

# **Etapas 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<sup>12</sup>. 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.

---

<sup>12</sup> 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, Irargorri-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
<b>Predisposición por relación personal</b>	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.
<b>Falta o deterioro de carácter ético</b>	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.
<b>Percepción de impunidad</b>	Situación que podría llevar a un servidor, consciente de las consecuencias existentes frente a una transgresión, 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.
<b>Desconocimiento</b>	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 conciencia 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
<b>Presión jerárquica o de pares</b>	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.
<b>Procesos ineficientes</b>	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.
<b>Alta discrecionalidad</b>	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.
<b>Práctica normalizada</b>	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
<b>Afectación de derechos</b>	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).
<b>Afectación de servicios</b>	Se afecta el acceso o la continuidad de los servicios que se prestan a los usuarios o población atendida por la entidad.
<b>Pérdida o desvío de bienes o recursos de la entidad</b>	Los bienes y/o recursos (del tesoro, los contribuyentes u otra fuente) se pierden o emplean para un uso no permitido.
<b>Afectación del patrimonio o recursos de los usuarios</b>	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.
<b>Afectación a la continuidad de la actual gestión (titular)</b>	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<sup>13</sup>, 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

<sup>13</sup> 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**<sup>14</sup>, 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 conducta 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 <b>uno</b> 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 <b>de dos a cuatro</b> efectos	
Muy alta	10	La materialización del riesgo podría suponer <b>de dos a más</b> efectos, incluyendo:	5. Posible interrupción de la actual gestión de la entidad.

<sup>14</sup> 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 (ENAH) 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																						
<b>Análisis de causas</b> (Seleccionar 3 causas en orden de importancia)				<b>En caso se identifiquen procesos ineficientes como causa relevante, precisar:</b>																			
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				<b>Probabilidad de ocurrencia del riesgo</b> <table border="1"> <tr> <td>Nivel</td> <td></td> <td>Media</td> <td></td> <td>Alta</td> <td></td> <td>Muy Alta</td> </tr> <tr> <td>Valor</td> <td></td> <td>6</td> <td></td> <td>8</td> <td></td> <td>10</td> </tr> </table>					Nivel		Media		Alta		Muy Alta	Valor		6		8		10
	Nivel		Media							Alta		Muy Alta											
	Valor		6							8		10											
	Procesos ineficientes																						
Alta discrecionalidad																							
Prácticas normalizadas																							
<b>Análisis de efectos</b> (Seleccionar los efectos correspondientes en orden de importancia)				<b>En caso se identifique afectación de derechos como efecto relevante, precisar:</b>																			
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																						
Afectación de la continuidad de la actual gestión				<b>Análisis del impacto del riesgo</b>																			
				<table border="1"> <tr> <td>Nivel</td> <td></td> <td>Medio</td> <td></td> <td>Alto</td> <td></td> <td>Muy alto</td> </tr> <tr> <td>Valor</td> <td></td> <td>6</td> <td></td> <td>8</td> <td></td> <td>10</td> </tr> </table>						Nivel		Medio		Alto		Muy alto	Valor		6		8		10
Nivel		Medio		Alto		Muy alto																	
Valor		6		8		10																	
<b>Cálculo del Nivel del riesgo</b>																							
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													