



**“GESTIÓN DEL RIESGO DE SOBORNO EN EL PROCESO DE
OTORGAR LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

**Sr. Jorge Castillo Figueroa
Sr. Boris Martín Miguel de Priego Barrantes
Sra. Aydeé Luna Lezama
Sra. Ericka Leslie Otárola Guillén**

Asesor: Profesor José Luis Pérez Guadalupe

2018

Dedicamos el presente trabajo a nuestras familias, por su apoyo incondicional, con la esperanza de una Administración Pública que se sostenga en una cultura de integridad.

Agradecemos a quienes brindaron su apoyo e hicieron posible la realización del presente trabajo de investigación y, en especial, al profesor José Luis Pérez Guadalupe, por su orientación, asesoramiento y dedicación.

Resumen ejecutivo

La corrupción es un fenómeno que se presenta en todos los niveles del gobierno y los esfuerzos realizados en el Perú para luchar contra este problema público son numerosos, pero no necesariamente articulados y consistentes en dirección a reducir la corrupción, problema cuyas consecuencias tienen impacto en el bienestar de las personas, las actividades empresariales, la legitimidad de los gobiernos, el sistema democrático, así como en sus instituciones.

En el 2017 se aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PNILCC) (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] 2017a), que propone políticas de corto, mediano y largo plazo para la lucha contra la corrupción y comprende a todos los niveles de gobierno y actores públicos; y, en el 2018, se aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (PNILCC 2018-2021) (PCM 2018a), que establece las acciones priorizadas que se deben emprender para prevenir y combatir la corrupción, e impulsar la integridad pública.

El PNILCC 2018-2021 parte de dos líneas de acción prioritarias; la primera de ellas se relaciona a la profundización de acciones en el ámbito subnacional, teniendo en cuenta que en los últimos años se han incrementado los casos de corrupción en Gobiernos Regionales y Locales, con una serie de prácticas corruptas a gran escala; y, la segunda, relacionada a la prevención (PCM 2018a). En el nivel de gobiernos locales son emblemáticos los casos de San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo y La Victoria, cuyos gobernadores y exgobernadores se encuentran en calidad de investigados, procesados o con condenas firmes.

En el proceso de otorgar licencia de funcionamiento de los gobiernos locales existe el riesgo de potenciales prácticas cuestionables durante la interacción directa entre el funcionario o servidor público de la administración y la persona natural o jurídica que solicita el servicio. En ese sentido, algunos gremios de la Cámara de Comercio de Lima (CCL 2014:6-9) identificaron que las demoras en la obtención de permisos y licencias son situaciones que propician condiciones de pago para agilizar la tramitación de documentos.

De la revisión de las herramientas existentes para prevenir y reducir la corrupción en el sector público no se ha logrado identificar alguna concreta para la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, motivo por el cual el objetivo de la presente investigación es diseñar una herramienta metodológica específica que permita planificar la

gestión de riesgos de soborno en aras de prevenirla e instaurar la integridad en la gestión. El alcance del presente trabajo de investigación comprende el establecimiento del compromiso institucional de incorporar la gestión de riesgos en la lucha contra el soborno como acción previa, para luego abordar la primera etapa del ciclo de gestión de riesgos, que es planificar la gestión del riesgo.

En este contexto, para el diseño de la herramienta metodológica, la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar (MDMM) se constituyó en el gobierno local fuente de información, por tratarse de un distrito cuyas actividades económicas están centradas al comercio; asimismo, no se aprecian avances significativos en la implementación del sistema de control interno y, finalmente, por el acceso a la información y por la oportunidad de interactuar con los funcionarios responsables del proceso de otorgar licencias de funcionamiento.

De otro lado, se han revisado documentos que constituyen fuente relevante para el diseño de la propuesta metodológica como la Guía de Fundamentos para la Dirección de Proyecto del Project Management Body of Knowledge (PMBOK); los marcos conceptuales del control interno y la gestión de riesgos de la Contraloría General de la República; la Guía de Gestión de Riesgos para la prevención de la corrupción en el Perú del Basel Institute on Governance con el apoyo de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); la Norma Técnica Peruana ISO 37001:2017 Sistema de Gestión Antisoborno; entre otros; y la opinión de expertos en temas de lucha contra la corrupción.

A partir de esos insumos y del análisis del contexto del proceso de otorgar licencia de funcionamiento, el diseño de la propuesta metodológica cuenta con dos fases para su desarrollo. La fase I está orientada a establecer el compromiso de lucha contra el soborno con cuatro actividades y, la fase II que desarrolla la planificación de la gestión de riesgo con cuatro actividades. Se complementan ambas fases con instrumentos estandarizados para su aplicación.

Finalmente, la propuesta del presente trabajo de investigación, que ha constituido un reto, podría aplicarse a todos los gobiernos locales, en sus esfuerzos por implementar controles para prevenir, detectar y sancionar el soborno de manera eficaz en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, lo que es clave para el establecimiento de un sistema que construya una cultura de integridad respaldada por mecanismos de rendición de cuentas como lo plantea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Índice

Índice de tablas	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de anexos	x
Resumen ejecutivo	iv
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Análisis externo	4
1. Planteamiento del problema.....	4
2. Preguntas de investigación.....	4
3. Objetivos de la investigación	4
3.1 Objetivo general.....	4
3.2 Objetivos Específicos.....	4
4. Justificación	5
Capítulo III. Marco teórico	9
1. Marco conceptual del soborno	9
2. Marco referencial de la política de lucha contra la corrupción.....	11
3. Política y Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.....	15
4. Gestión por procesos.....	19
5. Gestión de riesgos	21
6. Control interno.....	24
7. El proceso de otorgar Licencia de Funcionamiento.....	28
8. Metodologías para el planeamiento de la gestión del riesgo de soborno	30
8.1 A nivel nacional	30
8.1.1 Norma Técnica Peruana: Sistemas de Gestión Antisoborno. Requisitos con orientación para su uso.....	30
8.1.2 Ministerio del Ambiente: Manual Integrado del Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001:2015 y el Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001:2016	31
8.1.3 Basel Institute on Governance, con el apoyo de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Gestión de Riesgos para la prevención de la corrupción en el Perú. Documento de Trabajo 2	32

8.1.4 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Proyecto de Reglamento de la Ley N°30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional	33
8.1.5 PCM: Modelo de Integridad para entidades del sector público	33
8.2 A nivel internacional.....	35
8.2.1 En Paraguay: Guía para la construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción (2017) 35	
8.2.2 En Colombia: Guía para la Gestión de Riesgo de Corrupción (2015).....	35
9. Marco conceptual de la investigación.....	36
Capítulo IV. Marco metodológico	38
1. Tipo de Investigación.....	38
2. Definición del alcance de la investigación.....	38
3. Método de investigación y técnicas de análisis de información	39
Capítulo V. Propuesta metodológica para planificar la gestión de los riesgos de soborno en el proceso otorgar licencia de funcionamiento	40
1. Fase 1: Establecer el compromiso.....	42
2. Fase 2: Planificar la gestión del riesgo de soborno	46
Conclusiones y recomendaciones	52
1. Conclusiones.....	52
2. Recomendaciones	53
Bibliografía	55
Anexos	60
Notas biográficas.....	81

Índice de tablas

Tabla 1.	Factores que aumentan o disminuyen la probabilidad de soborno	11
Tabla 2.	Modelo de implementación del SCI	26
Tabla 3.	Actividades de la Fase de Planificación	27
Tabla 4.	Estructura del Modelo de Integridad del PNILCC 2018-2021	34
Tabla 5.	Propuesta metodológica para planificar la gestión de los riesgos de soborno en el proceso otorgar licencia de funcionamiento	41
Tabla 6.	Desarrollo de la Fase 1. Actividades 1 a 4	45
Tabla 7.	Desarrollo de la Fase 2. Actividad 5.....	49
Tabla 8.	Desarrollo de la Fase 2. Actividad 6.....	49
Tabla 9.	Desarrollo de la Fase 2. Actividad 7.....	50
Tabla 10.	Desarrollo de la Fase 2. Actividad 8.....	50

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Percepción de los ciudadanos peruanos de la acción del gobierno contra la corrupción, 2013.....	13
Gráfico 2.	Percepción de los ciudadanos peruanos de los avances logrados en la reducción de la corrupción de las instituciones públicas en los últimos dos años	14
Gráfico 3.	Objetivo general y ejes de la PNILCC	17
Gráfico 4.	Clasificación de riesgos del SCI.....	22
Gráfico 5.	Modelo de las tres líneas de defensa	28
Gráfico 6.	Requisitos y acciones de la NTP-ISO 37001.....	31
Gráfico 7.	Marco conceptual del trabajo de investigación	37
Gráfico 8.	Alcance de la propuesta.....	40
Gráfico 9.	Fase 1.....	46
Gráfico 10.	Fase 2.....	48

Índice de anexos

Anexo 1.	Principales normas que complementan y refuerzan la PNILCC	61
Anexo 2.	Estructura orgánica de la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar	63
Anexo 3.	Diagrama de flujo. Proceso de otorgamiento de licencia: riesgo alto o muy alto	64
Anexo 4.	Diagrama de flujo. Proceso de otorgamiento de licencia: riesgo bajo o medio	65
Anexo 5.	Actividades del Proceso de otorgamiento de licencia: riesgo alto o muy alto	66
Anexo 6.	Actividades del Proceso de otorgamiento de licencia: riesgo bajo o medio	67
Anexo 7.	Diseño metodológico.....	68
Anexo 8.	Relación de expertos entrevistados	69
Anexo 9.	Preguntas realizadas durante las entrevistas a los expertos	70
Anexo 10.	Reporte de resultados obtenidos en el estudio de campo	71
Anexo 11.	Ranking de cumplimiento del Sistema de Control Interno de las Municipalidades de ciudad principal tipo A de Lima Metropolitana	72
Anexo 12.	Ejemplo de Acuerdo de Concejo Municipal.....	73
Anexo 13.	Mapa de procesos de la MDMM que muestra los procesos de otorgar licencia de funcionamiento y otorgar certificado ITSE	75
Anexo 14.	Ejemplo de modelo de política de gestión de los riesgos de soborno en el proceso otorgar licencia de funcionamiento y su resolución de aprobación.....	76
Anexo 15.	Ejemplo de matriz de riesgos de corrupción del proceso otorgar licencia de funcionamiento	78
Anexo 16.	Ejemplo de Informe de Monitoreo del riesgo de soborno en el proceso otorgar licencia de funcionamiento de la MDMM.....	79
Anexo 17.	Siglas y acrónimos.....	80

Capítulo I. Introducción

Mejor es prevenir que sancionar. Esto es particularmente cierto para la prevención de la corrupción, por su afectación a los derechos humanos, desvío de recursos cruciales para el desarrollo, e incremento de la desconfianza en las instituciones. La aplicación más exitosa del derecho penal ocurre después de que el crimen ya ha sido cometido y se han dado las consecuencias perjudiciales de la corrupción.

La corrupción es «El mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales» (PCM 2018a:4), siendo el soborno o coima la forma más extendida y común de corrupción¹.

De otro lado, «El Perú es un caso clásico de un país profundamente afectado por una corrupción administrativa, política y sistemática, tanto en su pasado lejano como en el más reciente» (Quiroz 2013:39). El fenómeno de la corrupción «[...] ha penetrado todos los niveles del Estado y la sociedad civil al punto que muchos casos se han naturalizado o se han minimizado las consecuencias de los mismos [...] se puede afirmar que hay regiones del país donde las redes de corrupción permanecen intactas, gestión tras gestión, y nada indica [...] que esta situación vaya a cambiar» (Vega *et al.* 2018:14).

De la revisión a las mediciones de la percepción de la corrupción a nivel nacional se puede observar cómo la corrupción ha afectado directamente la confianza de la sociedad hacia las entidades públicas y, al mismo tiempo, se observa que no han habido avances significativos en el desarrollo del control interno y la transparencia como mecanismos para promover la integridad en la administración pública, advirtiendo que esa situación resulta más grave a nivel de los gobiernos subnacionales, a pesar de que el Perú cuenta con una política de lucha contra la corrupción, con respaldo normativo que se inicia en la propia Constitución y en los principales instrumentos internacionales de esta materia incorporados al ordenamiento jurídico nacional, tales como la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (Organización de los Estados Americanos [OEA] 1996) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito 2003).

¹ Según la tipología de prácticas delictivas vinculadas a la corrupción efectuada por la Oficina de Las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el año 2004, glosada en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PCM 2017a).

Asimismo, la política de lucha contra la corrupción ha sido recogida expresamente en el Acuerdo Nacional (Acuerdo Nacional 2002)², en el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [Ceplan] 2011) y en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) (PCM 2013), y se encuentra desarrollada en la PNILCC (2017)³ y en el PNILCC 2018-2021 (2018a)⁴, todo ello sin perjuicio de un centenar de normas legales que la complementan y refuerzan, especialmente en materia penal.

Cuanto mejor se implementen los pilares de la política de modernización de la gestión del Estado, especialmente la gestión por procesos, así como los componentes del Sistema de Control Interno en las Entidades Públicas (SCI), en particular, la gestión de riesgos, menores serán los riesgos de corrupción. Tanto menor sea dicha implementación y, en consecuencia, en tanto más débiles sean las instituciones públicas, especialmente a nivel de gobierno local, mayor será la necesidad de implementación gradual de controles para prevenir eficazmente la corrupción por procesos, considerando a aquellos que cuenten con mayor exposición al riesgo de corrupción. En ese sentido, la propuesta que es objeto del presente trabajo de investigación constituye una respuesta a dicha necesidad.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que, para proteger la integridad en las organizaciones del sector público, resulta esencial contar con un marco sólido y eficaz de control interno y gestión de riesgos, precisando que el control interno y la gestión de riesgos tendrán que convertirse en parte integral de las operaciones cotidianas, y no percibirse e instrumentarse como un ejercicio aislado⁵.

A nivel de gobiernos locales, el proceso de otorgar licencia de funcionamiento es uno de los procesos clave con alto impacto en el desarrollo de las ciudades, y tiene un alto nivel de exposición al riesgo de soborno, similar a los procesos de contratación pública. La gestión de ese riesgo tiene como finalidad disminuir la probabilidad y el impacto de los eventos de soborno en dicho proceso.

² Política de Estado 26 del Acuerdo Nacional: «Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Activos, la Evasión Tributaria y el Contrabando en todas sus formas».

³ Aprobada mediante Decreto Supremo N°092-2017-PCM (PCM 2017a).

⁴ Aprobado por Decreto Supremo N°044-2018-PCM (PCM 2018a).

⁵ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fundada en 1961, agrupa a 36 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. La OCDE ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Trabajan para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Miden la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analizan y comparan datos para realizar pronósticos de tendencias. Fijan estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas (OCDE 2017a).

Siendo así, mediante el presente trabajo de investigación se busca contribuir con la implementación del PNILCC 2018-2021, en relación a uno de sus objetivos específicos, el de fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública, proponiendo una metodología específica para la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, que oriente a los gobiernos locales, de manera práctica, en cómo implementar controles para prevenir eficazmente dicha forma de corrupción en ese proceso clave, a fin de empezar un ciclo de validación que permita consolidar y extender la aplicación de la metodología a otros procesos clave, tipos de corrupción y a otros gobiernos municipales. En este esfuerzo, la MDMM es la entidad pública que ha servido como referente en elaboración del trabajo de investigación.

Finalmente, es importante que el país cuente con trabajos de investigación referidos a la gestión de los riesgos de soborno que sirvan de guía para su implementación en las entidades públicas con base en la NTP-ISO 37001, que puedan ser validadas y replicadas a fin de asegurar el cumplimiento del marco referencial vinculante en materia de integridad y lucha contra la corrupción en la modalidad de soborno.

Capítulo II. Planteamiento del problema

1. Planteamiento del problema

No existe una metodología específica para las entidades en el ámbito subnacional, específicamente para los gobiernos locales, dirigida a planificar la gestión de riesgos para prevenir el soborno durante el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, en el que existe la posibilidad de potenciales prácticas cuestionables durante la interacción directa entre el funcionario o servidor público de la administración y la persona natural o jurídica que solicita el servicio.

2. Preguntas de investigación

- ¿Qué metodología específica se puede proponer para planificar la gestión de riesgos para la prevención del soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento?
- ¿Qué acciones deben desarrollar los gobiernos locales para planificar la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento?
- ¿Qué instrumentos se pueden proponer para implementar las acciones determinadas en la planificación de la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento?

3. Objetivos de investigación

3.1 Objetivo general

Proponer una metodología específica para planificar la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento en las entidades del ámbito subnacional, específicamente para los gobiernos locales, que los oriente de manera práctica en sus esfuerzos por implementar controles para prevenir el soborno en dicho proceso clave y contribuir con el fortalecimiento de la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública, como uno de los objetivos específicos del PNILCC 2018-2021.

3.2 Objetivos específicos

- Establecer un marco teórico e identificar metodologías específicas para la gestión del riesgo de soborno; y, a partir de dicho conocimiento, proponer una metodología específica para

planificar la gestión del riesgo para la prevención del soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento para los gobiernos locales.

- Proponer las acciones secuenciales mínimas que los gobiernos locales deben de desarrollar para planificar la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento.
- Proponer instrumentos de aplicación estándar que materialicen la ejecución de las acciones que se establezcan en la planificación para la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento.

4. Justificación

A nivel de gobiernos subnacionales se han develado una serie de prácticas corruptas a gran escala. Son emblemáticos los casos de los gobiernos locales de San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo y La Victoria, y a nivel de gobiernos regionales, los casos del Callao, Tumbes, Ucayali, Ancash, Pasco y Cusco⁶, con alcaldes y gobernadores regionales en prisión, por delitos como enriquecimiento ilícito, peculado doloso, cohecho, colusión, entre otros.

Por su parte, algunos gremios de la Cámara de Comercio de Lima (CCL 2014) identificaron que en las autorizaciones que otorgan los gobiernos locales para realizar actividades económicas habían algunas regulaciones, trabas y barreras burocráticas que afectaban al crecimiento y desarrollo de las empresas en el país; por ejemplo, las demoras en la obtención de permisos y licencias, situación que propiciaba condiciones de pago para agilizar la tramitación de documentos a través de una complicada burocracia.

Ello coincide con lo afirmado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), al señalar que «La corrupción en cualquier nivel de gobierno representa una barrera de entrada para quienes buscan comenzar u operar un negocio; pero la corrupción en el municipio puede ser la más perjudicial. Las autoridades municipales son responsables de trámites y permisos fundamentales para abrir una empresa, entre ellos, [...] las licencias de operación, [...] y licencias de protección civil. Los trámites municipales tienden a ser los más opacos» (IMCO 2013).

⁶ «Los gobiernos regionales se han visto seriamente afectados por una dinámica de corrupción, instalada en sus estructuras, muy extendida en su actividad, compleja en su funcionamiento y, en muchos casos, muy naturalizada por los propios funcionarios. No es casual que, actualmente, veinte gobernadores regionales en ejercicio se encuentren involucrados en casos de corrupción, ya sea en calidad de investigados o procesados, y que hayan alrededor de cincuenta exgobernadores también procesados por estos hechos. De ellos por lo menos seis están con condenas firmes (Callao, Tumbes, Ucayali, Ancash y Cusco)» (Vega *et al.* 2018).

Esta premisa no es nueva, lleva varios años siendo materia de estudio por especialistas y, como lo señaló Rose-Ackerman en 1975, «[...] si las personas o empresas necesitan obtener certificados o licencias para participar y promover una actividad económica, la decisión del funcionario público relacionado con dicha licitación cobra un valor económico para el cliente» (Del Castillo 2001:277). Además, «[...] según Transparencia Internacional (1997), el soborno se encuentra con mayor frecuencia en las siguientes áreas del servicio público: [...] licencias y permisos (incluidas las licencias para conducir)» (Del Castillo 2001:291).

Con una ciudadanía que exige un Estado activo y efectivo, las entidades públicas mantienen una limitada capacidad de gestión para proveer servicios públicos de calidad a los ciudadanos, a pesar que desde el año 2013 se tiene aprobada la PNMGP, y desde el año 2016, el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal mediante la simplificación de trámites, que busca generar condiciones favorables para el clima de negocios y promover la competitividad local mediante la emisión de licencias de funcionamiento en cuatro días en las principales capitales de provincia, y en siete días en las Municipalidades de Lima Metropolitana.

De acuerdo con Salazar (2015), el trámite de otorgamiento de licencias es el tercer acto de corrupción más frecuente en los gobiernos locales, con las modalidades de coimas para hacer o agilizar el trámite y la elaboración de licencias ilegales.

El informe técnico Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones (2017), ubica a la corrupción y a la delincuencia como los principales problemas que vive el país. El 47,4% de la población coloca a la corrupción como el principal problema, vinculado al poder político, como el tráfico de influencias, cobro de porcentajes sobre contratos y licitaciones y, malversaciones (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] 2018).

Según el diagnóstico contenido en la PNILCC (PCM 2017a), el Perú ha descendido posiciones en los últimos años a comparación de otros países en cuanto a las mediciones de la percepción de la corrupción a nivel internacional, lo cual se explicaría en el develamiento de redes de corrupción nacional y transnacional en las que han estado involucrados funcionarios públicos de alto nivel. Asimismo, señala que no se aprecian avances significativos en la implementación del control interno y de la transparencia, situación que resulta más grave a nivel de los gobiernos regionales y locales, por lo que es necesario desarrollar acciones que reviertan esta problemática adoptando otras herramientas que permitan la gestión de riesgos asociados a la corrupción.

Más del 50% del total de casos de corrupción a nivel nacional son realizados por servidores públicos a nivel regional y local, lo que evidencia la necesidad de implementar urgentes medidas de prevención de la corrupción en los gobiernos subnacionales. Entre las principales causas de la corrupción está el alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local; información desigual y no estandarizada de la corrupción, e insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana (prevención), situación que produce la afectación de los derechos humanos, el desvío de los recursos para el desarrollo, y desconfianza en las instituciones.

En el 2018 se dicta el PNILCC 2018-2021 como un instrumento que establece las acciones priorizadas de lucha contra la corrupción e impulsa la integridad pública, tomando como punto de partida disposiciones contenidas en las convenciones internacionales sobre lucha contra la corrupción de las que el Perú es parte obligada, y acogiendo las recomendaciones formuladas en el Informe de la Comisión Presidencial de Integridad y el Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú (PCM 2018a).

Bajo un enfoque de gestión por procesos, se ha identificado para la presente investigación, el proceso clave de otorgar licencias de funcionamiento por el alto impacto en el desarrollo de las ciudades, así como el alto nivel de exposición al riesgo de soborno⁷, similar a los procesos de contratación pública que cuentan con diversas herramientas metodológicas para abordar los riesgos de corrupción, lo que no sucede con el proceso de otorgar licencias de funcionamiento, y menos aún a nivel de gobiernos locales.

La MDMM es una entidad del nivel de gobierno subnacional que se encuentra en el grupo de las 40 municipalidades calificadas como ciudad principal tipo A, en el marco del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, creado mediante Ley N°29332⁸. Para

⁷ Según la tipología de prácticas delictivas vinculadas a la corrupción efectuada por la Oficina de Las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC glosada en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PCM 2017a).

⁸ Las 249 Municipalidades de ciudades principales del Perú fueron clasificadas en dos tipos (A y B) siguiendo criterios sociales, demográficos y geoeconómicos. Dicha clasificación se realizó en dos etapas, atendiendo estos criterios mencionados. En la primera etapa se elaboró un índice de potencialidades para las 249 municipalidades a partir de la normalización y posterior sumatoria de tres variables sociodemográficas: la población (Proyección Poblacional 2010 – INEI), el monto en Nuevos Soles del impuesto predial por vivienda (SIAF 2009) y el Índice de Desarrollo Humano distrital (IDH). Luego se elaboró un ranking de las municipalidades a partir del índice de potencialidades y se seleccionó al quintil superior (50 municipios con el índice más alto). Finalmente, en una segunda etapa, de las 50 municipalidades anteriores se seleccionaron 40 localizadas en centros de desarrollo y dinamizantes del entorno local o regional (criterio geoeconómico), 35 de las cuales corresponden a Lima Metropolitana, excluyendo a las de balnearios; cuatro corresponden a otras Municipalidades de capitales departamentales; y una corresponde a la Provincia Constitucional del Callao. Estas Municipalidades son consideradas del tipo A. Los 209 municipios restantes fueron categorizados como ciudades principales del tipo B. En total, son 40 las Municipalidades de ciudades principales tipo A, de las cuales, 36 corresponden al ámbito de Lima Metropolitana.

efectos de la presente investigación, dicha entidad se constituyó en el gobierno local fuente de información y documentación propia del proceso de otorgar licencia de funcionamiento, por tratarse de un distrito cuyas actividades económicas están centradas en el comercio al por mayor y menor; asimismo, no se aprecian avances significativos en la implementación del sistema de control interno, principal mecanismo encargado de promover la integridad en la administración pública.

En este contexto, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública como uno de los objetivos específicos de la PNILCC (PCM 2017a), así como contribuir en la implementación de la Acción 48 del PNILCC 2018-2021 (PCM 2018a), se propone una metodología para planificar la gestión del riesgo de soborno a nivel de gobiernos subnacionales, específicamente gobiernos locales, en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento.

La presente propuesta metodológica es un aporte en el establecimiento de un sistema integral que construya una cultura de integridad respaldada por los mecanismos de rendición de cuentas que plantea la OCDE en sus diversos estudios sobre integridad en la administración pública, toda vez que la propuesta busca fortalecer la capacidad para prevenir eficazmente la corrupción, aportar un estándar concreto de conducta, y promover la implementación y consolidación del control interno, la gestión por procesos, y la gestión de riesgos en los gobiernos locales.

Capítulo III. Marco teórico

1. Marco conceptual del soborno

El diagnóstico de la PNILCC (PCM 2017a) contiene conclusiones acerca de la definición y características de la corrupción, que servirán de referencia para efectos del presente trabajo de investigación, así se tiene el alcance siguiente:

- La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción define la corrupción como «El mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales» (PCM 2017a:9).
- En la corrupción participan dos grupos de actores. El primero está referido a aquellos que son parte de los acuerdos corruptos (corrupto-corruptor), y el segundo a aquellos que están involucrados en la lucha contra la corrupción, que comprende a los actores públicos encargados de la prevención y sanción⁹, y actores no públicos, entre ellos el sector empresarial y la sociedad en general¹⁰. El agente corrupto es aquel que, valiéndose de una posición privilegiada (público o privado), hace un uso indebido del poder en beneficio propio o de terceros para obtener un provecho económico o no económico, quebrantando normas legales y principios éticos. El agente corruptor es aquel que realiza acciones destinadas a influenciar indebidamente a otro agente, ofreciendo beneficios económicos o no económicos para propiciar acciones u omisiones de este último, quebrantando normas legales y principios éticos.
- Gran corrupción y pequeña corrupción. La gran corrupción, también conocida como captura del Estado o captura de políticas, se produce en las altas esferas de los gobiernos, implicando grandes abusos de poder, violación sistemática de la legalidad, inestabilidad económica y

⁹ Este grupo comprende: i) Entidades con competencias directas en investigación, denuncia, juzgamiento y eventual sanción de graves hechos de corrupción, denominadas Órganos de Control Superior, tales como Poder Judicial, Ministerio Público y la Contraloría General de la República, ii) Entidades públicas generadoras de acciones en prevención y sanción de la corrupción, tales como (Defensoría del Pueblo, Ministerios, Congreso de la República, Tribunal Constitucional, Procuraduría Especializada en Delitos Anticorrupción, Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE), la Unidad de Inteligencia Financiera, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, iii) Entidades públicas aportantes de insumos en la lucha contra la corrupción, entre ellas, el Sistema de Mercado de Valores, el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp).

¹⁰ En ese sentido, se puede mencionar a los siguientes miembros de la Comisión Nacional Anticorrupción: Asociación de Universidades del Perú, Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Cámara de Comercio de Lima (CCL) y el Consejo de la Prensa Peruana.

desconfianza en la institucionalidad del gobierno. La pequeña corrupción o corrupción administrativa se produce cuando el soborno se vincula directamente con la prestación de servicios públicos y suele darse en la interacción entre un servidor público y un ciudadano para agilizar trámites, evitar multas, etcétera. Una segunda diferenciación de tipos de corrupción está dada por la corrupción activa y la corrupción pasiva, la primera de ellas respecto del que ofrece dinero u otro beneficio, y la segunda respecto del que lo solicita a cambio de realizar u omitir una conducta funcional.

- El soborno o coima es la forma más extendida y común de corrupción, en la que se otorga o recibe una dádiva a cambio de un favor u omisión de las obligaciones a que está sujeta el cargo¹¹. Está tipificado en el Código Penal como cohecho. Dicha dádiva o beneficio puede darse en forma directa o indirecta y adoptar formas diversas tales como dinero en efectivo, transferencia de acciones, favores sexuales o promesas diversas. En caso se aplique alguna forma de coerción para inducir la cooperación del agente, se estaría frente a la extorsión, otra forma de corrupción recogida en el Código Penal como concusión.
- En los casos de fraude y malversación, el beneficio indebido consiste en la sustracción y apropiación total o parcial de un bien, público o privado, por el personal encargado de su administración. En caso se use información falsa o engañosa para inducir la cooperación del agente, se configura fraude. En el Código Penal ambas formas se encuentran relacionadas a los delitos de malversación y peculado.
- Abuso de funciones, favoritismo y nepotismo. También son formas de corrupción cuando el incumplimiento de la normativa por el servidor público ocurre con el objetivo de alcanzar beneficios personales para sí o para terceros. En los casos de favoritismo y nepotismo, el beneficio personal no es directo sino a favor de familiares, grupo político, etcétera. En el Código Penal estas formas de corrupción se encuentran recogidas como negociación incompatible para la primera y como tráfico de influencias para las dos últimas. Las contribuciones políticas inapropiadas son otra forma de corrupción cuando son realizadas para influir ilícitamente en las decisiones políticas una vez que la organización política alcance el poder. En el Código Penal, esta figura está comprendida en el delito de cohecho.

La NTP-ISO 37001 define al soborno como la «[...] oferta, promesa, entrega, aceptación o solicitud de ventaja indebida de cualquier valor (que puede ser de naturaleza financiera o no financiera), directamente o indirectamente e independiente de su ubicación, en violación de la ley aplicable, como incentivo o recompensa para que una persona actúe o deje de actuar en relación

¹¹ Según la tipología de prácticas delictivas vinculadas a la corrupción efectuada por la Oficina de Las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el año 2004, glosada en la PNILCC (PCM 2017a).

con el desempeño [resultado medible] de las obligaciones de esa persona» (Instituto Nacional de Calidad [Inacal] 2017:3).

Al respecto, se advierte que dicha acepción puede comprender todas las formas de corrupción que se han señalado anteriormente (gran corrupción y pequeña corrupción, corrupción activa y corrupción pasiva, soborno, fraude y malversación, extorsión, abuso de funciones, favoritismo y nepotismo, y contribuciones políticas indebidas). «El soborno implica el uso inapropiado del servicio público para obtener beneficios materiales personales o privados» (Del Castillo 2001:276); y, el mismo autor identifica diversos factores que aumenta o disminuye la probabilidad de soborno en función de cuatro dimensiones de análisis que han sido recogidas en la tabla 1.

Tabla 1. Factores que aumentan o disminuyen la probabilidad de soborno

Factores relacionados con los individuos (sobornado y sobornador).	<ul style="list-style-type: none"> • Valores y normas de comportamiento. • La situación financiera que enfrenta. • El cálculo que haga del riesgo implicado y la importancia relativa de los beneficios que obtendría (costo /beneficio). • La función que desempeña en la organización, es decir, si tiene amplios márgenes de discrecionalidad y deficientes mecanismos de rendición de cuentas.
Factores relacionados con el acto corrupto.	<ul style="list-style-type: none"> • La naturaleza del proceso o decisión que se desea sobornar. • La demanda por el acto corrupto. • El número de clientes que se puede beneficiar por el acto corrupto. • La oferta de puestos con capacidad de decisión. • El número de colaboradores que es necesario comprar para realizar el acto corrupto. • La naturaleza y alcance del beneficio y el riesgo para el funcionario y el sobornador.
Factores relacionados con la organización en donde se realiza el soborno.	<ul style="list-style-type: none"> • La naturaleza de las funciones de la organización. • La estructura organizacional, toma de decisiones y grado de especialidad. • La imagen de la organización.
Factores relacionados con el medio ambiente o contexto en el que se encuentra la organización y los individuos.	<ul style="list-style-type: none"> • El grado de cambio social y coherencia entre las normas sociales y las normas burocráticas. • Mecanismos de control extra burocráticos (prensa y medios de comunicación, sindicatos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, Poder Legislativo, Poder Judicial, etcétera).

Fuente: Del Castillo, 2011.

Elaboración: Propia, 2018.

2. Marco referencial de la política de lucha contra la corrupción

El combate contra toda forma de corrupción, y en consecuencia del soborno, goza de protección constitucional, así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional al advertir en reiterada jurisprudencia y en directa alusión al preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden

moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos, precisando que los actos de corrupción atentan contra las bases mismas del Estado¹².

Como se muestra en los gráficos 1 y 2, la percepción de los ciudadanos peruanos respecto de las acciones adoptadas por el gobierno frente a la corrupción no son nada alentadoras, así en el 2013 el Barómetro Global de Corrupción y Latinobarómetro revela que el 54% de los peruanos consideran que son ineficaces las acciones que el gobierno adopta en la materia, cifra que no ha variado en el 2015, pues el 38,9% de los ciudadanos no percibió progreso alguno del 2013 al 2015 en la lucha contra la corrupción, así ha sido revelado en el Estudio de la OCDE sobre Integridad (OCDE 2017b).

No obstante, se debe destacar que la lucha contra la corrupción, en todas sus formas, constituye un compromiso asumido por el Estado Peruano en los principales instrumentos internacionales de esta materia incorporados al ordenamiento jurídico nacional, como son:

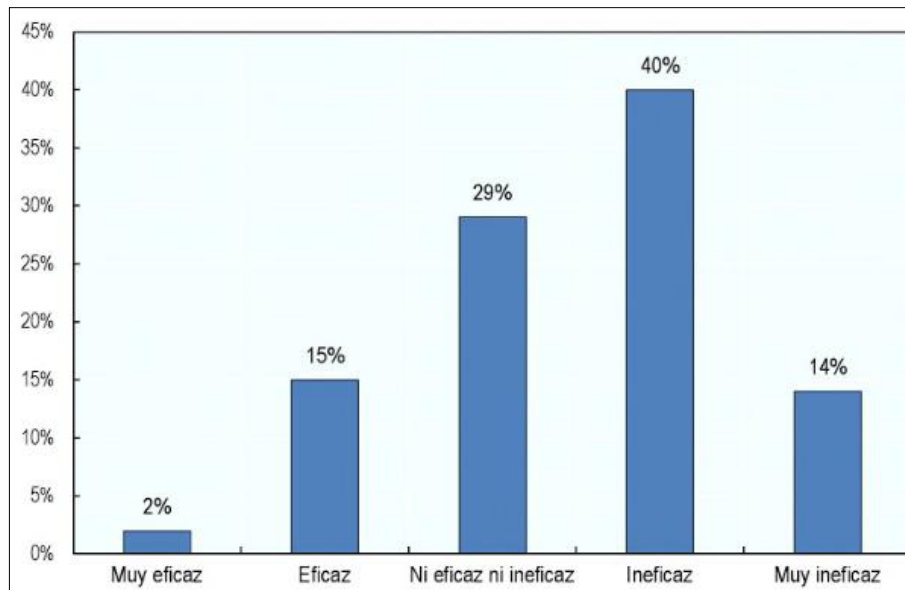
- La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)¹³ referida anteriormente. En su preámbulo también considera que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. Asimismo, enuncia como primer propósito promover y fortalecer el desarrollo por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)¹⁴ cuyo preámbulo expresa la preocupación por las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. Asimismo, expresa como primera finalidad, promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.

¹² Véase en ese sentido los fundamentos 15 y 16 de la Sentencia del Tribunal Constitucional seguida con el Expediente N°00017-2011-PI/TC, considerando de manera específica los artículos 39, 41, 43 y 44 de la Constitución Política del Perú.

¹³ Ratificado por Decreto Supremo N°012-97-RE del 31 de marzo de 1997 (Presidencia de la República, 1997).

¹⁴ Ratificado por Decreto Supremo N°075-2004-RE del 20 de octubre de 2004 (Ministerio de Relaciones Exteriores [RREE] 2004).

Gráfico 1. Percepción de los ciudadanos peruanos de la acción del gobierno contra la corrupción, 2013



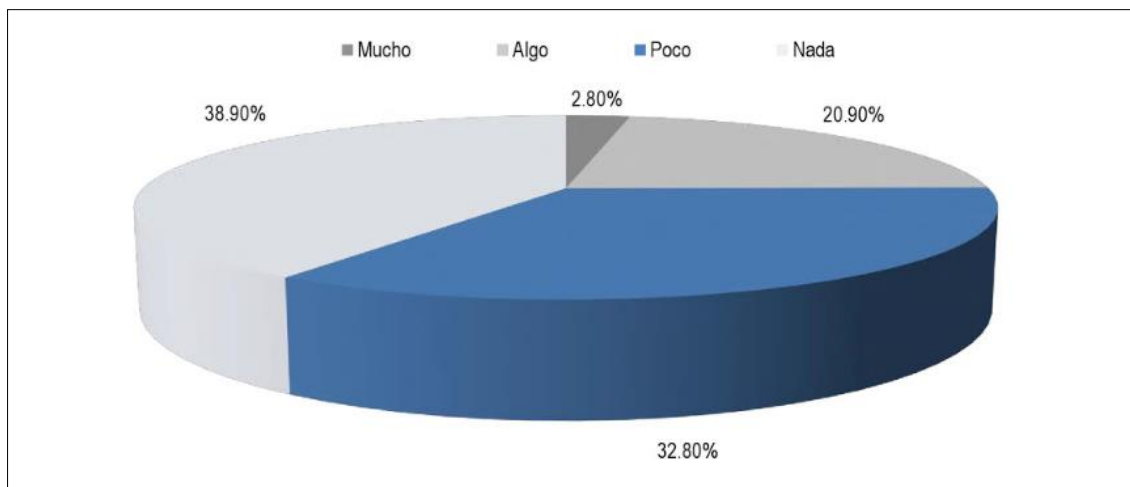
Fuente: OCDE, 2017a:27.

La promoción de la ética y la transparencia, y la erradicación de la corrupción en todas sus formas, constituye una de las políticas del Acuerdo Nacional (2002)¹⁵; asimismo, la lucha contra la corrupción en todos los niveles de gobierno aparece como uno de los lineamientos de política en materia de Estado y Gobernabilidad del Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (Ceplan 2011).

La política nacional de lucha contra la corrupción cuenta con diversas normas legales que la complementan y refuerzan, especialmente en materia penal (ver anexo 1). La transparencia, rendición de cuentas y la ética pública se presentan como uno de los principios orientadores de la PNMGP (PCM 2013) y la integridad y la lucha contra la corrupción se encuentran desarrollados en la PNILCC (PCM 2017a) y el PNILCC 2018-2021 (PCM 2018a).

¹⁵ Política de Estado 26 del Acuerdo Nacional: “Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Activos, la Evasión Tributaria y el Contrabando en todas sus formas” (Acuerdo Nacional, 2002).

Gráfico 2. Percepción de los ciudadanos peruanos de los avances logrados en la reducción de la corrupción de las instituciones públicas en los últimos dos años



Fuente: OCDE, 2017a:27.

De otro lado, cabe destacar que la reducción considerable de la corrupción y el soborno en todas sus formas constituye una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible N°16 de alcance mundial y de aplicación universal, establecida por la Organización de las Naciones Unidas.

La OCDE (2017b:9) señala que «El Perú tiene una oportunidad única para avanzar más en su lucha contra la corrupción al pasar de un enfoque reactivo impulsado por casos hacia cambios estructurales más profundos», planteando para ello un «[...] sistema integral que construya una cultura de integridad respaldada por mecanismos apropiados de rendición de cuentas». Debe precisarse que la OCDE define la integridad como el uso adecuado de fondos, recursos, activos y atribuciones en el sector público, para los objetivos oficiales para los que se destinaron¹⁶.

Respecto a los mecanismos de rendición de cuentas que respalden la cultura de integridad, la OCDE señala que resulta esencial para proteger la integridad en las organizaciones del sector público contar con un marco sólido y eficaz de control interno y gestión de riesgos dado que garantiza un entorno de control con objetivos claros y proporciona un nivel razonable de

¹⁶ En ese sentido, la OCDE señala que es esencial contar con un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente, y que para ello es importante establecer responsabilidades claras, contar con mandatos y capacidades adecuados para cumplir dichas responsabilidades y promover mecanismos para la cooperación y coordinación en el nivel central y con y entre los niveles subnacionales de gobierno. En cuanto a la construcción de una cultura de integridad, precisa que ello requiere la definición de valores comunes a los cuales deberían apearse todos los funcionarios públicos y la «[...] elaboración de estándares concretos de conducta que necesiten aplicar en su trabajo diario», especialmente en situaciones en las cuales puedan surgir conflictos de intereses que puedan derivar en actos de corrupción. En ese sentido, también refiere que son medidas de esencial importancia para cultivar una cultura de integridad, «[...] fijar reglas y procedimientos claros para informar sobre violaciones a los estándares de integridad y asegurar la protección contra todo tipo de trato injustificado como consecuencia de una denuncia» (OCDE, 2017b:9).

confianza en la eficiencia, el desempeño y el cumplimiento de leyes y prácticas por parte de una organización, precisando que el control interno y la gestión de riesgos tendrán que convertirse en parte integral de las operaciones cotidianas, y no percibirse e instrumentarse como un ejercicio aislado¹⁷.

3. Política y Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

De la revisión del diagnóstico de la PNILCC (2017a) se advierte, entre otras, las siguientes conclusiones acerca de la situación de la lucha contra la corrupción en el Perú:

- El Perú ha descendido posiciones en los últimos años a comparación de otros países en cuanto a las mediciones de la percepción de la corrupción a nivel internacional, siendo uno de los posibles factores que explicarían esto el develamiento de redes de corrupción nacional y transnacional en las que han estado involucrados funcionarios públicos de alto nivel. Con relación a las mediciones de la percepción de la corrupción a nivel nacional, se advierte que la corrupción ha afectado directamente la confianza de la sociedad hacia las entidades públicas, transformándose en uno de los principales problemas del país.
- El Perú no ha consolidado la implementación de los mecanismos orientados a promover la integridad en la administración pública; así, no se aprecian avances significativos en la implementación del control interno y la transparencia, situación que resulta más grave a nivel de los gobiernos regionales y locales. En ese sentido, es necesario desarrollar acciones que reviertan esta problemática adoptando otras herramientas que permitan la gestión de riesgos asociados a la corrupción.
- Causas de la corrupción:
 - Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción.
 - Información desigual y no estandarizada de la corrupción.
 - Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local.
 - Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana (prevención).
 - Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción.
 - Poco liderazgo orientado al cumplimiento de las responsabilidades.
 - Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales.

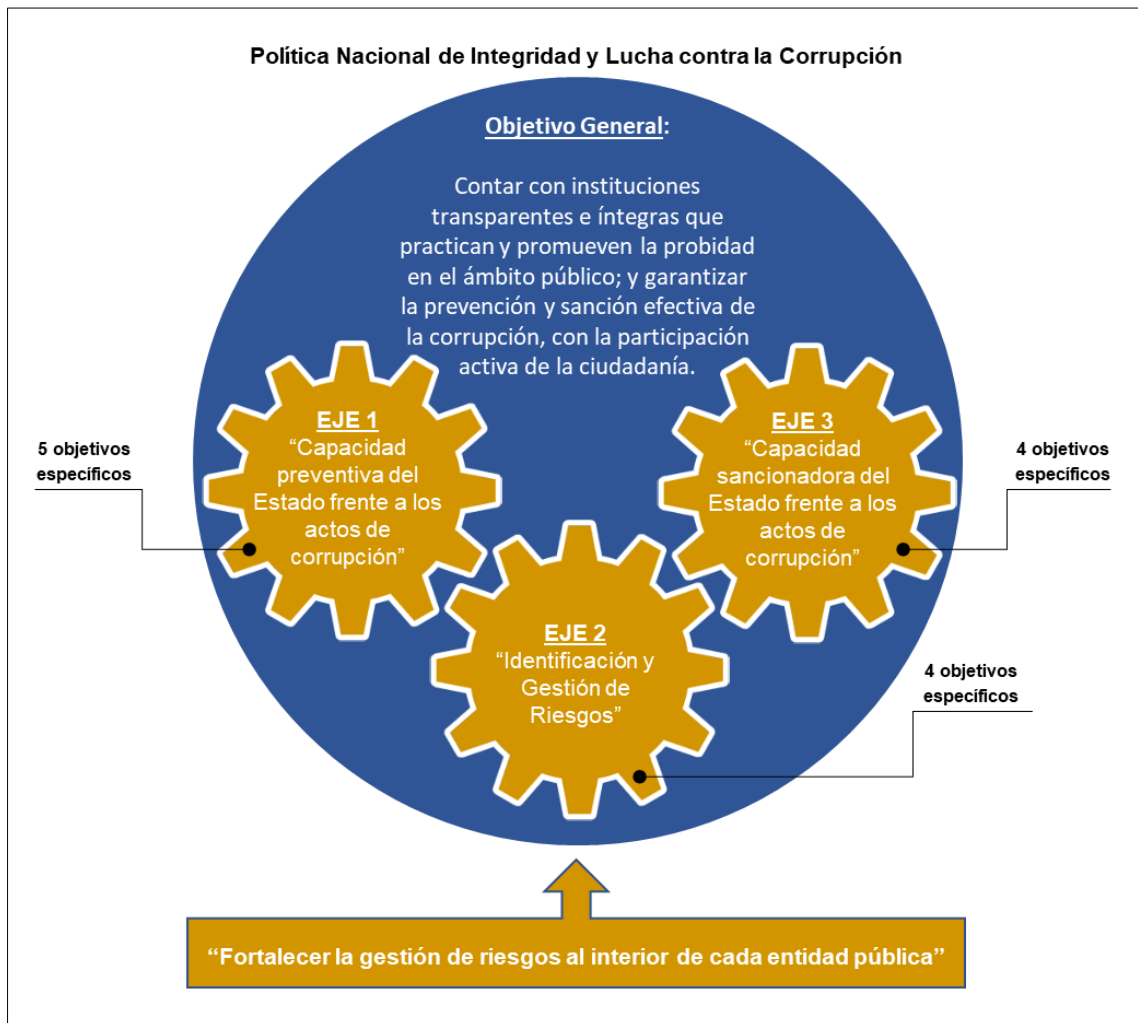
¹⁷ Adicionalmente, con relación a los mecanismos de rendición de cuentas que respalden la cultura de integridad, la OCDE también plantea mejorar el marco de financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, simplificar y fortalecer el régimen disciplinario administrativo para funcionarios públicos y mejorar el sistema de justicia penal para hacer cumplir la integridad (OCDE 2017b).

- Efectos de la corrupción:
 - Afectación de los derechos humanos, por cuanto la corrupción permite el acceso discriminatorio a los servicios públicos al generar ventajas indebidas, afecta a grupos de personas, especialmente a poblaciones vulnerables o en riesgo, así como a la sociedad al vulnerar los principios democráticos y el Estado de Derecho.
 - Desvío de recursos cruciales para el desarrollo, dado que la corrupción reduce la disponibilidad de recursos financieros para atender demandas ciudadanas.
 - Desconfianza en las instituciones, debido a que la corrupción promueve y alienta la aparición de comportamientos oportunistas que perciben que en la práctica no se cumplen las reglas formales establecidas para la buena convivencia.

La PNILCC tiene como objetivo general contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local con participación activa de la ciudadanía, siendo uno de sus 13 objetivos específicos fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública, ubicado en el Eje 2: Identificación y Gestión de Riesgos.

El Eje 1 está orientado al despliegue de una serie de estrategias de prevención frente a las posibles prácticas de corrupción que promuevan la construcción de una cultura de integridad transversal en la sociedad; el Eje 2 a la implementación de mecanismos permanentes de supervisión, identificación y gestión de riesgos que permitan la actuación rápida y oportuna de los actores involucrados en la investigación, persecución y represión de las prácticas de corrupción. Esta estrategia tiene el propósito de establecer un control continuo e integral, en tanto que el Eje 3, está orientado a fortalecer la capacidad de sanción del Estado frente a las prácticas de corrupción a fin de evitar la impunidad.

Gráfico 3. Objetivo general y ejes de la PNILCC



Fuente: PCM, 2017a.
 Elaboración: Propia, 2018.

El objetivo específico denominado «Fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública» del Eje 2 de la PNILCC, se fundamenta principalmente, en lo siguiente:

- «En la actualidad, la implementación de las reglas de control interno, no ha sido tomada en consideración con la rigurosidad requerida ni entendida como un adecuado sistema de prevención que contribuye a que las entidades puedan desarrollar mapas de riesgos que fortalezcan la ética en sus instituciones [...] y que por el contrario su implementación se ha desarrollado como un ejercicio rutinario [...] y casi automático que no responde al valor que ostenta una herramienta como esta en la generación de estándares de prevención de inconductas y que exige la participación activa de los/las servidores civiles [de conformidad con el artículo 2 de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil, los servidores civiles de las entidades públicas se clasifican en los siguientes grupos: a) Funcionario Público; b) Directivo

Público; c) Servidor Civil de Carrera; y, d) Servidor de actividades complementarias] para la construcción de un marco de protección de cada una de sus instituciones.

- De este modo, no existe en la mayoría de las entidades públicas el impulso necesario para el correcto desarrollo de este sistema, lo que ha reducido la posibilidad de identificar brechas de integridad o de diseñar mapas de riesgos que contribuyan a que los organismos públicos puedan llevar a cabo mecanismos de autogestión en prácticas de integridad que vayan más allá de los importantes controles exteriores o de auditoría ya previstos en el ordenamiento legal» (PCM 2017a:28).

La PNILCC también establece metas, responsables y lineamientos. Con relación al objetivo específico en mención establece como meta que «El país cuenta con un sistema de control interno efectivo, de permanente aplicación en las entidades públicas. Esta práctica permite la identificación de brechas de integridad y el diseño adecuado de mapas de riesgos en cada institución» (PCM 2017a:28).

Precisa como responsables del cumplimiento de este objetivo específico a la Contraloría General de la República, en cuanto a la actualización del marco normativo para la implementación de los sistemas de control interno en las entidades públicas; a la PCM, en la emisión de lineamientos para la mejora de la gestión interna que reduzcan riesgos potenciales de corrupción en las entidades de la administración pública; y finalmente, a cada entidad pública en la implementación del control interno, la identificación de sus brechas de integridad y el diseño de mapas de riesgos en el marco de la normativa vigente. Al mismo tiempo, establece lineamientos que las entidades responsables deben considerar como mínimo para el cumplimiento del objetivo bajo análisis, entre ellas, implementar mecanismos de cumplimiento de normas anticorrupción.

Además de especificar metas, responsables y lineamientos, el Plan Nacional ha desarrollado tres acciones para el objetivo específico del Eje 2, al que se hace referencia (fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública), siendo la primera de ellas, la acción número 48 que consiste en «Desarrollar una metodología específica de identificación y gestión del riesgo de corrupción, que incluya actividades de mapeo y evaluación adaptadas para apoyar a las entidades gubernamentales en sus esfuerzos por implementar controles para prevenir, detectar y responder eficazmente a la corrupción» (PCM 2018a:14). La Acción 48 se fundamenta en el problema originado por la inexistencia de una metodología específica de identificación y gestión del riesgo de corrupción, habiendo planteado sobre el particular, las metas siguientes:

- 2018: Aprobación de la metodología¹⁸.
- 2019: 100% de las entidades públicas de los Poderes del Estado y de los organismos constitucionales autónomos implementan la metodología.
- 2020: 100% de los gobiernos regionales implementan la metodología.
- 2021: 100% de las Municipalidades capitales implementan la metodología.

4. Gestión por procesos

En la PNMGP se define al proceso como una «[...] secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros)» (PCM 2013:32).

Asimismo, señala que «Los procesos son de dos tipos. Por un lado, los que resultan directamente de la producción de un bien o servicio, denominados “procesos clave” de la cadena de valor y por otro lado, los denominados “de soporte”, que sirven de manera transversal a todas las actividades, tales como la administración central, la gestión financiera, del personal, la infraestructura, el equipamiento y la logística, que en el sector público están regulados por los Sistemas Administrativos nacionales aplicables a todas las entidades» (PCM 2013:32)¹⁹.

La gestión por procesos es una forma de organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de manera transversal a las diferentes unidades de la organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales; en ese marco, los procesos se gestionan como un sistema definido por la red de procesos, sus productos y sus interacciones, creando así un mejor entendimiento de lo que aporta valor a la entidad²⁰. Siendo así, constituye una efectiva estrategia de gestión porque fortalece la capacidad para lograr resultados superando las barreras de una estructura organizacional de tipo funcional²¹, en la que se requiere del compromiso de la alta dirección de la entidad y el involucramiento de las unidades orgánicas que participan en los procesos.

¹⁸ Al momento de la conclusión del presente trabajo de investigación, dicha metodología no ha sido aprobada.

¹⁹ En concordancia con la PNMGP, capítulo 3. Debe indicarse que también se reconoce los siguientes tipos de proceso: i) operativos o misionales; ii) estratégicos y iii) de soporte o de apoyo.

²⁰ En ese sentido, véase el ítem 5.3.1 del proyecto de “Directiva para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública”, cuya publicación fue dispuesta por Resolución Ministerial N°227-2018-PCM (PCM 2018b).

²¹ Así lo señala la Presidencia del Consejo de Ministros en el documento denominado Lineamientos para la Implementación de la Gestión Pública por Procesos en las Entidades de la Administración Pública (PCM 2015).

Con relación a la implementación de la gestión por procesos, la PCM, a través de la Directiva para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública, publicada por Resolución Ministerial N°227-2018-PCM, ha precisado entre otros aspectos, que la implementación por procesos está conformada por las fases siguientes: i) Determinación de procesos; ii) Seguimiento, medición y análisis de procesos; y iii) Mejora de procesos. Estas fases están a cargo de un equipo conformado entre otros por el dueño del proceso que tiene la autoridad para diseñar, implementar, controlar y mejorar los procesos a su cargo, con el propósito de asegurar que se cumpla el resultado previsto (PCM 2018b).

Cabe señalar que la gestión por procesos genera información y sirve de respaldo para el desarrollo e implementación de otras herramientas y documentos de gestión como la gestión de riesgos y el control interno, y está considerado como uno de los pilares de la PNMGP que tiene como apuesta central el cambio hacia una gestión pública orientada a resultados. Se apoya -al igual que los demás pilares²²-, en tres ejes transversales: el gobierno abierto²³, el gobierno electrónico²⁴ y la articulación interinstitucional²⁵.

Cuanto mejor se implementen los pilares de la PNMGP, especialmente la gestión por procesos, así como los componentes del SCI, especialmente la gestión de riesgos, menores serán los riesgos de corrupción. No obstante, en tanto menor sea dicha implementación, y en consecuencia, en tanto más débiles sean las instituciones públicas, especialmente en los gobiernos subnacionales, mayor será la necesidad de que se implementen gradualmente, controles por procesos para prevenir la corrupción, considerando a aquellos que cuenten con mayor exposición al riesgo de corrupción.

²² Los pilares de la PNMGP: i) Políticas Públicas, planes estratégicos y operativos; ii) Presupuesto para resultados; iii) Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional; iv) Servicio civil meritocrático, v) Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

²³ «Un gobierno abierto, es aquel que se abre al escrutinio público [...] es un gobierno en el cual las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden; i) obtener fácilmente información relevante y comprensible; ii) interactuar con las instituciones públicas y fiscalizar la actuación de los servidores públicos; y iii) participar en los procesos de toma de decisiones [...]. Un gobierno abierto es aquel que garantiza y promueve la transparencia y la participación ciudadana, la integridad pública y que aprovecha el poder de la tecnología para elevar sus niveles de eficacia y garantizar la rendición de cuentas» (PCM, 2013, Ítem 3.3).

²⁴ «El gobierno electrónico se refiere al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Es una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública, en tanto complementa y acompaña la gestión por procesos, apoya el seguimiento y evaluación, y permite impulsar el gobierno abierto» (PCM, 2013, Ítem 3.3).

²⁵ La articulación interinstitucional «[...] permitirá que el Estado peruano transite progresivamente hacia un modelo de gobierno multinivel en el que los tres niveles de gobierno se reconocen unos a otros, en su respectivo rol y como conformantes de un mismo Estado [...]. Con esta perspectiva [...] los tres niveles de gobierno deberán impulsar, apoyar y constituir espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional, así como diversas iniciativas y formas posibles de cooperación interinstitucional que contribuyen a expandir la capacidad de desempeño de conjunto del Estado en el servicio a sus ciudadanos» (PCM, 2013, Ítem 3.3).

En ese sentido, la propuesta del presente trabajo de investigación es una respuesta a dicha necesidad.

5. Gestión de riesgos

Según el documento de trabajo denominado Gestión de riesgos para la prevención de corrupción en el Perú²⁶, la gestión de riesgos es una herramienta útil para manejar posibles eventos negativos que, de producirse, generarían incertidumbre u obstruirían la consecución de objetivos de una entidad. En este sentido, esta herramienta no solo constituye un arma fundamental y útil para prevenir la corrupción, al reducir la oportunidad de cometer estos actos en las organizaciones estatales, sino también sirve como un instrumento que facilita la mejora continua de los procesos y asegura a la entidad la estabilidad administrativa necesaria para alcanzar sus objetivos de manera eficaz y eficiente.

Se debe tener en cuenta que existen diversas clases de riesgo, siendo una de éstas los riesgos de corrupción. A continuación, en el gráfico 4, se muestra la clasificación de riesgos establecida por la Contraloría General de la República, en la Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades Públicas, aprobada por Resolución N°004-2017-CG (CGR 2017).

La Guía del PMBOK contiene pautas y fundamentos generalmente reconocidos como buenas prácticas aplicables a la mayoría de los proyectos, y gozan de consenso sobre su utilidad y valor. De acuerdo con este documento la Gestión de Riesgos del Proyecto tiene como objetivos aumentar la probabilidad e impacto de los eventos positivos y disminuir la probabilidad e impacto de los eventos negativos en un proyecto; incluye los procesos que a continuación se señalan:

- **Planificar la Gestión de los Riesgos.** Es el proceso de definir cómo realizar las actividades de gestión de riesgos en un proyecto.
- **Identificar los Riesgos.** Es el proceso de determinar los riesgos que pueden afectar el proyecto y documentar sus características.

²⁶ Desarrollado en el marco del Programa titulado Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Subnacional para el Desarrollo de una Gestión Descentralizada (2015-2019) de la Cooperación Suiza – SECO (Basel Institute on Governance y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017).

- **Realizar el Análisis Cualitativo de Riesgos.** Es el proceso de priorizar riesgos para el análisis o acción posterior, evaluando y combinando la probabilidad de ocurrencia e impacto de dichos riesgos.
- **Realizar el Análisis Cuantitativo de Riesgos.** Es el proceso de analizar numéricamente el efecto de los riesgos identificados sobre los objetivos generales del proyecto.
- **Planificar la Respuesta a los Riesgos.** Es el proceso de desarrollar opciones y acciones para mejorar las oportunidades y reducir las amenazas a los objetivos del proyecto.
- **Controlar los Riesgos.** Es el proceso de implementar los planes de respuesta a los riesgos, dar seguimiento a los riesgos identificados, monitorear los riesgos residuales, identificar nuevos riesgos y evaluar la efectividad del proceso de gestión de los riesgos a través del proyecto (Project Management Institute [PMI] 2013).

Gráfico 4. Clasificación de riesgos del SCI



Fuente: Contraloría General de la República (CGR), 2017.
Elaboración: Propia, 2018.

Este marco conceptual brinda de manera clara los objetivos de la gestión de riesgos y los procesos que la conforman. En este contexto, se puede señalar que para los riesgos de corrupción de determinado proceso clave de una entidad, los objetivos de la gestión de riesgos del mismo están orientados a disminuir la probabilidad y el impacto de los eventos negativos a fin de prevenir eficazmente la corrupción en ese ámbito; siendo así, el proceso de planificar la gestión de riesgos permitirá definir cómo realizar las actividades de identificación, análisis, planificación de

respuesta, y control de los riesgos de soborno, concluyendo con una propuesta metodológica específica de gestión de riesgos para la prevención del soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento.

Teniendo como base al marco conceptual antes referido, el contenido de la propuesta está organizado en dos fases. La primera está referida al establecimiento del compromiso de la alta dirección, como paso previo y, responde a la pregunta ¿cómo establecer el compromiso de la alta dirección en la gestión de los riesgos de soborno del proceso de otorgar licencia de funcionamiento? La segunda fase se desarrolla en cuatro pasos -identificar, evaluar, planificar la respuesta al riesgo, y controlar- en base a las preguntas siguientes:

- ¿Cómo identificar los riesgos de soborno del proceso de otorgar licencia de funcionamiento?
- ¿Cómo evaluar los riesgos de soborno previamente identificados y priorizarlos?
- ¿Cómo planificar la respuesta a los riesgos de soborno previamente priorizados? o, dicho de otra manera, ¿cómo serán tratados dichos riesgos?
- ¿Cómo controlar los riesgos de soborno? o dicho de otra manera ¿cómo implementar los planes de respuesta?, ¿cómo dar seguimiento a los riesgos identificados?, ¿cómo identificar nuevos riesgos? y ¿cómo evaluar la efectividad del proceso de gestión de riesgos?

En este sentido, mediante el presente documento se busca plantear una propuesta metodológica que facilite a las entidades de la administración pública la construcción de planes de gestión de riesgos de soborno en el proceso de otorgar licencias de funcionamiento a cargo de los gobiernos locales distritales, a fin de contribuir con el fortalecimiento de la gestión de riesgos al interior de dichas entidades sub nacionales que es, precisamente, uno de los objetivos de la PNILCC, concretamente con la implementación de la Acción 48 del Plan Nacional antes referido.

Ciertamente, la gestión de riesgos es uno de los componentes fundamentales del SCI, regulado por la Ley N°28716²⁷ (Congreso de la República 2016) y la Contraloría General de la República²⁸, cuya implantación es obligatoria por las entidades del Estado para el eficiente, transparente y adecuado ejercicio de la función pública en el uso de los recursos del Estado, motivo por el cual

²⁷ El artículo 3 establece como uno de los componentes del sistema de control interno la «[...] evaluación de riesgos en cuya virtud deben identificarse, analizarse y administrarse los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales» (Congreso de la República, 2016).

²⁸ En ese sentido, cabe señalar que a través de la Resolución de Contraloría N°320-2006-CG aprobó normas de control interno (CGR 2006), y con la Resolución de Contraloría N°149-2016-CG aprobó la Directiva N°013-2016-CG/GPROD denominada Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado (CGR 2016).

la propuesta de plan de gestión del riesgo de soborno que se desarrolla en el presente de trabajo de investigación tiene como marco legal al SCI, particularmente la Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades Públicas, aprobada por Resolución N°004-2017-CG (CGR 2017).

6. Control interno

El control gubernamental puede ser externo o interno, en función de quién lo ejerce. Respecto al control gubernamental externo, lo ejerce la Contraloría u otro órgano del Sistema Nacional de Control²⁹ por encargo o designación de aquella.

El control interno gubernamental tiene como finalidad la correcta y eficiente gestión de los recursos, bienes y operaciones de una entidad pública; su funcionamiento y confiabilidad contribuye con el logro de la misión y objetivos de la entidad, y permite la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, así lo señala la Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Congreso de la República 2002).

Según lo establece la Ley N°28716, Ley del Control Interno de las entidades del Estado (Congreso de la República 2016), el SCI es el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo las actitudes de las autoridades y el personal orientados al logro de la finalidad del control interno. Es continuo, dinámico y alcanza a la totalidad de la organización y actividades institucionales, y corresponde al titular de la entidad la supervisión de su funcionamiento bajo responsabilidad.

Silva (2017:66-67) señala que «[...] no obstante en el Perú, el Sistema de Control Interno se erige desde el 2006 [con la Ley N°28716] como una potente herramienta para consolidar y fortalecer de manera integral la gestión pública y, así, prevenir la corrupción, su grado de implementación es aún muy bajo», precisando al respecto que «[...] más allá de las fortalezas y vacíos, avances y retrocesos que la normatividad ha tenido para la implementación del Control Interno, el punto central radica en el poco entendimiento de parte de los operadores de la administración respecto de lo que es el control interno». También refiere que «[...] su permanente confusión con el control externo [...] no permite que el servidor público se “apropie” y haga suyo los controles diarios que

²⁹ Los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control son: La Contraloría General de la República, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría (SOA).

supone la realización de cualquier tarea que le corresponda en la administración pública» y que ello lleva a que «[...] el personal no llegue a interiorizar el control interno como parte inherente de su labor [...] y perciba erróneamente que el Control Interno es una traba o un control forma más que ha de corresponder a un tercero». De otro lado, la OCDE (2017b:19) señala que en el marco normativo actual de control interno y gestión de riesgos peruano no existe una política específica de gestión de riesgo de fraudes.

Por ejemplo, la MDDM ocupa la posición 27 de 36 Municipalidades de ciudades principales tipo A de Lima Metropolitana y la posición 360 de 525 entidades a nivel nacional, con un puntaje promedio de 13,63% de nivel de avance en la implementación de los componentes del SCI, sin avances en la gestión de evaluación de riesgos.

En este contexto, la gestión de riesgos de soborno, aplicada a determinado proceso con alta exposición a dicho riesgo, constituye una ventana de oportunidad para complementar y fortalecer el control interno, especialmente en aquellas entidades que no reflejan avances significativos en ese sentido, al atacar de manera específica al soborno, con mayor rapidez y simplicidad, y con ello sus nefastas consecuencias.

De acuerdo con la OCDE (2017a) es esencial contar con un sistema de integridad en la administración pública eficaz, integral y coherente, que construya una cultura de integridad respaldada por mecanismos apropiados de rendición de cuentas, entendiendo como integridad al uso adecuado de fondos, recursos, activos y atribuciones en el sector público, para los objetivos oficiales para los que se destinaron. Bajo este marco conceptual, la corrupción -entendida como el mal uso del poder, vulnerando principios, deberes éticos, normas y derechos fundamentales, para la obtención de un beneficio-, es precisamente lo opuesto a la finalidad de un sistema de integridad y, en consecuencia, a la finalidad del SCI.

Los programas de integridad en la administración pública, también denominados programas de compliance público, constituyen estrategias para elevar el estándar de integridad en la organización y prevenir determinados riesgos de incumplimiento normativo, de corrupción y otras prácticas cuestionables, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la institución. Al respecto, una propuesta metodológica para la gestión del riesgo para prevenir el soborno también complementa y refuerza los programas de integridad o de compliance que la entidad pública decida abordar.

El SCI, de acuerdo con su Ley, se estructura en siete componentes, no obstante, mediante Resolución de Contraloría N°320-2006-CG (CGR 2006), se agrupó en el componente supervisión las actividades de prevención y monitoreo, seguimiento de resultados, y los compromisos de mejoramiento, alineándose de esta forma al Marco Integrado del Control Interno (COSO). En esa misma línea, la Directiva N°013-2016-CG/GPROD, Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades, aprobada por Resolución de Contraloría N°149-2016-CG, establece la estructura del Sistema en cinco componentes: i) Ambiente de control; ii) Evaluación de riesgos; iii) Actividades de control gerencial; iv) Información y comunicación; y, v) Supervisión (CGR 2016). Asimismo, ha modelado su implementación en fases, etapas y actividades, las que se describen en la tabla 2.

Tabla 2. Modelo de implementación del SCI

Fases	Etapas	Actividades
Planificación.	Acciones preliminares.	<ul style="list-style-type: none"> Suscribir el acta de compromiso. Conformar el Comité de Control Interno. Sensibilizar y capacitar en control interno.
	Identificación de brechas.	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar el programa de trabajo para realizar el diagnóstico del SCI. Realizar el diagnóstico del SCI.
	Elaboración del plan de trabajo para el cierre de brechas.	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar el plan de trabajo en base al diagnóstico del SCI.
Ejecución.	Cierre de brechas.	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar las acciones definidas en el plan de trabajo.
Evaluación.	Reportes de evaluación y mejora continua.	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar reportes de evaluación respecto a la implementación del SCI. Elaborar un informe final. Retroalimentar el proceso para la mejora continua del SCI.

Fuente: CGR, 2017.

Elaboración: Propia, 2018.

De las actividades establecidas para cada etapa de las fases del modelo implementación del SCI, la Fase de Planificación establece en la etapa III, actividad 6, las acciones que se deben efectuar cuando en el diagnóstico se advierte que no se cuenta con una gestión por procesos y/o de riesgos, siendo estas las señaladas en la tabla 3. De la revisión de dicha tabla no se advierte alguna metodología específica para la gestión del riesgo de corrupción.

La introducción de actividades de lucha contra la corrupción es, principalmente, responsabilidad de los funcionarios públicos que ocupan puestos directivos dentro de una organización pública., toda vez que el soborno no solo constituye un riesgo para la integridad sino que socava el éxito de las políticas gubernamentales, y deteriora la confianza del público en las instituciones públicas.

Tabla 3. Actividades de la Fase de Planificación

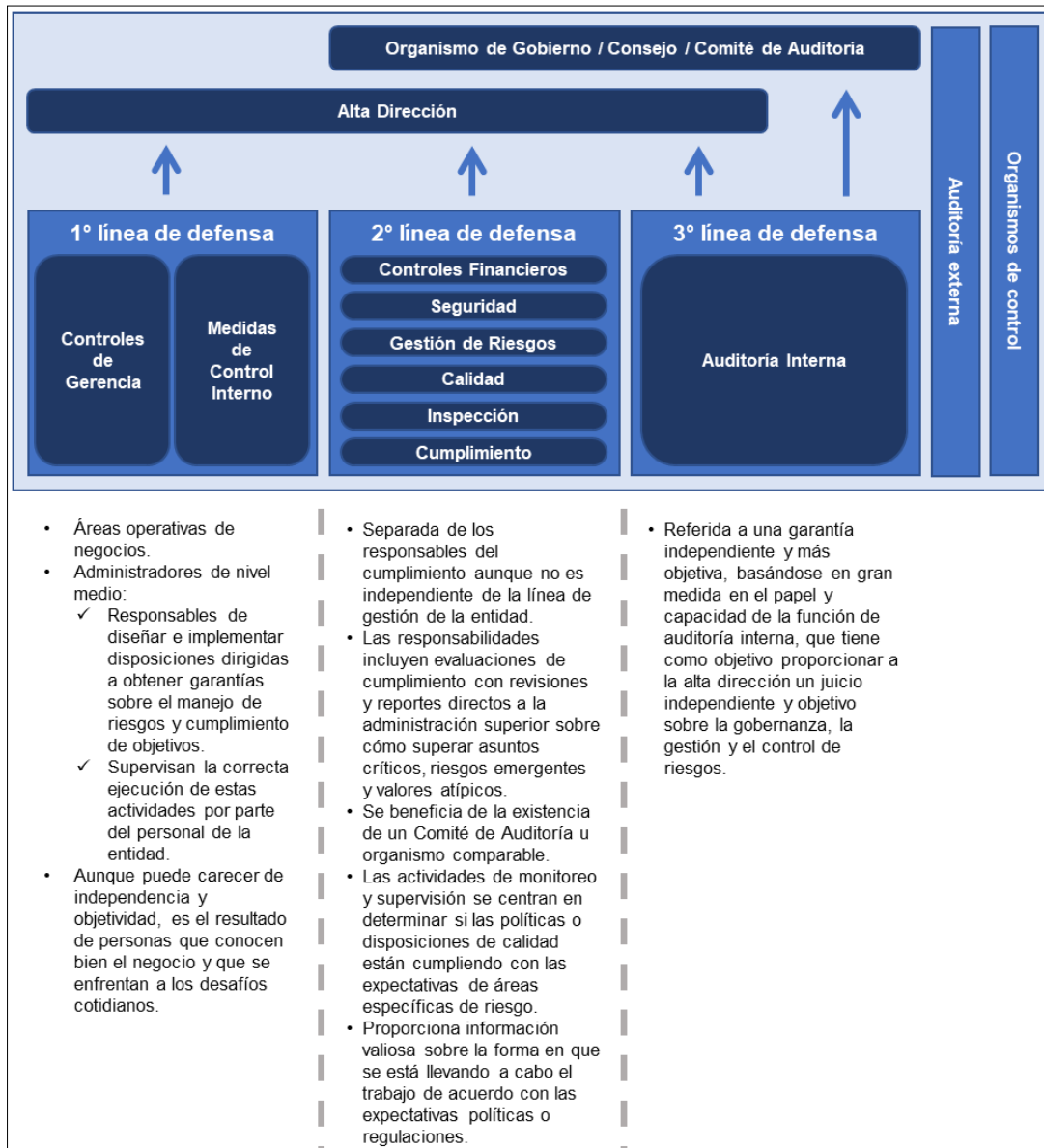
Acciones a realizar cuando la entidad no cuenta con una gestión por procesos	Acciones a realizar cuando la entidad no cuenta con una gestión de riesgos
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un Mapa de Procesos en base al inventario de procesos obtenidos en el diagnóstico. • Elaborar un Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos, el que debe ser elaborado por cada uno de los procesos del nivel 0, identificados en el Mapa de Procesos, y desagregado hasta el nivel que la entidad considere pertinente para sus operaciones. • Elevar los proyectos del Mapa de Procesos y del Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos al titular de la entidad para su aprobación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar una Política de Riesgos. • Elaborar un Manual de Gestión de Riesgos. • Elaborar un Plan de Gestión de Riesgos, en el que se dimensione todo el desplazamiento en los procesos de la entidad.

Fuente: CGR, 2017.

Elaboración: Propia, 2018.

De otro lado, se debe tener en cuenta que la OCDE (2017b:123) señala que es crucial abordar la confusión existente dentro de las entidades públicas, en relación a las tareas y los deberes de las partes interesadas en materia de control y auditoría, siguiendo prácticas líderes internacionales como las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control, cuya explicación se presenta en el gráfico 5.

Gráfico 5. Modelo de las tres líneas de defensa



Fuente: The Institute of Internal Auditors (IIA), 2013.
Elaboración: Propia, 2018.

7. El proceso de otorgar licencia de funcionamiento

El artículo 83 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece como una de las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales el otorgar licencias para la apertura de establecimientos comerciales, industriales y profesionales (Congreso de la República 2003).

De acuerdo a la Ley N°28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento (Congreso de la República 2007)³⁰:

- La licencia de funcionamiento es la «[...] autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas».
- Pueden otorgarse licencias que incluyan más de un giro, siempre que estos sean afines o complementarios entre sí.
- Las municipalidades distritales, así como las municipalidades provinciales, cuando les corresponda conforme a ley, son las encargadas de evaluar las solicitudes y otorgar las licencias de funcionamiento, así como de fiscalizar las mismas y aplicar las sanciones correspondientes.
- Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, la municipalidad evaluará los siguientes aspectos: i) zonificación y compatibilidad de uso; y ii) condiciones de seguridad de la edificación. Cualquier aspecto adicional será materia de fiscalización posterior.
- En caso de edificaciones calificadas con nivel de riesgo bajo o medio, la inspección técnica se realiza con posterioridad al otorgamiento de la licencia de funcionamiento, el cual es otorgado en un plazo máximo de cuatro días hábiles y, en caso de edificaciones calificadas con nivel de riesgo alto o muy alto, se requiere la realización de la inspección técnica previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento, en un plazo máximo de 10 días hábiles.
- La Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) es la actividad mediante la cual se evalúa el riesgo y las condiciones de seguridad de la edificación vinculada con la actividad que desarrolla, se verifica la implementación de las medidas de seguridad con el que cuenta y se analiza la vulnerabilidad. Se utiliza determinada matriz de riesgo para determinar si la inspección se realiza antes o después del otorgamiento de la licencia de funcionamiento.
- En los supuestos que a continuación se indican son exigibles los siguientes requisitos: i) Declaración jurada de contar con título profesional vigente y encontrarse habilitado por el colegio profesional correspondiente, en el caso de servicios relacionados con la salud; ii) declaración jurada de contar con el número de estacionamientos exigible; iii) declaración jurada de contar con la autorización sectorial respectiva en caso de aquellas actividades que conforme a Ley la requieran de manera previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento; y, iv) copia simple de la autorización expedida por el Ministerio de Cultura,

³⁰ El Texto Único Ordenado de esta ley fue aprobado por Decreto Supremo N°046-2017-PCM (PCM 2017b), el cual incluye las modificaciones introducidas con la Ley N°30230, y los Decretos Legislativos N°1200 y N°1271.

cuando se trate de un inmueble declarado Monumento integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.

- La licencia de funcionamiento se otorga en el marco de un único procedimiento administrativo, de evaluación previa con silencio administrativo positivo.

8. Metodologías para el planeamiento de la gestión del riesgo de soborno

A partir de la revisión de diversas fuentes nacionales e internacionales en materia de lucha contra la corrupción se han identificado los documentos que se señalan a líneas abajo, que contienen metodologías para la gestión de riesgos de corrupción, con especial relevancia para los objetivos del presente trabajo de investigación.

8.1 A nivel nacional

8.1.1 Norma Técnica Peruana: Sistemas de Gestión Antisoborno. Requisitos con orientación para su uso

El Instituto Nacional de la Calidad (Inacal), autoridad competente que aprueba las Normas Técnicas Peruanas a nivel nacional, ha aprobado por Resolución Directoral N°012-2017-INACAL/DN, NTP-ISO 37001 que es una adopción de la versión en inglés de la Norma Internacional ISO-37001:2016 (Inacal 2017). Según esta norma técnica «El soborno es un fenómeno generalizado que plantea serias preocupaciones sociales, morales, económicas y políticas, socava el buen gobierno, obstaculiza el desarrollo y distorsiona la competencia. Erosiona la justicia, socava los derechos humanos y es un obstáculo para el alivio de la pobreza. También aumenta el costo de hacer negocios, introduce incertidumbres en las transacciones comerciales, aumenta el costo de los bienes y servicios, disminuye la calidad de los productos y servicios, lo que puede producir pérdidas de vidas y bienes, destruye la confianza en las instituciones e interfiere en el correcto y eficiente funcionamiento de los mercados» (Inacal 2017:vii).

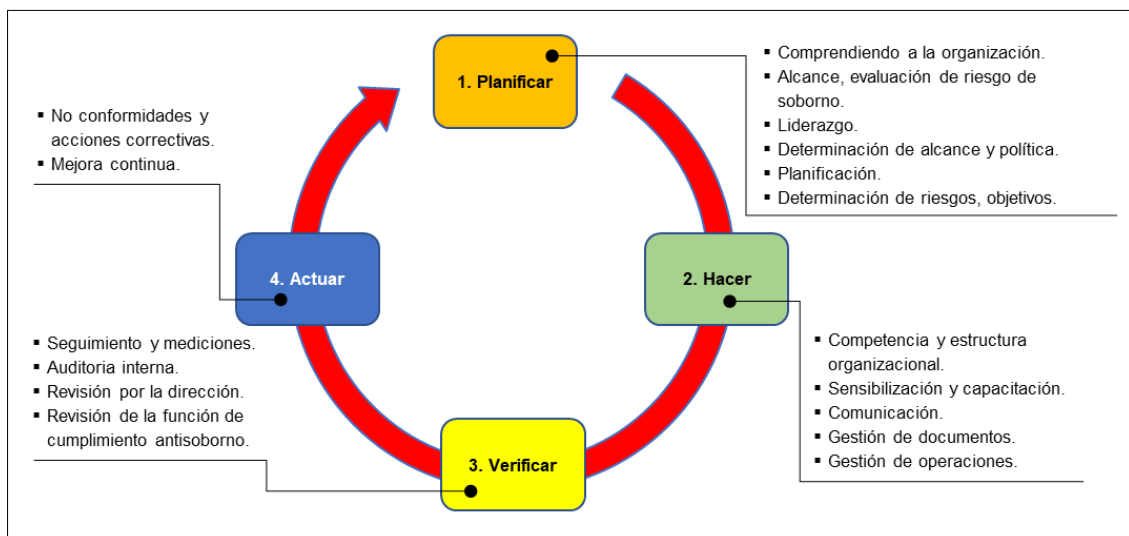
La NTP-ISO 37001 establece los requisitos de un sistema de gestión para combatir el soborno, y está diseñada para ayudar a una organización a establecer, implementar, mantener, revisar y mejorar un programa o sistema de gestión antisoborno, e incluye en su estructura una serie de medidas y controles que una organización debe de implementar, las cuales representan las buenas prácticas globales de antisoborno. En este contexto, la NTP-ISO 37001 se erige como una de las principales herramientas de estandarización de normas para evitar o mitigar los costos, riesgos y

daños de involucrarse en un soborno, puede ser utilizada globalmente y, aun cuando los requisitos que establece dicha norma son genéricos, se pretende que sean aplicables a todas las organizaciones o partes de una organización, independientemente del tipo, tamaño y naturaleza de la actividad, en los sectores público, privado o sin fines de lucro.

Para ello se utiliza el ciclo PHVA, Planificar, Hacer, Verificar y Actuar, o ciclo PDCA por sus siglas en inglés Plan, Do, Check, Act, conocido también como el ciclo de mejora continua o círculo de Deming. Esta metodología fue creada por Edwards Deming y considera cuatro pasos esenciales que se deben llevar a cabo en forma sistemática para lograr la mejora continua del proceso, aumentando la eficacia y eficiencia, disminuyendo las fallas, eliminando los riesgos, entre otros.

Con base en la metodología PDCA, la NTP-ISO 37001 tiene los requisitos y acciones que se describen en el gráfico 6.

Gráfico 6. Requisitos y acciones de la NTP-ISO 37001



Fuente: Inacal, 2017.
Elaboración: Propia, 2018.

8.1.2 Ministerio del Ambiente: Manual Integrado del Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001:2015 y el Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001:2016³¹

Documento que se erige como una herramienta orientada a la mejora continua de la gestión y aplicación del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) y del Sistema de Gestión Antisoborno (SGA) a través del diseño e implementación de un Sistema de Gestión Integrado (SGI) que responda a

³¹ Ministerio del Ambiente (Minam), 2018.

los requisitos de la ISO 9001:2015 o su equivalente en la Norma Técnica Peruana NTP ISO 9001:2015, así como a la ISO 37001:2016 o su equivalente NTP-ISO 37001. Las pautas que establece son aplicables a la Oficina General de Administración, a la Oficina General de Recursos Humanos y a la Oficina de Gestión Documental y Atención a la Ciudadanía del Ministerio del Ambiente; y, se circunscriben a procesos específicos como: i) Gestión Financiera; ii) Administración del Abastecimiento; iii) Gestión de Recursos Humanos; y, iv) Gestión Documental, Atención a la Ciudadanía y Comunicaciones; y, de manera complementaria a procesos estratégicos (planificación; gestión; seguimiento y evaluación; y, mejora continua del SGI) así como a procesos de soporte de la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (implementación, operación y mantenimiento de tecnologías de la información).

8.1.3 Basel Institute on Governance, con el apoyo de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Gestión de Riesgos para la prevención de la corrupción en el Perú. Documento de Trabajo 2³²

En el marco del Programa GFP Subnacional, Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada (2015-2019) de la Cooperación Suiza (SECO), se elaboró dicha herramienta que propone una metodología de gestión de riesgos para prevenir la corrupción en el sector público peruano, tomando en cuenta las recomendaciones de la OCDE e incorporando normas de estandarización internacional para la gestión de riesgos como la ISO 31000 e ISO/IEC 31010 y la NTP-ISO 37001 para la implementación de un sistema de gestión de riesgos de soborno. Su marco legal es la normativa del SCI establecida por la Contraloría General de la República, y propone un ciclo de gestión de riesgos para la prevención de la corrupción (GRPC) que consta de cuatro pasos para su ejecución anual: i) planeamiento; ii) implementación; iii) consolidación y monitoreo; y, iv) mejora; teniendo como paso previo el compromiso de la alta dirección de la institución (CGR 2016).

En el desarrollo del ciclo de GRPC, el planeamiento permite organizar las actividades de la institución para la adecuada implementación del ciclo de GRPC, que involucra cuatro acciones secuenciales que permiten obtener una matriz de riesgos con información sistematizada de los riesgos de cada proceso seleccionado de manera ordenada, desde su identificación hasta su seguimiento; la consolidación permite unificar las matrices de todos los procesos seleccionados y elaborar la matriz de riesgos de la institución para proceder al monitoreo del ciclo de GRPC, el cual involucra la verificación del grado de avance de los controles y de las actividades realizadas

³² Basel Institute on Governance y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017.

por los actores. Finalmente, la mejora implica una reunión luego de la consolidación de la matriz de riesgos de la institución, la cual se desarrolla entre la alta dirección y los actores con el objetivo de hacer un balance de la incorporación del ciclo de GRPC en la institución.

8.1.4 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Proyecto de Reglamento de la Ley N°30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional³³

Con Resolución Ministerial N°0061-2018-JUS, se dispuso la publicación en el portal institucional del Minjus del Proyecto de Reglamento de la Ley N°30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional³⁴, el cual tiene por objeto establecer los componentes, estándares y requisitos mínimos de los modelos de prevención que las personas jurídicas voluntariamente pueden implementar en su organización a fin de prevenir, identificar y mitigar los riesgos de la comisión de delitos como el cohecho (soborno), lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Parte de la premisa que el diseño e implementación de los modelos de prevención se elaboran sobre la base del resultado de la evaluación de su perfil de riesgo, el cual debe ser desarrollado cada vez que se produzcan cambios estructurales y de organización o ante la ocurrencia de alguna circunstancia endógena o exógena que amerite la realización de una nueva evaluación con la finalidad de realizar los ajustes que resulten necesarios para asumir e implementar controles y medidas de prevención, detección o corrección.

El proyecto de Reglamento prescribe como elementos mínimos de los modelos de prevención a: i) identificación, evaluación y mitigación de riesgos; ii) la designación de un encargado de prevención que ejerza su función con autonomía; iii) la implementación de procedimientos de denuncia; iv) la difusión y capacitación periódicas; y, v) la evaluación y monitoreo continuo.

8.1.5 PCM: Modelo de Integridad para entidades del sector público

Este documento forma parte del PNILCC 2018-2021 (PCM 2018a)³⁵ y ha sido planteado por la PCM para facilitar a las entidades públicas la implementación de una estructura de prevención de la corrupción, precisando que su desarrollo corresponde a estándares internacionales y buenas prácticas planteadas de la cooperación internacional con la finalidad de mejorar la organización de la administración pública para promover la integridad y luchar contra la corrupción,

³³ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), 2018.

³⁴ Al momento de la conclusión de la presente investigación, el documento continúa como proyecto.

³⁵ El documento se encuentra contenido en la tabla 11 de dicho Plan Nacional, y forma parte del acápite IV. Estrategias de Implementación.

mencionando específicamente a las recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública, High Level Principles on Organizing Against Corruption del G-20 Leaders Declaration, y la NTP-ISO 370001. El modelo está estructurado según los componentes y subcomponentes que se detallan en la tabla 4.

Tabla 4. Estructura del Modelo de Integridad del PNILCC 2018-2021

Componente	Subcomponente
1. Compromiso de la alta dirección	Acta de compromiso de conducción del control interno.
	Creación de una oficina de integridad y establecimiento de un modelo de integridad.
	Visibilización de la integridad como objetivo institucional de la entidad.
2. Gestión de riesgos	Identificación, evaluación y mitigación de procesos o actividades que generen riesgos frente a la corrupción y otras prácticas cuestionables.
	Mapa de riesgos y controles.
3. Políticas de integridad	Código de Ética.
	Política de Conflicto de Intereses.
	Política de regalos, cortesías, atenciones y otros.
	Política de Diligencia Debida según cada stakeholder.
	Política de Incentivos y Reconocimiento al Personal.
	Política de Contratación de Personal.
4. Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas	Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción Institucional.
	Transparencia activa.
	Transparencia pasiva.
5. Controles interno externo y auditoría.	Clasificación de información.
	Implementación del SCI.
	Control gubernamental (OCI).
6. Comunicación y capacitación	Control interno a cargo de las SOA.
	Inducción e integridad a personal entrante.
	Capacitación permanente en políticas de integridad.
	Comunicación de política de integridad a stakeholders.
7. Canal de denuncias	Evaluación del clima laboral.
	Evaluación del nivel de satisfacción de stakeholders.
	Implementación de canal de denuncias.
	Denuncias anónimas.
	Mecanismos de protección al denunciante.
	Mecanismos de detección de irregularidades.
8. Supervisión y monitoreo del modelo de integridad	Mecanismos de investigación.
	Marco normativo interno de infracciones y medidas disciplinarias.
	Órganos disciplinarios.
9. Encargado del modelo de integridad	Evaluación de efectividad de los componentes el modelo de integridad.
	Evaluación de la operatividad del área encargada de la aplicación del modelo de integridad (Oficina de Integridad Institucional).
9. Encargado del modelo de integridad	Creación e implementación de la Oficina de Integridad Institucional.
	Función de acompañamiento.

Fuente: PCM, 2018a.

Elaboración: Propia, 2018.

8.2 A nivel internacional

8.2.1 En Paraguay: Guía para la construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción (2017)³⁶

Documento adaptado al marco legal paraguayo sobre la materia vinculada a lo dispuesto por los Manuales de Concepto y de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay. Propone encarar la corrupción a través de un instrumento concreto como es el Mapa de Riesgos de Corrupción, el cual permita prever la existencia de episodios de corrupción en las agencias gubernamentales del Paraguay y calcular tanto su probabilidad de ocurrencia como el impacto que puedan ocasionar. Determina que la Gestión de Riesgos de Corrupción (GRC) en dicho país se materialice a través de un ciclo compuesto por diferentes etapas: i) política de administración de riesgo de corrupción; ii) construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción; iii) consulta y divulgación; y, iv) monitoreo y seguimiento.

La primera etapa propone que la alta dirección apueste públicamente y sostenidamente la GRC a través de la elaboración de un manual interno alineado con los distintos documentos que sintetizan la planificación estratégica de la agencia gubernamental adaptando las consignas de prevención de la corrupción; por su lado, la segunda etapa supone la acción más importante de la GRC e implica ejecutar una serie de pasos por parte de los líderes y sus equipos vinculados a cada proceso/objetivo institucional, con el objeto de fungir como un modificador/eliminador de numerosos riesgos de corrupción; ahora bien, la tercera etapa exige la ejecución de diversas acciones por parte de los responsables de las unidades de transparencia y anticorrupción de cada agencia gubernamental, como consultas a los actores internos y externos de la organización a lo largo de toda la construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción, así como la divulgación interna y externa del mismo; finalmente, la cuarta y última etapa prescribe un monitoreo trimestral por parte de los líderes y sus equipos vinculados a cada proceso/objetivo institucional durante los 18 meses en los que el Mapa de Riesgos de Corrupción se encuentre activo.

8.2.2 En Colombia: Guía para la Gestión de Riesgo de Corrupción (2015)³⁷

Guía elaborada en el marco de la metodología para la Gestión del Riesgo de Corrupción que supone la medición del impacto en la valoración del riesgo de corrupción a través del diligenciamiento de un formulario de 18 preguntas orientado a identificar la zona en que se encuentra un determinado riesgo, es decir, baja, moderada, alta o extrema, de manera tal que permita a la entidad evaluar los controles destinados a minimizar los riesgos de corrupción.

³⁶ Biderbost, 2017.

³⁷ Secretaría de Transparencia, 2015.

Propone una Metodología para la Gestión del Riesgo de Corrupción dividida en cinco capítulos: i) política de administración del riesgo de corrupción; ii) construcción del Mapa de Riesgo de Corrupción; iii) consulta y divulgación; iv) monitoreo y revisión; y, v) seguimiento.

El primer capítulo, al igual que en anteriores casos, hace referencia a la alta dirección como la encargada de determinar una política alineada con la planificación estratégica de la entidad con el fin de garantizar la eficacia de las acciones planteadas frente a los riesgos de corrupción identificados; el segundo capítulo abarca actividades como la identificación de los riesgos de corrupción, su valoración y la construcción de una matriz que los contenga, con el objeto de conocer las fuentes de los riesgos, sus causas y sus consecuencias, mide la probabilidad de su materialización y el impacto que esto causaría; en el tercer capítulo se busca la consolidación del Mapa de Riesgos de Corrupción e implica la consulta y divulgación del mismo en todas las etapas de su construcción tanto a los actores internos como externos de la entidad; en el cuarto capítulo prescribe que los líderes de los procesos en conjunto con sus equipos realicen el monitoreo y revisión periódicos del Mapa de Riesgos de Corrupción y (si es el caso) ajustarlo; finalmente, el quinto y último capítulo delega a la Oficina de Control Interno (o la que haga sus veces) el seguimiento al mapa, analizando en sus procesos de auditoría interna las causas y los riesgos de la corrupción, así como la efectividad de los controles incorporados en este documento.

9. Marco conceptual de la investigación

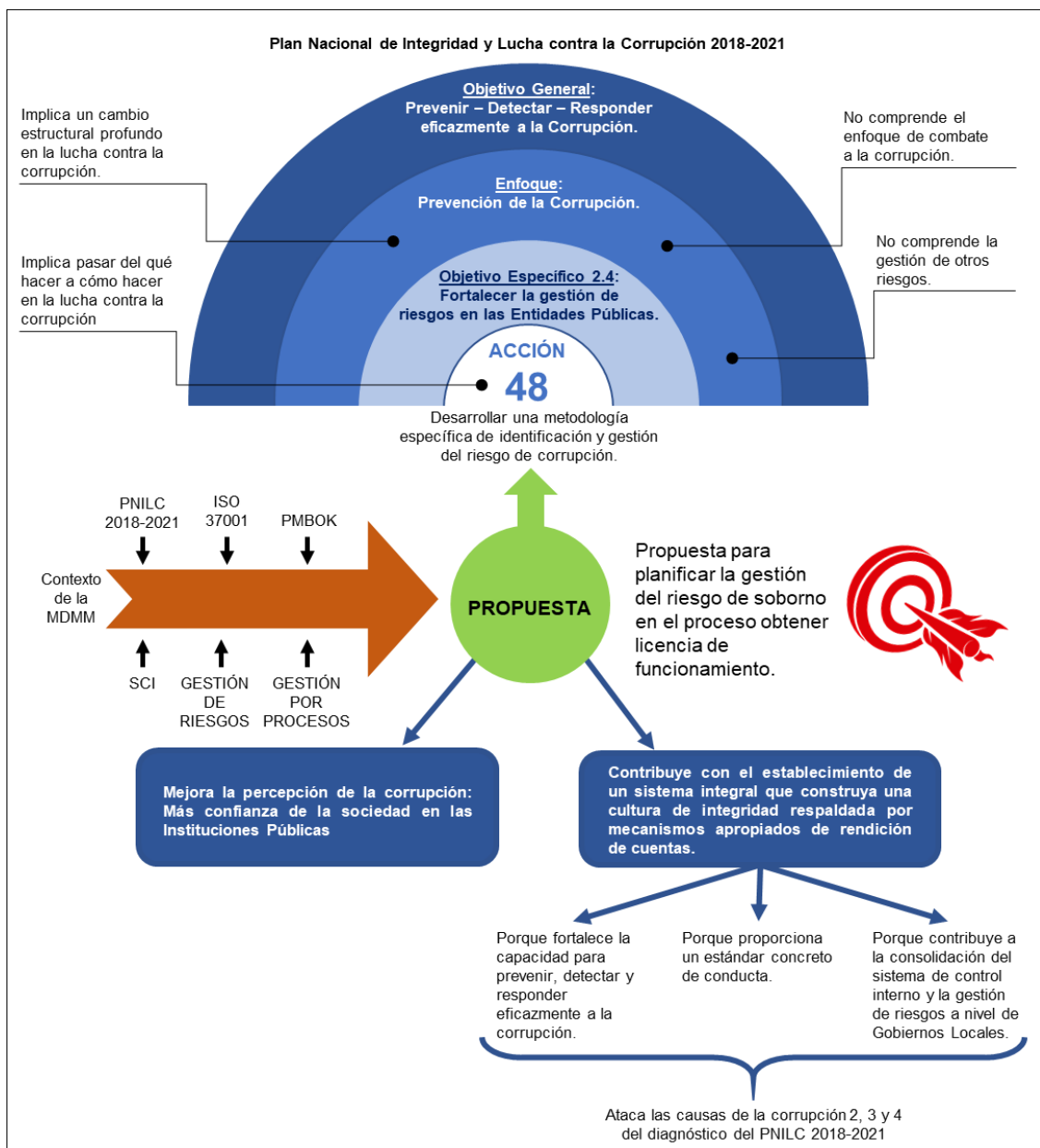
Con base en los conceptos y referencias normativas descritas en los numerales precedentes, con énfasis en la PNILCC, el SCI, y la NTP-ISO 37001, se ha identificado la oportunidad de proponer una respuesta orientada a contribuir con la gestión del riesgo de soborno, específicamente en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento a nivel de gobiernos locales con el propósito de lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en dicho proceso y, en consecuencia, menor riesgo de corrupción, así como el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y el mejoramiento de la buena y responsable gobernanza.

Es ampliamente conocido que tanto la gestión de riesgos como el control interno en la gran mayoría de entidades peruanas están siendo considerados como proyectos ad hoc, sin integración ni estrechamente relacionados, lo que estaría afectando el logro de los objetivos de la organización en la implementación de controles para gestionar sus riesgos. El gráfico 7 pone en contexto la investigación, destacando la interacción que se propone debe existir entre el control interno, la

NTP-ISO 37001, la gestión de riesgos, la gestión por procesos, y el PMBOK, este último considerado en la investigación por la metodología que plantea para abordar la gestión de riesgos.

El trabajo de investigación está enfocado en el objetivo específico 2.4 del PNILCC 2018-2021, «Fortalecer la gestión de riesgos en las entidades públicas», con enfoque en la Acción 48, respecto de la cual se propone una metodología para abordar el riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento en los gobiernos locales, con orientación a contribuir activamente en la prevención de corrupción, en una agenda de integridad y lucha contra la corrupción.

Gráfico 7. Marco conceptual del trabajo de investigación



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Capítulo IV. Marco metodológico

1. Tipo de investigación

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo-exploratorio, en el que se ha profundizado el conocimiento y la comprensión de los modelos o metodologías de gestión de riesgos de corrupción, particularmente las desarrolladas para los procesos de contratación pública y el SCI, frente a la ausencia de metodologías para abordar el riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, materia de la presente investigación.

En un enfoque cualitativo, al igual que en uno cuantitativo, la recolección de datos resulta fundamental como lo señala Hernández *et al.* (2010); con tal propósito, la recolección y análisis de datos se ha realizado mediante trabajo de campo, con el levantamiento del proceso de otorgar licencia de funcionamiento en interacción directa con los servidores públicos de la MDMM, la obtención de la opinión de expertos en temas de integridad y corrupción, así como la identificación, selección, y revisión de documentos vinculados al tema de investigación. En el anexo 7 se presenta el diseño metodológico con la fase, unidad de análisis, unidad de observación, y herramientas seleccionadas.

Cabe señalar que las variables cuantitativas de la investigación comprenden el análisis de la cantidad de licencias comerciales solicitadas y otorgadas por la MDMM en el período 2017-2018, así como la información estadística con relación a los niveles de corrupción en el Perú, lo que ha permitido conocer la percepción de los grupos de interés respecto al riesgo de soborno en el proceso objeto de estudio, así como la opinión de expertos sobre la aplicación de la NTP-ISO 37001 para la gestión del riesgo de soborno.

2. Definición del alcance de la investigación

En el marco de la Acción 48 del PNILCC 2018-2021 (PCM 2018a), se delimita el alcance de la presente investigación al desarrollo de una metodología específica para abordar la planificación de la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento en los gobiernos locales, teniendo en cuenta que el proceso de gestión de riesgo implica; además de la implementación de la metodología, consolidación y monitoreo, y mejora, las cuales no serán abordadas en esta investigación por cuanto se necesitaría de mayor tiempo para su desarrollo y su posterior validación en trabajo de campo mediante la aplicación de otras herramientas.

3. Método de investigación y técnicas de análisis de información

La presente investigación se desarrolló fundamentalmente sobre una base teórica, aplicada de forma crítica y reflexiva a un proceso clave a cargo de un gobierno local, la cual -confrontada dentro de un contexto específico- busca elaborar una propuesta que contribuya activamente a prevenir, detectar y responder a fraudes y planes de corrupción en una agenda de integridad y lucha contra la corrupción.

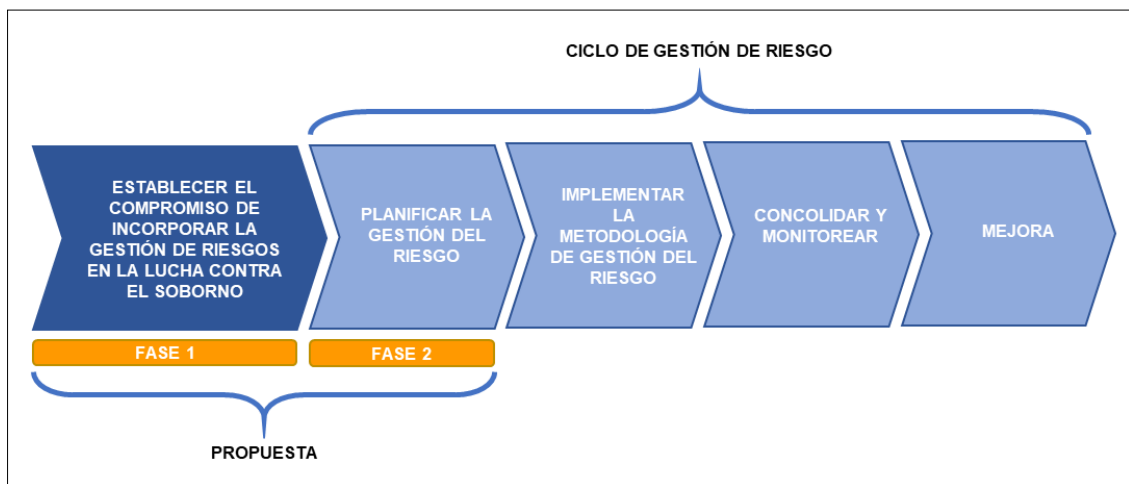
El trabajo de campo se desarrolló con la finalidad de conocer la opinión de grupos de interés en el proceso objeto de estudio, así se obtuvo la opinión de expertos en temas de integridad y corrupción y el apoyo de los funcionarios públicos de la MDMM para el levantamiento del proceso de otorgar licencia de funcionamiento.

Para la selección de los expertos se realizó un muestreo por conveniencia, aplicando criterios de selección establecidos por los investigadores del presente trabajo, entre estos, conocimientos en integridad, corrupción, gestión de riesgos, y grado de experiencia en investigaciones. El procedimiento aplicado ha sido de tipo directo utilizando la técnica de investigación de entrevistas en profundidad, mediante el desarrollo de preguntas de tipo abiertas. La relación de expertos, las preguntas realizadas, y los resultados obtenidos, se encuentran en los anexos 8, 9 y 10, respectivamente.

Capítulo V. Propuesta metodológica para planificar la gestión de los riesgos de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento

En el presente capítulo se plantea una propuesta metodológica específica para orientar a los gobiernos locales distritales, de manera práctica, en el establecimiento del compromiso de incorporar la gestión de riesgos para la prevención del soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, y en la planificación de dicha gestión, a fin de contribuir al fortalecimiento de la gestión de riesgos de corrupción al interior de cada entidad pública, el mismo que constituye uno de los objetivos específicos del PNILCC 2018-2021 (PCM 2018a). La MDMM es la entidad pública de referencia en la elaboración de la presente propuesta metodológica.

Gráfico 8. Alcance de la propuesta



Fuente: Elaboración propia, 2018.

La propuesta contiene ocho actividades agrupadas en dos fases, necesarias para prevenir el riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, las cuales se resumen en la tabla 5.

Tabla 5. Propuesta metodológica para planificar la gestión de los riesgos de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento

Fases	Actividades		
I. Establecer el compromiso	1	Establecer el compromiso de incorporar la gestión de riesgos en la prevención del riesgo de soborno en el proceso.	
	2	Conocer el contexto de la municipalidad en cuanto al proceso.	
	3	Aprobar la política de gestión del riesgo de soborno en el proceso y asignar funciones a la Secretaría General en materia de articulación, monitoreo y supervisión del cumplimiento de dicha política.	
	4	Sensibilizar y comunicar la política de gestión del riesgo de soborno en el proceso.	
II. Planificar la gestión del riesgo de soborno	5	Establecer cómo identificar los riesgos de soborno en el proceso.	Obtener una lista completa de riesgos de soborno en cada etapa del proceso y validarla.
	6	Establecer cómo analizar y priorizar los riesgos de soborno.	Analizar la probabilidad de ocurrencia de cada uno de los riesgos de soborno previamente identificados.
			Analizar el impacto de la concreción de cada uno de los riesgos de soborno previamente identificados.
			Obtener el nivel de cada uno de los riesgos de soborno previamente identificados y priorizar.
	7	Establecer cómo planificar la respuesta a los riesgos de soborno.	Definir acciones de respuesta de cada riesgo priorizado, responsables, actividades, plazo y medios de verificación; y, validarlas.
	8	Establecer cómo controlar los riesgos de soborno.	Dar seguimiento a la implementación de las acciones de respuesta y a su efectividad.
			Consolidar las actividades de gestión del riesgo de soborno y construir la Matriz de Riesgos.
			Monitorear la Matriz de Riesgos y elaborar informes semestrales de monitoreo respecto a la implementación de las acciones de respuesta, su efectividad, y la detección de riesgos nuevos, riesgos que cambian o que se tornan obsoletos.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Como se menciona anteriormente, la MDMM constituye la entidad pública de referencia que se ha seleccionado para el desarrollo de la propuesta. Dicha entidad es un gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y con facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración con sujeción al ordenamiento jurídico según lo establecido en la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades (Congreso de la República 2003).

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Local Concertado de dicha municipalidad³⁸, Magdalena del Mar es un distrito cuyas actividades económicas están centradas en el comercio al por mayor y menor, de las cuales el 56,53% corresponde a unidades empresariales, el 8,69% a servicios de alojamiento y comida; y el 34,78% a otras actividades económicas. De la información proporcionada por la Subgerencia de Comercialización y Anuncios de dicha entidad, entre los

³⁸ Aprobado por Ordenanza N°034-2016-MDMM, de fecha 21 de julio de 2016 (MDMM 2016).

años 2014 al 2017 se solicitaron 1.858 licencias de funcionamiento, habiendo sido aprobadas el 89,80%, de las cuales, el 78,69% estuvo sujeto a inspección técnica de seguridad de edificaciones (ITSE) con posterioridad al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

La Subgerencia de Comercialización, Anuncios y Desarrollo Económico, perteneciente a la Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras, es el órgano de línea encargado de recibir y evaluar las solicitudes de licencias de funcionamiento, cambio de nombre, denominación y/o razón social, cambio o ampliación de giro y cese de licencia de funcionamiento. Véase la estructura orgánica en el anexo 2, así como la descripción de los dos procesos de otorgamiento de licencia de funcionamiento en los anexos 3 y 4.

1. Fase I: Establecer el compromiso

El compromiso de incorporar la gestión de riesgos para la prevención de la corrupción «[...] es la primera acción que la institución debe realizar, [ello] implica asegurar la responsabilidad de toda la entidad para la ejecución del ciclo de la gestión de riesgos para la prevención de corrupción y garantizar la elaboración y la implementación de los productos principales [...] asimismo el compromiso promueve que las gerencias de la institución realicen el seguimiento y garantiza que se lleve a cabo el monitoreo semestralmente y una mejora continua al final del ciclo anual de gestión de riesgos» (Basel Institute on Governance y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2017:17). El establecimiento del compromiso en mención debe involucrar a toda la organización y partir de la voluntad política de la más alta dirección de la entidad; de esa manera, fortalecerá el sistema de integridad y la construcción de una cultura de integridad.

La NTP-ISO 37001 señala que «[...] cuando la organización cuente con un órgano de gobierno, dicho órgano debe demostrar su liderazgo y compromiso con respecto al sistema de gestión antisoborno, a través de:

- a) aprobar la política antisoborno de la organización;
- b) asegurar que la estrategia de la organización y la política antisoborno se encuentren alineadas;
- c) recibir y revisar, a intervalos planificados, la información sobre el contenido y funcionamiento del sistema de gestión antisoborno de la organización;
- d) requerir que los recursos adecuados y apropiados, necesarios para el funcionamiento eficaz del sistema de gestión antisoborno, sean asignados y distribuidos;

- e) ejercer una supervisión razonable sobre la implementación y eficacia del sistema de gestión antisoborno de la organización por parte de la alta dirección» (Inacal 2017:13-14).

Asimismo, la citada norma técnica establece que «[...] la alta dirección debe demostrar liderazgo y compromiso respecto al sistema de gestión antisoborno:

- a) asegurándose de que el sistema de gestión antisoborno, incluyendo las políticas y los objetivos, se establezca, se implemente, mantenga y revise, de modo que aborde adecuadamente, los riesgos de soborno de la organización; [...]
- b) desplegando los recursos suficientes y adecuados para el funcionamiento eficaz del sistema de gestión antisoborno;
- c) Comunicando interna y externamente lo relacionado a la política antisoborno; [...]
- k) fomentando el uso de los procedimientos para reportar la sospecha de soborno y el soborno real;
- l) asegurándose de que ningún miembro del personal sufrirá represalias, discriminación o medidas disciplinarias por reportes hechos de buena fe o sobre la base de una creencia razonable de violación o sospecha de violación a la política antisoborno de la organización, o por negarse a participar en el soborno, [...]
- m) reportando a intervalos planificados, al órgano de gobierno (si existe) sobre el contenido y el funcionamiento del sistema de gestión antisoborno y de las denuncias de soborno graves o sistemáticos» (Inacal 2017:14-5).

Debe tenerse en cuenta que la implementación del SCI, del cual la gestión de riesgos es un componente principal, ha previsto las siguientes acciones en su primera etapa: suscribir un acta de compromiso; conformar el Comité de Control Interno; y, sensibilizar y capacitar en control interno. En ese sentido, las actividades de la primera fase deben realizarse en coordinación con el Comité de Control Interno.

De acuerdo con Silva (2018:53), si bien es cierto que de un lado «[...] la labor de monitoreo y supervisión de la política anticorrupción debería concentrarse bajo la dirección del titular, también es cierto que dicha labor supone un conjunto de acciones de coordinación que por razones de tiempo y concentración de tareas estratégicas y operativas no pueden ser asumidas por dicho titular ni por la más alta autoridad administrativa de la entidad». Se debe considerar, de otro lado, «[...] que los buenos gerentes públicos que se encuentran en la primera línea de defensa de una entidad y que, como tal, están orientados a resultados, no pueden dedicarse a monitorear los mecanismos de prevención de riesgos de corrupción, pues deben concentrarse en los resultados y

el cumplimiento de metas de gobierno más importantes que les han asignado». Por ello, concluye la autora en mención que «[...] para prevenir la corrupción y proteger a los cuerpos directivos, es importante no solo que las entidades públicas adopten protocolos y procedimientos para definir claramente los roles y responsabilidades que le corresponde a cada actor interno, sino que las entidades cuenten con un responsable que asuma la tarea de articulación, monitoreo y supervisión de las estrategias de prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción», precisando que tal responsabilidad debe recaer en un profesional con alto nivel jerárquico y sólido empoderamiento, el cual, dependiendo de los riesgos existentes en la entidad, puede contar con una instancia orgánica que garantice la consecución de su mandato. Es por ello que en la propuesta se ha planteado que la Secretaría General asuma formalmente el rol de articulación, monitoreo y supervisión del cumplimiento del compromiso y la política de gestión de riesgos para la prevención del soborno.

De acuerdo con lo expuesto, en la propuesta se ha involucrado directamente al Concejo Municipal en calidad de órgano de gobierno, al alcalde y a la Secretaría General en calidad de alta dirección de un gobierno local y con diferentes roles, para el establecimiento y fortalecimiento de un compromiso real de gestión de riesgos para la lucha contra el soborno, reforzando el compromiso con acciones de sensibilización y comunicación interna y externa a cargo de la gerencia responsable del proceso de otorgar licencia de funcionamiento. A continuación, en la tabla 6, se presenta la propuesta con mayor detalle:

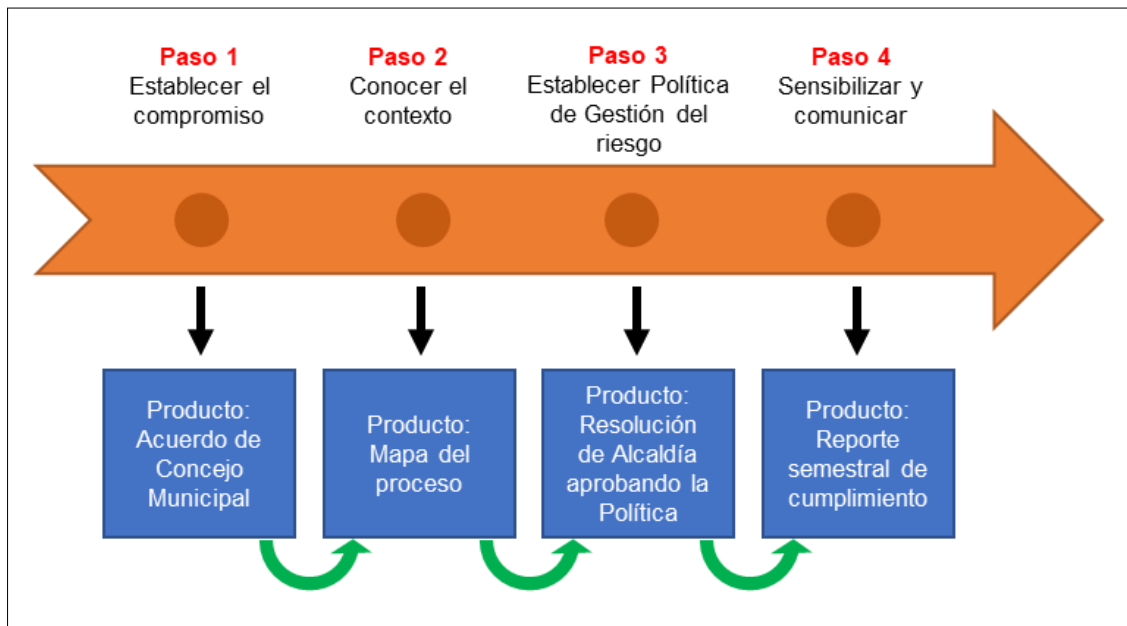
Tabla 6. Desarrollo de la Fase I. Actividades 1 a 4

Fase I. Establecer el compromiso. Actividades 1 a 4		
1	<p>Establecer el compromiso de incorporar la gestión de riesgos para la prevención del soborno en el proceso.</p> <p>El compromiso debe ser establecido mediante acuerdo del Concejo Municipal, con relación al proceso de otorgar licencia de funcionamiento.</p> <p>En el Acuerdo del Concejo se encargará al alcalde para que, en coordinación con el Comité de Control Interno de la entidad:</p> <p>Apruebe la Política de Gestión del Riesgo para la Prevención del Riesgo de Soborno en el Proceso de Otorgar Licencia de Funcionamiento, y</p> <p>Asigne funciones a la Secretaría General en materia de articulación, monitoreo y supervisión del cumplimiento del compromiso y la política.</p>	<p>Responsable: Alcalde.</p> <p>Producto: Compromiso establecido por Acuerdo del Concejo Municipal.</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Numeral 7.1.1, actividad 1 (CGR 2017). NTP-ISO 37001: Ítem 5, numeral 5.1.1 y 5.1.2 (Inacal 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:12).</p> <p>Ejemplo: Acuerdo del Concejo Municipal de la MDMM en el anexo 12.</p>
2	<p>Conocer el contexto de la municipalidad en cuanto al proceso.</p> <p>Implica conocer toda la información que permita entender la naturaleza, escala, y complejidad del proceso de otorgar licencia de funcionamiento y de las actividades relacionadas al mismo.</p>	<p>Responsable: Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras).</p> <p>Entradas: El producto de la actividad 1 e información del contexto.</p> <p>Productos: Mapa del proceso con todas las actividades y requisitos del proceso y otros procesos vinculados (claves y de soporte) Relación de partes interesadas³⁹ externos e internos, identificando a aquellos que puedan tener mayor exposición a los riesgos de soborno, en el otorgamiento de licencias de funcionamiento.</p> <p>Plazo: 1 mes.</p> <p>Ejemplo: Mapa de procesos de la MDMM que muestra los procesos de otorgar licencia de funcionamiento y otorgar certificado ITSE en el anexo 13.</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Numeral 7.1.2, actividad 4 y 5 (CGR 2017). NTP-ISO 37001: Ítem 4, numeral 4.1 y 4.2 (Inacal 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:15-16, 26-28). Consulta para definir mapas de riesgo (páginas 15 y 16) e identificación del riesgo de corrupción (páginas 26-28).</p>
3	<p>Aprobar la Política de Gestión del Riesgo para la Prevención del Riesgo de Soborno en el Proceso de Otorgar Licencia de Funcionamiento; y, asignar funciones a la Secretaría General en materia de articulación, monitoreo y supervisión del cumplimiento de la política.</p> <p>Esta política debe realizarse en coordinación con el Comité de Control Interno; y, contener:</p> <p>La definición de objetivos específicos y metas en un horizonte de tiempo determinado para prevenir el soborno en dicho proceso. La determinación de responsabilidades en la gestión de riesgos para la prevención del soborno en el proceso, especialmente de la gerencia responsable del proceso y de la Secretaría General. La asignación de recursos suficientes para la implementación de controles para prevenir el soborno en el proceso, así como para las acciones de sensibilización y comunicación. El nivel de tolerancia.</p>	<p>Responsable: Alcalde.</p> <p>Entradas: Los productos de las actividades 1 y 2. Información del contexto.</p> <p>Producto: Política de Gestión del Riesgo para la Prevención del Riesgo de Soborno en el Proceso de Otorgar Licencia de Funcionamiento, aprobada por Resolución de Alcaldía.</p> <p>Plazo: 1 mes.</p> <p>Ejemplo: Resolución de Alcaldía que aprueba la Política de Gestión del Riesgo para la Prevención del Riesgo de Soborno en el Proceso de Otorgar Licencia de Funcionamiento en la MDMM en anexo 14.</p> <p>Referencia normativa: NTP-ISO 37001: Ítem 5, numeral 5.1.1, literal a) (Inacal 2017).</p>
4	<p>Sensibilizar y comunicar la política de gestión del riesgo de soborno en el proceso.</p> <p>Ello implica difundir la política en mención para prevenir dicha forma de corrupción, tanto al interior de la entidad como a los interesados externos, utilizando medios de comunicación escrita, incluso instando a dichos interesados a orientar en el mismo sentido sus políticas institucionales.</p>	<p>Responsable: Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras).</p> <p>Entradas: Los productos de las actividades 1, 2 y 3 e información del contexto.</p> <p>Salidas: Reporte semestral de sensibilización y comunicación de la política.</p> <p>Plazo: 1 mes.</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Numeral 7.1.1, actividad 3, numeral 7.3 y 7.4.1(CGR 2017). NTP-ISO 37001: Ítem 5, numeral 5.1.2 (Inacal 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción. (Biderbost, 2017:16). Divulgación interna y externa.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

³⁹ La NTP-ISO 37001 define parte interesada como la «[...] persona u organización que puede afectar, verse afectada o percibirse como afectada por una decisión o actividad» (Inacal, 2017).

Gráfico 9. Fase I



Fuente: Elaboración propia, 2018.

2. Fase II: Planificar la gestión del riesgo de soborno

De acuerdo con la Guía del PMBOK (PMI 2013:309), el proceso de planificar la gestión de los riesgos es el «[...] proceso de definir cómo realizar las actividades de gestión de riesgos en un proyecto», siendo dichas actividades, las siguientes: i) identificación de los riesgos; ii) análisis de riesgos; iii) planificación de la respuesta a los riesgos; y, iv) controlar los riesgos. Esta última comprende la implementación de los planes de respuesta, el seguimiento a los riesgos identificados, el monitoreo de riesgos residuales, la identificación de nuevos riesgos y la evaluación de la efectividad del proceso de gestión de riesgos. Se trata de cuatro acciones secuenciales en el cual cada una de ellas permite obtener un producto, necesario para el inicio de la siguiente acción, que se sistematiza y consolida en un instrumento denominado matriz de riesgos.

La NTP-ISO 37001 señala que «[...] la organización debe realizar en forma regular evaluaciones del riesgo de soborno, las cuales deben:

- a) identificar el riesgo de soborno que la organización podrá anticipar razonablemente teniendo en cuenta los factores enumerados en 4.1^[40];

⁴⁰ Estos factores son los siguientes «[...] a) el tamaño, la estructura y la delegación de autoridad con poder de decisión de la organización; b) los lugares y sectores en los que opera la organización o anticipa operar; c) la naturaleza, escala y complejidad de las actividades y operaciones de la organización; d) el modelo de negocio de la organización; e) las entidades sobre las que la organización tiene el control y entidades que ejercen control sobre la organización; f) los

- b) analizar, evaluar y priorizar los riesgos de soborno identificados;
- c) evaluar la idoneidad y eficacia de los controles existentes en la organización para mitigar los riesgos de soborno evaluados» (Inacal 2017:12).

Así mismo, la referida norma técnica, señala que «[...] la organización debe establecer criterios para evaluar su nivel de riesgo de soborno, que debe tener en cuenta las políticas y objetivos de la organización» (Inacal 2017:13), y que «[...] la evaluación del riesgo debe ser revisada:

- a) De forma regular de modo que los cambios y la nueva información puedan ser adecuadamente evaluados basados en el tiempo y frecuencia definidos;
- b) En el caso de un cambio significativo en la estructura o las actividades de la organización» (Inacal 2017:13).

Debe precisarse que la metodología de riesgos que plantea la Contraloría General de República tiene carácter referencial, al señalar expresamente que la entidad podrá utilizar la metodología de riesgos más acorde a su organización y a la naturaleza de sus funciones (CGR 2017:49).

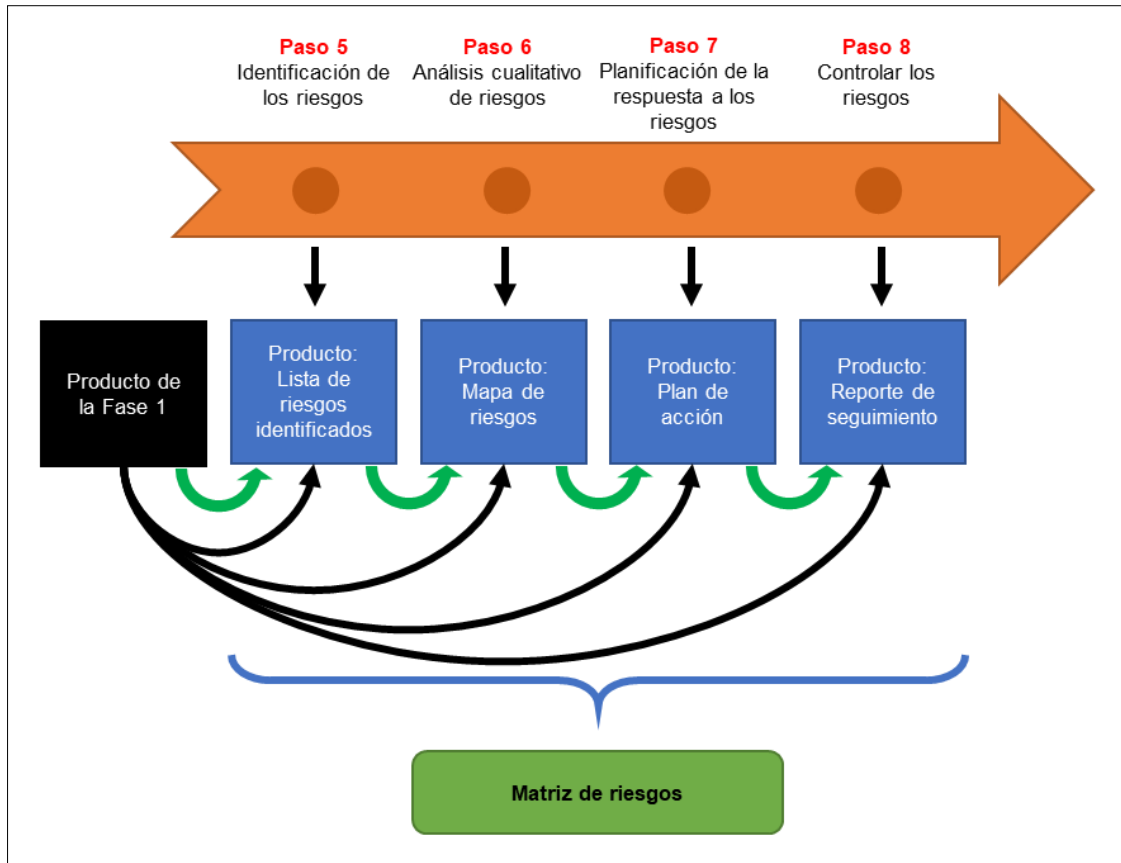
En la metodología de la gestión de riesgos propuesta será la gerencia responsable del proceso de otorgar licencia de funcionamiento la encargada de su implementación, correspondiendo a la Secretaría General la articulación, monitoreo y supervisión del cumplimiento del compromiso y la política de gestión de riesgos. Respecto a las herramientas y técnicas a emplearse, el más utilizado es el taller participativo.

Los talleres participativos permiten obtener información -de forma consensuada- sobre los procesos y riesgos potenciales que enfrenta la institución en el proceso en cuestión, que los miembros de la organización conocen de primera mano. El éxito del taller participativo no solo depende de la adecuada identificación de los participantes sino también de su sensibilización con el tema, de una adecuada facilitación organizada en base a preguntas guía, y de la información del contexto obtenida previamente mediante la revisión de la literatura, talleres e incluso entrevistas con expertos en el tema. En la propuesta se han recogido y adaptado las preguntas guía planteadas en el estudio Gestión de Riesgos para la Prevención de la Corrupción en el Perú (Basel Institute on Governance y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2017:27).

socios de negocio de la organización; g) la naturaleza y el alcance de las interacciones con los funcionarios públicos; h) los deberes y obligaciones legales, reglamentarias, contractuales y profesionales aplicables».

En atención a lo expuesto, en la segunda fase se han agrupado las cuatro actividades señaladas anteriormente por su relación directa con la planificación de las actividades de la gestión de riesgos de soborno. En las tablas 7, 8, 9 y 10, se precisan dichas actividades con mayor detalle.

Gráfico 10. Fase II



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 7. Desarrollo de la Fase II. Actividad 5

Actividad 5. Establecer cómo identificar los riesgos de soborno en el proceso	
<p>Obtener una lista completa de riesgos de soborno en cada etapa del proceso y validarla. Esta actividad se realiza con la ayuda de herramientas de recolección de información, especialmente talleres participativos, en base a las siguientes preguntas guía:</p> <p>En el proceso en mención, ¿dónde se generan mayores riesgos de corrupción?;</p> <p>¿En qué casos un funcionario podría tener más incentivos que otros para considerar solicitar o recibir un cobro inapropiado?; y</p> <p>Si un empleado quisiera obtener beneficio propio, ¿cuáles serían las maneras que buscaría para conseguirlo?</p> <p>A fin de no confundir el riesgo de soborno con otros tipos de riesgo, como el riesgo de gestión; con ayuda de talleres participativos; debe validarse la lista preliminar en base a las siguientes preguntas guía:</p> <p>¿El riesgo identificado tiene como objetivo obtener un beneficio personal?;</p> <p>¿El riesgo identificado involucra el uso del poder público?; y</p> <p>¿El riesgo identificado involucra desviarse de los objetivos públicos?</p>	<p>Responsable: Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras).</p> <p>Entradas: Los productos de las actividades 1, 2 y 3.</p> <p>Salida: Lista de riesgos.</p> <p>Plazo: 1 mes.</p> <p>Ejemplo: Véase la identificación de riesgos contenidas en el anexo 15 (Matriz de Riesgos de Corrupción del Proceso de Otorgar Licencia de Funcionamiento en la MDMM).</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Numeral 7.1.2, actividad 5 (CGR, 2017). NTP-ISO 37001: Ítem 4, numeral 4.5.1, literal a) (Inacal, 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:14-15,29). Construcción de mapas de riesgo de corrupción (páginas 14 y 15) y Construcción del riesgo de corrupción (página 29).</p>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 8. Desarrollo de la Fase II. Actividad 6

Actividad 6. Establecer cómo analizar y priorizar los riesgos de soborno													
<p>a</p> <p>Analizar la probabilidad de ocurrencia de cada uno de los riesgos de soborno previamente identificados.</p> <p>Para ello, se estima la frecuencia con la cual podría materializarse el riesgo, considerando el contexto interno y externo de la municipalidad, con la ayuda de talleres participativos; en base a la siguiente pregunta guía:</p> <p>¿Qué tan probable es que se materialice este riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, baja, moderada o alta?;</p> <p>Asimismo, puede considerarse los criterios de categorización y valor siguientes:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Descripción</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Baja</td> <td>Evento que se espera ocurra muy poco o excepcionalmente</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Moderada</td> <td>Evento que se espera ocurra con cierta frecuencia.</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Alta</td> <td>Evento que se espera ocurra en la mayoría de los casos</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Descripción	Valor	Baja	Evento que se espera ocurra muy poco o excepcionalmente	1	Moderada	Evento que se espera ocurra con cierta frecuencia.	5	Alta	Evento que se espera ocurra en la mayoría de los casos	10	<p>Responsable: Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras).</p> <p>Entradas: Productos de la Fase I. La Lista de riesgos de la actividad 5.</p> <p>Salida: Tabla de clasificación de la probabilidad de ocurrencia del riesgo.</p> <p>Plazo: 1 mes.</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Numeral 7.1.3, actividad 6 (CGR, 2017). NTP-ISO 37001: Ítem 4, numeral 4.5.1, literal b) (Inacal, 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:14-15). Construcción de mapas de riesgo de corrupción (páginas 14 y 15).</p>
Categoría	Descripción	Valor											
Baja	Evento que se espera ocurra muy poco o excepcionalmente	1											
Moderada	Evento que se espera ocurra con cierta frecuencia.	5											
Alta	Evento que se espera ocurra en la mayoría de los casos	10											
<p>b</p> <p>Analizar el impacto de la concreción de cada uno de los riesgos de soborno previamente identificados.</p> <p>Para ello, debe tenerse en cuenta las consecuencias, como pérdida de confianza en la institución y los efectos sobre la comunidad cuando se obtenga indebidamente una licencia de funcionamiento; considerando el contexto interno y externo de la municipalidad, con la ayuda de talleres participativos; en base a la siguiente pregunta guía:</p> <p>¿Cuál considera usted que es el impacto de este riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento sobre el cumplimiento de los objetivos de la municipalidad, baja, moderada o alta?;</p> <p>Asimismo, puede considerarse los criterios de categorización y valor siguientes:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Descripción</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Baja</td> <td>Impacto escaso en la municipalidad</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Moderada</td> <td>Impacto parcial en la municipalidad</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Alta</td> <td>Impacto negativo en la municipalidad</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Descripción	Valor	Baja	Impacto escaso en la municipalidad	1	Moderada	Impacto parcial en la municipalidad	5	Alta	Impacto negativo en la municipalidad	10	<p>Responsable: Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras).</p> <p>Entradas: Productos de la Fase I. Producto de la actividad 5.</p> <p>Salida: Tabla de clasificación del impacto del riesgo.</p> <p>Plazo: 1 mes.</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Numeral 7.1.2, actividad 5 (CGR, 2017). NTP-ISO 37001: Ítem 4.5 (Inacal, 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:25,29-30). Pasos para construir mapas de riesgo de corrupción (página 25) y Construcción del riesgo de corrupción (páginas 29 y 30).</p>
Categoría	Descripción	Valor											
Baja	Impacto escaso en la municipalidad	1											
Moderada	Impacto parcial en la municipalidad	5											
Alta	Impacto negativo en la municipalidad	10											
<p>c</p> <p>Obtener el nivel de cada uno de los riesgos de soborno previamente identificados y priorizar.</p> <p>Se obtiene multiplicando el valor asociado a la probabilidad por el valor asociado al impacto:</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> $\text{Nivel de riesgo} = \text{Probabilidad} \times \text{Impacto}$ </div> <p>Los riesgos más altos son aquellos que obtuvieron mayor grado de probabilidad e impacto, siendo éstos los aptos para su respuesta o tratamiento. Sin embargo, acciones o medidas de tratamiento del riesgo puede comprender también a riesgos de nivel moderado e incluso bajo.</p> <p>Los resultados también pueden presentarse gráficamente a través del desarrollo de un mapa de riesgos, el cual permite visualizar de manera sencilla los riesgos identificados y sus niveles de riesgo correspondientes.</p>	<p>Responsable: Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras).</p> <p>Entradas: Productos de la Fase I, Producto de las actividades 5a) y 5b)</p> <p>Salidas: Tabla de clasificación del nivel de riesgo. Mapa de riesgos de soborno.</p> <p>Plazo: 1 mes.</p> <p>Ejemplos: Véase la clasificación del nivel de los riesgos identificados, contenida en el anexo 15 (Matriz de Riesgos de Corrupción del Proceso de Otorgar Licencia de Funcionamiento en la MDMM).</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Anexo 13 Metodología del riesgo, numeral 2 análisis del riesgo (CGR, 2017). NTP-ISO 37001: Anexo A.4.1 (Inacal, 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:32-37). Valoración del riesgo de corrupción (páginas 32-37).</p>												

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 9. Desarrollo de la Fase II. Actividad 7

Actividad 7. Establecer cómo planificar la respuesta a los riesgos de soborno	
<p>Definir acciones de respuesta de cada riesgo priorizado, responsables, actividades, plazo y medios de verificación y validarlas</p> <p>Las acciones de respuesta también son denominadas controles o medidas de tratamiento, y tienen por objeto mitigar los riesgos priorizados. Adicionalmente, en esta actividad se definen al responsable o propietario de cada riesgo, las actividades para su mitigación, plazos y medios de verificación.</p> <p>Para ello, se tiene en cuenta la política de gestión de riesgos de soborno de la municipalidad, las consecuencias negativas que podrían ocurrir de no realizar acciones concretas de respuesta al riesgo, así como, las siguientes preguntas guía:</p> <p>¿Qué acción o medida es apropiada para el riesgo identificado?;</p> <p>¿Quién debería ser el responsable de implementar esa acción o medida?; y,</p> <p>¿Cuál es el plazo de implementación de la acción o medida?</p> <p>Dependiendo de la política de gestión de riesgos de soborno de la municipalidad, la definición de acciones o medidas de tratamiento del riesgo puede comprender sólo los riesgos de nivel alto o incluso los riesgos de nivel moderado y bajo.</p> <p>Las acciones de respuesta, responsables, actividades, plazo y medios de verificación obtenidos deben ser validados mediante entrevistas al gerente responsable del proceso de otorgar licencia de funcionamiento y a la Secretaría General de la municipalidad.</p> <p>Esta validación permite una implementación de controles más realista, respecto a los recursos y plazos estimados, alineada a la política de gestión de riesgos de soborno, y garantiza el cumplimiento del plan de repuesta, también conocida como plan de acción o como plan de tratamiento de los riesgos.</p>	<p>Responsable: Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras).</p> <p>Entradas: Productos de la Fase I. Productos de la actividad 6.</p> <p>Producto: Plan de Respuesta a los Riesgos (Plan de Acción o Plan de Tratamiento a los Riesgos).</p> <p>Plazo: 1 mes.</p> <p>Ejemplo: Véase el plan de respuesta a los riesgos de soborno identificados, contenido en el anexo 15 (Matriz de Riesgos de Corrupción del Proceso de Otorgar Licencia de Funcionamiento en la MDMM).</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Anexo 13 Metodología del riesgo, numeral 3 respuesta al riesgo (CGR, 2017). NTP-ISO 37001: Ítem 6, numeral 6.1 (Inacal, 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:39). Clase de controles (páginas 39).</p>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 10. Desarrollo de la Fase II. Actividad 8

Actividad 8: Establecer cómo controlar los riesgos de soborno																
<p>a Dar seguimiento a la implementación de las acciones de respuesta y a su efectividad.</p> <p>El seguimiento comprende:</p> <p>Verificar el grado de implementación de las acciones de respuesta y Evaluar la efectividad de las acciones implementadas,</p> <p>Para el seguimiento puede elaborarse un cronograma de todas las medidas o controles cuya implementación se ha previsto en el Plan de respuesta a los riesgos de soborno, en base a las actividades y plazos ahí señalados.</p> <p>El seguimiento se realiza a través de reuniones periódicas, por ejemplo, cada tres meses, entre el Secretario General en calidad de autoridad encargada del monitoreo con el Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras) a cargo de la implementación de las medidas o controles, debiendo reunirse la información que evidencie su implementación y la efectividad de aquellas que fueron implementadas.</p> <p>En la verificación del grado de implementación de las acciones de respuesta, se tendrá en cuenta los siguientes criterios:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Supuestos</th> <th style="text-align: center;">Criterio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Si no se ha implementado la acción de respuesta.</td> <td rowspan="2">Mantener el nivel de riesgo y disponer medidas correctivas.</td> </tr> <tr> <td>Si se ha implementado parcialmente la acción de respuesta.</td> </tr> <tr> <td>Si se ha implementado la acción de respuesta.</td> <td>Se evalúa la efectividad de la acción implementada.</td> </tr> </tbody> </table> <p>La evaluación de la acción implementada se realiza observando si el riesgo persiste luego de implementados los controles, apreciando si este ha reducido la probabilidad de ocurrencia del riesgo o si se ha reducido el impacto negativo en caso ocurra el riesgo, teniendo en cuenta los siguientes criterios:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Supuestos</th> <th style="text-align: center;">Criterios</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Si no existe cambios en la probabilidad e impacto del riesgo.</td> <td>Mantener el nivel de riesgo y proponer una acción de respuesta más adecuada.</td> </tr> <tr> <td>Si se ha reducido sólo uno: la probabilidad o el impacto.</td> <td>Reducir un nivel de riesgo. Por ejemplo, de nivel alto a nivel medio o de nivel medio a nivel bajo.</td> </tr> <tr> <td>Si se ha reducido ambos: la probabilidad y el impacto.</td> <td>Reducir dos niveles de riesgo. Por ejemplo, de nivel alto a nivel bajo.</td> </tr> </tbody> </table>	Supuestos	Criterio	Si no se ha implementado la acción de respuesta.	Mantener el nivel de riesgo y disponer medidas correctivas.	Si se ha implementado parcialmente la acción de respuesta.	Si se ha implementado la acción de respuesta.	Se evalúa la efectividad de la acción implementada.	Supuestos	Criterios	Si no existe cambios en la probabilidad e impacto del riesgo.	Mantener el nivel de riesgo y proponer una acción de respuesta más adecuada.	Si se ha reducido sólo uno: la probabilidad o el impacto.	Reducir un nivel de riesgo. Por ejemplo, de nivel alto a nivel medio o de nivel medio a nivel bajo.	Si se ha reducido ambos: la probabilidad y el impacto.	Reducir dos niveles de riesgo. Por ejemplo, de nivel alto a nivel bajo.	<p>Responsable: Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras).</p> <p>Entrada: Producto de la actividad 7.</p> <p>Productos: Cronograma de actividades de la implementación de los controles Reporte trimestral de seguimiento.</p> <p>Ejemplo: Véase el reporte de seguimiento contenido en la columna “controlar riesgo” de la matriz de riesgos de corrupción del proceso de otorgar licencia de funcionamiento en la MDMM (anexo 15).</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Numeral 7.5, etapa 5, Reportes de evaluación y mejora continua (CGR, 2017). NTP-ISO 37001: Ítem 6, numeral 6.1 (Inacal, 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:37-40). Evaluación del riesgo de corrupción (páginas 37-40).</p>
Supuestos	Criterio															
Si no se ha implementado la acción de respuesta.	Mantener el nivel de riesgo y disponer medidas correctivas.															
Si se ha implementado parcialmente la acción de respuesta.																
Si se ha implementado la acción de respuesta.	Se evalúa la efectividad de la acción implementada.															
Supuestos	Criterios															
Si no existe cambios en la probabilidad e impacto del riesgo.	Mantener el nivel de riesgo y proponer una acción de respuesta más adecuada.															
Si se ha reducido sólo uno: la probabilidad o el impacto.	Reducir un nivel de riesgo. Por ejemplo, de nivel alto a nivel medio o de nivel medio a nivel bajo.															
Si se ha reducido ambos: la probabilidad y el impacto.	Reducir dos niveles de riesgo. Por ejemplo, de nivel alto a nivel bajo.															

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 10. Desarrollo de la Fase II. Actividad 8 (continúa de la página anterior)

Actividad 8: Establecer cómo controlar los riesgos de soborno		
b	<p>Consolidar las actividades de gestión del riesgo de soborno y construir la Matriz de Riesgos.</p> <p>La Matriz de Riesgos contiene un resumen de todos los riesgos priorizados con sus respectivas acciones de respuesta, responsables y plazos, y resultados de los reportes de seguimiento. Constituye la herramienta para proceder al monitoreo.</p>	<p>Responsable: Gerente responsable del proceso (Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras).</p> <p>Entrada: Productos de la actividad 8 a).</p> <p>Producto: Matriz de Riesgos de Soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento</p> <p>Ejemplo: Matriz de Riesgos de Soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento de la MDMM en anexo 15.</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Numeral 7.3.1, etapa 5, Reportes de evaluación y mejora continua (CGR, 2017). NTP-ISO 37001: Anexo A.17 Información documentada (Inacal, 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:25). Mapa de riesgos de corrupción (página 25).</p>
c	<p>Monitorear la matriz de riesgos y elaborar informes semestrales de monitoreo respecto a la implementación de las acciones de respuesta, su efectividad, y la detección de riesgos nuevos, riesgos que cambian o que se tornan obsoletos.</p> <p>El monitoreo está a cargo de la Secretaría General y emite informes semestrales de monitoreo al alcalde y al Concejo Municipal.</p>	<p>Responsable: Secretaría General.</p> <p>Entradas: Productos de la actividad 8 b).</p> <p>Producto: Informe semestral de monitoreo.</p> <p>Ejemplo: Informe de Monitoreo del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento de la MDMM en anexo 16.</p> <p>Referencias: Guía para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado de la Contraloría General de la República: Numeral 7.3.1, etapa 5, Reportes de evaluación y mejora continua; Anexo 14 estructura de informe de diagnóstico (CGR, 2017). NTP-ISO 37001: Anexo A.17 Información Documentada (Inacal, 2017). Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (Biderbost, 2017:25). Mapa de riesgos de corrupción (página 25).</p>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- La corrupción es un fenómeno que se presenta en todos los niveles de gobierno y tiene impacto en el bienestar de las personas, las actividades empresariales, la legitimidad de los gobiernos, el sistema democrático, así como en sus instituciones; se considera como el principal problema que afecta el país. A nivel de gobiernos locales se ha develado una serie de prácticas corruptas en las que destacan los gobiernos locales de San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo y la Victoria, con alcaldes denunciados, procesados o con condena firme. El soborno o coima es la forma más común y extendida de corrupción.
- El Perú cuenta con un sólido marco normativo en sistema de control interno como mecanismo para promover la integridad en la administración pública; sin embargo, no ha presentado avances significativos en su implementación por las entidades de los tres niveles de gobierno, situación que resulta más crítica a nivel de los gobiernos subnacionales.
- El otorgamiento de licencias de funcionamiento se centra en actividades de comercio de bienes y servicios, construcción, industria, entre otros, constituyéndose en uno de los procesos clave de los gobiernos locales con riesgo de prácticas cuestionables durante la interacción directa entre el funcionario o servidor público y la persona natural o jurídica que solicita el servicio, lo que -además- propicia condiciones de pago –soborno- para agilizar la tramitación de documentos o la obtención de resultados favorables en una inspección.
- De la revisión a la información y documentación que constituye fuente para la elaboración del marco teórico del trabajo de investigación, así como de las entrevistas a los expertos en materia de lucha contra la corrupción realizadas por los autores, se puede afirmar que no existe una metodología específica para la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento en los gobiernos locales.
- El análisis de las herramientas metodológicas nacionales e internacionales que se consideran más relevantes, permite afirmar que la mejor ruta de acción de cara a la lucha contra la corrupción es abordar el problema desde un enfoque preventivo basado en la gestión del riesgo por procesos, con el objeto de implementar controles para prevenir eficazmente toda forma de corrupción.
- A partir de la revisión y análisis de fuentes teóricas, como la Guía del PMBOK, los marcos conceptuales del control interno y la gestión de riesgos de la Contraloría General de la República; la Guía de Gestión de Riesgos para la prevención de la corrupción en el Perú del Basel Institute on Governance con el apoyo de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de

la PUCP; la Norma Técnica Peruana ISO 37001:2017 Sistema de Gestión Antisoborno; entre otros, se propone la herramienta metodológica expuesta en el presente trabajo de investigación como un aporte a la generación de una cultura de integridad, orientada a fortalecer la capacidad para prevenir eficazmente la corrupción y en específico, el soborno, aportando un estándar concreto de conducta, promoviendo la implementación y consolidación del control interno, la gestión por procesos y la gestión de riesgos en los gobiernos locales.

- Como resultado de la formulación de la propuesta se puede afirmar que toda metodología orientada a gestionar los riesgos de corrupción, en cualquiera de sus formas, requiere necesariamente del compromiso previo por parte de las autoridades con el objetivo de asegurar la responsabilidad de toda la entidad para su correcta ejecución.
- Mediante la herramienta metodológica propuesta se busca minimizar la posibilidad de que ocurra el soborno, y por tanto, mejorar la percepción de la ciudadanía sobre la predisposición de los funcionarios de los gobiernos locales a no recibir o requerir sobornos en los trámites y servicios públicos que administran, reduciendo así el impacto negativo que genera en la afectación de los derechos humanos, en el desvío de los recursos para el desarrollo y, en la desconfianza en las instituciones.
- Finalmente, se puede señalar que la lucha contra la corrupción no es una mera cuestión de diagnosticar problemas y aplicar soluciones, pues siempre existirán intereses poderosos que se verán directamente afectados por las políticas anticorrupción. No obstante, resulta necesario adoptar medidas que contribuyan a la prevención del riesgo de corrupción, concretamente el soborno para el caso de la presente investigación, que propone una metodología específica para planificar la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, con instrumentos que faciliten la operatividad de la propuesta.

2. Recomendaciones

- Aplicar la herramienta metodológica que se propone para planificar la gestión de riesgos de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, con el fin de prevenir dicha forma de corrupción durante la interacción directa entre el funcionario o servidor público y la persona natural o jurídica que solicita el servicio, así como en la generación de condiciones de pago –soborno- para agilizar la tramitación de documentos o la obtención de resultados favorables en una inspección.
- Si bien la herramienta metodológica ha sido elaborada a partir de la información y documentación obtenida de la MDMM, la propuesta puede ser aplicada a todos los gobiernos

locales que administran el proceso clave otorgar licencia de funcionamiento, adaptando los instrumentos que complementan la metodología, según las particularidades de cada entidad.

- Se sugiere desarrollar -mediante nuevas investigaciones- las etapas del ciclo de gestión del riesgo que no forman parte del alcance de la presente investigación, esto es la implementación de la metodología de la gestión del riesgo, la consolidación y monitoreo, y la mejora.
- Teniendo como base el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se sugiere continuar desarrollando herramientas metodológicas que aborden las diversas formas de corrupción, particularmente a nivel de los gobiernos subnacionales, en orientación a la primera línea de acción sobre la cual se desarrolló el referido Plan.

Bibliografía

Acuerdo Nacional. (2002). “Acta de Suscripción del AN – 22 de julio de 2002”. En: *acuerdonacional.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 04/11/2017. Disponible en: <<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/acta-de-suscripcion-del-an-22-de-julio-del-2002/>>.

Basel Institute on Governance y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2017). *Gestión de riesgos para la prevención de corrupción en el Perú. Documento de Trabajo 2*. Lima: Cooperación Suiza – SECO.

Biderbost, P. (2017). *Guía para la Construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción*. Paraguay: Biderbost, Boscan & Rochin, S.L.

Cámara de Comercio de Lima (CCL). (2014). “Barreras que frenan el desarrollo empresarial”. En: *Revista de la Cámara de Comercio de Lima*. Lima, año 2, núm. 638.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Lima: Ceplan. [En línea]. Fecha de consulta: 22/08/2018. Disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/>.

Congreso de la República. (2002). “Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”. En: *leyes.congreso.gob.pe*. [En línea]. 23 de julio de 2002. Fecha de consulta: 25/05/2018. Disponible en: <<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27785.pdf>>.

Congreso de la República. (2003). “Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades”. En: *congreso.gob.pe*. [En línea]. 27 de mayo de 2003. Fecha de consulta: 23/03/2018. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA05258100005DBE7A/\\$FILE/1_2.Compendio-normativo-OT.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA05258100005DBE7A/$FILE/1_2.Compendio-normativo-OT.pdf)>.

Congreso de la República. (2007). “Ley N°28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 05 de febrero de 2007. Fecha de consulta: 23/07/2018. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-marco-de-licencia-de-funcionamiento-ley-n-28976-23603-2/>>.

Congreso de la República. (2016). “Ley N°28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado”. En: *pcm.gob.pe*. [PDF]. 20 de enero de 2017. Fecha de consulta: 25/05/2018. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Ley_N_28716.pdf>.

Contraloría General de la República (CGR). (2006). “Resolución de Contraloría N°320-2006-CG, Aprueban Normas de Control Interno”. En: *doc.contraloria.gob.pe*. [PDF]. 03 de noviembre de 2006. Fecha de consulta: 22/06/2018. Disponible en: <http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_320_2006_CG.pdf>.

Contraloría General de la República (CGR). (2016). “Resolución de Contraloría N°149-2016-CG, Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. 14 de mayo de 2016. Fecha de consulta: 25/05/2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/sis_control_interno/normativa/RCG149_2016_Directiva_Control_Interno.pdf>.

Contraloría General de la República (CGR). (2017). “Resolución de Contraloría N°004-2017-CG, Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado”. En: *epdoc2.elperuano.pe*. [En línea]. 20 de enero de 2017. Fecha de consulta: 25/05/2018. Disponible en: <<http://epdoc2.elperuano.pe/EpPo/DescargaIN.asp?Referencias=MTQ3NjIyMF8xMjAxNzAxMjA=>>>.

Del Castillo, A. (2001). “El soborno: un marco conceptual para su análisis”. En: *Gestión y Política Pública*. México, vol. X, núm. 2, segundo semestre.

Hernández, R.; Fernández, C., y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. Quinta edición. México D.F.: McGraw Hill.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2013) “Una solución simple a la corrupción municipal”. En: *imco.org.mx*. [En línea]. 08 de abril de 2013. Fecha de consulta: 29/08/2018. Disponible en: <https://imco.org.mx/articulo_es/una_solucion_simple_a_la_corrupcion_municipal/>.

Instituto Nacional de Calidad (Inacal). (2017). “Resolución Directoral N°012-2017-INACAL/DN, Aprueban Norma Técnica Peruana NTP-ISO 37001:2017 Sistemas de gestión antisoborno. Requisitos con orientación para su uso”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 04 de abril de 2017. Fecha de consulta: 02/12/2017. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-norma-tecnica-peruana-denominada-sistemas-de-gestio-resolucion-directoral-no-012-2017-inacaldn-1504559-1>>.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). *Perú: Percepción ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. Setiembre 2017 – Febrero 2018. Informe técnico N°02 Abril 2018*. Lima: INEI. [PDF]. 02 de abril de 2018. Fecha de consulta:

12/06/2018. Disponible en: <<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-abril-2018.pdf>>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). (2018). “Resolución Ministerial N°0061-2018-JUS, Disponen publicación del proyecto de Reglamento de la Ley N°30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional”. En: *minjus.gob.pe*. [PDF]. 27 de febrero de 2018. Fecha de consulta: 20/05/2018. Disponible en: <<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/02/RM-N%C2%B0061-2018-JUS1.pdf>>.

Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE). (2004). “Decreto Supremo N°075-2004-RE, Ratifican la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. En: *keneamazon.net*. [PDF]. 20 de octubre de 2004. Fecha de consulta: 04/11/2017. Disponible en: <<http://www.keneamazon.net/Documents/Publications/Policy-Analysis/II.-Anexos/Anexo-V.3-Resoluciones-Legislativas/2004/RL-28357.pdf>>.

Ministerio del Ambiente (Minam). (2018). “Resolución de Secretaría General N°046-2018-MINAM, Aprueban el Manual Integrado para el Sistema de Gestión de la Calidad – ISO 9001:2015 y el Sistema de Gestión Antisoborno – ISO 37001:2016 (cuarta revisión)”. En: *minam.gob.pe*. [PDF]. 20 de junio de 2018. Fecha de consulta: 23/07/2018. Disponible en: <<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/046-2018-RSG..pdf>>.

Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar (MDMM). (2012). “Ordenanza N°523-MDMM, Aprueban Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y el Clasificador de Cargos de la Municipalidad”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 13 de diciembre de 2012. Fecha de consulta: 12/06/2018. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-de-organizacion-y-funciones-rof-cuadr-ordenanza-n-523-mdmm-877257-1/>>.

Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar (MDMM). (2016). “Ordenanza N°034-2016-MDMM, Plan de Desarrollo Local Concertado del Distrito de Magdalena del Mar 2017-2021”. En: *munimagdalena.gob.pe*. [En línea]. 26 de julio de 2016. Fecha de consulta: 12/06/2018. Disponible en: <<http://www.munimagdalena.gob.pe/index.php/pdc/6189-pdc26072016/file>>.

Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Austria: Naciones Unidas, Centro Internacional de Viena.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (1996). “Convención Interamericana contra la Corrupción”. Suscrita en Caracas, Venezuela. En: *www.oas.org*. [PDF]. 29 de marzo de 1996. Fecha de consulta: 22/08/2018. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017a). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. Resultados y Recomendaciones*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: OECD Publishing. [En línea]. Fecha de consulta: 02/12/2017. Disponible en: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/peru-estudio-integridad-folleto.pdf>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017b). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: OECD Publishing. [En línea]. Fecha de consulta: 02/12/2017. Disponible en: <<https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>>.

Presidencia de la República. (1997). “Decreto Supremo N°012-97-RE, Ratifican la Convención Interamericana contra la Corrupción”. En: *cdn01.pucp.education*. [PDF]. 31 de marzo de 1997. Fecha de consulta: 04/11/2017. Disponible en: <http://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2017/06/28205214/normainter001_01.pdf>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2013). “Decreto Supremo N°004-2013-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”. En: *sgp.pcm.gob.pe*. [PDF]. 09 de enero de 2003. Fecha de consulta: 23/03/2018. Disponible en: <<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2015). “Lineamientos para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el marco del D.S. N°004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021”. En: *sgp.pcm.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 12/06/2018. Disponible en: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Lineamientos_GxP.pdf>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2017a). “Decreto Supremo N°092-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 14 de septiembre de 2017. Fecha de consulta: 23/03/2018. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-integrid-decreto-supremo-n-092-2017-pcm-1565307-1>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2017b). “Decreto Supremo N°046-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N°28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los Formatos de Declaración Jurada”. En: *busquedas.elperuano.pe*.

[En línea]. 20 de abril de 2017. Fecha de consulta: 10/02/2018. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-texto-unico-ordenado-de-la-le-decreto-supremo-n-046-2017-pcm-1510910-1/>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018a). “Decreto Supremo N°044-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 26 de abril de 2018. Fecha de consulta: 28/04/2018. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-de-integridad-y-decreto-supremo-n-044-2018-pcm-1641357-2>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018b). “Resolución Ministerial N°227-2018-PCM, Se dispone la pre publicación del proyecto de ‘Directiva para la complementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública’”. En: *gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 18/06/2018. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/196479-227-2018-pcm>>.

Project Management Institute (PMI). (2013). *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK)*. Quinta edición. Pensilvania: Project Management Institute, Inc.

Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Segunda edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Salazar, E. (2015). *Delitos cometidos por funcionarios públicos: abuso de autoridad, concusión, peculado, corrupción de funcionarios*. Lima: Editorial San Marcos EIRL.

Secretaría de Transparencia. (2015). *Guía para la Gestión de Riesgo de Corrupción*. Colombia: Observatorio de Transparencia y Anticorrupción.

Silva, S. (2017). *Estudio sobre el Compliance desde la perspectiva del Sector Público*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú.

The Institute of Internal Auditors (IIA). (2013). *Declaración de Posición: Las Tres Líneas de Defensa para una efectiva Gestión de Riesgos de Control*. USA: IIA. Enero de 2013. [PDF]. Fecha de consulta: 01/10/2018. Disponible en: <<https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control%20Spanish.pdf>>.

Vega, E.; Rojas, J.; Elías, L., y Solórzano, X. (2018). *El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. y Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Anexos

Anexo 1. Principales normas que complementan y refuerzan la PNILCC

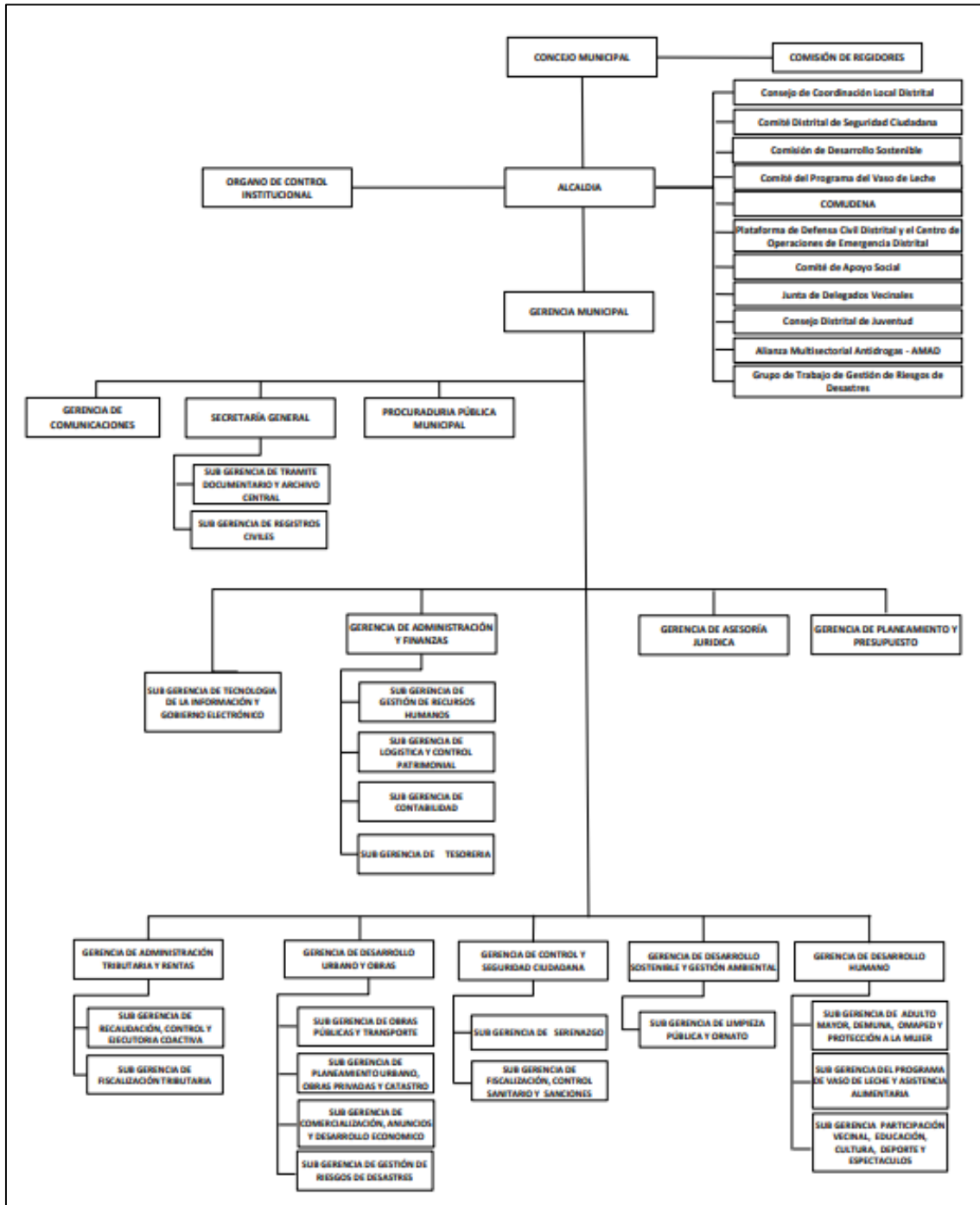
- Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁴¹.
- Ley N°26702, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N°27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos.
- Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Ley N°27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.
- Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley N°27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.
- Ley N°28716, Ley del Control Interno de las Entidades del Estado.
- Ley N°29973, Ley de Protección de Datos Personales.
- Ley N°29976, Ley que eleva a rango de Ley la norma de creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.
- Ley N°30057, Ley del Servicio Civil.
- Ley N°30650, Ley que declara la imprescriptibilidad de los delitos contra la Administración Pública o contra el Patrimonio del Estado.
- Ley N°30076, Ley que modifica el artículo 2 del Código Penal con la finalidad de introducir la figura de “decomiso del valor” que permite decomisar el valor equivalente al de las ganancias del delito.
- Ley N°30077, Ley contra el crimen organizado (2013).
- Ley N°30111, Ley que establece la pena de multa para los servidores civiles que cometan actos de corrupción.
- Decreto Supremo N°004-2013-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013).
- Ley N°30214, Ley que incorpora el artículo 201-A del Código Procesal Penal, mediante el cual se establece la naturaleza de los informes de la Contraloría General de la República (2014).
- Decreto Supremo N°004-2014-JUS, Decreto Supremo que aprueba el reglamento para implementar aspectos de la identidad del agente encubierto, y garantizar su protección en el marco de la técnica especial de investigación (2014).
- Ley N°30304, Ley que modifica el artículo 57 del Código Penal y prohíbe la suspensión de la pena por los delitos de peculado y colusión (2015).
- Ley N°30353, Ley que establece el registro de deudores de reparaciones civiles (2015).
- Ley N°30424, Ley que establece la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de Cohecho Activo Transnacional.
- Resolución Ministerial N°0174-2016-JUS, Resolución Ministerial que aprueba el Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Prevención y Represión de los Delitos de Corrupción de Funcionarios (2016).
- Decreto Legislativo N°1243, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorporar la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la Administración Pública y crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados (2016).
- Decreto Legislativo N°1265, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Abogados Sancionados por mala práctica profesional (2016).
- Decreto Legislativo N°1279, Decreto Legislativo que establece el deber de registrar los vínculos de parentesco y otras vinculaciones derivadas de las inscripciones que lleva a cabo

⁴¹ Véase el Texto Único Ordenado de esta Ley, aprobado por Decreto Supremo N°006-2017-JUS

el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil orientado a contribuir en la efectividad de la lucha contra la corrupción (2016).

- Decreto Legislativo N°1291, Decreto Legislativo que aprueba herramientas para la lucha contra la corrupción en el Sector Interior (2016).
- Decreto Legislativo N°1295, Decreto Legislativo que modifica el artículo 242 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y establece disposiciones para garantizar la integridad en la Administración Pública. (2016).
- Decreto Legislativo N°1307, Decreto Legislativo que modifica el Código Procesal Penal para dotar de medidas de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada (2016).
- Decreto Legislativo N°1327, Decreto Legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe (2016).
- Decreto Legislativo N°1352, Decreto Legislativo que amplía la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas considerándose además del delito de Cohecho Activo Transnacional, el cohecho activo genérico, el cohecho activo específico y delitos vinculados al lavado de activos, a la minería ilegal y al crimen organizado (2016).
- Decreto Legislativo N°1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y acceso a la información pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses (2016).
- Norma Técnica Peruana NTP 37001. Sistemas de Gestión Antisoborno. Requisitos con orientación para su uso.
- Decreto Supremo N°092-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2017).
- Decreto Supremo N°044-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2018).

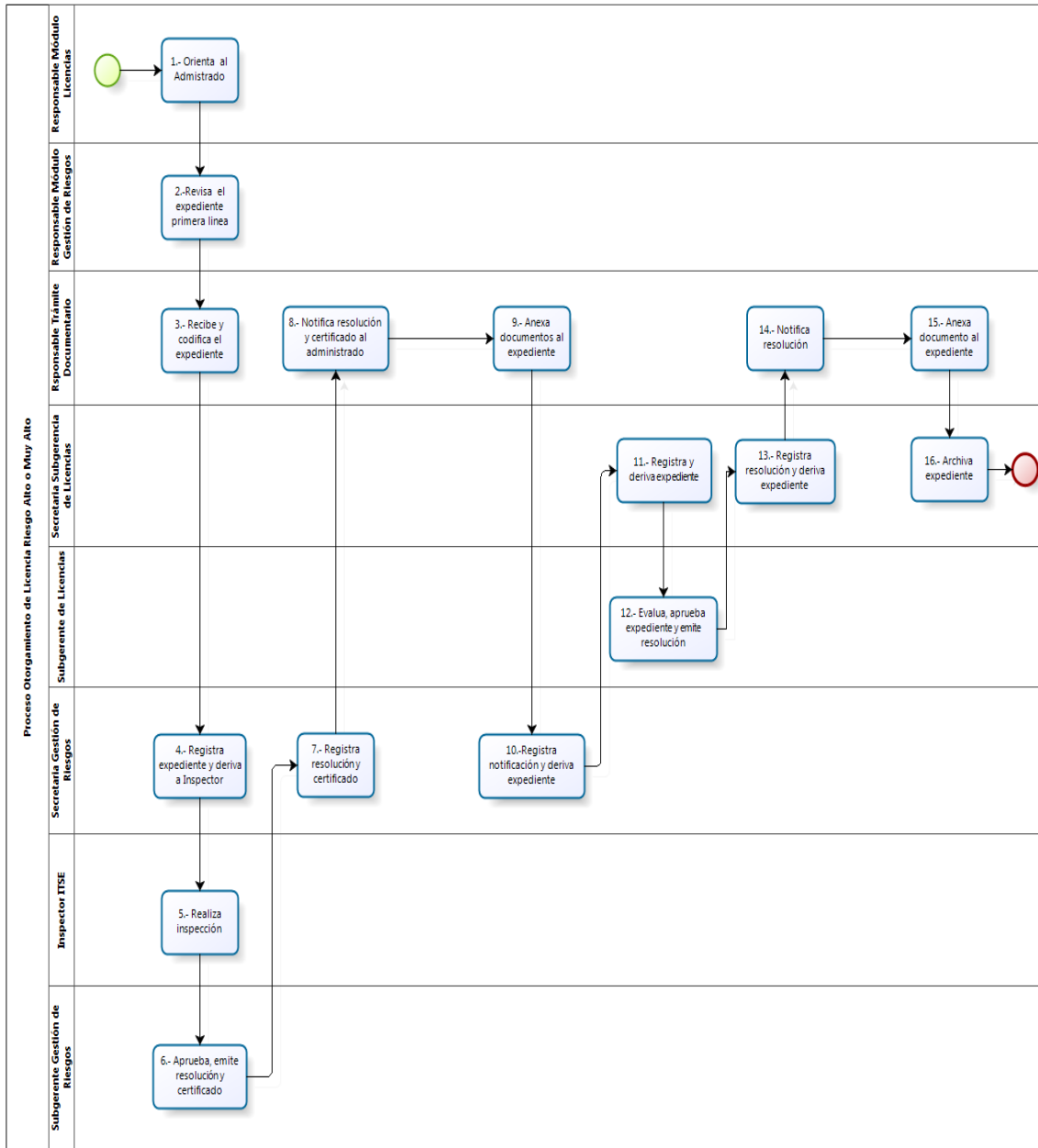
Anexo 2. Estructura orgánica de la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar



Fuente: Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar (MDMM), 2012⁴².

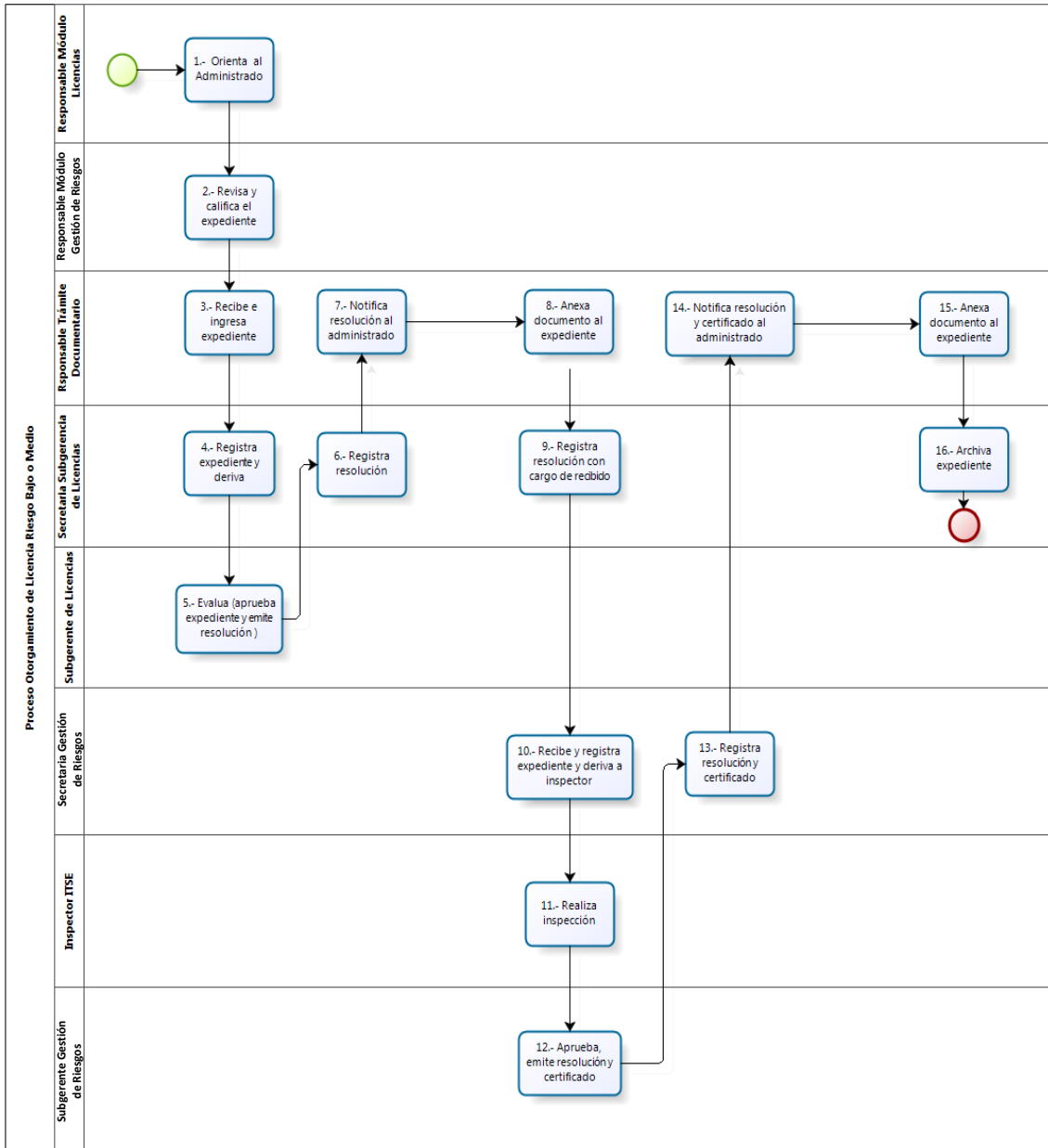
⁴² Aprobado por Ordenanza N°523-MDMM-2012 (MDMM 2012), modificado por Ordenanza N°012-2014-MDMM, Ordenanza N°011-2016-MDMM, Ordenanza N°015-2016-MDMM, Ordenanza N°017-2017-MDMM, Ordenanza N°031-2017-MDMM y Ordenanza N°015-2018-MDMM.

Anexo 3. Diagrama de flujo del proceso de otorgar licencia: riesgo alto o muy alto



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 4. Diagrama de flujo del proceso de otorgar licencia: riesgo bajo o medio



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 5. Actividades del proceso de otorgar licencia: riesgo alto o muy alto

Actividad	1. Orienta al administrado	2. Revisa el expediente primera línea	3. Recibe y codifica el expediente	4. Registra expediente y deriva a Inspector	5. Realiza inspección	6. Aprueba, emite resolución y Certificado	7. Registra resolución y Certificado	8. Notifica resolución y Certificado al administrado	9. Anexa documentos al expediente	10. Registra notificación y deriva expediente	11. Registra y deriva expediente	12. Evalúa, aprueba expediente y emite resolución	13. Registra resolución y deriva expediente	14. Notifica resolución	15. Anexa documento al expediente	16. Archiva expediente
RESPONSABLES	Revisa ubicación del comercio	Revisa ubicación del comercio y giro	Recibe documentación entregada por administrado	Recibe el expediente	Recibe el expediente	Recibe el expediente	Recibe expediente	Recibe expediente	Recibe cargo de entrega	Recibe el expediente	Recibe el expediente	Recibe el expediente	Recibe expediente	Recibe expediente	Recibe el cargo de entrega al administrado	Recibe expediente
	Revisa el índice de uso	Revisa zonificación para orientar el riesgo	Verifica que cuente con pago por derecho de trámite	Ingresa número de expediente en base de datos	Revisa el giro	Revisa expediente con todos los actuados	Registra resolución y certificado en el sistema	Registra resolución y certificado en el sistema	Anexa el cargo al expediente	Registra el cargo de notificación de resolución y certificado ITSE al administrado	Registra en el sistema	Revisa el expediente con todos los actuados	Registra número de resolución de licencia	Revisa expediente	Anexa cargo al expediente	Registra resolución y certificado con el cargo de entrega al administrado
	Revisa el plano de zonificación	Determina riesgo mediante matriz de riesgo	Folia el expediente	Revisa si la edificación es clasificada con riesgo alto o muy alto	Revisa la zonificación	Emite resolución y certificado ITSE	Deriva a trámite documentario	Deriva a trámite documentario	Deriva el expediente a Gestión de Riesgos	Deriva el expediente a Licencias Comerciales	Deriva al Subgerente de Gestión de Riesgos	Verifica cumplimiento de requisitos	Registra número de certificado de licencia	Notifica resolución y Certificado de Licencia al administrado	Deriva expediente a Licencias Comerciales	Archiva expediente
	Valida compatibilidad de giro / ubicación	Categoriza el tipo de licencia: alto o muy alto	Ingresa el expediente en el sistema	En caso de riesgo alto deriva a grupo conformado por 2 Inspectores especializados y en caso de riesgo muy alto deriva a grupo conformado por 3 Inspectores especializados	Revisa los requisitos presentados por el administrado	Deriva a secretaria						Aprueba el expediente	Deriva a Trámite Documentario			
	Entrega requisitos según el giro	Entrega requisitos según el tipo de licencia	Deriva a la Subgerencia de Gestión de Riesgos		Ejecuta la diligencia ITSE							Emite resolución de licencia				
	Entrega formularios	Entrega formulario			Entrega al administrado el Informe ITSE favorable o el acta de diligencia							Emite certificado de licencia				
					Emite Informe ITSE adjuntando panel fotográfico							Firma resolución y certificado de licencia				
					Deriva expediente con informe al Subgerente de Gestión de Riesgos							Entrega expediente a secretaria				

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 6. Actividades del proceso de otorgar licencia: riesgo bajo o medio

Actividad	1. Orienta al administrado	2. Revisa y califica el expediente	3. Recibe e ingresa el expediente	4. Registra expediente y deriva	5. Evalúa, aprueba expediente y emite resolución	6. Registra resolución	7. Notifica resolución al administrado	8. Anexa documento al expediente	9. Registra resolución con cargo de recibido	10. Recibe y registra expediente y deriva a inspector ITSE	11. Realiza inspección	12. Aprueba, emite resolución y Certificado	13. Registra resolución y certificado	14. Notifica resolución y certificado al administrado	15. Anexa documento al expediente	16. Archiva expediente		
RESPONSABLES	Módulo de Licencias	Pregunta ubicación donde se realizará el comercio	Revisa ubicación del comercio y giro	Recibe documentación ingresada por administrado	Recibe el expediente	Recibe el expediente	Recibe expediente	Recibe el cargo de notificación al administrado	Recibe el expediente	Recibe el expediente	Recibe el expediente	Recibe el expediente	Recibe expediente	Recibe expediente	Recibe el cargo de entrega al administrado	Recibe expediente		
		Revisa el índice de uso	Revisa zonificación para orientar el riesgo	Verifica que cuente con pago por derecho de trámite	Ingresar número de expediente en base de datos	Revisa el giro	Registra número de resolución de licencia	Revisa expediente	Anexa el cargo al expediente	Registra expediente en su base de datos	Programa visita de ITSE según fecha notificada al administrado	Revisa el informe ITSE	Registra resolución y certificado ITSE	Revisa expediente	Anexa cargo al expediente	Registra resolución y certificado ITSE con el cargo de entrega al administrado		
		Revisa el plano de zonificación	Determina riesgo mediante matriz de riesgo	Folia el expediente	Entrega el expediente al Subgerente de Licencias para su evaluación	Revisa la zonificación	Registra número de certificado de licencia	Notifica resolución y certificado de licencia al administrado y la fecha de diligencia del ITSE	Deriva el expediente a Licencias Comerciales	Prepara memorándum para derivar expediente a Gestión de Riesgos	Revisa las inspecciones programadas pendientes por inspectores básicos	Revisa el expediente con todos sus actuados	Deriva a Trámite Documentario	Notifica resolución y certificado ITSE al administrado	Deriva expediente a Licencias Comerciales	Archiva expediente		
		Valida compatibilidad de giro / ubicación	Categoriza el tipo de licencia: bajo o medio	Ingresar el expediente en el sistema	Revisa los requisitos presentados por el administrado	Deriva a Trámite Documentario	Deriva el expediente mediante memorándum a la secretaria de Gestión de Riesgos	Determina qué inspector será responsable de ITSE	Emite informe de ITSE adjuntando panel fotográfico	Deriva el expediente al inspector ITSE	Deriva expediente con informe al Subgerente de Gestión de Riesgos	Emite resolución y certificado ITSE	Deriva a la secretaria de Gestión de Riesgos					
		Entrega requisitos según el giro	Entrega requisitos según el tipo de licencia	Deriva a Licencias Comerciales	Emite resolución de licencia													
		Entrega formulario	Entrega formulario		Emite certificado de licencia													
				Firma resolución y certificado de licencia														
				Entrega expediente a secretaria de Subgerencia de Licencias														

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 7. Diseño metodológico

Fase	Unidad de análisis	Unidad de observación	Herramientas
Revisión y análisis de información	Integridad y lucha contra la corrupción en la modalidad de soborno.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marco referencial internacional y nacional ▪ Información Estadística 	--
	Conveniencia de la aplicación de la NTP-ISO 37001.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de Control Interno ▪ Política y Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción ▪ NTP-ISO 37001 	--
	Plan de Gestión de Riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Buenas prácticas en Gestión de Riesgos 	--
	Proceso otorgar licencia de funcionamiento de la MDMM.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marco referencial del proceso de otorgar licencia de funcionamiento ▪ Flujo del proceso de otorgar licencia de funcionamiento en la MDMM 	--
Trabajo de campo	Opinión de expertos sobre la conveniencia de la aplicación de la NTP-ISO 37001.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas a los expertos seleccionados mediante muestreo por conveniencia 	Entrevistas
	Levantar flujo del proceso de otorgar licencia de funcionamiento en la MDMM.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flujo del proceso de otorgar licencia de funcionamiento en la MDMM validado por los funcionarios involucrados en dicho proceso 	Modelador de procesos (Bizagi u otro)

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 8. Relación de expertos entrevistados

Nombres y apellidos	Formación académica	Cargos o funciones desempeñadas
Susana Silva Hasembank	Licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Magíster en Derecho Aplicado al Desarrollo (LLM; Law in Development) por la Universidad de Warwick de Inglaterra.	Especialista en gobernabilidad, integridad pública y lucha contra la corrupción. Se ha desempeñado como inspectora general del Ministerio de Interior, coordinadora general de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Defensora Adjunta para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo y vicepresidenta del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), consultora para la Cooperación Alemana (GIZ), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Catedrática en programas académicos de la Universidad del Pacífico y la PUCP. Actualmente es secretaria de Integridad de la Secretaría de Integridad Pública de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.
Mariana Llona Rosa	Socióloga de la PUCP, Magíster en Políticas Públicas y Gestión Pública de la PUCP, especialista en gestión pública, políticas públicas y modernización del Estado.	Se ha desempeñado como secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y funcionaria de alto nivel en el Ministerio del Interior, la Contraloría General de la República, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), Y ESSALUD. Consultora y docente en temas de gestión pública, con amplia experiencia en gerencia pública, diseño e implementación de políticas públicas, programas y proyectos, así como temas vinculados a la modernización del Estado, transparencia, control interno y simplificación administrativa. Actualmente es directora de la Oficina de Planeamiento y Modernización del Ministerio del Ambiente.
Fuad Khoury Zarzar	Contador Público por la Universidad de Lima Programa de Alta Dirección de la Universidad de Piura Programa Avanzado de Especialización en Finanzas de ESAN	Se ha desempeñado como auditor financiero en Arthur Andersen Co., controller en Compañía Minera Antamina S.A., gerente central de Planificación Estratégica y Control de Gestión en Scotiabank, contralor en Interbank, contralor general de la República. Actualmente presidente ejecutivo del Instituto de Integridad y Gobernanza.
Juan Carlos Pasco	Ingeniero Industrial y de Sistemas por la Universidad de Piura y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile.	Se ha desempeñado como director general y director ejecutivo de la Oficina de Transparencia y Anticorrupción del Ministerio de Salud. Docente ordinario en la Pontificia Universidad Católica del Perú y, a nivel de Postgrado docente en temas de Gestión Pública en la Universidad del Pacífico, Escuela Nacional de Administración Pública, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Universidad Continental y Universidad Católica Sedes Sapientae. Actualmente es oficial de Cumplimiento de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.).
Joel Segura Alania	Abogado por la Universidad Peruana Los Andes, con estudios culminados en la Maestría con mención en Derecho Penal de la PUCP, especialista en Derecho Penal y Procesal Penal.	Se ha desempeñado como secretario de confianza adscrito al despacho del Juez Supremo César San Martín Castro de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de la República, secretario general de la Corte Suprema de la República, procurador público especializado en delitos de corrupción de funcionario. Profesor en la PUCP en Derecho Procesal Penal y Modelo de abogados e Integridad profesional. Actualmente es consultor especialista en Compliance Penal y Gestión de Riesgo de Corrupción en GMG Montoya & Guzmán Napuri Abogados.
Carla Salazar Lui Lam	Abogada	Se ha desempeñado como representante de la Contraloría General de la República en el Comité Técnico de Normalización del Sistema de Gestión de Calidad para promover la integridad, secretaria general de la Contraloría General de la República y directora de la Escuela Nacional de Control. Actualmente es asesora en la Contraloría General de la República.
Eduardo Vega Luna	Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) con estudios de Maestría en Paz y Desarrollo en la Cátedra Unesco de Filosofía para la Paz de la Universidad Jaume I de España, estudios de Maestría en Derecho Penal por la UNMSM. Ha seguido el curso internacional de Administración Pública en la especialidad de Lucha contra la corrupción en la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia.	Se ha desempeñado como funcionario de carrera en la Defensoría del Pueblo, abogado de la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) de la Iglesia Católica y en el Instituto de Defensa Legal (IDL), coordinador de la Secretaría Técnica de la Comisión Ad Hoc de Indultos para personas injustamente acusadas de terrorismo en la Defensoría del Pueblo, comisionado de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, defensor adjunto para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, primer adjunto a la Defensora del Pueblo y defensor del Pueblo encargado. Actualmente es director del Instituto de Ética y Desarrollo en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
Eduardo Herrera Velarde	Abogado por la Universidad de San Martín de Porres (USMP) con Postgrado en Finanzas y Derecho Empresarial por ESAN y Magíster en Derecho Penal por la Universidad de Santo Tomás (Colombia) y la Universidad de Salamanca (España).	Consultor e investigador en compliance penal y análisis de riesgos penales, asesor consultor en manejo de crisis y estrategias legales, director de Escudo Azul S.A. Actualmente es director ejecutivo del Consejo Privado Anticorrupción (CPA).
Gretell Minaya Flórez	Licenciada en Economía por la PUCP.	Asistente en Investigación en Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 9. Preguntas realizadas durante las entrevistas a los expertos

Ítem	Detalle de pregunta
1	¿Por qué cree que existe la corrupción?
2	Existen diversas formas de corrupción como el soborno, tráfico de influencias, extorsión, fraude, malversación, entre otras. En su opinión, ¿cuál de éstas considera es la forma más común de corrupción?
3	¿Cuál o cuáles considera son los mecanismos que existen para enfrentar la corrupción?
4	Sabemos que una de las formas más comunes de corrupción es el soborno. ¿Considera que la NTP-ISO 37001 es una herramienta que contribuye en la prevención, detección y respuesta eficaz frente a dicha forma de corrupción en la administración pública?
5	Según Transparencia Internacional, una de las áreas del servicio público en que se encuentra con mayor frecuencia el soborno es la de otorgamiento de licencias y permisos; y, según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la corrupción en cualquier nivel de gobierno representa una barrera de entrada para quienes buscan comenzar u operar un negocio, y que la corrupción en los Gobiernos Locales puede ser la más perjudicial. ¿Está de acuerdo con estas afirmaciones? ¿Considera que existen avances significativos para revertir esta problemática?
6	¿Considera que la implementación del Sistema de Control Interno en una entidad constituye base para la implementación de la NTP-ISO 37001?

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 10. Reporte de resultados obtenidos en el estudio de campo

Preguntas formuladas	Resultados obtenidos
Pregunta 1: ¿Por qué cree que existe la corrupción?	Los expertos señalaron que la corrupción es multicausal, siendo una de sus principales causas, la falta de educación en valores, seguida de la falta de predictibilidad y transparencia de las instituciones, sumado a la sensación de impunidad frente a los actos de corrupción, así como la excesiva presencia regulatoria por parte del Estado.
Pregunta 2: Existen diversas formas de corrupción como el soborno, tráfico de influencias, extorsión, fraude, malversación, entre otras. En su opinión, ¿cuál de éstas considera es la forma más común de corrupción?	Los expertos se han referido al soborno como la práctica más habitual y extendida de corrupción en el Estado; no obstante, también consideraron que el tráfico de influencias y el peculado son delitos que se presentan de manera recurrente en la administración, y particularmente, cuando el tráfico de influencias no funciona, recurren al soborno como medio para concretar sus propósitos ilícitos. Asimismo, han referido que, según las estadísticas del sistema judicial, el peculado seguido de la colusión, negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, malversación, cohecho activo genérico y cohecho pasivo propio, constituyen formas recurrentes de corrupción. Finalmente, uno de los expertos hizo referencia a las infracciones administrativas, que, si bien algunas veces pueden ser de contenido ético, para la ciudadanía representan temas de gravedad y que son percibidas como una de las formas más comunes de corrupción que afectan la integridad de las instituciones.
Pregunta 3: ¿Cuál o cuáles considera son los mecanismos que existen para enfrentar la corrupción?	La mayoría de los expertos coincide en la necesidad de contar con un marco normativo claro con sanciones adecuadas y oportunas, potenciado con el uso de herramientas como la NTP-ISO 37001 y el Control Interno para el fortalecimiento institucional. Asimismo, mencionaron la importancia de la educación y la transparencia, tanto para los funcionarios públicos como para la ciudadanía en general. Es preciso indicar que, para un grupo de expertos, los equipos de control interno con independencia son claves para articular todo lo anteriormente señalado.
Pregunta 4: Sabemos que una de las formas más comunes de corrupción es el soborno. ¿Considera que la NTP-ISO 37001 es una herramienta que contribuye en la prevención, detección y respuesta eficaz frente a dicha forma de corrupción en la administración pública?	Los expertos coincidieron en que la NTP-ISO 37001 al ser una herramienta específica, tiene un enfoque más práctico en la prevención, detección y respuesta eficaz frente al soborno; no obstante, su implementación se debe dar en combinación con otras herramientas como el control interno y, tener como complemento, un modelo de integridad. Asimismo, consideran clave en la implementación de la NTP-ISO 37001 una adecuada selección de los procesos de la institución, enfocándose en situaciones donde el riesgo de corrupción es mayor.
Pregunta 5: Según Transparencia Internacional, una de las áreas del servicio público en que se encuentra con mayor frecuencia el soborno es la de otorgamiento de licencias y permisos; y, según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la corrupción en cualquier nivel de gobierno representa una barrera de entrada para quienes buscan comenzar u operar un negocio; y, que la corrupción en los gobiernos locales puede ser la más perjudicial. ¿Está de acuerdo con estas afirmaciones?, ¿considera que existen avances significativos para revertir esta problemática?	Los expertos coinciden en que existen barreras burocráticas para obtener una licencia de funcionamiento de un gobierno local, el cual no tiene controles sobre dicho proceso; y, si los tiene, están a nivel de grupos organizados al interior del gobierno local con mecanismos de cobro ilegal. No existen avances significativos en la eliminación de barreras burocráticas, y la falta de transparencia y exceso de regulación, provocan desincentivos en las empresas, sobre todo, en aquellas de buen gobierno corporativo. Es necesario estandarizar los procedimientos, simplificarlos y automatizarlos, permitiendo el seguimiento del trámite en línea. Señalan que, si bien a nivel país en alguna medida se ha pasado de un enfoque punitivo a uno preventivo, no existen avances en la evaluación de la exposición de este proceso al riesgo de soborno, pese a conocer que la corrupción municipal nace allí, es micro corrupción, pero es masiva.
Pregunta 6: ¿Considera que la implementación del Sistema de Control Interno en una entidad constituye base para la implementación de la NTP-ISO 37001?	Los expertos señalaron de manera uniforme que el sistema de control interno es una importante herramienta en la gestión pública, y por tanto, consideran que es la base de la implementación de la NTP-ISO 37001 y de otras herramientas de gestión; sin embargo, precisan que es necesario invertir recursos en mejorar el control interno en todas las instituciones del Estado; y, que sería importante la integración de ambas herramientas bajo una sola cabeza a través de las Oficinas de Integridad Institucional. Ciertamente, a diferencia de la NTP-ISO 37001 que tiene funciones acotadas, la implementación del control interno es percibida por diversas entidades como de alta complejidad, por lo que perciben que invertirán demasiados esfuerzos y recursos para lograrlo.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 11. Ranking de cumplimiento del Sistema de Control Interno de las Municipalidades de ciudad principal tipo A de Lima Metropolitana

Ranking Municipalidades tipo A	Ranking General*	Entidad	Puntaje	G. Ambiente de Control	G. Evaluación de Riesgos	G. Información y Comunicación	G. Actividades de Control	G. Supervisión
1	32	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA ANITA	59,29	56,00	56,00	62,86	65,71	33,33
2	52	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO	49,48	56,00	36,00	74,29	48,57	20,00
3	63	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA MOLINA	46,62	58,40	12,00	65,71	40,00	40,00
4	88	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LINCE	40,05	46,40	28,00	42,86	47,14	40,00
5	105	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN BORJA	37,03	56,80	4,00	74,29	35,71	40,00
6	147	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO	30,53	42,40	8,00	54,29	30,00	40,00
7	152	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE RIMAC	29,58	36,80	24,00	28,57	27,14	33,33
8	153	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ATE	29,46	52,00	8,00	48,57	38,57	13,33
9	161	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PUENTE PIEDRA	28,75	46,40	8,00	45,71	28,57	26,67
10	165	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES	28,06	49,60	8,00	40,00	41,43	13,33
11	175	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL	27,23	46,40	0,00	28,57	30,00	33,33
12	179	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURIN	26,58	33,60	28,00	28,57	27,14	20,00
13	183	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESUS MARIA	26,25	45,60	4,00	45,71	38,57	6,67
14	208	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA	24,69	32,00	0,00	40,00	38,57	20,00
15	209	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PUEBLO LIBRE (MAGDALENA VIEJA)	24,57	47,20	8,00	28,57	21,43	20,00
16	210	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS OLIVOS	24,56	32,00	0,00	51,43	24,29	6,67
17	211	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARABAYLLO	24,51	44,80	12,00	14,29	8,57	20,00
18	236	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTIN DE PORRES	22,85	44,80	4,00	40,00	34,29	26,67
19	257	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LIMA	21,41	41,60	0,00	34,29	41,43	0,00
20	278	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COMAS	19,30	36,80	0,00	34,29	27,14	6,67
21	293	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO	18,28	31,20	0,00	22,86	31,43	6,67
22	296	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURIGANCHO	18,05	29,60	0,00	20,00	20,00	13,33
23	301	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BREÑA	17,72	30,40	0,00	37,14	18,57	0,00
24	304	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO	17,45	30,40	0,00	22,86	24,29	13,33
25	312	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INDEPENDENCIA	16,60	30,40	0,00	31,43	34,29	6,67
26	324	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA EL SALVADOR	15,69	34,40	0,00	25,71	20,00	0,00
27	360	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAGDALENA DEL MAR	13,63	29,60	0,00	22,86	34,29	6,67
28	370	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SURQUILLO	13,12	15,20	12,00	20,00	18,57	0,00
29	375	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA MARIA DEL TRIUNFO	12,95	14,40	0,00	17,14	24,29	20,00
30	397	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO	11,86	23,20	0,00	17,14	1,43	6,67
31	399	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CIENEGUILLA	11,82	32,00	0,00	17,14	4,29	26,67
32	400	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	11,78	29,60	4,00	20,00	20,00	0,00
33	428	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE EL AGUSTINO	10,61	24,00	0,00	8,57	21,43	0,00
34	436	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN LUIS	10,02	20,80	0,00	11,43	17,14	0,00
35	448	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHACLACAYO	9,58	16,80	0,00	25,71	5,71	6,67

* A la fecha, a nivel nacional, solo 525 entidades registraron avances del nivel de implementación
 NOTA: De las 36 Municipalidades de ciudad principal tipo A de Lima Metropolitana, la Municipalidad Distrital de Chorrillos no registra ningún avance.
 Fuente: Contraloría General de la República, 2018.

Anexo 12. Ejemplo de Acuerdo de Concejo Municipal

MUNICIPALIDAD DE MAGDALENA DEL MAR

ACUERDO DE CONCEJO N° XX-20XX-AC-MDMM

Magdalena del Mar, XX de XXXX de 20XX.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE LA MUNICIPALIDAD DE MAGDALENA DEL MAR

VISTO:

En sesión XXXX de fecha XX de XXXX de 20XX, la propuesta para la implementación de un sistema de gestión de los riesgos de soborno, respecto del proceso de otorgar licencias de funcionamiento en la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar; y,

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley de Reforma Constitucional, concordante con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades son órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia;

Que, la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico;

Que, respondiendo a las estrategias dadas por el Ejecutivo en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción aprobada por Decreto Supremo N°092-2017-PCM y las acciones propuestas en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 aprobado por Decreto Supremo N°044-2018-PCM; es objetivo de esta entidad, fortalecer la gestión de riesgos al interior de la organización, a través de la implementación de la gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento, con el fin de implementar controles para prevenir eficazmente a dicha forma de corrupción;

Estando a lo expuesto y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 29 del artículo 9 y artículo 41 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el Concejo Municipal adoptó por **UNANIMIDAD**, el siguiente:

ACUERDO:

Artículo primero.- Aprobar el compromiso de implementar controles para prevenir eficazmente al soborno en el proceso de otorgar licencias de funcionamiento en la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar.

Artículo segundo.- Encargar al Alcalde, con el apoyo técnico del Comité de Control Interno, la aprobación de la Política de Gestión del Riesgo de Soborno en el proceso de otorgar licencias de funcionamiento en la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar.

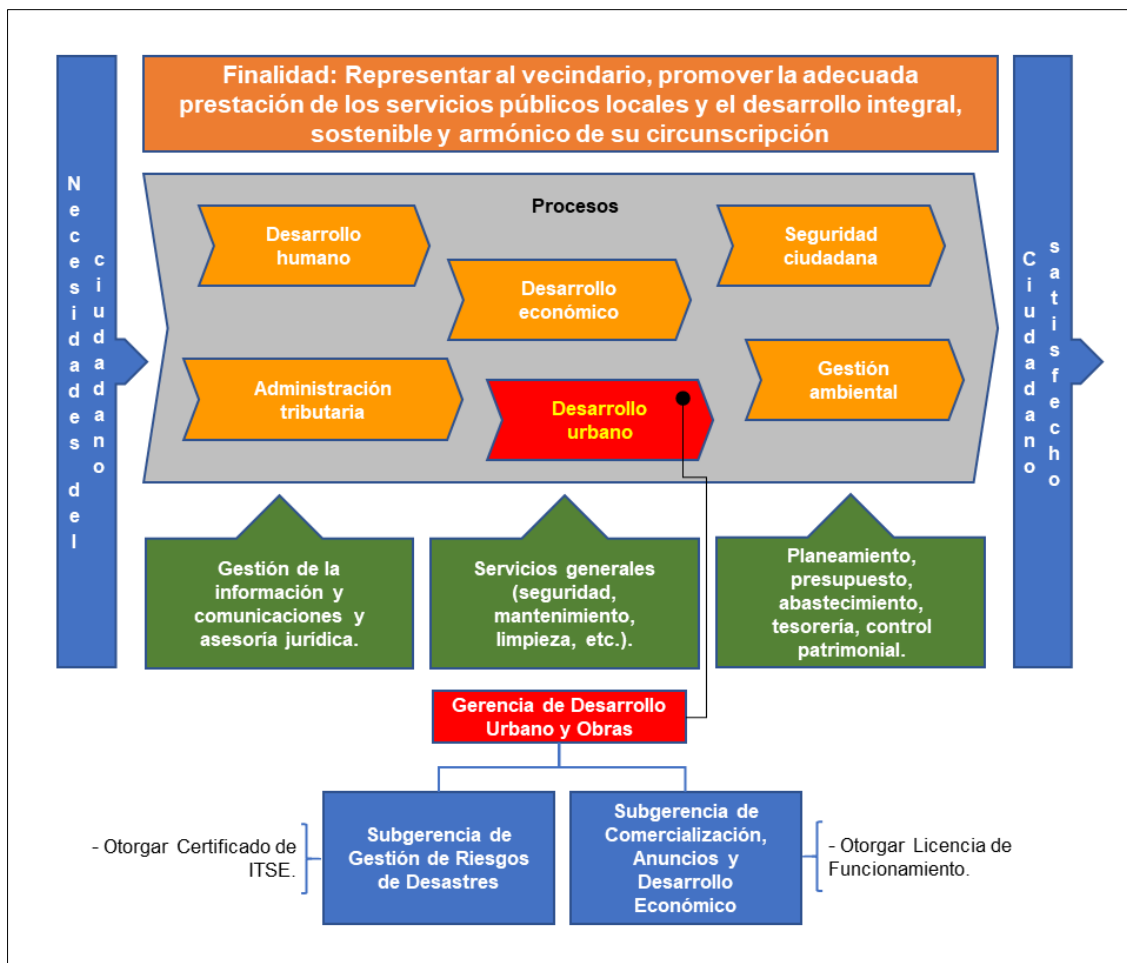
Artículo tercero.- Encargar al Alcalde, la asignación de funciones específicas a la Secretaría General en materia de articulación, monitoreo y supervisión del cumplimiento de la Política de

Gestión del Riesgo de Soborno en el proceso de otorgar licencias de funcionamiento en la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar.

Artículo cuarto.- Encargar a la Secretaría General, a la Gerencia Municipal y al Comité de Control Interno, el cumplimiento del presente Acuerdo de Concejo.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

Anexo 13. Mapa de procesos de la MDMM que muestra los procesos de otorgar licencia de funcionamiento y otorgar certificado de ITSE



Nota: La finalidad que se indica proviene de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Fuente: Información de campo.

Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 14. Ejemplo de Resolución de Alcaldía que aprueba la política de gestión del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento en la MDMM

MUNICIPALIDAD DE MAGDALENA DEL MAR

RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA N°XX-20XX-A-MDMM

Magdalena del Mar, XX de XXXX de 20XX.

EL ALCALDE DEL DISTRITO DE MAGDALENA DEL MAR

VISTO:

El Acuerdo de Concejo N°XX-20XX-AC-MDMM de fecha XX de XXXX de 20XX, mediante el cual el Concejo Municipal aprobó el compromiso de la Municipalidad de implementar controles para prevenir eficazmente al soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento; y, encargó al Alcalde la aprobación la Política de Gestión del Riesgo de Soborno en dicho proceso;

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley de Reforma Constitucional, concordante con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades son órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia;

Que, la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico;

Que, la política de lucha contra la corrupción ha sido recogida expresamente en el Acuerdo Nacional (2002), el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (2011) y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013) y se encuentra desarrollada en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2017) y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (2018);

Que, siendo uno de los objetivos específicos del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, el de fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública debe implementarse la gestión del riesgo de soborno en sus procesos con mayor exposición al riesgo de soborno, entre ellos el de otorgar licencia de funcionamiento, orientada a implementar controles para prevenir eficazmente a dicha forma de corrupción en este proceso clave;

Que, estando a lo expuesto y en uso de las atribuciones conferidas en el numeral 6) del artículo 20 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades y con el visto de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, así como de la Gerencia de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

Artículo primero.- Aprobar la Política de Gestión del Riesgo de Soborno en el proceso de otorgar licencias de funcionamiento de la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar que como Anexo se adjunta a la presente Resolución de Alcaldía.

Artículo segundo.- Encargar a la Secretaría General la articulación, seguimiento y monitoreo del cumplimiento de la Política de Gestión del Riesgo de Soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento en la Municipalidad de Magdalena del Mar, en coordinación con el Comité de Control Interno.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

ANEXO A LA RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA N°XX-20XX-A-MDMM

POLÍTICA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE SOBORNO EN EL PROCESO OTORGAR LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MAGDALENA DEL MAR

1. Objetivos y metas en el tiempo

El objetivo principal de la política es prevenir el soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento en la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar con un enfoque de gestión de riesgo.

- Objetivo específico 1: Realizar el mapa de riesgos e implementar un plan de acción.
- Objetivo específico 2: Implementar acciones para mitigar o evitar riesgos de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento valorados con nivel alto y reducir el valor a un nivel bajo de riesgo.
- Objetivo específico 3: Hacer el seguimiento y monitoreo cada seis meses.

Se establece como meta de corto plazo, ejecutar la metodología de gestión de riesgo de soborno en los siguientes doce meses sobre el proceso clave otorgar licencia de funcionamiento.

2. Responsabilidades

- Planificación: Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.
- Implementación: Gerencias, Secretaría General.
- Monitoreo: Secretaría General.
- Mejora: Concejo Municipal en conjunto con la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y la Secretaría General.

3. Recursos suficientes

Se asignarán los recursos necesarios para las siguientes actividades:

- Sensibilización del personal.
- Implementación del Plan de Acción.

Anexo 15. Ejemplo de matriz de riesgos de corrupción del proceso de otorgar licencia de funcionamiento

IDENTIFICACIÓN					ANÁLISIS			RESPUESTA				CONTROLAR RIESGOS		
Tipo de proceso	Proceso	Subproceso	Actividad	Riesgo de soborno	Probabilidad (P)	Impacto (I)	Nivel de riesgo (P x I)	Control	Acciones de control	Responsable	Período de ejecución	Grado de cumplimiento	Medio de verificación	Observaciones / comentarios
Proceso clave	Otorgar licencias de funcionamiento	5. Realiza inspección	Ejecuta diligencia ITSE (primera visita)	<ul style="list-style-type: none"> Pago para evitar observaciones de inspección y obtener resultado favorable incumpliendo la normativa. Realizar cobros indebidos o solicitar favores a cambio de evitar observaciones de inspección y emitir resultado favorable. 	Alta	Alto	Alto	Fiscalización posterior	<ul style="list-style-type: none"> Revisión trimestral selectiva y posterior del 20% de informes de ITSE. Ejecutar la estrategia del componente gestión ética Institucional. Fortalecer las herramientas tecnológicas para efectuar seguimiento y revisión de los informes ITSE. 	Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras (Propietario del proceso)	12 meses	Cumplió / No cumplió	<ul style="list-style-type: none"> Informe trimestral de revisión posterior del 20% de informes de ITSE. Actas. Lista de asistencia. 	
		5. Realiza inspección	Ejecuta diligencia ITSE (visita para levantamiento de observaciones)	<ul style="list-style-type: none"> Pago para alterar información, levantar observaciones de inspección existentes y obtener resultado favorable en el Informe de Verificación de cumplimiento de condiciones de seguridad, incumpliendo las condiciones técnicas establecidas. Realizar cobros indebidos o solicitar favores a cambio de levantar observaciones sin cumplir con las condiciones técnicas establecidas. 	Moderado	Alto	Alto	Fiscalización posterior	<ul style="list-style-type: none"> Revisión trimestral selectiva y posterior del 20% de informes de verificación. Ejecutar la estrategia del componente gestión ética Institucional. Fortalecer las herramientas tecnológicas para efectuar seguimiento y revisión de los informes de verificación. 	Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras (Propietario del proceso)	12 meses	Cumplió / No cumplió	<ul style="list-style-type: none"> Informe trimestral de revisión posterior del 20% de Informes de verificación. Actas. Lista de asistencia. 	
		12. Evalúa, aprueba expediente y expide resolución	Emite resolución de licencia	<ul style="list-style-type: none"> Decisiones inapropiadas relacionadas con el otorgamiento de la licencia (autorización, modificación) que obedecen a incentivos económico, político, o fundamentadas en razones no técnicas. 	Baja	Alto	Moderado	Control al procedimiento de emisión de resolución Fiscalización posterior	<ul style="list-style-type: none"> Revisión trimestral selectiva y posterior del 20% de informes de resoluciones de licencia para revisión. Fortalecer las herramientas tecnológicas para transparentar las resoluciones de licencia mediante su publicación en el portal web institucional. 	Gerencia de Desarrollo Urbano y Obras (Propietario del proceso)	12 meses	Cumplió / No cumplió	<ul style="list-style-type: none"> Informe trimestral de revisión posterior del 20% de resoluciones de licencia. Registros. 	

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 16. Ejemplo de Informe de Monitoreo del riesgo de soborno en el proceso de otorgar licencia de funcionamiento de la MDMM

Riesgo de soborno	Actividad monitoreada	Medio de verificación	Resultado (primer semestre)	Resultado (segundo semestre)
<ul style="list-style-type: none"> Pago para evitar observaciones de inspección y obtener resultado favorable incumpliendo la normativa. Realizar cobros indebidos o solicitar favores a cambio de evitar observaciones de inspección y emitir resultado favorable. 	Revisión trimestral selectiva y posterior del 20% de informes de ITSE.	Informe trimestral de revisión posterior del 20% de informes de ITSE.	No implementada. Medida correctiva: designar responsables.	Implementada. Nivel de riesgo: se reduce de alto a moderado.
	Ejecutar la estrategia del componente gestión ética institucional.	Actas.	Implementada Nivel de riesgo: se mantiene. Medida correctiva: implementar talleres de ética.	Implementada. Nivel de riesgo: se reduce de alto a moderado.
	Fortalecer las herramientas tecnológicas para efectuar seguimiento y revisión de los informes ITSE.	Lista de asistencia.	No implementada. Medida correctiva: priorizar recursos presupuestales.	No implementada. Medida correctiva: priorizar recursos presupuestales.
<ul style="list-style-type: none"> Pago para alterar información, levantar observaciones de inspección existentes y obtener resultado favorable en el Informe de Verificación de cumplimiento de condiciones de seguridad, incumpliendo las condiciones técnicas establecidas. Realizar cobros indebidos o solicitar favores a cambio de levantar observaciones sin cumplir con las condiciones técnicas establecidas. 	Revisión trimestral selectiva y posterior del 20% de informes de verificación.	Informe trimestral de revisión posterior del 20% de Informes de verificación.	No implementada. Medida correctiva: designar responsables.	Implementada. Nivel de riesgo: se reduce de alto a moderado.
	Ejecutar la estrategia del componente gestión ética institucional.	Actas.	Implementada Nivel de riesgo: se mantiene. Medida correctiva: implementar talleres de ética.	Implementada. Nivel de riesgo: se reduce de alto a moderado.
	Fortalecer las herramientas tecnológicas para efectuar seguimiento y revisión de los informes de verificación.	Lista de asistencia.	No implementada. Medida correctiva: priorizar recursos presupuestales.	No implementada. Medida correctiva: priorizar recursos presupuestales.
<ul style="list-style-type: none"> Decisiones inapropiadas relacionadas con el otorgamiento de la licencia (autorización, modificación) que obedecen a incentivos económico, político, o fundamentadas en razones no técnicas. 	Revisión trimestral selectiva y posterior del 20% de informes de resoluciones de licencia para revisión.	Informe trimestral de revisión posterior del 20% de resoluciones de licencia.	No implementada. Medida correctiva: designar responsables.	Implementada. Nivel de riesgo: se reduce de alto a moderado.
	Fortalecer las herramientas tecnológicas para transparentar las resoluciones de licencia mediante su publicación en el portal web institucional.	Registros.	No implementada. Medida correctiva: priorizar recursos presupuestales.	No implementada. Medida correctiva: priorizar recursos presupuestales.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 17. Siglas y acrónimos

GRPC	Gestión de Riesgos para la Prevención de la Corrupción.
ITSE	Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones.
MDMM	Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar.
NTP-ISO 37001	Norma Técnica Peruana NTP-ISO 37001:2017 Sistemas de gestión antisoborno. Requisitos con orientación para su uso.
PNILCC 2018-2021	Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.
PNILCC	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
PMBOK	Project Management Body of Knowledge.
SCI	Sistema de Control Interno.

Notas biográficas

Jorge Castillo Figueroa

Nació en Huaraz, el 28 de agosto de 1971. Abogado Colegiado, titulado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), cuenta con estudios de especialización en Dirección de Proyectos, Gestión Pública y Derecho Empresarial. Con más de diez años de experiencia en el sector público (seis de ellos en cargos directivos en el Ministerio de la Producción en materia de pesquera); y más de cinco años en el sector privado. Comprometido en la obtención de mayores niveles de eficiencia en la administración pública y en la atención a la ciudadanía.

Aydeé Luna Lezama

Nació en Cusco, el 08 de septiembre de 1978. Abogada colegiada, titulada por la Universidad Nacional San Antonio Abad, con especializaciones en Contrataciones Públicas, Finanzas para Abogados, y Control Gubernamental. Ha laborado en la administración pública como conciliadora extrajudicial acreditada ante el Ministerio de Justicia; como docente en la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República; como asesora legal y secretaria general en la Municipalidad Provincial del Cusco, y como auditora en la Contraloría General de la República. A la fecha es especialista en regulación en el Sistema Nacional de Control.

Boris Martín Miguel de Priego Barrantes

Nació en Lima, el 10 de septiembre de 1983. Es abogado colegiado, titulado por la Universidad Tecnológica del Perú. Cuenta con estudios de especialización en Asociaciones Público Privadas por el World Bank - Latin America and Caribbean y Proinversión. Tiene más de seis años de experiencia en el sector público, en entidades como el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y EsSalud; y más de cuatro años de experiencia en el sector privado. Desde el 2014 es jefe de Asuntos Legales del Grupo Silva.

Ericka Leslie Otárola Guillén

Nació en Lima, el 07 de octubre de 1973. Es médica veterinaria titulada en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Desde 1999 hasta la actualidad ha laborado en programas de salud pública en la Municipalidad de La Victoria, Municipalidad Metropolitana de Lima, y en la Municipalidad de Magdalena del Mar. En el periodo 2011-2014 ha trabajado en la Municipalidad de La Molina como subgerente de Desarrollo Social, Salud y Omaped, y del 2015-2018 como gerente de Desarrollo Humano, gestionando programas de bienestar, salud, desarrollo social, recreación, deporte, cultura y educación en dicho distrito.