



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 conducta 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 conducta 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 conducta 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 público¹.

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 otros².

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 pública³.

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 entidad⁴. En segundo lugar, se debe identificar el conjunto de normas que regulan la conducta y los actos del servidor público⁵ 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 Penal⁶, 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 PPEC (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 Ley⁸.

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 conducta 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 riesgos¹⁰. 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.

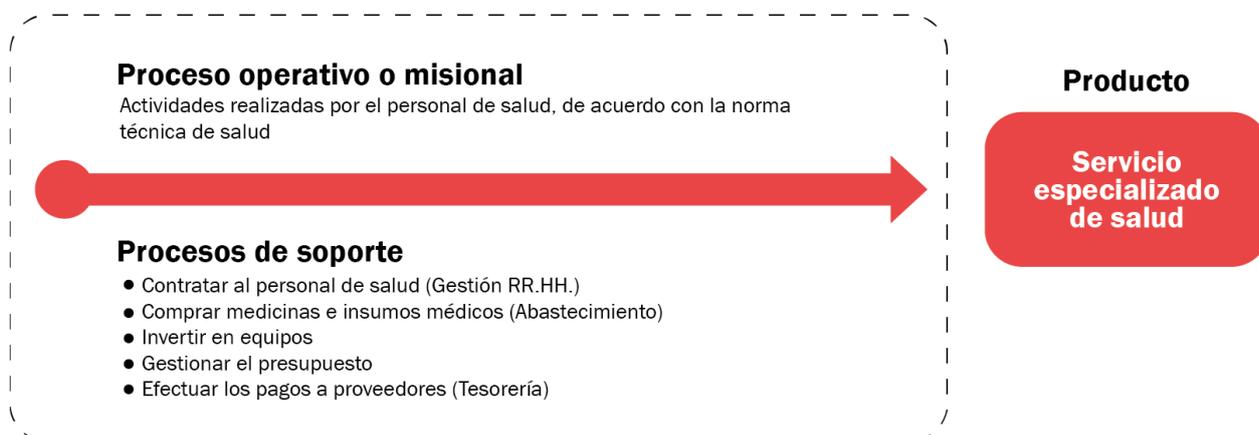
¹⁰ La Directiva N° 006-2019-CG/INTEG “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”, establece que las entidades implementan la gestión de riesgos en tres pasos. El primero es “priorización de productos”, el cual comprende la identificación de los productos que serán incorporados 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

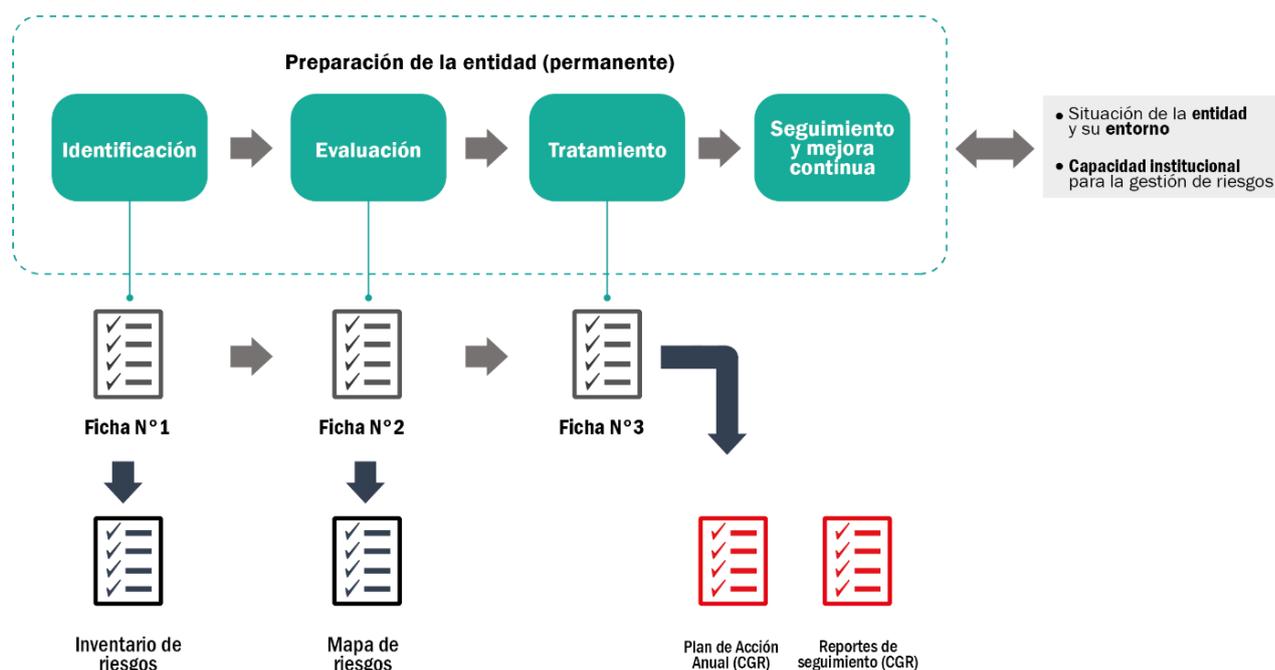


En este sentido, siguiendo el ejemplo, es posible identificar riesgos que afectan la integridad pública en la ejecución del proceso operativo del servicio especializado, regulado por el MINSa, y también en la ejecución de los procesos de soporte que contribuyen a entregar ese servicio. Incluso, algunos 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:

- o **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).

- o **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.