infractoras que se identifican sobre la base de los informes de control que emiten los órganos del Sistema Nacional de Control, como resultado de un Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS). Dichas conductas infractoras reciben una sanción en tanto se hayan catalogado como graves o muy graves, de acuerdo con dicha Ley[8].

Importante:

Debe recordarse que, además, de la responsabilidad administrativa, algunas inconductas funcionales podrían conllevar responsabilidad civil – cuando originen un perjuicio económico -- e incluso responsabilidad penal – cuando configuren un delito.

4.3.3 Prácticas cuestionables

Una práctica cuestionable es un comportamiento que se aleja de los principios éticos y los valores de la organización y es contrario al sentido probo y leal que debe orientar el desempeño del servidor público en el ejercicio de la función pública. Suele tener su origen en el deterioro del carácter ético de determinados servidores y/o en la existencia de prácticas de este tipo normalizadas o aceptadas de manera tácita en la entidad.

En contraste con las inconductas funcionales y los actos de corrupción, las prácticas cuestionables no llegan a ser sancionables a nivel administrativo; sin embargo, sí son reprochables socialmente y podrían ameritar el desarrollo de medidas desde la propia entidad para incorporar buenas prácticas en su reemplazo.

En el siguiente cuadro se muestran las principales diferencias entre los tres tipos de prácticas que afectan la integridad pública, considerando su posible tipificación (si la práctica implica la transgresión expresa de alguna norma) y sanción.

Cuadro 1: Tipo de prácticas que afectan la integridad pública

Tipo de práctica	Práctica cuestionable	Inconducta funcional	Acto de corrupción
¿Implica transgresión de una norma expresa?	No.	Sí, en el ámbito administrativo.	Sí, en el ámbito penal.
¿Es pasible de sanción?	No llega a ser sancionable a nivel administrativo, aunque sí reprochable socialmente.	Sí, con sanción administrativa.	Sí, con sanción penal. Puede implicar sanción administrativa y civil.

[8] Ver también la Ley N° 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.

4.4. El enfoque de integridad y la gestión de riesgos

El enfoque de integridad pública es un enfoque transversal de gestión destinado a evaluar y fortalecer el desempeño ético de los servidores públicos, así como las medidas establecidas en una entidad para reducir o evitar la ocurrencia de situaciones que pudieran conducir o facilitar la comisión de prácticas contrarias a la ética – prácticas que afectan la integridad pública – de modo que se actúe con prevención, debida diligencia y de manera oportuna (PCM, 2021).

Para implementar este enfoque, las entidades públicas cuentan con el **Modelo de Integridad**[9]**,** con un conjunto de orientaciones dirigidas a fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética. Dicho Modelo está constituido por nueve componentes que constituyen el estándar peruano de integridad. Uno de estos componentes es la gestión de riesgos que afectan la integridad pública.

4.5. Riesgos que afectan la integridad pública

Un riesgo que afecta la integridad pública es la posibilidad de que un determinado comportamiento transgreda, por acción u omisión, el respeto de los principios, deberes y normas relacionadas al ejercicio de la función pública, así como los valores de la organización, y configure una práctica contraria a la ética.

Considerando los tipos de prácticas que afectan la integridad pública, se distinguen tres tipos de riesgos:

4.5.1. Riesgo de corrupción

Posibilidad de que ocurra un comportamiento, por acción u omisión, derivado del mal uso de la función o poder público, para obtener o perseguir la obtención de una ventaja o beneficio irregular, lo cual configura un delito (ver 4.3.1).

En caso de materializarse el riesgo, tendría como consecuencia la comisión de un delito contra la administración pública, sin perjuicio de posibles implicancias en el ámbito civil y/o administrativo.

4.5.2. Riesgo de inconducta funcional

Posibilidad de que ocurra un comportamiento, por acción u omisión, que implica el incumplimiento de funciones y que contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad (ver 4.3.2).

En caso de materializarse el riesgo, tendría como consecuencia la comisión de una infracción administrativa, sin perjuicio de posibles implicancias en el ámbito civil y/o penal.

4.5.3. Riesgo de práctica cuestionable

Posibilidad de que ocurra un comportamiento, por acción u omisión, que transgreda los principios éticos y los valores de la organización (ver 4.3.3).

En caso de materializarse el riesgo, no llegaría a ser sancionable en el ámbito administrativo.

[9] Para más información sobre el Modelo de Integridad se recomienda revisar Directiva N° 002-2021-PCM/SIP "Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público".

Aspectos generales de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública

5. Aspectos generales de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública

5.1. Preparación de la entidad para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública

Como paso previo para implementar la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, la entidad debe comprender su situación, su contexto y su capacidad institucional para la gestión de riesgos. Más alcances sobre este proceso pueden ser consultados en el Anexo 1.

En esa línea, dado que la gestión de riesgos es un proceso permanente, inherente a la gestión de la entidad, se recomienda establecer algunos roles específicos.

Rol de Alta Dirección

- Brindar las condiciones necesarias para la adecuada gestión de riesgos que afectan la integridad pública en la entidad, a través del órgano que ejerce la función de integridad.
- Aprobar las medidas de prevención y de mitigación que serán incluidas en el plan de tratamiento ("Plan de acción anual - sección medidas de control"), en el marco de la implementación del Sistema de Control Interno.
- Utilizar la información del proceso de gestión de riesgos que afectan la integridad pública para la toma de decisiones y la mejora continua.

Rol conductor

Este rol está a cargo del órgano que ejerce la función de integridad en la entidad para:

- Organizar y dirigir la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, en coordinación con la máxima autoridad administrativa.
- Acompañar y brindar orientación a los servidores con rol técnico a lo largo de todo el proceso.
- Organizar la participación de los servidores con rol consultivo, según se estime pertinente.
- Verificar la correcta formulación (redacción) del riesgo.
- Determinar el tipo de riesgo (riesgo de inconducta funcional o riesgo de corrupción) sobre la base de los riesgos formulados por los servidores con rol técnico y convocar a los servidores con rol consultivo que corresponda para su validación.
- Validar la evaluación de los riesgos que afectan la integridad pública efectuada por los servidores con rol técnico y, de ser el caso, convocar a los servidores con rol consultivo que corresponda, según sus competencias y experiencia, para contar con elementos de análisis que permitan dicha validación.
- Validar la pertinencia y factibilidad de las medidas de prevención y de mitigación propuestas por los servidores con rol técnico y, de ser el caso, convocar a los servidores con rol consultivo que corresponda, según sus competencias y experiencia, para contar con elementos de análisis que permitan dicha evaluación.

Rol técnico

Este rol lo desempeñan los servidores de las unidades orgánicas de línea, de apoyo y de asesoramiento, vinculados directamente a los procesos sobre los que se efectúa la gestión de riesgos. Comprende:

- Coordinar permanentemente con el responsable del órgano que ejerce la función de integridad en todas las etapas de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública.
- Identificar y formular los riesgos que afectan la integridad pública en los procesos bajo responsabilidad de su unidad orgánica, comunicándolos al responsable del órgano que ejerce la función de integridad.
- Efectuar el análisis de las causas y posibles efectos de los riesgos identificados.
- Valorar la probabilidad e impacto de los riesgos identificados, comunicando los resultados de dicha valoración al responsable del órgano que ejerce la función de integridad.
- Proponer las medidas de prevención y de mitigación correspondientes, comunicando la propuesta al órgano que ejerce la función de integridad.
- Efectuar el seguimiento a la ejecución de las medidas de prevención y de mitigación aprobadas por la entidad e informar sobre su implementación al órgano que ejerce la función de integridad y a otras instancias competentes.

Rol consultivo

Este rol lo ejercen representantes de la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario, la Procuraduría Pública o la que haga sus veces, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la que haga sus veces y la Oficina de Comunicaciones o la que haga sus veces. Son convocados para participar, según sus competencias y experiencia, a solicitud del órgano que ejerce la función de integridad, para:

- Validar el tipo de riesgo (riesgo de inconducta funcional o riesgo de corrupción) determinado por el responsable del órgano que ejerce la función de integridad (rol conductor).
- Brindar elementos de análisis al responsable del órgano que ejerce la función de integridad para validar la evaluación de los riesgos efectuada por los servidores que cumplen un rol técnico.
- Determinar la factibilidad de las medidas de prevención y de mitigación propuestas por los servidores que cumplen un rol técnico (considerando su costo, las competencias de la entidad, las tecnologías existentes, etc.).

Se recomienda que los roles sean asignados a los servidores de las respectivas unidades orgánicas mediante comunicación formal de la máxima autoridad administrativa. En el caso de los servidores con rol técnico, pueden ser las mismas personas que participan en la gestión de riesgos en el marco del Sistema de Control Interno (SCI).

5.2. Procesos sobre los que se aplica la gestión de riesgos que afectan la integridad pública

Las entidades diseñan e implementan intervenciones públicas, a partir de las necesidades y expectativas de la ciudadanía para lograr resultados positivos en su bienestar. Para ello, **las entidades proveen productos que constituyen bienes, servicios y/o regulaciones** (Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, 2022; PCM, 2018).

En el marco de la cadena de valor de una intervención pública, las entidades llevan a cabo procesos, los cuales requieren del desarrollo de diversas actividades y el empleo de diversos insumos (tales como fondos, equipos, infraestructura, vehículos, suministros, etc.), para la entrega de sus productos. Esos procesos son:

- **Procesos operativos o misionales**, desarrollados por los órganos de línea, que permiten la producción y entrega de los productos (bienes, servicios y/o regulaciones) que brinda la entidad a la población.
- **Procesos de soporte**, desarrollados por los órganos de apoyo y de asesoramiento, que proporcionan los recursos para la consecución de los productos que brinda la entidad a la población, tales como: gestión de recursos humanos, abastecimiento, inversiones, presupuesto, tesorería, etc.

Por tanto, la gestión de riesgos que afectan la integridad pública **se efectúa en los procesos operativos o misionales y en los procesos de soporte** que permiten a las entidades entregar sus productos (bienes, servicios y/o regulaciones), para que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y a la creación de valor público.

Gráfico 1: Ubicación de riesgos que afectan la integridad pública en la cadena de valor público

Cabe señalar que, en el marco de la implementación del Sistema de Control Interno (SCI), las entidades priorizan productos sobre los cuales se efectúa la gestión de riesgos[10]. En ese contexto, se podría iniciar la gestión de riesgos que afectan la integridad pública en los productos priorizados; es decir, gestionar riesgos en los procesos operativos o misionales y en los procesos de soporte que permiten el desarrollo de esos productos.

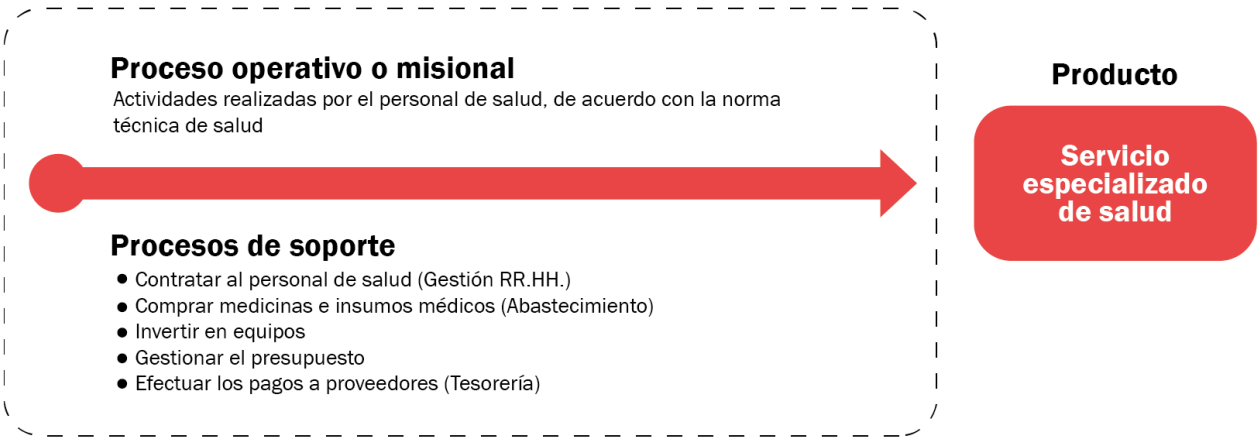
[10] La Directiva N° 006-2019-CG/INTEG "Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado", establece que las entidades implementan la gestión de riesgos en tres pasos. El primero es "priorización de productos", el cual comprende la identificación de los productos que serán incorporados en el control interno y su priorización. Luego, para cada producto priorizado, las entidades realizan el proceso desde la identificación de riesgos hasta el establecimiento de las medidas de control que se incluyen en el Plan de acción anual - sección medidas de control.

Ejemplo de procesos para la entrega de un producto

Por ejemplo, para brindar un servicio especializado de salud, se cuenta con una norma técnica de salud que señala qué actividades debe realizar el personal profesional y técnico en el establecimiento de salud y con qué insumos. Esto constituye el proceso operativo o misional definido por el Ministerio de Salud (MINSA) como rector. Además, se requiere contratar al personal de salud, comprar medicinas e insumos médicos, invertir en equipos, gestionar el presupuesto y efectuar los pagos a proveedores, entre otros. Esto corresponde a los procesos de soporte, regulados por los sistemas administrativos nacionales, que contribuyen para entregar diversos productos (son transversales).

En el siguiente gráfico, se muestra la vinculación de procesos operativos o misionales y procesos de soporte en la entrega del servicio. Ambos son necesarios.

Gráfico 2: Ejemplo de procesos necesarios para la entrega de servicio especializado de salud

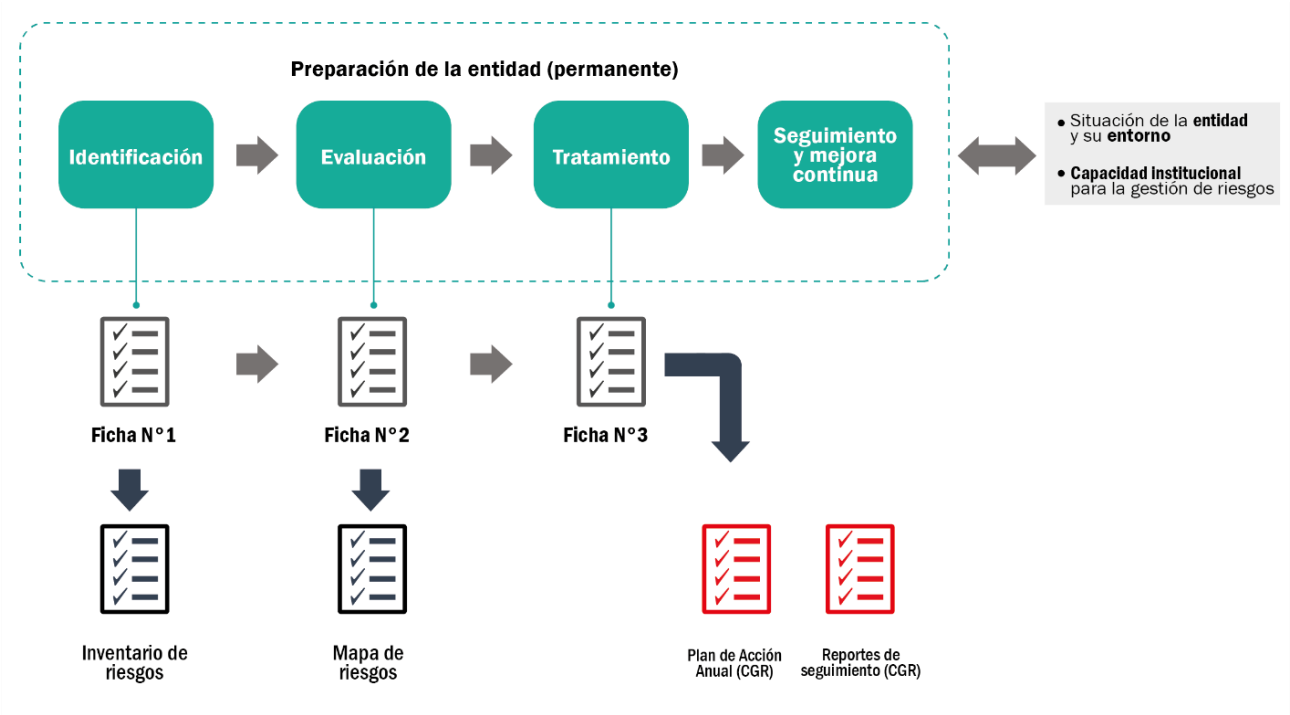


En este sentido, siguiendo el ejemplo, es posible identificar riesgos que afectan la integridad pública en la ejecución del proceso operativo del servicio especializado, regulado por el MINSA, y también en la ejecución de los procesos de soporte que contribuyen a entregar ese servicio. Incluso, algunos riesgos en los procesos de soporte podrían también identificarse en otros servicios de salud, considerando que son procesos transversales.

5.3. Etapas de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública

La gestión de riesgos que afectan la integridad pública se concreta en el desarrollo de cuatro etapas: a) identificación, b) evaluación, c) tratamiento y d) seguimiento y mejora continua. Dichas etapas requieren una preparación permanente (ver sección 5.1). El siguiente gráfico muestra las etapas señaladas y las herramientas que se emplean en esta Guía, de manera articulada con las definidas por la Contraloría General de la República (CGR) en el marco de la implementación del SCI.

Gráfico 3: Etapas para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública



Las etapas de identificación, evaluación y tratamiento de riesgos son consecutivas:

- **La etapa de identificación** comprende dos niveles de identificación de riesgos. El primero permite formular el riesgo como un comportamiento irregular en un contexto de riesgo dentro de un proceso específico; el segundo, determinar el tipo de riesgo formulado.

  La identificación se plasma en la Ficha N°1 (Identificación de riesgo que afecta la integridad pública) y permite contar con un inventario de riesgos (ver Anexo 3).

- **La etapa de evaluación** comprende el análisis de las posibles causas (personales y organizacionales) y efectos de un riesgo identificado, su valoración en términos de probabilidad e impacto; así como la decisión de tratamiento.

  La evaluación de cada riesgo se plasma en la Ficha N°2 (Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública) y permite contar con un mapa de riesgos (ver Anexo 4).

- **La etapa de tratamiento** comprende, principalmente, la definición de estrategias y medidas de prevención y de mitigación de riesgos, alineadas a las políticas y disposiciones establecidas en la entidad en el marco de la implementación del Modelo de Integridad.
  El tratamiento de cada riesgo se plasma en la Ficha N°3 (Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública) y se concreta con la elaboración y la ejecución del "plan de acción anual - sección medidas de control", en el marco de la implementación del SCI (herramienta CGR).

- **La etapa de seguimiento y mejora continua** es permanente. Permite identificar nuevos riesgos, revisar la evaluación de los riesgos o mejorar el tratamiento sobre la base de la información generada. Se efectúa seguimiento a la ejecución del plan de acción anual y se elaboran los reportes de seguimiento, en el marco de la implementación del SCI (herramienta CGR).

De esta manera, en la práctica, las entidades aplican de manera complementaria las orientaciones de la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la Contraloría General de la República para una gestión de riesgos integral que permita mejorar la calidad de los productos que ofrece. Se puede conocer más sobre la vinculación entre la gestión de riesgos que afectan la integridad pública y la implementación del SCI, a nivel conceptual, en el Anexo 2.

5.4. Tipos de riesgos que afectan la integridad pública sobre los cuales esta Guía desarrolla pautas para su gestión

Se han definido tres tipos de riesgos que afectan la integridad pública: riesgo de corrupción, riesgo de inconducta funcional y riesgo de práctica cuestionable. Sin embargo, esta Guía se aboca a la gestión de los dos primeros. Las prácticas cuestionables serán abordadas como parte del tratamiento vinculado a las posibles causas de alguno de los otros dos tipos de riesgo. Tomando en cuenta que dichas prácticas suelen tener su origen en situaciones normalizadas o al deterioro del carácter ético de algunos servidores públicos, es importante efectuar un trabajo de promoción transversal de principios y valores organizacionales.

Etapa 1: Identificación

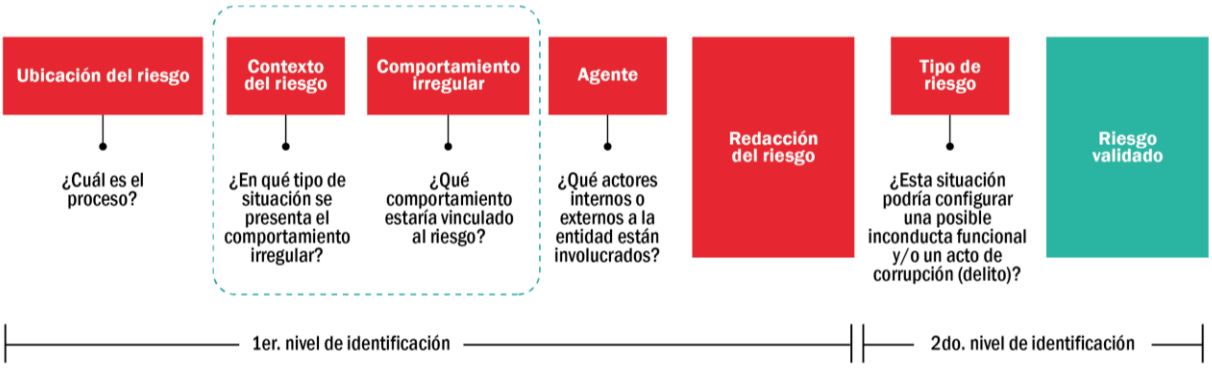
de riesgos que afectan la integridad pública

6. Etapa 1: Identificación de riesgos que afectan la integridad pública

La identificación de riesgos se realiza en dos niveles. El primero estará a cargo de los servidores con rol técnico; el segundo, a cargo del servidor que ejerce el rol conductor, con la asistencia de servidores con rol consultivo que hayan sido convocados.

En esta sección, se explica cada nivel y los pasos a seguir para completar la **Ficha N°1: Identificación del riesgo que afecta la integridad pública**. Así, se podrá contar con un inventario de riesgos identificados.

Gráfico 4: Resumen de pasos para identificar un riesgo que afecta la integridad pública



Nota: Estos pasos se desarrollan empleando la Ficha N° 1.

6.1. Primer nivel de identificación

En un primer nivel, los servidores con rol técnico identifican y formulan riesgos sobre los productos priorizados por la entidad siguiendo los siguientes pasos.

6.1.1. Determinación de procesos y responsables para la identificación de riesgos

Como se ha visto, los productos requieren la ejecución de procesos operativos o misionales (específicos a cada producto) y de procesos de soporte (transversales a varios productos). Por tanto, en los productos priorizados por la entidad según los criterios definidos por la CGR en el marco de la implementación del SCI y en productos priorizados según criterios adicionales que la entidad haya definido (de ser el caso), la entidad identificará riesgos en:

- Procesos operativos o misionales; y
- Procesos de soporte

Para ello, **en adición a los procesos operativos o misionales** que correspondan a los productos priorizados, el órgano que ejerce la función de integridad (rol conductor) propone una relación de **procesos de soporte críticos** en los cuales se identificarán riesgos que afectan la integridad pública. Entre estos, se recomienda incluir la gestión de recursos humanos, abastecimiento, inversiones, contabilidad y tesorería[11].

[11] En caso de que la entidad tenga procesos certificados con la ISO 37001, se recomienda incorporar dichos procesos.

Luego, las unidades orgánicas responsables o "dueñas" de los procesos, de acuerdo con sus competencias, identificarán los riesgos de la siguiente manera:

- **las unidades orgánicas de línea** se abocarán a la identificación de riesgos en procesos operativos o misionales; y
- **las unidades orgánicas de apoyo y de asesoramiento** se enfocarán en la identificación de riesgos en procesos de soporte.

Importante:
Cada unidad orgánica designará a un servidor que desempeñe el rol técnico en toda la gestión de riesgos que afectan la integridad pública. Se recomienda que sea la persona con mayor conocimiento y experiencia en el proceso.

6.1.2. Contextos de riesgo

Es posible identificar circunstancias en las cuales un servidor público sea más propenso a prácticas que afecten la integridad pública. Por ello, se han identificado contextos de riesgo que involucran principalmente relaciones de la entidad con actores externos (por ejemplo, en las contrataciones y en la prestación directa de servicios al usuario) y relaciones entre actores internos de la entidad (gestión de personal y gestión de dinero entregado a servidores de la entidad).

- **Compra de bienes**
  Referido a la adquisición de objetos que requiere una entidad para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de sus fines.

- **Contratación de obras**
  Referido a la contratación para la construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación o habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros.

- **Contratación de servicios**
  Referido a la contratación de servicios o consultorías requeridos por una entidad para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines.

- **Contratación y gestión de personal**
  Referido al ingreso, la permanencia o evaluación de servidores públicos (incluye verificación de la idoneidad, procedimientos administrativos-disciplinarios, entre otros).

- **Prestación directa de servicios a los usuarios**
  Referido a la entrega de servicios con interacción directa entre los usuarios y el servidor público. Puede referirse a servicios de salud, educación, limpieza, serenazgo, entre otros.

- **Fiscalización, supervisión o monitoreo**
  Referido a las funciones de fiscalización para verificar el cumplimiento de condiciones de operación en el ámbito laboral, de transporte, ambiental, etc. Asimismo, se incluyen tareas de supervisión que realiza una entidad pública sobre una actividad, para comprobar si el personal cumple con sus obligaciones y establecer acciones correctivas de detectarse algún incumplimiento.

- **Elaboración o aprobación de normas**
  Referido al desarrollo y emisión de leyes, resoluciones, ordenanzas, decretos, directivas, etc.
- **Emisión de autorizaciones**
  Referido a los actos administrativos de una entidad que tiene por finalidad autorizar el funcionamiento, operación o realización de diversas actividades.
- **Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad**
  Referido al uso y rendición de dinero entregado a servidores para el cumplimiento de tareas o funciones determinadas.
- **Pago a proveedores**
  Referido al proceso de aprobación y pago a proveedores de la entidad.
- **Recaudación directa de ingresos**
  Referida a los ingresos directamente recaudados, tributarios (impuestos, contribuciones, tasas) y no tributarios (por los servicios que prestan a sus usuarios), por parte de la entidad.
- **Servicios administrativos**
  Referido a los productos que genera una entidad para otras entidades públicas (usuarias), como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan.
- **Otro contexto**
  No previsto en los contextos descritos anteriormente.

6.1.3. Posibles comportamientos irregulares

Los comportamientos comúnmente asociados a prácticas que afectan la integridad pública son:

- **Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado**
  Cuando el servidor se adueña o utiliza de manera indebida dinero, recursos (incluyendo el tiempo asignado a la función pública), bienes o información del Estado.
- **Favorecimiento indebido**
  Cuando el servidor utiliza su cargo para favorecer irregularmente a alguna persona por un interés particular o interés ajeno al cumplimiento de sus funciones.
- **Acceso a ventajas indebidas (incluye soborno).**
  Cuando el servidor propicia, solicita o acepta alguna ventaja o beneficio indebido (dinero, regalos, donaciones a título personal, bienes, incentivos, cortesías o favores).
- **Invocación de influencias en el Estado**
  Cuando el servidor utiliza o simula su capacidad de influencia en el sector público para obtener un beneficio o una ventaja irregular.
- **Mantener intereses en conflicto**
  Cuando el servidor mantiene vínculos familiares, comerciales, institucionales o laborales que podrían afectar el manejo imparcial de los asuntos a su cargo y las relaciones de la entidad con actores externos.

- **Obstrucción al acceso a la información pública**
  Cuando el servidor se rehúsa a entregar información pública solicitada por los conductos regulares que no sea reservada, confidencial o secreta, de acuerdo con las normas vigentes.
- **Abuso de autoridad**
  Cuando el servidor comete u ordena un acto arbitrario alegando el cumplimiento de sus funciones.
- **Otro comportamiento**
  No previsto en los comportamientos descritos anteriormente.

Importante:
Estos posibles comportamientos irregulares también son considerados como motivos de denuncia, en la plataforma digital única de denuncias ciudadanas sobre presuntos actos de corrupción (https://denuncias.servicios.gob.pe/).

6.1.4. Potenciales agentes de riesgo

La comisión de posibles prácticas que afectan la integridad pública podría involucrar el estímulo de agentes internos y externos a la entidad pública. Por ello, se distinguen agentes de riesgo.

- **Agente primario**
  Servidor público que forma parte de la unidad orgánica responsable del proceso sobre el cual se efectuará la identificación del riesgo. Cuenta con poder de decisión o influencia directa en la posible materialización del riesgo.

- **Agente(s) secundario(s)**
  Actores internos de la entidad, que no pertenecen a la unidad orgánica responsable del proceso; o actores externos a la entidad, incluyendo personas del sector público, privado o sociedad civil.

Importante:
Cuando el riesgo se ubique en un proceso de soporte y se identifique la posible participación de un actor de otra unidad orgánica, se recomienda designarla como “área usuaria”, toda vez que será posible identificar el mismo riesgo en relación con varias áreas usuarias.

La distinción entre agente primario y agente secundario permite relevar el rol de las unidades orgánicas responsables de gestionar los riesgos. No significa que la participación de un agente primario sea mayor en una posible práctica (o viceversa). Por ejemplo, en un riesgo de colusión, la posible práctica implica un acuerdo entre partes.

6.1.5. Formulación del riesgo (redacción)

La formulación del riesgo debe enfatizar el posible comportamiento irregular del agente o agentes públicos (servidor o tercero vinculado contractualmente a la entidad pública) en algún contexto de riesgo específico.

En esa línea, el riesgo se redacta de la siguiente manera:

Agente(s) ***podría(n)*** *[posible comportamiento irregular] en contexto de riesgo*

Se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- El riesgo se refiere a una situación posible que puede o no puede haber ocurrido en la entidad en el pasado; por ello, es importante usar un verbo en condicional como "podría", en la redacción del riesgo.

- Tanto el posible comportamiento irregular como el contexto de riesgo deben calzar con las alternativas presentadas en la Ficha N° 1, de manera que se puedan clasificar. No obstante, la redacción del riesgo se debe adecuar para vincular ambos elementos al proceso analizado (proceso operativo/misional o proceso de soporte) y a la situación de la entidad.

- Finalmente, la redacción del riesgo no debe hacer referencia directa o indirecta a una medida para reducir el riesgo, pues esta se determina en una etapa posterior de análisis.

A continuación, veamos algunos ejemplos:

Ejemplos de formulación de riesgos en procesos operativos o misionales

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Los fiscalizadores de la municipalidad **podrían** *[alertar indebidamente] a los propietarios de un grupo de negocios antes de la realización de una supervisión inopinada.*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Los fiscalizadores de la municipalidad
Agente(s) secundario(s)	Propietarios de un grupo de negocios
Contexto de riesgo	Fiscalización, supervisión o monitoreo
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Personal del servicio de emergencia de un hospital **podría** *[solicitar un soborno] a los familiares de un/a paciente para facilitar su hospitalización, [sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención].*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Personal del servicio de emergencia
Agente(s) secundario(s)	Familiares de un/a paciente
Contexto de riesgo	Prestación directa de servicios a usuarios
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido Acceso a ventajas indebidas (soborno)

Ejemplo de riesgo de inconducta funcional

Personal del servicio de emergencia de un hospital **podría** *[facilitar la hospitalización de pacientes, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención].*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Personal del servicio de emergencia
Agente(s) secundario(s)	Pacientes
Contexto de riesgo	Prestación directa de servicios a usuarios
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido

Ejemplos de formulación de riesgos en procesos de soporte

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Servidores del área de logística y de un área usuaria podrían *[acordar favorecer a un proveedor, mediante la definición de Términos de Referencia muy específicos que calcen con el perfil de dicho postulante] en la contratación del servicio de transporte y distribución de materiales educativos.*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Servidor del área de logística
Agente(s) secundario(s)	Servidor de un área usuaria
Contexto de riesgo	Contratación de servicios
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Responsable de la caja chica podría *[justificar gastos personales de servidores de su unidad orgánica, declarándolos gastos de la entidad], en la rendición de los fondos de la caja chica.*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Responsable de la caja chica
Agente(s) secundario(s)	Servidores de unidad orgánica
Contexto de riesgo	Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
Comportamiento irregular	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Responsable de la Unidad Ejecutora de Inversiones de un gobierno regional **podría** *[coludirse con el supervisor y el residente de obra para dar conformidad al pago de valorizaciones de una obra con sobrecostos], durante la ejecución de la ampliación de la carretera "Galaxia".*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Servidor de la Unidad Ejecutora de Inversiones de un gobierno regional
Agente(s) secundario(s)	Supervisor y residente de obra
Contexto de riesgo	Contratación de obras
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido

Ejemplo de riesgo de inconducta funcional:

Servidor público podría *utilizar el trabajo remoto para [desarrollar labores particulares dentro del horario laboral].*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Servidor público
Agente(s) secundario(s)	
Contexto de riesgo	Contratación y gestión de personal
Comportamiento irregular	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado

6.2. Segundo nivel de identificación

A continuación, sobre los riesgos determinados en el primer nivel de identificación, el órgano que ejerce la función de integridad verifica la correcta formulación (redacción) del riesgo (ver 6.1.5.). Luego, procede a determinar el tipo de riesgo siguiendo los siguientes pasos:

- Contrastar el riesgo con las preguntas de validación (ver 6.2.1.)
- Identificar el tipo de riesgo (ver 6.2.2.)

El órgano que ejerce la función de integridad (rol conductor) puede convocar a los representantes de la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario y/o la Procuraduría Pública o la que haga sus veces (servidores con rol consultivo) para **validar la identificación del tipo de riesgo**.

6.2.1. Preguntas de validación

Para establecer si se trata de un riesgo de corrupción o de inconducta funcional, se debe validar si se cumple(n) alguna(s) de las siguientes condiciones.

1. **Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo**

   Existe un comportamiento irregular, por acción u omisión, vinculado a las funciones que ejerce el funcionario o servidor; es decir, se efectúa cuando la persona cumple o no cumple sus funciones.

2. **Abuso del poder público**

   Existe un comportamiento irregular por el uso abusivo del poder que emana del cargo o la condición de ser funcionario o servidor público. La persona puede usar o acordar usar sus atribuciones o recursos, a los cuales tiene acceso, para acciones no vinculadas al ejercicio de sus funciones y fines distintos a los previstos.

3. **Obtención de beneficio irregular o ventaja indebida para sí o para terceros**

   Existe un comportamiento irregular motivado por obtener un beneficio indebido (económico o no económico) o una ventaja (directa o indirecta), para sí o para terceros. No necesariamente implica un acuerdo con terceros; la persona puede actuar unilateralmente.

4. Perjuicio económico al Estado

Existe un comportamiento irregular que implica que el Estado pierde acceso (temporal o permanente) a recursos y/o existe defraudación patrimonial, como resultado de las acciones realizadas.

5. Incumplimiento explícito de norma o disposición legal

Existe una transgresión de deberes, prohibiciones, normas o disposiciones legales que pueden acarrear una responsabilidad a nivel administrativo, civil o penal, según corresponda.

6.2.2. Identificación del tipo de riesgo

Para finalizar con la identificación del tipo de riesgo se verifican las condiciones que se muestran a continuación, para cada caso.

Cuadro 2: Condiciones mínimas para identificar un riesgo de corrupción y un riesgo de inconducta funcional

<table>
<tr><th>Tipo de riesgo</th><th colspan="3">Riesgo de corrupción</th><th>Riesgo de inconducta funcional</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Condiciones mínimas</td><td>Ejercicio inadecuado de la función</td><td>y/o</td><td>Abuso del poder público</td><td rowspan="2">Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo</td></tr>
<tr><td colspan="3">Obtención de beneficio irregular o ventaja indebida para sí o para terceros</td></tr>
<tr><td colspan="4">Incumplimiento explícito de norma o disposición legal</td></tr>
</table>

Para ambos tipos de riesgo, debe validarse el incumplimiento explícito de una norma o disposición legal. **En el caso del riesgo de inconducta funcional**, además, el ejercicio inadecuado de la función.

En el caso del riesgo de corrupción, se deben cumplir tres condiciones como mínimo, como se muestra en el cuadro anterior. Además, algunos riesgos de corrupción implican perjuicio económico al Estado (por ejemplo, el riesgo de peculado); mientras, otros son posibles en ciertos contextos, como en las contrataciones públicas (por ejemplo, el riesgo de colusión y el riesgo de negociación incompatible).

Para finalizar, **luego de identificar el tipo de riesgo, en cada caso, se indica:**

- La posible infracción administrativa, en el caso del riesgo de inconducta funcional; y
- El posible delito, en el caso del riesgo de corrupción.

Importante:

Un mismo riesgo puede cumplir condiciones de riesgo de corrupción y de riesgo de inconducta funcional; sin embargo, al definir su tratamiento, será considerado como riesgo de corrupción.

6.3. Inventario de riesgos

Concluido el segundo nivel de identificación, se puede contar con un inventario de riesgos que es una lista ordenada de riesgos, por tipo y unidad orgánica responsable de su gestión. Al respecto, se puede revisar el Anexo 3.

Ficha N°1: Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Proceso analizado		Ubicación del riesgo		Proceso operativo o misional
				Proceso de soporte
Unidad orgánica responsable del proceso analizado				

Contexto de riesgo		Compra de bienes		Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
		Contratación de obras		Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
		Contratación de servicios		Fiscalización, supervisión o monitoreo		Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
		Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
		Otro contexto				

Posible comportamiento irregular		Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado		Mantener intereses en conflicto
		Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
		Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario		Potenciales agentes internos	
		Potenciales agentes externos	

Redacción del riesgo										
Preguntas de validación		Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo		Abuso del poder público		Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado		Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado		Inconducta funcional Posible infracción administrativa								
		Corrupción Posible(s) delito(s)								

Etapa 2: Evaluación

de riesgos que afectan la integridad pública

7. Etapa 2: Evaluación de riesgos que afectan la integridad pública

La evaluación es un proceso que permite analizar y valorar los riesgos, para decidir qué riesgos recibirán tratamiento. Para la realización de esta etapa, los servidores con rol técnico determinan las causas del riesgo (estableciendo hasta tres causas en orden de prioridad) y sus efectos correspondientes (estableciendo una jerarquía en términos de importancia). Asimismo, estiman su probabilidad e impacto. Para llevarlo a cabo, se emplea la Ficha N° 2: Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública.

El órgano que ejerce la función de integridad valida la evaluación efectuada por los servidores con rol técnico y, de ser el caso, convoca a los servidores con rol consultivo que corresponda, según sus competencias y experiencia, para contar con elementos de análisis que permitan dicha validación.

7.1. Análisis del riesgo

Después de identificar el riesgo, es necesario comprenderlo; es decir, **identificar las causas** que podrían explicar que se materialice **y sus posibles efectos,** más allá de las consecuencias administrativas, civiles o penales para los agentes involucrados. En esa línea, el análisis considerará:

- **Las causas personales**, referidas a los potenciales agentes de riesgo al interior de la institución;
- **Las causas organizacionales,** referidas a la entidad; y
- **Los efectos,** referidos a sus implicancias en la sociedad y en la entidad.

En esta Guía se proponen un conjunto de posibles causas personales y causas organizacionales, a partir de la revisión de literatura especializada sobre corrupción y comportamiento no ético[12]. Para clasificarlas en uno u otro tipo, se toma en cuenta cómo la persona percibe y procesa la causa para tomar su decisión; por ejemplo, si se trata de una característica o presión interna o se trata de una presión externa (prácticas normalizadas, presión de pares).

Se debe notar que, cuando las entidades analicen las causas de los riesgos identificados, deben también ordenarlas según su importancia, con la finalidad de enfocar el tratamiento (que permita reducir los riesgos) en unas pocas que puedan incidir más en la materialización del riesgo.

7.1.1. Análisis de causas personales

El comportamiento individual es un aspecto clave del enfoque de integridad y, por tanto, de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, al reflejar cómo el servidor percibe eventos externos, procesa información y toma decisiones en el ejercicio de la función pública.

[12] En esa revisión, se han considerado enfoques racionales vinculados al análisis costo-beneficio (Becker, 1968), la teoría principal-agente (Klitgaard, 2015), el triángulo del fraude (Cressey, 1973; Abdullahi & Mansor, 2015), así como enfoques que se alejan del supuesto racional para explicar el comportamiento (Ariely, 2008), resaltando factores individuales y sociales (Bazerman, Loewenstein & Moore, 2002; Dupuy & Neset, 2020; Köbis, Iragorri-Carter & Starke, 2018).

En ese sentido, **deben determinarse las situaciones que podrían llevar a una persona a efectuar o participar en una práctica que afecta la integridad pública**. Dicho análisis se efectúa tomando en consideración las causas que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3: Posibles causas personales

Causa	Descripción
Predisposición por relación personal	Relación o vinculación del servidor con una persona o grupo de personas que podría llevarlo a actuar sin imparcialidad en los asuntos a su cargo o favorecer determinados intereses particulares. Por ello, el servidor podría tender a favorecer a familiares, socios, colegas, amistades o grupo de personas conocidas, incluso sin una solicitud expresa, para asentar su vínculo o relación.
Falta o deterioro de carácter ético	Deterioro gradual de los estándares de integridad personal del servidor que lo podría predisponer a pasar por alto cualquier freno o restricción que le impida la comisión de una práctica contraria a la ética, especialmente en contextos organizacionales con una cultura de integridad deteriorada, poco afianzada o en proceso de fortalecimiento.
Percepción de impunidad	Situación que podría llevar a un servidor, consciente de las consecuencias existentes frente a una trasgresión, a incumplir deliberadamente un deber o no observar una prohibición porque percibe que su actuación podría no ser detectada o tendría baja probabilidad de serlo. En ese sentido, percibe que el eventual costo de su acción (posible sanción) será menor que el potencial beneficio.
Desconocimiento	Situación que podría llevar al servidor a una transgresión por desconocimiento de sus deberes, obligaciones y/o de las consecuencias derivadas de su incumplimiento al interpretar que una decisión podría ser aceptable, en un determinado contexto.

Además, otra causa personal podría estar asociada a una **"situación personal apremiante".** En dicho caso, el servidor podría cometer una transgresión porque interpreta que no tiene otra salida, ante la necesidad de resolver un asunto personal urgente (p.ej. el vencimiento de una deuda inmanejable, un asunto de salud de urgente atención, etc.). No obstante, no se incluye en el cuadro porque su tratamiento estaría vinculado a estrategias que busquen incrementar consciencia sobre las consecuencias de prácticas contrarias en la ética, como se verá en el capítulo siguiente.

7.1.2. Análisis de causas organizacionales

Incorporar un enfoque de integridad en la entidad supone también evaluar y fortalecer las medidas para evitar la ocurrencia de prácticas contrarias a la ética o corruptas. En ese marco, las causas organizacionales se refieren a la situación de la entidad y su funcionamiento, tomando en cuenta la estrategia institucional y la estructura definida, así como las prácticas informales que la sostienen (ver Anexo 1, Comprensión de la entidad y de su contexto).

En ese sentido, **deben determinarse las situaciones que podrían propiciar la ocurrencia de prácticas que afectan la integridad pública, en la organización**. Dicho análisis se efectúa tomando en consideración las causas que se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 4: Posibles causas organizacionales

Causa	Descripción
Presión jerárquica o de pares	Situación derivada de la presión de un superior jerárquico o de pares sobre el servidor para alcanzar un fin determinado (por interés particular o institucional), lo que podría considerar o no posibles consecuencias, afectando la observancia de valores, principios y normas.
Procesos ineficientes	Situación derivada de procesos mal diseñados, regulación deficiente o insuficiente; o ambigüedad en las instrucciones o existencia de indicaciones contrapuestas que podría llevar al servidor a una práctica contraria a la integridad pública.
Alta discrecionalidad	Situación derivada del poder otorgado al servidor público para tomar ciertas decisiones sin que sea requerido a solicitar autorización o a informar sobre sus decisiones y a justificarlas.
Práctica normalizada	Situación derivada de los usos y costumbres de la organización o su entorno (en relación con sus públicos de interés) que podrían dar paso a prácticas antiéticas o corruptas.

Algunos riesgos podrían materializarse de manera intencional; por ejemplo, si el servidor público aprovecha la falta de supervisión para incumplir sus funciones. Sin embargo, también podrían ocurrir por razones ajenas a la voluntad del servidor; por ejemplo, podría ejercer sus funciones de manera inadecuada porque desconoce alguna norma o disposición.

Importante:
Para efectos de esta Guía, el análisis de los riesgos de inconducta funcional se realiza de manera similar al análisis de los riesgos de corrupción. Al analizar ambos riesgos, se podría encontrar prácticas cuestionables como posibles causas, las cuales suelen estar vinculadas al deterioro del carácter ético y a la existencia de prácticas normalizadas.

7.1.3. Análisis de los efectos

Los efectos de la corrupción y otras prácticas contrarias a la ética deberán analizarse sobre la sociedad y sobre la confianza de la población en la entidad, de manera que no se afecte su legitimidad. Dicho análisis debe efectuarse tomando en consideración las consecuencias que se presentan en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Posibles efectos

Efecto	Descripción
Afectación de derechos	Se afecta (restringe o impide) el acceso a derechos (fundamentales, sociales, económicos o políticos) de los públicos de interés (ciudadanía, trabajadores de la entidad, usuarios o administrados, representantes del ámbito privado, entidades públicas clave, entre otros).
Afectación de servicios	Se afecta el acceso o la continuidad de los servicios que se prestan a los usuarios o población atendida por la entidad.
Pérdida o desvío de bienes o recursos de la entidad	Los bienes y/o recursos (del tesoro, los contribuyentes u otra fuente) se pierden o emplean para un uso no permitido.
Afectación del patrimonio o recursos de los usuarios	El requerimiento o aceptación de un beneficio indebido por parte de los funcionarios o servidores afecta el patrimonio o recursos de los usuarios o administrados.
Afectación a la continuidad de la actual gestión (titular)	La continuidad de la gestión de la entidad podría interrumpirse o finalizar antes de lo previsto debido a la gravedad del hecho.

7.2. Valoración del riesgo

Los servidores con rol técnico efectúan la valoración de los riesgos de sus respectivos procesos. La valoración del riesgo se efectúa de modo cualitativo, apoyándose en el uso de una fórmula que toma en cuenta la probabilidad de ocurrencia y el impacto del riesgo, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 5: Fórmula para valorar el riesgo

La probabilidad y el impacto representan magnitudes que permiten valorar el riesgo y definir su nivel (bajo, medio, alto o muy alto). Para ello, se parte del análisis efectuado de las causas y sus posibles efectos.

En ese sentido, la probabilidad de ocurrencia del riesgo está vinculada a las causas que podrían explicar la ocurrencia del riesgo; entonces, nos señala cuán posible es que alguna causa o algunas causas ocurran y originen el riesgo. De otro lado, el impacto del riesgo nos indica cuán fuerte sería el efecto o los efectos del riesgo, en caso de que se materialicen.

7.2.1. Probabilidad del riesgo

Para estimar la probabilidad del riesgo podrá tomarse en cuenta la frecuencia con la cual el riesgo se ha materializado en el pasado en la entidad. Sin embargo, dado que las prácticas que afectan la integridad pública suelen efectuarse con la intención de no ser advertidas, los datos históricos podrían ser insuficientes.

En ese sentido, será necesario analizar las posibles causas personales y organizacionales que podrían propiciar o no la ocurrencia del riesgo[13], considerando la situación de la entidad y su entorno (ver Anexo 1), para estimar la probabilidad.

En el cuadro siguiente, se muestran los criterios para definir la probabilidad de un riesgo, considerando su posible ocurrencia.

Cuadro 6: Escala de la probabilidad del riesgo

Categoría	Valor	Posible ocurrencia
Baja	4	El riesgo podría ocurrir excepcionalmente
Media	6	El riesgo podría ocurrir ocasionalmente
Alta	8	El riesgo podría ocurrir frecuentemente
Muy alta	10	Se espera que el riesgo ocurra casi siempre

[13] El diagnóstico efectuado en la etapa de "Preparación para la gestión de riesgos" permite identificar algunas debilidades internas o amenazas externas que podrían propiciar el surgimiento de un riesgo.

Importante:
La entidad puede tomar en consideración información previa sobre casos referidos a faltas disciplinarias (Secretaría Técnica), casos por actos de corrupción en la entidad (Procuraduría), denuncias de presuntos actos de corrupción, auditorías de cumplimiento, situaciones adversas advertidas en los servicios de control simultáneo (OCI), entre otros.

Probabilidad de ocurrencia del riesgo en el contexto de la lucha contra la corrupción

De encontrarse en un **contexto de percepción de corrupción elevada en el país**[14], se debe asumir una posición conservadora frente a la probabilidad del riesgo. En esta línea, la entidad aplica la siguiente ***regla de decisión***:

- El riesgo de inconducta funcional tendrá como mínimo una probabilidad de ocurrencia media (pudiendo alcanzar una probabilidad alta o muy alta).

- El riesgo de corrupción tendrá como mínimo una probabilidad de ocurrencia alta (pudiendo alcanzar una probabilidad muy alta).

Probabilidad de ocurrencia del riesgo en contextos especiales

Debe señalarse que la probabilidad de ocurrencia podría aumentar en contextos especiales como un proceso electoral o situaciones de desastre o de emergencia, entre otras de carácter excepcional. Por ejemplo, en **periodo de elecciones**, algunos servidores podrían verse predispuestos a realizar o propiciar actos de proselitismo político usando recursos públicos, si advierten falta de supervisión o reciben presión jerárquica o de pares. En **situaciones de desastre o de emergencia**, podrían darse situaciones personales apremiantes sumadas a procesos ineficientes en la provisión de bienes y servicios que propicien prácticas antiéticas.

7.2.2. Impacto del riesgo

Para estimar el impacto del riesgo se considera una escala con tres niveles (medio, alto y muy alto), tomando en cuenta el análisis de los posibles efectos del riesgo, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 7: Escala del impacto del riesgo

Categoría	Valor	Condición	Efectos
Media	6	La materialización del riesgo podría suponer **uno** de los cuatro efectos	1. Afectación de derechos de los públicos de interés. 2. Afectación de servicios. 3. Pérdida o desvío de recursos y bienes de la entidad. 4. Afectación del patrimonio o recursos de los usuarios.
Alta	8	La materialización del riesgo podría suponer **de dos a cuatro** efectos	
Muy alta	10	La materialización del riesgo podría suponer de **dos a más** efectos, incluyendo:	5. Posible interrupción de la actual gestión de la entidad.

[14] Para llegar a esta conclusión se toma en cuenta "el porcentaje de personas encuestadas que considera a la corrupción dentro de los principales problemas del país" en el Módulo "Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las instituciones" de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del Instituto Nacional de Estadística e Informática. (INEI), cuya medición se realiza cada 6 meses. Cuando, en la última medición disponible, dicho porcentaje sea igual o superior al 40%, deberá aplicarse la regla señalada.

Como se puede advertir en el cuadro anterior, no se contempla dentro de la escala la posibilidad de un impacto de nivel bajo, en tanto se presupone que la materialización de un riesgo que afecta la integridad pública socava de modo indefectible la cultura organizacional, afecta el uso de los recursos y la confianza de la ciudadanía y otros públicos de interés.

Importante: Cuando se defina como posible efecto del riesgo la interrupción de la actual gestión de la entidad, el responsable del órgano que ejerce la función de integridad podrá convocar, entre los servidores con rol consultivo, a un representante de la oficina de comunicaciones o la que haga sus veces para contar con elementos de análisis adicionales, según su experiencia, para validar dicha posibilidad

7.2.3 Estimación del valor del riesgo

Para estimar el valor de un riesgo que afecta la integridad pública, **se multiplica el resultado de la valoración de la probabilidad con el resultado la valoración del impacto**.

En un contexto de percepción de corrupción elevada en el país, como se muestra en el siguiente cuadro, los riesgos que afectan la integridad pública estarán solo en la categoría de "riesgo medio", "riesgo alto" o "riesgo muy alto".

Cuadro 8: Niveles posibles del riesgo que afecta la integridad pública

Nivel	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Muy alto
Valores posibles	36	48, 60, 64	80, 100

Importante:

Al término de este proceso, los servidores con rol técnico comunican la valoración de la probabilidad e impacto de sus respectivos riesgos al órgano encargado de la función de integridad, quien convoca a los servidores con rol consultivo para contar con elementos de análisis que permitan validar la evaluación de los riesgos que afectan la integridad pública, según sus competencias y experiencia.

Ejemplos sobre evaluación de riesgo en procesos operativos o misionales

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Personal del servicio de emergencia de un hospital podría solicitar un soborno a los familiares de un/a paciente para facilitar su hospitalización, sin considerar el nivel de prioridad según el daño en su salud y su turno de atención.

Unidad orgánica responsable: Servicio o Departamento de Emergencia

Principales causas	Probabilidad de ocurrencia
1. Percepción de impunidad 2. Procesos ineficientes 3. Falta o deterioro de carácter ético	Alta

Principales efectos	Impacto
1. Afectación de derechos 2. Afectación de recursos de los usuarios 3. Afectación de servicios	Alto

En este ejemplo, el riesgo tiene un nivel alto (valor: 64). Para mayor detalle, puede revisarse el Anexo 5A.

Ejemplo de riesgo de inconducta funcional:

*Personal del servicio de emergencia de un hospital **podría** facilitar la hospitalización de pacientes, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención.*

Unidad orgánica responsable: Servicio o Departamento de Emergencia

Principales causas	Probabilidad de ocurrencia
1. Predisposición por relación personal 2. Falta o deterioro de carácter ético 3. Alta discrecionalidad	Media

Principales efectos	Impacto
1. Afectación de derechos 2. Afectación de servicios	Alto

En este ejemplo, el riesgo tiene un nivel alto (valor: 48) Para mayor detalle, puede revisarse el Anexo 5B.

Ejemplo sobre evaluación de riesgo en procesos de soporte

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Responsable de la caja chica podría justificar gastos personales de servidores de su unidad orgánica, declarándolos gastos de la entidad, en la rendición de los fondos de la caja chica.

Unidad orgánica responsable: Oficina de Finanzas

Principales causas	Probabilidad de ocurrencia
1. Presión jerárquica o de pares 2. Percepción de impunidad 3. Alta discrecionalidad	Alta

Principales efectos	Impacto
1. Pérdida o desvío de recursos de la entidad	Medio

En este ejemplo, el riesgo tiene un nivel alto (valor: 64). Para mayor detalle, se puede revisar el Anexo 5C.

Ejemplo de riesgo de inconducta funcional:

Servidor público podría utilizar el trabajo remoto para desarrollar labores particulares dentro del horario laboral.

Unidad orgánica responsable: Oficina de Recursos Humanos

Principales causas	Probabilidad de ocurrencia
1. Percepción de impunidad 2. Procesos ineficientes 3. Prácticas normalizadas	Alta

Principales efectos	Impacto
• Pérdida o desvío de recursos de la entidad	Medio

En este ejemplo, el riesgo tiene un nivel alto (valor: 48). Para mayor detalle, puede revisarse el Anexo 5D.

7.3. Mapa de riesgos

El Mapa de riesgos es una herramienta que permite visualizar la valoración de los riesgos identificados, según su probabilidad de ocurrencia y su impacto, como se muestra en el cuadro. Al respecto, se puede revisar el Anexo 4.

Cuadro 9: Mapa de riesgos, con área restringida para riesgos que afectan la integridad pública

			Impacto		
			Medio	Alto	Muy alto
			6	8	10
Probabilidad	Muy alta	10	60	80	100
	Alta	8	48	64	80
	Media	6	36	48	60
	Baja	4	24	32	40

Como se ha explicado, los riesgos que afectan la integridad pública no tienen impacto bajo. Además, en contextos de alta percepción de corrupción en el país, tomando en cuenta la regla de decisión presentada, estos riesgos tampoco tienen probabilidad baja.

Por tanto, **todos los riesgos de corrupción tendrán un nivel alto o muy alto**. En contraste, algunos riesgos de inconducta funcional podrían tener un nivel medio.

7.4. Decisión para el tratamiento

Finalizado el proceso anterior, corresponde comparar el valor de cada riesgo con el límite definido por el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad. La Contraloría General de la República ha clasificado a las entidades públicas en tres grupos (Ver Anexo 6). En función de ello, las entidades definen si efectuarán el tratamiento al riesgo; es decir, si buscarán prevenir o mitigar los riesgos, considerando el nivel de tolerancia al riesgo asignado al grupo al que pertenecen.

Así, las entidades del grupo 1 (más exigente) deben efectuar el tratamiento de los riesgos de nivel medio, alto o muy alto, es decir, todos los riesgos que afecten la integridad pública. Por su parte, las entidades de los grupos 2 y 3 (menos exigente) deben efectuar tratamiento para los riesgos de nivel alto o muy alto.

Finalmente, se recomienda que los riesgos ubicados dentro de los niveles de tolerancia de la entidad sean monitoreados, porque las condiciones para su eventual ocurrencia podrían variar.

Por tanto, en el caso de todas las entidades (grupos 1, 2 y 3), en contextos de alta percepción de corrupción en el país, todos los riesgos de corrupción deben recibir tratamiento.

7.5. Sobre los riesgos inherentes y residuales

Después de efectuado el tratamiento, el nivel del riesgo debería reducirse. De este modo, el riesgo inicial o **riesgo inherente**, se convierte en un **riesgo residual** de un nivel más bajo.

En relación con los elementos que determinan el nivel del riesgo —probabilidad e impacto— el tratamiento de los **riesgos de corrupción** puede llevar a disminuir la probabilidad de ocurrencia del riesgo; sin embargo, no es posible eliminarla.

Dado los efectos de la corrupción (afectación de recursos, afectación de derechos, etc.), no será posible reducir sustancialmente o desaparecer su impacto. Por ello, es imprescindible definir el tratamiento para mejorar la capacidad de respuesta de la entidad, en caso de materializarse el riesgo, para enfrentar esa situación de la mejor manera.

Ficha N°2: Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública								Código
Tipo de riesgo		Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable				
		Riesgo de corrupción						
Análisis de causas (Seleccionar 3 causas en orden de importancia)				En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:				
Causas personales		Predisposición por relación personal		Causa: procesos ineficientes				
		Falta o deterioro de carácter ético						
		Percepción de impunidad						
		Desconocimiento						
Causas organizacionales		Presión jerárquica o de pares						
		Procesos ineficientes		Probabilidad de ocurrencia del riesgo				
		Alta discrecionalidad		Nivel	Media	Alta	Muy Alta	
		Prácticas normalizadas		Valor	6	8	10	
Análisis de efectos (Seleccionar los efectos correspondientes en orden de importancia)				En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:				
Posibles efectos				Efecto: Afectación de derechos				
		Afectación de derechos						
		Afectación de servicios						
		Pérdida o desvío de recursos de la entidad						
		Afectación de recursos de los usuarios		Análisis del impacto del riesgo				
		Afectación de la continuidad de la actual gestión		Nivel	Medio	Alto	Muy alto	
				Valor	6	8	10	

Cálculo del Nivel del riesgo						
Nivel		Medio		Alto		Muy alto
Valor		36		48, 60, 64		80,100

Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)		Sí		No

Etapa 3: Tratamiento

de riesgos que afectan la integridad pública

8. Etapa 3: Tratamiento de riesgos que afectan la integridad pública

En esta etapa se determinan las medidas para **prevenir y mitigar los riesgos** identificados y se elabora el plan de acción que las contienen. La implementación de dicho plan corresponde a las unidades orgánicas responsables de los procesos donde se identificaron los riesgos.

Los servidores con rol técnico proponen las medidas de prevención y de mitigación correspondientes a sus respectivos procesos, comunicando la propuesta al responsable del órgano que ejerce la función de integridad.

El responsable del órgano que ejerce la función de integridad valida la pertinencia y factibilidad de las medidas de prevención y de mitigación propuestas por los servidores con rol técnico y, de ser el caso, convoca a los servidores con rol consultivo que corresponda, según sus competencias y experiencia, para contar con elementos de análisis que permitan dicha evaluación.

8.1. Orientación del tratamiento

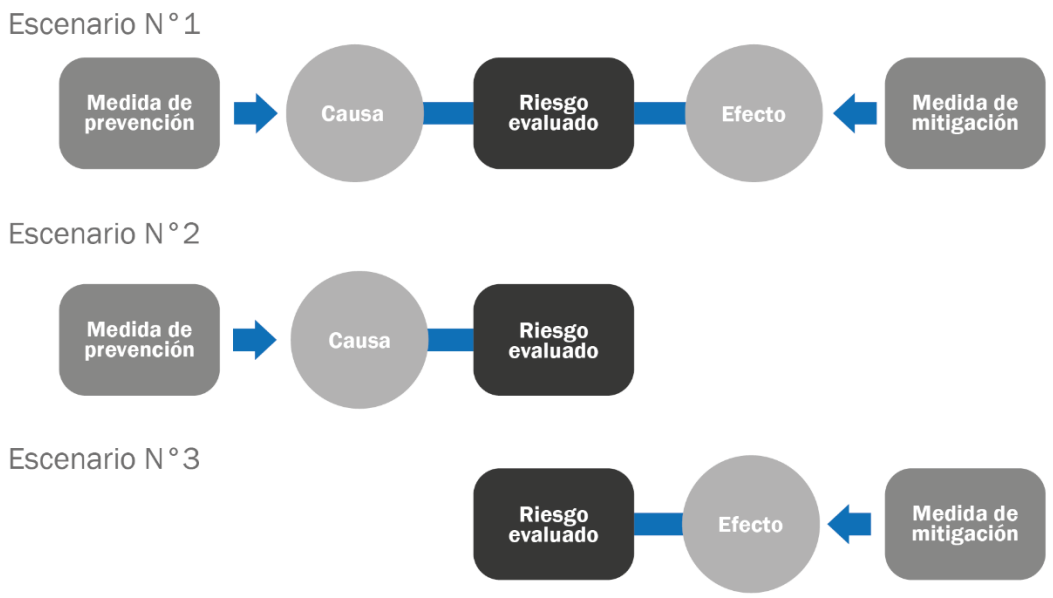
En función de las causas y los efectos identificados en la etapa anterior, los servidores con rol técnico proponen:

- **Medidas de prevención, orientadas a evitar las causas** del riesgo identificadas; y/o
- **Medidas de mitigación, orientadas a mejorar la capacidad de respuesta de la entidad,** en caso de materializarse el riesgo.

Las medidas de prevención buscan reducir la probabilidad de ocurrencia del riesgo; mientras las medidas de mitigación buscan reducir el impacto.

Como se aprecia en el siguiente gráfico, en función de cada riesgo evaluado, la entidad puede definir medidas de prevención y medidas de mitigación (escenario N° 1); solo medidas de prevención (escenario N° 2); o solo medidas de mitigación (escenario N° 3), cuando no puede evitar alguna causa.

Gráfico 6: Posibles casos al definir las medidas de mitigación



8.2. Estrategias de tratamiento

Si bien a cada riesgo le corresponderá la implementación de medidas específicas de prevención y/o de mitigación, es posible considerar estrategias como base para la determinación de dichas medidas.

Una estrategia representa una medida o conjunto de medidas que se orienta a prevenir o a mitigar diversos riesgos que afectan la integridad pública. Por tanto, podrá estar asociada a la implementación de las políticas y disposiciones de integridad establecidas en la entidad como parte del Modelo de Integridad (p.ej. gestión de conflicto de intereses).

8.2.1 Estrategias de prevención

Las estrategias de prevención se orientan a evitar la ocurrencia de causas personales y causas organizacionales. En esa línea, se plantean tres tipos de estrategias para:

- **Incrementar consciencia sobre las consecuencias** de las prácticas contrarias a la ética (incluyendo actividades de difusión y capacitación);
- **Optimizar el diseño organizacional** (incluyendo medidas de carácter regulatorio y ajustes en los procesos); o
- **Producir ajustes de comportamiento** (incluyendo intervenciones de bajo costo, pautas éticas, entre otros) [15].

La entidad determina qué estrategia emplear, pudiendo considerar una combinación de estrategias, con diferentes énfasis y matices.

8.2.2. Estrategias de mitigación

Estas estrategias están orientadas a reducir el impacto del riesgo, a través de medidas de contención y respuesta, en caso se materialice. En este sentido, al determinar el tratamiento del riesgo, se podrán definir —de manera anticipada— estrategias para:

- **Activar respuesta inmediata,** a través de la aplicación de protocolos de actuación y gestión de crisis en casos de alta y muy alta gravedad;
- **Contener posibles efectos de mediano y largo plazo,** a través del desarrollo de planes de contingencia y procesos de mejora continua; o
- **Demostrar acciones de debida diligencia,** a través de generación de evidencia sobre la implementación de medidas de prevención.

Estas estrategias podrían variar según su nivel de complejidad y, de ser el caso, aplicarse conjuntamente.

[15] Las intervenciones de bajo costo se refieren a estímulos o "pequeños empujones" para que las personas cambien su comportamiento y así reduzcan la predisposición individual de actuar de forma contraria a la ética (p.ej. ubicar espejos en puntos de atención, enviar recordatorios, etc.). Con respecto a estrategias conductuales de prevención, se puede revisar Ayal *et al*. (2015) y OECD (2018).

8.3. Definición de las medidas de prevención y de mitigación

Para determinar el tratamiento del riesgo, se podrán seleccionar medidas enmarcadas en alguna o algunas de las estrategias mencionadas en la sección 8.2. En esa línea, las medidas de prevención y las medidas de mitigación son concretas y están orientadas a una finalidad clara: evitar una causa, para prevenir la ocurrencia del riesgo, o mejorar la capacidad de respuesta de la entidad, en caso de que este se materialice.

8.3.1. Medidas de prevención

Tomando en consideración las estrategias señaladas, es posible sugerir algunas medidas de prevención agrupadas según estrategia y causa (personal u organizacional), tal como se presenta en los cuadros 10 y 11.

Cuadro 10: Medidas de prevención vinculadas a estrategias, según causas personales

Causas	Estrategias	Medidas de prevención sugeridas
Predisposición por relación personal	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	• Desarrollar espacios de sensibilización e información sobre las posibles transgresiones a las normas y las sanciones derivadas sobre la materia. • Implementar sesiones grupales de análisis sobre problemas éticos más comunes, en relación con los principios de la función pública y los valores institucionales. • Generar espacios de capacitación sobre identificación y gestión de posibles conflictos de intereses.
	Optimizar el diseño organizacional	• Desarrollar mecanismos de debida diligencia para detectar potenciales conflictos de intereses. • Emplear mecanismos de transparencia para facilitar el control social sobre las visitas que reciben los servidores en las entidades públicas. • Establecer políticas de rotación de personal y de impedimentos para el acceso a regalos o ventajas indebidas.
	Producir ajustes de comportamiento	• Proporcionar herramientas de autoidentificación de conflictos de intereses a los servidores y funcionarios con y sin capacidad de decisión. • Desarrollar pautas éticas para relacionamiento con personas con vínculos y afines.
Percepción de impunidad	Optimizar el diseño organizacional	• Proporcionar mecanismo eficaz de denuncia a los servidores y ciudadanos. • Otorgar medidas de protección efectiva al denunciante. • Implementar cláusulas anticorrupción y cláusulas de cumplimiento para locadores de servicios (conforme a la Ley N°31564 y su Reglamento).
	Producir ajustes de comportamiento	• Generar mecanismos sencillos de control de pares. • Implementar evaluaciones de satisfacción de usuarios (mecanismo activo de recojo de información). • Implementar mecanismos regulados de control de calidad del servicio con participación de usuarios (p.ej. usuario oculto, etc.). • Agregar "visibilidad" a la interacción con usuarios o proveedores mediante el manejo de espacios físicos (espejos, circuito cerrado de cámaras, salas transparentes, etc.).
Falta o deterioro de carácter ético	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	• Desarrollar espacios de sensibilización e información sobre las posibles transgresiones a las normas y las sanciones derivadas sobre la materia. • Implementar sesiones grupales de análisis sobre problemas éticos más comunes, en relación con los principios de la función pública y los valores institucionales.
	Optimizar el diseño organizacional	• Implementar pruebas psicológicas en los principales procesos de selección de personal.
	Producir ajustes en el comportamiento	• Generar mecanismos sencillos de control de pares.
Desconocimiento	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	• Desarrollar espacios de sensibilización e información sobre las posibles transgresiones a las normas y las sanciones derivadas sobre la materia

Cuadro 11. Medidas de prevención vinculadas a estrategias, según causas organizacionales

Causas	Estrategias	Medidas de prevención sugeridas
Alta discrecionalidad	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	• Desarrollar espacios de sensibilización e información sobre las posibles transgresiones a las normas y las sanciones derivadas sobre la materia. • Implementar sesiones grupales de análisis sobre problemas éticos más comunes, en relación con los principios de la función pública y los valores institucionales.
	Optimizar el diseño organizacional	• Establecer mecanismos de rendición de cuentas y transparencia activa para facilitar el control social. • Cumplimiento estricto del procedimiento para la atención de solicitudes de acceso a la información pública. • Realizar los ajustes normativos para reducir a la alta discrecionalidad.
	Producir ajustes en el comportamiento	• Implementar mecanismos de doble verificación entre servidores (no vinculante). • Implementar recordatorios y/o pautas éticas.
Procesos ineficientes	Optimizar el diseño organizacional	• Mapear procesos y determinar puntos críticos. • Desarrollar regulación interna complementaria para clarificar el proceso de toma de decisiones. • Definir flujos de información formales entre unidades orgánicas. • Implementar mecanismo de orientación a los servidores, a través o con participación del órgano que ejerce la función de integridad. • Implementar sistemas de información con reporte activo (efectuados por el servidor) con el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) con acceso a perfiles y controles específicos. • Implementar mecanismos de seguimiento con participación de la población, administrados y usuarios.
Práctica normalizada	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	• Desarrollar espacios de sensibilización e información sobre las posibles transgresiones a las normas y las sanciones derivadas sobre la materia. • Implementar sesiones grupales de análisis sobre problemas éticos más comunes, en relación con los principios de la función pública y los valores institucionales.
	Producir ajustes de comportamiento	• Implementar pruebas de integridad. • Implementar recordatorios y/o pautas éticas.
	Optimizar el diseño organizacional	• Implementar un proceso de gestión del cambio.
Presión jerárquica o de pares	Incrementar consciencia sobre las consecuencias	• Desarrollar espacios de sensibilización e información sobre las posibles transgresiones a las normas y las sanciones derivadas sobre la materia. • Implementar sesiones grupales de análisis sobre problemas éticos más comunes, en relación con los principios de la función pública y los valores institucionales.
	Producir ajustes de comportamiento	• Generar mecanismos sencillos de control de pares.
	Optimizar el diseño organizacional	• Realizar evaluaciones periódicas de clima laboral.

Importante:

No necesariamente una medida de prevención será suficiente para evitar una causa de un riesgo que afecta la integridad pública. Puede ser necesario definir medidas complementarias.

8.3.2. Medidas de mitigación

En adición a ello, tomando en consideración las estrategias señaladas, es posible sugerir algunas medidas de mitigación agrupadas según estrategia y efecto, tal como se presenta a continuación, en el cuadro siguiente.

Cuadro 12: Medidas de mitigación vinculadas a estrategias, según efectos

Efectos	Estrategia	Medida de mitigación sugerida
Pérdida o desvío de bienes o recursos de la entidad	Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	• Establecer un protocolo para contrastar información sobre la gestión de bienes y recursos públicos asignados.
	Activar respuesta inmediata	• Establecer protocolo para derivación oportuna de casos a la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario y, de corresponder, a las autoridades a través de la Procuraduría, o quien haga las veces, y al órgano de control institucional. • Establecer protocolo a nivel comunicacional para la gestión de crisis.
Afectación del patrimonio o recursos de los usuarios	Activar respuesta inmediata	• Establecer protocolo para derivación oportuna de casos a la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario y, de corresponder, a las autoridades a través de la Procuraduría, o quien haga las veces, y al órgano de control institucional. • Establecer protocolo a nivel comunicacional para la gestión de crisis.
Afectación de derechos o servicios	Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	• Evaluar desempeño de personal sobre áreas críticas. • Implementar acciones de mejora continua.
	Activar respuesta inmediata	• Establecer protocolo a nivel comunicacional para la gestión de crisis.
Afectación de la confianza de los públicos de interés	Activar respuesta inmediata	• Establecer protocolo a nivel comunicacional para la gestión de crisis.
	Demostrar acciones de debida diligencia	• Mantener certificaciones ISO (riesgos, antisoborno). • Mantener en vigencia uso de herramientas de prevención en materia de contratación, transparencia, denuncia, gestión de intereses, etc. • Incrementar el nivel madurez de la implementación de los componentes del Modelo de Integridad. • Incrementar el nivel de madurez del Sistema de Control Interno. • Desarrollar un sistema activo de gestión de riesgos.
Continuidad de la actual gestión	Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	• Asumir responsabilidad funcional y política. • Establecer protocolo a nivel comunicacional para la gestión de crisis.

8.3.3. Sobre la selección de las medidas de prevención y las medidas de mitigación

Al seleccionar una determinada medida de prevención o de mitigación, se debe tomar en cuenta:

- Que sea factible de acuerdo con los recursos y/o la tecnología existente, así como las competencias de la entidad[16]; y
- Que su costo (en términos de recursos) no exceda el beneficio de aplicarla.

En ese sentido, si bien se identifican hasta tres causas principales y una relación de efectos posibles de un riesgo, en la etapa de evaluación, no necesariamente se deberá adoptar una medida de prevención por cada causa o una medida de mitigación por cada efecto.

[16] CGR (2022) recomienda que se analice la factibilidad organizacional (voluntad política, capacidad en relación con conocimientos y tecnología), factibilidad financiera y factibilidad normativa.

Importante: De ser necesario, el responsable del órgano que ejerce la función de integridad (rol conductor) convoca al representante de la oficina de planeamiento y presupuesto o la que haga sus veces, entre otros servidores con rol consultivo, para determinar la factibilidad de las medidas de prevención y mitigación propuestas.

Las medidas seleccionadas se registran en la **Ficha N° 3: Tratamiento del riesgo** que afecta la integridad pública.

A continuación, veamos algunos ejemplos.

Ejemplos sobre tratamiento de riesgos en procesos operativos o misionales

Ejemplo en riesgo de corrupción:

Personal del servicio de emergencia de un hospital podría solicitar un soborno a los familiares de un/a paciente para facilitar su hospitalización, sin considerar el nivel de prioridad según el daño en su salud y su turno de atención.

Medidas de prevención orientadas a evitar las causas

Causa	Estrategia	Medida de prevención
Percepción de impunidad	Optimizar el diseño organizacional	Asegurar el acceso y atención eficaz de las denuncias formuladas contra servidores.
	Finalidad	El servidor percibe que existe mayor probabilidad de que su comportamiento sea detectado.
Procesos ineficientes	Optimizar el diseño organizacional	Supervisar la adecuada implementación de un programa de gestión de colas para hospitalización de emergencia.
	Finalidad	La entidad maneja adecuadamente las colas para el acceso al servicio de atención de emergencia para hospitalización.
Falta o deterioro de carácter ético	Producir ajustes en el comportamiento	Generar mecanismos sencillos de control de pares.
	Finalidad	El servidor se da cuenta de que su actuación será observada por otros colegas.

Medidas de mitigación orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la entidad, de ocurrir el riesgo

Posible efecto	Estrategia	Medida de mitigación
Afectación de derechos o servicios	Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	Evaluar el desempeño del personal en áreas críticas como emergencia y efectuar pruebas psicológicas.
	Finalidad	Contener la afectación del servicio a los pacientes de emergencia y la inequidad en la atención.
Afectación de recursos de los usuarios	Activar respuesta inmediata	Establecer protocolo a nivel comunicacional para recoger información de casos similares
	Finalidad	Demostrar que la entidad rechaza los cobros indebidos para acceder al servicio.

Ejemplo en riesgo de inconducta funcional:

*Personal del servicio de emergencia de un hospital **podría** facilitar la hospitalización de pacientes, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención.*

Medidas de prevención orientadas a evitar las causas

Causa	Estrategia	Medida de prevención
Predisposición por relación personal	Incrementar consciencia sobre las consecuencias de las prácticas contrarias a la ética	Desarrollar programas de sensibilización que incluyan espacios de reflexión sobre posibles conflictos de interés en la relación con pacientes.
	Finalidad	El servidor identifica posibles conflictos de interés, a fin de evitar de que estos guíen sus decisiones diarias.
Falta o deterioro de carácter ético	Producir ajustes en el comportamiento	Implementar un sistema de recordatorios sobre compromisos éticos en la atención de salud.
	Finalidad	El servidor se da cuenta de sus compromisos éticos, disminuyendo la posibilidad de favorecer indebidamente a unas personas sobre otras.
Alta discrecionalidad	Optimizar el diseño organizacional	Implementar un sistema de información abierto al equipo de Emergencia con la relación de pacientes en proceso de hospitalización y en lista de espera, incluyendo su nivel de prioridad y turno de atención.
	Finalidad	Se reduce la posible alta discrecionalidad porque colegas del equipo tienen la información de los pacientes y podrían identificar posibles alteraciones en el acceso a la hospitalización.

Medidas de mitigación orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la entidad, de ocurrir el riesgo

Posible efecto	Estrategia	Medida de mitigación
Afectación de derechos o servicios	Activar respuesta inmediata	Aplicar protocolo para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario (PAD), de oficio.
	Finalidad	Demostrar que la entidad no tolera el favorecimiento indebido.

Ejemplos sobre tratamiento de riesgos en procesos de soporte

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Responsable de la caja chica podría justificar gastos personales de servidores de su unidad orgánica, declarándolos gastos de la entidad, en la rendición de los fondos de la caja chica.

Medidas de prevención orientadas a evitar las causas

Causa	Estrategia	Medida de prevención
Presión jerárquica o de pares	Optimizar el diseño organizacional	Implementar una estrategia de clima laboral que incluya evaluaciones periódicas
	Finalidad	Identificar cambios en el clima laboral que puedan reflejar relaciones interpersonales de presión o abuso de algunas personas sobre otras.
Percepción de impunidad	Optimizar el diseño organizacional	Implementar lineamientos para la administración y el control de la caja chica que incluyan arqueos de caja inopinados de manera periódica.
	Finalidad	Señalizar a los servidores que se les puede solicitar que rindan cuentas de los fondos de caja chica, en cualquier momento.
Alta discrecionalidad	Producir ajustes de comportamiento	Desarrollar e implementar pautas éticas que deben aplicar servidores con funciones que impliquen la gestión de recursos financieros de la entidad (dinero en efectivo, cuentas bancarias, inversiones.).
	Finalidad	Incentivar que el responsable de caja recuerde el compromiso ético adquirido al asumir la función.

Medidas de mitigación orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la entidad, de ocurrir el riesgo

Posible efecto	Estrategia	Medida de mitigación
Pérdida o desvío de recursos de la entidad	Activar respuesta inmediata	Iniciar proceso administrativo disciplinario, de oficio, para la inmediata investigación de los hechos, por parte de la ST-PAD.
	Finalidad	Demostrar que la entidad no permitirá posibles prácticas corruptas, ejerciendo su función disciplinaria.

Ejemplo en riesgo de inconducta funcional:

Servidor público podría utilizar el trabajo remoto para desarrollar labores particulares dentro del horario laboral

Medidas de prevención orientadas a evitar las causas

Causa	Estrategia	Medida de prevención
Percepción de impunidad	Producir ajustes en el comportamiento	Desarrollar un mecanismo de reconocimiento sobre logros semanales, a fin de incentivar el trabajo orientado a resultados.
	Finalidad	El logro de los servidores es "visibilizado" frente al equipo, de modo que el servidor percibe que un trabajo poco diligente será identificado (al no recibir reconocimiento).
Procesos ineficientes	Optimizar el diseño organizacional	Establecer procesos de trabajo remoto con espacios de coordinación y retroalimentación.
	Finalidad	Los servidores conocen qué se espera de ellos/as y tienen espacios de contacto con sus supervisores o jefes para reportar sobre su progreso, logros y dificultades.
Prácticas normalizadas	Producir ajustes en el comportamiento	Implementar mecanismo de recordatorios sobre valores y conductas deseables.
	Finalidad	El servidor se da cuenta de que ese comportamiento no es aceptable.

Medidas de mitigación orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la entidad, de ocurrir el riesgo

Posible efecto	Estrategia	Medida de mitigación
Pérdida o desvío de recursos de la entidad	Activar respuesta inmediata	Activar protocolo para manejo de la situación por el jefe inmediato, con cambio de funciones o ubicación, de ser posible.
	Finalidad	Se da la señal al interior de la entidad de que estas inconductas no son permitidas.

8.4. Relación entre las medidas de prevención y de mitigación con el Modelo de Integridad

Al estar basadas en estándares y buenas prácticas de integridad, las medidas de prevención y las medidas de mitigación propuestas guardan relación con aquellas acciones que las entidades vienen desarrollando en el marco la implementación del Modelo de Integridad, en particular, sobre los componentes de políticas de integridad, compromiso de alta dirección, comunicación y capacitación, denuncia y transparencia.

De este modo, al implementar estas medidas, se refuerza la capacidad preventiva de las entidades frente a la corrupción y otras prácticas que afectan la integridad pública.

8.5. Relación entre las medidas de prevención y de mitigación con el Sistema de Control Interno

Las medidas de prevención y de mitigación definidas por las entidades, en el marco de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, **constituyen una entrada para el proceso de gestión de riesgos que efectúan las entidades en el marco de la implementación del Sistema de Control Interno (SCI).**

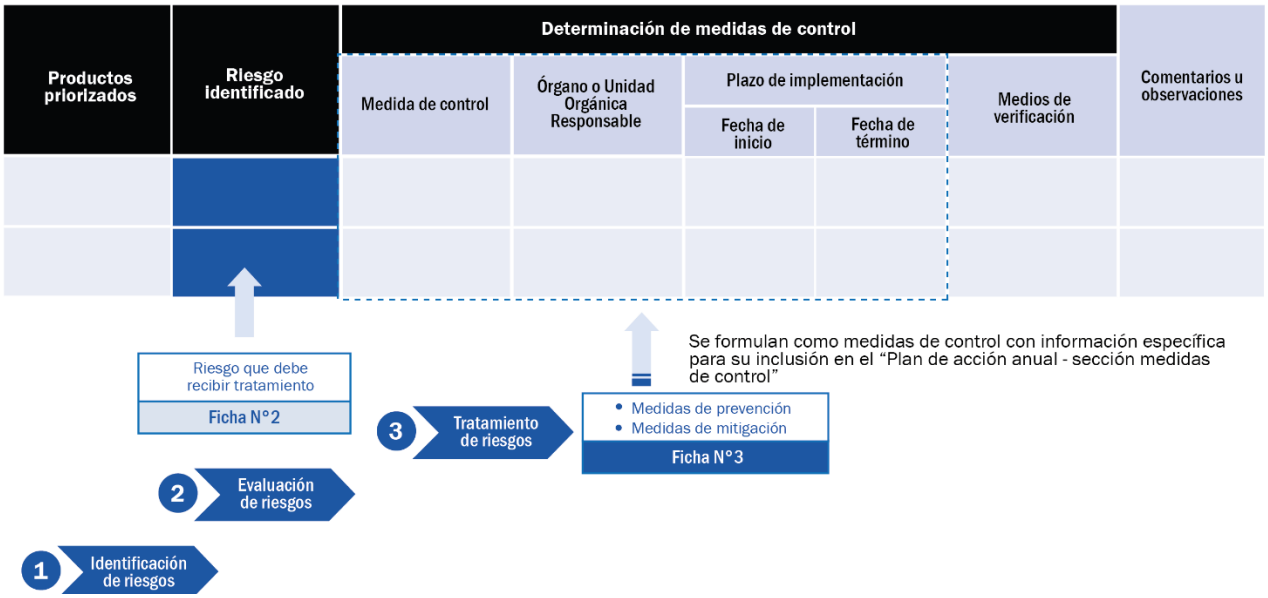
En el ámbito del SCI, las entidades elaboran y ejecutan un "Plan de Acción Anual - Sección Medidas de Control". Para cada riesgo identificado, este plan de acción contiene:

- las medidas de control,
- las unidades orgánicas responsables y las fechas (inicio y fin) para implementar dichas medidas, y
- los medios de verificación (evidencia de que se han implementado)

En este sentido, las entidades definen sus "medidas de control" que incluyen en dicho Plan de Acción Anual, sobre la base de las medidas de prevención y de mitigación, considerando las características que permitan su adecuada programación, asignación de recursos y seguimiento.

El siguiente gráfico muestra cómo se articula el trabajo efectuado con las orientaciones de esta Guía con el mencionado plan. En la parte superior, se muestra el plan (herramienta CGR). Luego, en la columna "Riesgo Identificado", se registra el riesgo que debe recibir tratamiento, de acuerdo con la Ficha N° 2; es decir, un riesgo que excede el nivel de tolerancia al riesgo.

Gráfico 7: Relación entre las etapas de la Gestión de Riesgos que afectan la Integridad Pública y la implementación del Sistema de Control Interno



Finalmente, en la columna "Medida de control", se incluyen las medidas de prevención y/o las medidas de mitigación que se hayan definido para ese riesgo, de acuerdo con la Ficha N° 3. Para ello, estas medidas son adaptadas en su formulación con la incorporación de verbos de acción como: verificar, supervisar, contrastar, revisar, asegurar, etc. Además, se debe incluir información que permita conocer cómo serán implementadas (medios de verificación y órganos o unidades orgánicas responsables, con plazos).

Con respecto a la formulación de las medidas de control, se presenta un ejemplo.

Cuadro 13: Ejemplo de medida adaptada como "medida de control"

Medida de prevención	Medida de control
Implementar un canal formal para recibir denuncias de servidores de la entidad, con respecto a posibles actos de corrupción, que brinde garantías de confidencialidad y protección a los denunciantes, a fin de que el servidor perciba que su práctica corrupta será detectada.	Supervisar el funcionamiento adecuado del canal para recibir denuncias de servidores de la entidad, con respecto a posibles actos de corrupción, a fin de que el servidor perciba que su práctica corrupta será detectada.

Ficha N°3: Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública					
Formulación del riesgo que afecta la integridad pública					**Código**
Tipo de riesgo		Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable	
		Riesgo de corrupción			

Medidas para prevenir las causas del riesgo								
Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)								
Medidas de prevención	1	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida						
	2	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida						
	3	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida						
Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)								
Medidas de mitigación	1	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo		Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida						
	2	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo		Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida						

Etapa 4: Seguimiento
y mejora continua

9. Etapa 4: Seguimiento y mejora continua

El seguimiento es un proceso permanente de recojo y análisis de información vinculado con la ejecución de las medidas para prevenir y mitigar riesgos. Permite identificar nuevos riesgos, revisar la evaluación efectuada o mejorar el tratamiento sobre la base de la información generada. El proceso de seguimiento y mejora continua consta de dos elementos:

- Seguimiento a la ejecución del Plan de Acción
- Uso de la información de gestión de riesgos para la mejora continua

9.1. Seguimiento a la ejecución del plan de acción

El seguimiento a la ejecución del plan de acción permite verificar la implementación de las medidas de prevención y las medidas de mitigación, a través de las medidas de control establecidas en la parte final de la etapa de tratamiento, descartando o modificando las medidas que no sean factibles. Para ello, es importante que el seguimiento se realice de manera permanente y que se analice la información que genera; en particular, las evidencias o medios de verificación que dan cuenta de la implementación de esas medidas.

En el marco de la implementación del Sistema de Control Interno (SCI), la CGR (2019) ha definido estados de ejecución de las medidas de control: implementada, no implementada, en proceso, pendiente, no aplicable y desestimada.

Se debe señalar que, si bien el seguimiento debe ser permanente, las entidades elaboran dos reportes de seguimiento, semestral y anual, en el marco de la implementación del SCI. Estos reportes tienen una estructura similar a la del plan de acción anual; no obstante, incluyen las fechas reales de inicio y fin de implementación (versus fechas planificadas), la descripción de los medios de verificación elaborados (versus los planificados) y el estado de ejecución de cada medida de control.

En el marco de la implementación del Modelo de Integridad, el órgano que ejerce la función de integridad efectúa el seguimiento a la implementación de las medidas para prevenir y para mitigar los riesgos.

9.2. Uso de la información de gestión de riesgos para la mejora continua

Cuando la entidad gestiona los riesgos que afectan la integridad pública, se genera información importante:

- El inventario de riesgos, en la etapa de identificación;
- El mapa de riesgos, en la etapa de evaluación;
- El plan de acción anual, en la etapa de tratamiento; y
- Los reportes de seguimiento del plan, en la etapa de seguimiento y mejora continua.

Además, con mayor detalle, la entidad cuenta con:

- Fichas de identificación de riesgos (Ficha N° 1)
- Fichas de evaluación de riesgos (Ficha N° 2)
- Fichas de tratamiento de riesgos (Ficha N° 3)

En ese sentido, la información generada en el proceso de gestión de riesgos que afectan la integridad pública permite identificar nuevos riesgos (Ficha N° 1), conocer nuevas causas o causas más importantes de un riesgo (Ficha N° 2), evaluar la factibilidad y eficacia de las medidas (Ficha N° 3), entre otros aspectos que redundan en la mejora continua del proceso, de la mano con el proceso permanente de análisis de la situación de la entidad y su contexto.

En adición a ello, las entidades usuarias de la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano cuentan con insumos valiosos, pues las alertas proporcionadas por los ciudadanos podrían constituir la materialización de riesgos que afectan a la integridad pública y suministrar información relevante para la formulación y/o reformulación de riesgos, empleando las pautas proporcionadas por esta Guía para las etapas de identificación, evaluación y tratamiento.

Finalmente, se debe recordar que el órgano que ejerce la función de integridad se encarga de asistir técnicamente a los órganos y unidades orgánicas de la entidad para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública. Además, propone los lineamientos para el registro, procesamiento, conservación y uso de la información generada durante el seguimiento al plan de acción a la Alta Dirección.

Bibliografía consultada

Abdullahi, R., & Mansor, N. (2015). Fraud Triangle Theory and Fraud Diamond Theory. Understanding the Convergent and Divergent For Future Research. *International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences*, 5(4), 38–45.

Ariely, D. (2008). *Predictably irrational: the hidden forces that shape our decisions*. New York, USA: Harper Collins Publisher.

Australian Government. (2018). Reflect: APS Values and Code of Conduct: Decisión-making Model. Australian Public Service Committee. Recuperado el 24 de junio de 2021, de https://legacy.apsc.gov.au/reflect-aps-values-and-code-conduct-decision-making-model

Ayal, S., Gino, F., Barkan, R., & Ariely, D. (2015). Three principles to REVISE people's unethical behavior. *Perspectives on Psychological Science*, 10(6), 738-741.

Bazerman, M. H., Loewenstein, G., & Moore, D. A. (2002). Why Good Accountants Do Bad Audits. *Magazine*. Obtenido de https://hbr.org/2002/11/why-good-accountants-do-bad-audits

Becker, G. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.

CAN. (2016). *Guía para funcionarios y servidores del Estado. Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública*. Lima: Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Obtenido de https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/Manual-Principios-Deberes-en-la-Funcion-Publica.pdf

Ceplan. (2019). *Guía para el Planeamiento Institucional. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico* (Ceplan). Obtenido de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/guia-para-el-planeamiento-institucional-2018/

CGR (2019). *Directiva N° 006-2019-CG/INTEG* "Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado". Aprobada por Resolución de Contraloría N° 146-2019-CG. 17 de mayo de 2019.

CGR (2022) *Guía de Gestión de Riesgos para los Gobiernos Regionales en el marco de la Implementación del Sistema de Control Interno*. Con el apoyo del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza – SECO, implementado por el Basel Institute on Governance; y la Cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la GIZ a través del Programa Buena Gobernanza. Lima: Contraloría General de la República (CGR). Obtenido de https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/documentos/Publicaciones/GUIA_DE_GESTION_DE_RIESGOS.pdf

Chanjan Documet, R., Solis Curi, E., & Puchuri Torres, F. C. (2018). *Sistema de Justicia, Delitos de Corrupción y Lavado de Activos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IdehPucp). Obtenido de https://bit.ly/2ISx7no

COSO. (2013). *Control Interno - Marco Integrado*. Marco y Apéndices. (I. d. España, Trad.) Madrid: Instituto de Auditores Internos de España.

Cressey, D. (1973). Other people's money: a study in the social psychology of embezzlement. Montclair, N.J.: Patterson Smith. Obtenido de https://openlibrary.org/books/OL5416032M/Other_people's_money

Decreto Legislativo N° 635, *Código Penal*. Décimo Segunda Edición Especial. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Mayo de 2016 (Perú). Obtenido de http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/CODIGOPENAL.pdf

Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, 14 de setiembre de 2017 (Perú).

Decreto Supremo. N° 042-2018-PCM, Decreto Supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, 22 de abril de 2018 (Perú).

Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, 26 de abril de 2018 (Perú).

Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, 18 de mayo de 2018 (Perú).

Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, 19 de diciembre de 2018 (Perú).

Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, 21 de agosto de 2022 (Perú).

Defensoría del Pueblo. (2013). *¡No callar! Guía práctica para la denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública*. Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado el 28 de mayo de 2021, de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Guia-IMPRESA-2.pdf

Defensoría del Pueblo. (2019). Mapas de la Corrupción N° 1. Lima: Defensoría del Pueblo (DP), mayo de 2019. Recuperado el 28 de mayo de 2021, de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Mapas-de-la-Corrupci%C3%B3n-Nro.-1-Mayo-actualizado-FINAL.pdf

Dupuy, K., & Neset, S. (2020). La psicología cognitiva de la corrupción: Explicaciones del comportamiento no ético a nivel micro. *U4 Issue*, 2. (D. Jackson, Ed., & E. Gamboa, Trad.) U4 Anti-Corruption Resource Centre. Recuperado el 14 de junio de 2021, de https://www.u4.no/publications/la-psicologa-cognitiva-de-la-corrupcion

Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and Why it is important. *Public Integrity*, S18-S32. doi:10.1080/10999922.2018.1477404

INACAL (2017). Norma Técnica Peruana NTP-ISO 37001. *Sistemas de gestión antisoborno. Requisitos con orientación para su uso*. 1ra edición. Lima: Instituto Nacional de Calidad (INACAL).

INACAL (2018). Norma Técnica Peruana NTP-ISO 31000:2018. *Gestión del riesgo. Directrices.* 2da edición. Lima: Instituto Nacional de Calidad (INACAL).

INEI (s.f.). *Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones*. Compendio de Informes Técnicos. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/inei/colecciones/6603-gobernabilidad-democracia-y-confianza-en-las-instituciones

Klitgaard, R. (2015). *Adressing corruption together*. OCDE Development Assistance Committee. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. Recuperado el 19 de Mayo de 2021, de https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf

Köbis, N. C., Iragorri-Carter, D., & Starke, C. (2018). A social psychological view on the social norms of corruption. En I. Kubbe, & A. Engelbert (Edits.), *Corruption and norms: why informal rules matter* (págs. 31-52). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-319-66254-1

Ley N° 26771, Establecen prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, en casos de parentesco, 14 de abril de 1997 (Perú).

Ley N° 27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual, 22 de noviembre de 2001 (Perú).

Ley N° 27815, Ley del Código de Ética en la Función Pública, 16 de abril de 2005 (Perú).

Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, 4 de julio de 2013 (Perú).

Montoya Vivanco, Y., Novoa Curich, Y., Rodríguez Vásquez, J., Torres Pachas, D., & Guimaray Mori, E. (2016). Manual sobre delitos contra la administración pública. Lima: Pontificia Univesidad Católica del Perú. Recuperado el 25 de junio de 2021, de http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/110641

Mujica, J., & Zevallos, N. (2016). Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía. El elementos conceptuales y marco lógico para el diseño de una intervención. *Cuaderno de Investigación 1*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado el 31 de mayo de 2021, de https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2016/08/Mujica-y-Zevallos.-2016.-Reducir-la-pequen%CC%83a-corrupcion-2.pdf

Naciones Unidas. (2014). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Recuperado el 7 de mayo de 2021, de https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

OCDE (2017a). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Obtenido de https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf

OCDE (2017b), La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación, *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Públic*a, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264281356-es.

OCDE (2018), La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción, *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Públic*a, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264306745-es.

OCDE (2020). Manual de la OCDE sobre Integridad Pública. Paris: OECD Publishing. doi: https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es

PCM (2013) Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

PCM (2018). *Norma Técnica N° 001-2018-SGP*, "Norma Técnica para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública". Aprobada por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM/SGP, 27 de diciembre de 2018. Obtenido de https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/RSGP-N-006-2018-PCM-SGP.pdf

PCM (2019). *Directiva N° 001-2019-PCM/SIP*. "Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración Pública", Aprobada por Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 001-2019-PCM/SIP, 26 de julio de 2019.

PCM (2021). *Directiva N° 002-2021-PCM/SIP*. "Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público". Aprobada por Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 002-2021-PCM/SIP, 1 de julio de 2021.

PCM/SIP (2021). *Integridad Pública: Guía de conceptos y aplicaciones*. Secretaría de Integridad Pública. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

PPEDC. (2020). Corrupción en la Emergencia Sanitaria Covid19. Boletín Informativo N° 01. Lima: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC). Obtenido de https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/BOLET%C3%8DN-INFORMATIVO-N%C2%B0-01-CORRUPCION-EN-LA-EMERGENCIA-SANITARIA-COVID-19_.pdf

Proética. (2022). *XII Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción*. Elaborado por IPSOS, con el apoyo de USAID y la Cooperación Alemana, implementada por GIZ. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf

Programa GFP Subnacional. (2017). *Gestión de Riesgos para la prevención de corrupción en el Perú*. Lima: Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza - SECO, implementado por Basel Institute on Governance; Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado el 30 de junio de 2021, de https://gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2018/12/Gesti%C3%B3n-de-riesgos_final.pdf

Sanguinetti, P., & Fajardo, G. (Edits.). (2019). *Integridad en las políticas públicas: Claves para prevenir la corrupción*. Corporación Andina de Fomento (CAF). Obtenido de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad_en_las_politicas_publicas._Claves_para_prevenir_la_corrupcion.pdf

Secretaría de Transparencia (2020). *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas*. Versión 5. Presidencia de la República de Colombia. Noviembre de 2020 Obtenido de https://bit.ly/2Kfy38E

Shack Yalta, N., Pérez Pinillos, J., & Portugal Lozano, L. (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental. Lima: Contraloría General de la República (CGR). Recuperado el 28 de mayo de 2021, de https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf

Tribunal Constitucional (2010). Exp. N° 01873-2009-PA/TC, Vicente Rodolfo Walde Jáuregui, 3 de setiembre de 2010. Lima: Tribunal Constitucional. Obtenido de https://bit.ly/2P0uMsr

Villoria Mendieta, M. y Cruz-Rubio, C. (2021). *Guía práctica para tratar con problemas y dilemas éticos: Fortaleciendo la integridad en la gestión pública peruana*. Con el apoyo de Programa EUROsociAL+ de la Unión Europea. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Obtenido de https://bit.ly/3G9HqRD

Wolfe, D. T., & Hermanson, D. R. (2004). The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud. *CPA Journal*, 74(12), 38-42.

Anexos

Anexos

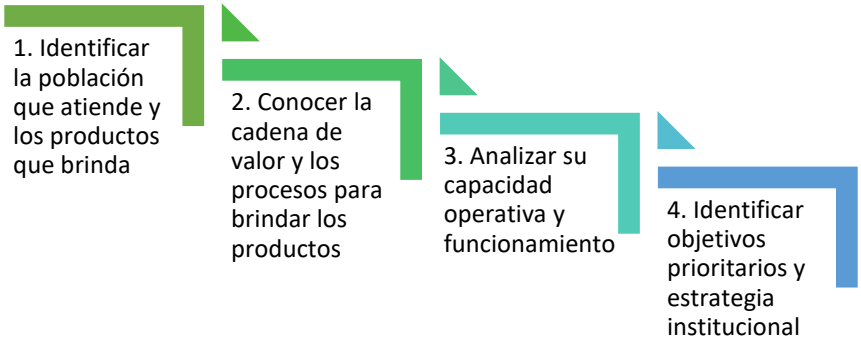
Anexo 1: Análisis de la preparación de la entidad para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública

De manera permanente, como parte de la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, las entidades deben prepararse, lo cual implica comprender la situación de la entidad y de su contexto, así como su organización interna para la gestión de riesgos.

Comprensión de la situación de la entidad y de su entorno

Cada entidad debe adaptar la gestión de riesgos de acuerdo con su realidad; por ello, se requiere una adecuada comprensión de su misión, funciones, objetivos y contexto (OCDE, 2020). En este sentido, este análisis se realiza de acuerdo con los aspectos contemplados para el "conocimiento integral de la realidad", a nivel institucional, establecidos por el Centro de Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan, 2019)[17].

Gráfico 8: Pasos para comprender la realidad de la entidad para la gestión de riesgos



Pasos para la comprensión de la entidad y de su contexto para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública:

Paso 1:

Identificar *la población* que atiende y *los productos* (bienes o servicios) que entrega a distintos usuarios. A partir del análisis de su misión y sus funciones sustantivas (que ejercen los órganos o unidades orgánicas de línea), la entidad evalúa si los productos que entrega a la población satisfacen sus necesidades, prioridades y expectativas; asimismo, si los entrega con las características y en condiciones adecuadas (atributos), de acuerdo con las disposiciones del órgano rector competente del Poder Ejecutivo.

Paso 2:

Conocer *la(s) cadena(s) de valor* de las intervenciones en la(s) cual(es) participa. La entidad identifica la estructura de la intervención pública en la cual participa; es decir, los procesos que permiten entregar sus productos (insumos-actividades-producto) y los resultados esperados. Es

[17] "Conocimiento integral de la realidad" es la primera fase del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua. En el planeamiento institucional, esta fase se refiere a la realidad en la cual actúa la entidad.

preciso notar que, cuando los productos formen parte de algún programa presupuestal, la cadena de valor está explícita en el documento de diseño de ese programa.

Luego, debe analizar el diseño y el funcionamiento de los procesos que pueden ser operativos o misionales y procesos de soporte (sistemas administrativos). Para ello, la entidad puede usar diagramas sencillos y accesibles, con los principales actores y las actividades que realizan (diagramas de bloque). Asimismo, puede elaborar diagramas de procesos, fichas técnicas u otras herramientas (PCM, 2018). De los procesos identificados, la entidad define cuáles son más relevantes, de acuerdo con las operaciones que lleva a cabo.

Paso 3:

Analizar su *capacidad operativa* para producir esos productos, lo cual incluye las características y distribución de su personal, infraestructura, equipamiento, recursos financieros y tecnológicos. Asimismo, debe comprender su ***funcionamiento***; por ejemplo, el proceso de toma de decisiones (concentración o delegación), la calidad de los procedimientos internos (generales o detallados; simples o complejos), las relaciones internas (valores compartidos, clima laboral, relaciones informales), las políticas de gestión de recursos humanos (selección, contratación y capacitación), los canales de comunicación internos (entre servidores de la entidad) y externos (hacia otros grupos de interés), los sistemas de gestión de la información, entre otros.

Así, la entidad tiene un diagnóstico de su capacidad para brindar productos con los atributos deseables a su población, del cual se podría identificar potenciales riesgos o causas de riesgos.

Paso 4:

Identificar sus objetivos institucionales y la *estrategia* definida para alcanzarlos. Esto implica revisar los planes vigentes y el presupuesto asignado (a los productos y procesos) que refleja cuáles son las prioridades de la gestión. Estas prioridades pueden orientar el énfasis de la gestión de riesgos.

De manera transversal, la entidad debe analizar ***su contexto externo*** y monitorearlo de manera permanente; es decir, la posición de distintos grupos de interés, el marco normativo relevante, las tendencias (sociales, económicas, políticas, tecnológicas, etc.) y posibles amenazas que podrían afectarla. En particular, es importante identificar si existen proveedores potenciales con alto poder de mercado o incluso organizaciones criminales (p.ej. sector construcción), así como intermediarios informales (p.ej. tramitadores de servicios).

Capacidad institucional para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública

Es importante que la entidad identifique su capacidad institucional para gestionar los riesgos que afectan la integridad pública, en el contexto de la implementación de la Modelo de Integridad Pública. Al respecto, los lineamientos para fortalecer una cultura de integridad (PCM, 2021) contribuyen a mejorar dicha implementación.

De hecho, para que la gestión de riesgos que afectan la integridad pública se implemente de forma óptima, es necesario que la entidad desarrolle, de forma paralela, los otros componentes del modelo de integridad. De estos, deberá enfatizarse, en primer lugar, ***el compromiso de la Alta Dirección***, el cual se vería reflejado en:

- El fortalecimiento del órgano que ejerce la función de integridad (Oficina de Integridad Institucional o la que haga sus veces);
- la definición de políticas de integridad;
- la visibilidad de la integridad como objetivo prioritario, en el Plan Estratégico Institucional; y
- la inclusión de acciones del "programa de integridad"[18] en el plan operativo anual de la entidad con presupuesto asignado.

Otro componente relevante es el vinculado a las "políticas de integridad" en la entidad, cuyo grado de implementación refleja la importancia que le otorga la Alta Dirección al establecimiento de condiciones para fortalecer una cultura de integridad. Al respecto, la SIP-PCM ha definido materias específicas, como se aprecia en el recuadro.

Recuadro 1: Componente "políticas de integridad" del modelo de integridad

Las "políticas de integridad" deben entenderse como los estándares de cumplimiento y responsabilidad para las entidades y servidores públicos como parte de la estrategia nacional de integridad y lucha contra la corrupción. Este componente se desarrolla a través de la consecución de los siguientes subcomponentes:

7 Código de conducta;
8 Prevención y mitigación de conflictos de intereses;
9 Debida diligencia según las partes interesadas;
10 Incentivos y reconocimientos al personal;
11 Contratación de personal; y
12 Acciones de integridad y lucha contra la corrupción.

Fuente: Directiva N°002-2021-PCM/SIP "Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público" (PCM, 2021)

De otro lado, junto con esta evaluación es pertinente analizar de qué forma la estructura organizacional contribuye a la gestión de riesgos que afectan la integridad pública. Este análisis implica conocer las funciones definidas en distintos órganos y unidades orgánicas, las líneas de autoridad y de responsabilidad (formales). Asimismo, es relevante identificar las prácticas organizacionales de la entidad respecto a la gestión de riesgos; es decir, conocer las relaciones de coordinación informales y el uso de la información de gestión de riesgos por parte de la Alta Dirección o la máxima autoridad administrativa, entre otros. Al respecto, se pueden emplear como preguntas orientadoras las presentadas en el Recuadro 2.

[18] El programa de integridad es un documento de gestión que define el curso de acción para cerrar las brechas identificadas al efectuar el diagnóstico del desarrollo del modelo de integridad; es decir, según la situación del índice de capacidad preventiva frente a la corrupción. Al respecto, se puede consultar la página web: https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/

Recuadro 2. Ejemplos de preguntas para comprender la capacidad organizacional para la gestión de riesgos que afectan la integridad

Con respecto la estructura organizacional:

- ¿Existe la Oficina de Integridad Institucional?
- ¿En qué nivel organizacional se encuentra ubicada?
- ¿Le reporta directamente a la máxima autoridad administrativa?
- De existir esta Oficina, ¿cuáles son sus funciones?
- Otros órganos y unidades orgánicas, ¿tienen funciones explícitas vinculadas a la gestión de riesgos?
- En el caso de los Gobiernos Regionales, ¿existe vinculación ente la Oficina Regional de Integridad Institucional y las Comisiones Regionales Anticorrupción?
- De existir vinculación, ¿cuál es su naturaleza?, ¿la Oficina participa en esas Comisiones?

Con respecto a las prácticas organizacionales:

- ¿La Oficina de Integridad Institucional tiene acceso a la máxima autoridad administrativa y la apoya en el seguimiento a la implementación del SCI?
- ¿Se ha constituido un equipo coordinador en la entidad para implementar el SCI?
- De ser el caso, ¿la Oficina de Integridad Institucional forma parte de este equipo? ¿Qué rol asume?
- ¿La Oficina de Integridad Institucional puede convocar a otros órganos o unidades orgánicas para la identificación, la evaluación y el tratamiento de los riesgos que afectan la integridad pública?
- Los órganos o unidades orgánicas de la entidad identifican riesgos que afectan la integridad pública, ¿los incluyen en los “planes de acción anual” para reducir esos riesgos?
- ¿La entidad en su conjunto conoce el mapa de riesgos que afectan la integridad pública?
- ¿La Alta Dirección usa la información de seguimiento a la ejecución de medidas de control para reducir los riesgos que afectan la integridad pública?

Anexo 2: Vinculación conceptual entre el Modelo de Integridad y la implementación del Sistema de Control Interno (SCI)

La Directiva N°002-2021-PCM/SIP (PCM, 2021) establece que **la gestión de riesgos que afectan la integridad pública** es un componente para la implementación del Modelo de Integridad con dos subcomponentes asociados: i) Identificación, evaluación y mitigación de riesgos que afecten la integridad pública; y ii) Mapa de riesgos y controles.

Además, como se aprecia en el siguiente gráfico, la **implementación del SCI** se considera un subcomponente de "Controles interno, externo y auditoría", cuyo avance contribuye al fortalecimiento del Modelo de Integridad; es decir, a la capacidad preventiva y defensiva de las entidades públicas frente a prácticas contrarias a la ética y, en especial, frente a la corrupción.

Gráfico 9: Componentes (y subcomponentes) vinculados a la gestión de riesgos

Gestión de riesgos que afectan la integridad pública	Controles interno, externo y auditoría
• Identificación, evaluación y mitigación de riesgos • Mapa de riesgos y controles	• Implementación del Sistema de Control Interno (SCI) • Control Gubernamental - OCI

Adaptado de "Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del Estado" (PCM, 2021).

Por ello, en primer lugar, se debe destacar que **la gestión de riesgos que afectan la integridad pública desarrollada en esta Guía, como parte del Modelo de Integridad y la implementación del Sistema de Control Interno (SCI) son complementarios.**

Al respecto, la Directiva N°006-2019-CG/INTEG (CGR, 2019) ha identificado tres ejes para la implementación del control interno:

- Cultura organizacional, referido al ambiente organizacional, información y comunicación;
- Gestión de riesgos; y
- Supervisión, que incluye seguimiento y evaluación.

En dicho marco, la gestión de riesgos que afectan la integridad pública se vincula a los tres ejes de la citada Directiva, en la medida de que i) abarca las distintas etapas de la gestión de riesgos, incluyendo el seguimiento, y ii) constituye un componente de un modelo concebido para fortalecer la cultura de integridad en las entidades de la administración pública (PCM, 2021).

En esa medida, la gestión de riesgos que afectan la integridad pública y las disposiciones de la CGR para la gestión de riesgos permiten implementar en conjunción una gestión integrada y permanente que contribuye a fortalecer la toma de decisiones, alcanzar objetivos en la entidad y contribuir con la promoción y defensa de la integridad pública.

No obstante, si bien la gestión de riesgos podría abarcar todas las operaciones que realiza la entidad para servir a la población y cumplir su misión institucional, el progreso en su implementación estará vinculado con la priorización que efectúe la entidad sobre los productos y procesos a gestionar, tomando en cuenta los criterios definidos por la CGR, en el marco de la implementación del SCI, en adición a los criterios que estime la propia entidad.

En segundo lugar, **cuando la entidad implementa la gestión de riesgos que afectan la integridad pública y el Sistema de Control Interno, se potencian sinergias a nivel organizacional.**

Por un lado, para la implementación del SCI, la CGR dispone funciones explícitas para distintos actores en una entidad: titular de la entidad, órgano o unidad orgánica responsable de coordinar la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del SCI; y otros órganos o unidades orgánicas que participan en la implementación del SCI. Ese órgano o unidad orgánica responsable es la Secretaría General o la que haga sus veces, en el Gobierno Nacional; la Gerencia Regional o la que haga sus veces, en el Gobierno Regional; la Gerencia Municipal o la que haga sus veces, en el Gobierno Local; y el órgano o unidad orgánica con la máxima autoridad administrativa en el caso de otras entidades.

Por otro lado, desde la rectoría de la Secretaría de Integridad Pública, se definen los alcances de la función de integridad en las entidades públicas, teniendo entre sus responsabilidades:

(i) Organizar y dirigir el proceso de identificación, evaluación y mitigación de riesgos que afectan la integridad pública;
(ii) Acompañar a los órganos y unidades que participan en el fortalecimiento de una cultura de integridad en la entidad; y
(iii) Con ellos, elaborar y actualizar periódicamente el mapa de riesgos y los controles que la entidad aplica.

Por ende, cuando la entidad cuenta con una Oficina de Integridad Institucional u órgano que implementa la función de integridad, esta apoya técnicamente al órgano o unidad orgánica responsable de implementar el SCI, mediante la conducción del proceso de gestión de riesgos que afectan la integridad pública. Además, conduce y dirige mejoras para fortalecer una cultura de integridad en la entidad (lo que corresponde al primer eje para la implementación del SCI). En suma, su labor de asesoramiento es crucial para implementar el SCI.

En consecuencia, la sinergia entre el Modelo de Integridad y el Sistema de Control Interno es crucial para la gestión de riesgos. En este sentido, las medidas de prevención y de mitigación que las entidades definen, con las orientaciones de esta Guía, permiten determinar las "medidas de control" que se precisan en el marco de la implementación del SCI. De esta manera, se promueve la optimización de recursos y se busca fortalecer las competencias de los servidores y funcionarios que vienen participando en la gestión de riesgos dentro del ámbito público.

Gráfico 10: Relación entre el Modelo de Integridad y la implementación del Sistema de Control Interno para la gestión de riesgos

Anexo 3: Formato de inventario de riesgos

Entidad		**Año**	

Código de riesgo	Unidad Orgánica responsable del proceso analizado	Tipo de riesgo (*)	**Formulación del riesgo**

Nota **(*)**: Riesgo de inconducta funcional o riesgo de corrupción

Anexo 4: Formato de mapa de riesgos

		Impacto		
		Medio	Alto	Muy alto
Probabilidad	Muy alta	Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo	Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo	Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo
	Alta	Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo	Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo	Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo
	Media	Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo	Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo	Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo Código de riesgo

Anexo 5A: Ejemplos de fichas de identificación, evaluación y tratamiento de riesgo de corrupción en proceso operativo o misional

Ficha N°1: Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Proceso analizado	Atención de emergencia para hospitalización	Ubicación del riesgo	X	Proceso operativo o misional
				Proceso de soporte
Unidad orgánica responsable del proceso analizado	Servicio o Departamento de Emergencia			

Contexto de riesgo		Compra de bienes		Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
		Contratación de obras	X	Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
		Contratación de servicios		Fiscalización, supervisión o monitoreo		Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
		Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
		Otro contexto				

Posible comportamiento irregular		Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado		Mantener intereses en conflicto
	X	Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
	X	Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario	Personal del Servicio de emergencia	Potenciales agentes internos	
		Potenciales agentes externos	Familiares de paciente

Redacción del riesgo	Personal del servicio de emergencia de un hospital podría solicitar un soborno a los familiares de un/a paciente para facilitar su hospitalización, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención.									
Preguntas de validación	X	Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo	X	Abuso del poder público	X	Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado	X	Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado	X	Inconducta funcional Posible infracción administrativa	Literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: La negligencia en el desempeño de las funciones. Literal h) del artículo 85 de la Ley N°30057: *El abuso de autoridad, la prevaricación o el uso de la función con fines de lucro.* Numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 27815: *Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas*							
	X	Corrupción Posible(s) delito(s)	Artículo 393 del Código Penal: *Cohecho pasivo propio*							

Ficha N°2: Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública	Código
Personal del servicio de emergencia de un hospital **podría** solicitar un soborno a los familiares de un/a paciente para facilitar su hospitalización, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención.	

Tipo de riesgo			Unidad orgánica responsable
		Riesgo de inconducta funcional	
	X	Riesgo de corrupción	Servicio o Departamento de Emergencia

Análisis de causas (Seleccionar 3 causas en orden de importancia)		
Causas personales		Predisposición por relación personal
	3	Falta o deterioro de carácter ético
	1	Percepción de impunidad
		Desconocimiento
Causas organizacionales		Presión jerárquica o de pares
	2	Procesos ineficientes
		Alta discrecionalidad
		Prácticas normalizadas

En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:	
Causa: procesos ineficientes	Falta de supervisión en la gestión de colas para acceso al servicio.

Probabilidad de ocurrencia del riesgo						
Nivel		Media	X	Alta		Muy Alta
Valor		6		8		10

Análisis de efectos (Seleccionar los efectos correspondientes en orden de importancia)		
Posibles efectos		
	1	Afectación de derechos
	3	Afectación de servicios
		Pérdida o desvío de recursos de la entidad
	2	Afectación de recursos de los usuarios
		Afectación de la continuidad de la actual gestión

En caso se identifique afectación de derechos o servicios como efecto relevante, precisar:	
Efecto: Afectación de derechos	Derecho al acceso a servicios de salud. Derecho a la igualdad ante la ley.

Análisis del impacto del riesgo						
Nivel		Medio	X	Alto		Muy alto
Valor		6		8		10

Cálculo del Nivel del riesgo						
Nivel		Medio	X	Alto		Muy alto
Valor		36		48, 60 o 64		80—100

Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)	X	Sí		No

Ficha N°3: Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública					
Formulación del riesgo que afecta la integridad pública					Código
Personal del servicio de emergencia de un hospital podría solicitar un soborno a los familiares de un/a paciente para facilitar su hospitalización, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención.					
Tipo de riesgo		Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable	
	X	Riesgo de corrupción		Servicio o departamento de emergencia	

Medidas para prevenir las causas del riesgo

Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)								
Medidas de prevención	1	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	X	Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Asegurar el acceso y atención eficaz de las denuncias formuladas contra servidores.					
	2	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	X	Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Supervisar la adecuada implementación de un programa de gestión de colas para hospitalización de emergencia.					
	3	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional	X	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Generar mecanismos sencillos de control de pares.					
Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)								
Medidas de mitigación	1	Estrategia	X	Contener posibles efectos de mediano y largo plazo		Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida	Evaluar el desempeño del personal en áreas críticas como emergencia y efectuar pruebas psicológicas					
	2	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	X	Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida	Establecer protocolo a nivel comunicacional para recoger información de casos similares					

Anexo 5B: Ejemplos de fichas de identificación, evaluación y tratamiento de riesgo de inconducta funcional en proceso operativo o misional

Ficha N°1: Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Proceso analizado	Atención de emergencia para hospitalización	Ubicación del riesgo	X	Proceso operativo o misional
				Proceso de soporte
Unidad orgánica responsable del proceso analizado	Servicio o Departamento de Emergencia			

Contexto de riesgo		Compra de bienes		Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
		Contratación de obras	X	Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
		Contratación de servicios		Fiscalización, supervisión o monitoreo		Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
		Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
		Otro contexto				

Posible comportamiento irregular		Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado		Mantener intereses en conflicto
	X	Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
		Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario	Personal del Servicio de emergencia	Potenciales agentes internos	
		Potenciales agentes externos	Pacientes

Redacción del riesgo	Personal del servicio de emergencia de un hospital podría facilitar la hospitalización de pacientes, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención.									
Preguntas de validación	X	Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo	X	Abuso del poder público		Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado	X	Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado	X	Inconducta funcional Posible infracción administrativa	Literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: La negligencia en el desempeño de las funciones. Literal h) del artículo 85 de la Ley N°30057: *El abuso de autoridad, la prevaricación o el uso de la función con fines de lucro.*							
		Corrupción Posible(s) delito(s)								

Ficha N°2: Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública	Código
Personal del servicio de emergencia de un hospital podría facilitar la hospitalización de pacientes, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención.	

Tipo de riesgo				Unidad orgánica responsable	
	X	Riesgo de inconducta funcional			
		Riesgo de corrupción		Servicio o Departamento de Emergencia	

Análisis de causas (Seleccionar 3 causas en orden de importancia)			En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:	
Causas personales	1	Predisposición por relación personal	Causa: procesos ineficientes	Falta de supervisión en la gestión de colas para acceso al servicio.
	2	Falta o deterioro de carácter ético		
		Percepción de impunidad		
		Desconocimiento		
Causas organizacionales		Presión jerárquica o de pares		
		Procesos ineficientes		
	3	Alta discrecionalidad		
		Prácticas normalizadas		

Probabilidad de ocurrencia del riesgo						
Nivel	X	Media		Alta		Muy Alta
Valor		6		8		10

Análisis de efectos (Seleccionar los efectos correspondientes en orden de importancia)			En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:	
Posibles efectos			Efecto: Afectación de derechos	Derecho al acceso a servicios de salud. Derecho a la igualdad ante la ley.
	1	Afectación de derechos		
	2	Afectación de servicios		
		Pérdida o desvío de recursos de la entidad		
		Afectación de recursos de los usuarios		
		Afectación de la continuidad de la actual gestión		

Análisis del impacto del riesgo						
Nivel		Medio	X	Alto		Muy alto
Valor		6		8		10

Cálculo del Nivel del riesgo						
Nivel		Medio	X	Alto		Muy alto
Valor		36		48, 60 o 64		80—100

Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)	X	Sí		No

Ficha N°3: Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública					Código
Personal del servicio de emergencia de un hospital **podría** facilitar la hospitalización de pacientes, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención.					
Tipo de riesgo	X	Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable	
		Riesgo de corrupción		Servicio o departamento de emergencia	

Medidas para prevenir las causas del riesgo

Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)								
Medidas de prevención	1	Estrategia	X	Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Desarrollar programas de sensibilización que incluyan espacios de reflexión sobre posibles conflictos de interés en la relación con pacientes.					
	2	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional	X	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar un sistema de recordatorios sobre compromisos éticos en la atención de salud.					
	3	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	X	Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar un sistema de información abierto al equipo de Emergencia con la relación de pacientes en proceso de hospitalización y en lista de espera, incluyendo su nivel de prioridad y turno de atención.					
Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)								
Medidas de mitigación	1	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	X	Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida	Aplicar protocolo para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario (PAD), de oficio					
	2	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo		Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida						

Anexo 5C: Ejemplos de fichas de identificación, evaluación y tratamiento de riesgo de corrupción en proceso de soporte

Ficha N°1: Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Proceso analizado	Rendición y reembolso de caja chica	Ubicación del riesgo		Proceso operativo o misional
			X	Proceso de soporte
Unidad orgánica responsable del proceso analizado	Oficina de Finanzas			

Contexto de riesgo		Compra de bienes		Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
		Contratación de obras		Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
		Contratación de servicios		Fiscalización, supervisión o monitoreo	X	Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
		Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
		Otro contexto				

Posible comportamiento irregular	X	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado		Mantener intereses en conflicto
		Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
		Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario	Responsable de caja chica	Potenciales agentes internos	Servidores de la unidad orgánica
		Potenciales agentes externos	

Redacción del riesgo	Responsable de la caja chica podría justificar gastos personales de servidores de su unidad orgánica, declarándolos gastos de la entidad, en la rendición de los fondos de la caja chica.									
Preguntas de validación	X	Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo	X	Abuso del poder público	X	Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado	X	Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado	X	Inconducta funcional Posible infracción administrativa	Literal f) del artículo 85 de la Ley N°30057: La utilización o disposición de los bienes de la entidad pública en beneficio propio o de terceros.							
	X	Corrupción Posible(s) delito(s)	Artículo 387 del Código Penal: Peculado							

Ficha N°2: Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública	Código
Responsable de la caja chica podría justificar gastos personales de servidores de su unidad orgánica, declarándolos gastos de la entidad, en la rendición de los fondos de la caja chica.	

Tipo de riesgo			Unidad orgánica responsable	
		Riesgo de inconducta funcional		
	X	Riesgo de corrupción	Oficina de Finanzas	

Análisis de causas (Seleccionar 3 causas en orden de importancia)			En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:	
Causas personales		Predisposición por relación personal	Causa: procesos ineficientes	
		Falta o deterioro de carácter ético		
	2	Percepción de impunidad		
	1	Desconocimiento		
Causas organizacionales		Presión jerárquica o de pares		
		Procesos ineficientes		
	3	Alta discrecionalidad		
		Prácticas normalizadas		

Probabilidad de ocurrencia del riesgo						
Nivel		Media	X	Alta		Muy Alta
Valor		6		8		10

Análisis de efectos (Seleccionar los efectos correspondientes en orden de importancia)			En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:
Posibles efectos			Efecto: Afectación de derechos
		Afectación de derechos	
		Afectación de servicios	
	1	Pérdida o desvío de recursos de la entidad	
		Afectación de recursos de los usuarios	
		Afectación de la continuidad de la actual gestión	

Análisis del impacto del riesgo						
Nivel	X	Medio		Alto		Muy alto
Valor		6		8		10

Cálculo del Nivel del riesgo						
Nivel		Medio	X	Alto		Muy alto
Valor		36		48, 60 o 64		80—100

Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)	X	Sí		No

Ficha N°3: Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública					
Formulación del riesgo que afecta la integridad pública					Código
Responsable de la caja chica podría justificar gastos personales de servidores de su unidad orgánica, declarándolos gastos de la entidad, en la rendición de los fondos de la caja chica.					
Tipo de riesgo		Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable	
	X	Riesgo de corrupción		Oficina de Finanzas	

Medidas para prevenir las causas del riesgo

Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)								
Medidas de prevención	1	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	X	Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar una estrategia de clima laboral que incluya evaluaciones periódicas para identificar cambios en las relaciones interpersonales que reflejen posibles presiones					
	2	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	X	Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar lineamientos para la administración y el control de la caja chica que incluyan arqueos de caja inopinados de manera periódica					
	3	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional	X	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Desarrollar e implementar pautas éticas para la gestión de recursos financieros de la entidad (dinero en efectivo, cuentas bancarias, inversiones.)					
Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)								
Medidas de mitigación	1	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	X	Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida	Iniciar proceso administrativo disciplinario, de oficio, para la inmediata investigación de los hechos, por parte de la ST-PAD					
	2	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo		Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida						

Anexo 5D: Ejemplos de fichas de identificación, evaluación y tratamiento de riesgo de inconducta funcional en proceso de soporte

Ficha N°1: Identificación de riesgo que afecta la integridad pública

Proceso analizado	Control de asistencia del personal	Ubicación del riesgo		Proceso operativo o misional	X	Proceso de soporte
Unidad orgánica responsable del proceso analizado	Oficina de Recursos Humanos					

Contexto de riesgo		Compra de bienes	X	Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
		Contratación de obras		Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
		Contratación de servicios		Fiscalización, supervisión o monitoreo		Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
		Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
		Otro Contexto				

Posible comportamiento irregular	X	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado		Mantener intereses en conflicto
		Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
		Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario	Servidor público	Potenciales agentes secundarios (internos y externos)		

Redacción del riesgo	Servidor público podría utilizar el trabajo remoto para desarrollar labores particulares dentro del horario laboral									
Preguntas de validación	X	Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo		Abuso del poder público		Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado	X	Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado	X	Inconducta funcional Posible infracción administrativa	Literal n) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil: El incumplimiento injustificado del horario y la jornada de trabajo							
		Corrupción Posible(s) delito(s)								

Ficha N°2: Evaluación del riesgo que afecta la integridad pública

Formulación del riesgo que afecta la integridad pública	Código
Servidor público podría utilizar el trabajo remoto para desarrollar labores particulares dentro del horario laboral	

Tipo de riesgo			Unidad orgánica responsable
	X	Riesgo de inconducta funcional	
		Riesgo de corrupción	Oficina de Recursos Humanos

Análisis de causas (Seleccionar 3 causas en orden de importancia)		
Causas personales		Predisposición por relación personal
		Falta o deterioro de carácter ético
	1	Percepción de impunidad
		Desconocimiento
Causas organizacionales		Presión jerárquica o de pares
	2	Procesos ineficientes
		Alta discrecionalidad
	3	Prácticas normalizadas

En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:	
Causa: procesos ineficientes	Ambigüedad o inexistencia de orientaciones claras sobre objetivos y mecanismos de reporte sobre el trabajo encomendado.

Probabilidad de ocurrencia del riesgo						
Nivel		Media	X	Alta		Muy Alta
Valor		6		8		10

Análisis de efectos (Seleccionar los efectos correspondientes en orden de importancia)		
Posibles efectos		
		Afectación de derechos
		Afectación de servicios
	1	Pérdida o desvío de recursos de la entidad
		Afectación de recursos de los usuarios
		Afectación de la continuidad de la actual gestión

En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:	
Efecto: Afectación de derechos	

Análisis del impacto del riesgo						
Nivel	X	Medio		Alto		Muy alto
Valor		6		8		10

Cálculo del Nivel del riesgo							
Nivel		Medio	X	Alto		Muy alto	
Valor		36		48, 60 o 64		80—100	
Decisión del tratamiento (considerando el nivel de tolerancia al riesgo de la entidad)					X	Sí		No

Ficha N°3: Tratamiento del riesgo que afecta la integridad pública					
Formulación del riesgo que afecta la integridad pública					Código
Servidor público podría utilizar el trabajo remoto para desarrollar labores particulares dentro del horario laboral					
Tipo de riesgo	X	Riesgo de inconducta funcional		Unidad orgánica responsable	
		Riesgo de corrupción		Oficina de Recursos Humanos	

Medidas para prevenir las causas del riesgo								
Detalle de la(s) medida(s) de prevención (máximo 3, una por causa)								
Medidas de prevención	1	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional	X	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Desarrollar un mecanismo de reconocimiento sobre logros semanales, a fin de incentivar el trabajo orientado a resultados.					
	2	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias	X	Optimizar el diseño organizacional		Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Establecer procesos de trabajo remoto con espacios de coordinación y retroalimentación.					
	3	Estrategia		Incrementar consciencia sobre las consecuencias		Optimizar el diseño organizacional	X	Producir ajustes de comportamiento
		Medida	Implementar mecanismo de recordatorios sobre valores y conductas deseables.					
Detalle de la(s) medida(s) de mitigación (máximo 2, una por efecto)								
Medidas de mitigación	1	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo	X	Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida	Activar protocolo para manejo de la situación por el jefe inmediato, con cambio de funciones o modalidad de trabajo, de ser posible.					
	2	Estrategia		Contener posibles efectos de mediano y largo plazo		Activar respuesta inmediata		Demostrar acciones de debida diligencia
		Medida						

Anexo 6: Nivel de tolerancia al riesgo según tipo de entidad

Grupo	Nivel de gobierno	Entidades	Nivel de tolerancia
1	Nacional	Poderes del Estado, Ministerios, Organismos Constitucionalmente Autónomos, empresas públicas que no formen parte de FONAFE, entre otras entidades de similar nivel de gobierno, así como sus entidades adscritas y ejecutoras.	Mitigan riesgos de nivel medio, alto y muy alto.
	Regional	Sede central de los Gobiernos Regionales con excepción de las direcciones regionales y sus unidades ejecutoras que cuenten con autonomía administrativa y económica.	
	Local	Municipalidades de Lima Metropolitana, Municipalidad Provincial del Callao y sus municipalidades distritales, así como sus entidades adscritas y unidades ejecutoras (Empresas públicas que no formen parte de FONAFE, Sociedades de Beneficencia, entre otras.).	
2	Regional	Direcciones regionales y unidades ejecutoras de los Gobiernos Regionales que cuenten con autonomía administrativa y económica con excepción de su sede central, entre ellos, los Hospitales Regionales, Unidades de Gestión Educativo Local (UGEL), empresas de los Gobiernos Regionales.	Mitigan riesgos de nivel alto y muy alto
	Local	Municipalidades provinciales clasificadas por el MEF como tipo A y B; y municipalidades distritales que cuenten hasta con 70% de población urbana, clasificadas por el MEF como tipo D y E, así como las entidades adscritas a estas municipalidades (Empresas públicas que no formen parte de FONAFE, Sociedades de Beneficencia, entre otras.), con excepción de las Municipalidades comprendidas dentro del Grupo 1.	
3	Local	Municipalidades distritales que cuentan con menos de 70% de población urbana, clasificadas por el MEF como Tipo F y G, así como las entidades adscritas a estas municipalidades (Empresas públicas que no formen parte de FONAFE, Sociedades de Beneficencia, entre otras).	Mitigan riesgos de nivel alto y muy alto

Fuente: Cuadro N° 2 y Anexo N° 7 de la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG

PERÚ Presidencia del Consejo de Ministros Secretaría de Integridad Pública