



**“PROPUESTA DE ELEMENTOS METODOLÓGICOS PARA  
EL DIAGNÓSTICO DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN  
EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: CASO DE SOBORNO”**

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

**Presentado por**

**Srta. Diana Lucía Amancio Castro  
Sr. Noé Jomeyni Genovez Mendieta  
Sr. Juan Antonio Uejowa Miyashiro**

**Asesor: Profesor Flavio Ernesto Ausejo Castillo**

**2017**

Dedico el presente trabajo a mis padres, hermanos, y a Harold, por su inmenso apoyo, comprensión y amor.

**Diana Lucía Amancio Castro**

Dedico el presente trabajo a mi esposa Catherine y a mis hijas, Rebeca y Camila, por su amor, paciencia y apoyo incondicional; y a mis padres, por ser los pilares fundamentales de mi educación y valores.

**Noé Jomeyni Genovez Mendieta**

A Elena, por su amor infinito y la inagotable paciencia por las horas robadas.

**Juan Antonio Uejowa Miyashiro**

## **Resumen ejecutivo**

En este trabajo de investigación se presenta una contribución intelectual en el marco de la lucha contra la corrupción, como prioridad de Estado, frente a los resultados de una encuesta realizada por el capítulo de Transparency International en el Perú, que indica que en este país seis de cada diez personas considera que los funcionarios públicos son corruptos o extremadamente corruptos; y a otros estudios de investigación que sostienen que una de las formas más perceptibles de la pequeña corrupción está vinculada a la atención de los ciudadanos y a los servicios que el Estado les brinda a estos, impactando negativamente en la economía doméstica de la ciudadanía.

Por lo expuesto, este estudio aborda la inexistencia de mecanismos eficaces para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio en las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno Central; y contribuye con la presentación de una herramienta para enfrentar este problema, que consiste en una propuesta de elementos metodológicos para prevenir, identificar y reducir los riesgos de soborno, como una de las principales formas de corrupción en la administración pública.

Para ello, fue necesario investigar el marco anticorrupción en el Perú y las cifras que existen respecto a la percepción del soborno; así como, revisar las buenas prácticas disponibles, a nivel nacional e internacional, que aborden el diagnóstico de riesgos de corrupción para el caso específico de soborno a fin de elaborar un estado de arte de las mismas. Luego, bajo un enfoque cualitativo-exploratorio, se presentan los resultados del estudio de campo realizado a un grupo de expertos mediante entrevistas en profundidad, a fin de obtener sus opiniones y recomendaciones respecto al contenido que puede tener una herramienta de este tipo.

Por último, para la presentación de la propuesta, fue necesario adaptar el estado del arte resultante al contexto nacional, siendo importante agregar que, al ser el diagnóstico de riesgos de soborno, parte de una buena práctica internacional de mayor alcance llamada la gestión de riesgos de soborno, es preciso indicar que esta última no será abordada íntegramente en este trabajo de investigación por no ser parte de su objetivo general. En ese sentido, se resalta que el presente estudio se ciñe solo a la etapa del diagnóstico de riesgos, más no a la etapa posterior de respuesta o a la etapa subsiguiente de monitoreo y seguimiento; incorporando más bien, otros elementos importantes como las condiciones mínimas al diagnóstico de riesgos de soborno y el mapa de riesgos de soborno, como herramienta final, lo cual representó todo un reto.

## Índice

<b>Índice de tablas.....</b>	<b>vii</b>
<b>Índice de gráficos .....</b>	<b>viii</b>
<b>Índice de anexos .....</b>	<b>ix</b>
<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>iii</b>
<b>Capítulo I. Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo II. Planteamiento del problema.....</b>	<b>2</b>
1. Antecedentes.....	2
2. Planteamiento del problema.....	3
3. Preguntas de investigación .....	3
4. Objetivos .....	3
4.1 Objetivo general.....	3
4.2 Objetivos específicos .....	4
5. Justificación .....	4
6. Hipótesis .....	5
7. Limitaciones.....	5
8. Delimitaciones .....	5
<b>Capítulo III. Marco teórico .....</b>	<b>6</b>
1. La corrupción.....	6
1.1 Tipos de corrupción .....	6
1.2 Riesgos de corrupción.....	7
1.3 Marco anticorrupción en el Perú.....	9
1.3.1 Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.....	9
1.3.2 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016.....	10
1.3.3 Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo.....	10
1.3.4 Informe de la Comisión Presidencial de Integridad.....	10
1.3.5 Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú.....	11
2. El soborno .....	11
2.1 El soborno como forma de corrupción.....	11
2.2 Definiciones de soborno y cohecho .....	11

2.3 Medición del soborno en el Perú .....	12
2.3.1 Medición internacional .....	12
2.3.2 Medición nacional.....	13
3. Herramientas para el diagnóstico de riesgos de corrupción: Caso de soborno .....	14
3.1 A nivel nacional .....	14
3.1.1 Según los planes anticorrupción sectoriales .....	14
3.1.2 Según otros documentos orientadores .....	15
3.2 A nivel internacional.....	16
3.2.1 Según Transparência Brasil .....	16
3.2.2 Según Transparency International .....	16
3.2.3 Según Transparency International UK.....	17
3.2.4 Según la Auditoría Superior de la Federación de México .....	17
3.2.5 Según Transparencia Colombia .....	18
3.2.6 Según The International Standard Organization.....	19
3.2.7 Según la Secretaría Nacional Anticorrupción de Paraguay .....	19
<b>Capítulo IV. Marco metodológico .....</b>	<b>20</b>
1. Diseño metodológico .....	20
2. Estudio de campo.....	20
2.1 Técnica de investigación.....	20
2.2 Tipo y reporte de preguntas .....	21
2.3 Tipo de muestreo .....	22
2.4 Relación de entrevistados .....	22
3. Resultados obtenidos .....	22
<b>Capítulo V. Propuesta de elementos metodológicos.....</b>	<b>23</b>
1. Condiciones mínimas.....	25
1.1 Entorno .....	25
1.2 Enfoque de procesos .....	26
1.3 Mecanismos de control extra-burocráticos .....	27
1.4 Profesionalización del servicio público .....	27
2. Diagnóstico de riesgos de soborno en la organización .....	28
2.1 Paso 1: Análisis del contexto .....	28
2.1.1 Naturaleza de las funciones de la organización .....	28
2.1.2 Procesos .....	28

2.1.3 Capital humano .....	29
2.1.4 Tecnología .....	29
2.1.5 Imagen .....	29
2.1.6 Cultura organizacional y ambiente ético.....	30
2.1.7 Liderazgo .....	30
2.2 Paso 2: Identificación de riesgos de soborno en los procesos y procedimientos .....	32
2.2.1 Identificación de procesos y procedimientos misionales.....	32
2.2.2 Determinación de factores para identificar oportunidades de riesgo de soborno a nivel de procedimiento administrativo.....	33
2.2.3 Análisis de factores en las actividades de los procedimientos administrativos .....	35
2.2.4 Identificación de oportunidades de riesgo y riesgos de soborno .....	38
2.3 Paso 3: Evaluación de riesgos de soborno .....	42
2.3.1 Probabilidad de los riesgos de soborno.....	42
2.3.2 Impacto de los riesgos de soborno .....	44
2.3.3 Evaluación del riesgo de soborno .....	46
3. Protocolo de respuesta .....	48
4. Monitoreo y seguimiento .....	49
5. Mapa de riesgos de soborno.....	49
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	50
1. Conclusiones.....	50
2. Recomendaciones .....	51
<b>Bibliografía</b> .....	53
<b>Anexos</b> .....	58
<b>Nota biográfica</b> .....	70

## Índice de tablas

Tabla 1.	Índice de percepción de la corrupción en el Perú, 2012-2016 y ranking 2016	12
Tabla 2.	Procesos y procedimientos misionales .....	33
Tabla 3.	Factores para identificar oportunidades de riesgo de soborno.....	34
Tabla 4.	Aplicación de factores en las actividades de un procedimiento administrativo estándar.....	36
Tabla 5.	Identificación de oportunidades de riesgo y riesgos de soborno .....	40
Tabla 6.	Escala de medición de probabilidad de un riesgo de soborno .....	43
Tabla 7.	Medición de la probabilidad de los riesgos de soborno en los procedimientos administrativos en evaluación .....	44
Tabla 8.	Escala de medición del impacto de un riesgo de soborno .....	45
Tabla 9.	Cuestionario para determinar la medición del impacto de los riesgos de soborno en un procedimiento administrativo .....	46
Tabla 10.	Asignación de puntajes según el nivel del impacto de un riesgo de soborno ..	46
Tabla 11.	Matriz para la evaluación de un riesgo de soborno .....	47
Tabla 12.	Evaluación de riesgos de soborno en una entidad “X” .....	48

## Índice de gráficos

Gráfico 1.	Factores que caracterizan a los riesgos de corrupción.....	8
Gráfico 2.	Aspectos relevantes vinculados al diagnóstico de riesgos de corrupción en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción .....	9
Gráfico 3.	Indicador “pagos irregulares y sobornos” en el Perú, 2010-2016 .....	13
Gráfico 4.	El diagnóstico de riesgos de corrupción en los planes anticorrupción sectoriales .....	15
Gráfico 5.	Factores que incrementan o disminuyen la ocurrencia de actos de soborno ...	24
Gráfico 6.	Propuesta de elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de soborno .....	25
Gráfico 7.	Análisis del contexto de una entidad “X” según los resultados del grado de madurez de los aspectos organizacionales.....	32



## Índice de anexos

Anexo 1.	Diagnóstico de riesgos de corrupción en los planes anticorrupción sectoriales .....	59
Anexo 2.	Diseño metodológico.....	60
Anexo 3.	Breve reseña biográfica de los expertos entrevistados .....	61
Anexo 4.	Reporte de los resultados obtenidos en el estudio de campo.....	63
Anexo 5.	Grado de madurez del aspecto organizacional “naturaleza de las funciones de la organización”.....	64
Anexo 6.	Grado de madurez del aspecto organizacional “procesos”.....	64
Anexo 7.	Grado de madurez del aspecto organizacional “capital humano” .....	65
Anexo 8.	Grado de madurez del aspecto organizacional “tecnología” .....	65
Anexo 9.	Grado de madurez del aspecto organizacional “imagen” .....	66
Anexo 10.	Grado de madurez del aspecto organizacional “cultura organizacional y ambiente ético” .....	66
Anexo 11.	Grado de madurez del aspecto organizacional “liderazgo” .....	66
Anexo 12.	Propuesta de diagrama del recorrido físico de un expediente en un procedimiento administrativo estándar.....	67
Anexo 13.	Propuesta de diagrama de flujo de un procedimiento administrativo estándar para la identificación de espacios de soborno .....	68
Anexo 14.	Mapa de riesgos de soborno .....	69

## **Capítulo I. Introducción**

El presente trabajo de investigación analiza la poca eficacia de los mecanismos existentes para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en particular, para el caso de soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio, en las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno Central. Según una encuesta realizada por el capítulo de Transparency International en el Perú, tres de cada cuatro encuestados consideran que el Gobierno Central es poco o nada eficaz en la lucha contra la corrupción, a pesar de contar con la recientemente aprobada Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que dispone fortalecer las acciones relacionadas a la prevención de actos de corrupción, entre otros.

Asimismo, este estudio propone una herramienta metodológica que contribuye a la gestión de los riesgos de corrupción por actos de soborno mediante la presentación de un conjunto de elementos metodológicos para elaborar el diagnóstico de estos riesgos durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio, en las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno Central.

Esta propuesta se fundamenta en, primero, recopilar información sobre la corrupción a fin de establecer los elementos conceptuales necesarios; segundo, una vez definido que se abordará el fenómeno del soborno de pequeña corrupción, indagar sobre los criterios para el diagnóstico de los riesgos de soborno; tercero, analizar el marco anticorrupción que posee el Estado; cuarto, realizar un estado del arte de las herramientas disponibles para el diagnóstico de riesgos de corrupción a nivel nacional e internacional; y quinto, obtener las opiniones y recomendaciones de una muestra de expertos, mediante entrevistas en profundidad.

Luego, la estructura del trabajo consta de cinco capítulos; en donde el capítulo II contiene el planteamiento del problema; el capítulo III, el marco teórico; y el capítulo IV, el marco metodológico; para finalmente presentar en el capítulo V, la propuesta en sí, de elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de soborno en organizaciones públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno Central. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones.

Los autores de la presente investigación esperan que esta contribución intelectual sea una herramienta de mejora para la gestión de los riesgos de soborno en la administración pública peruana y que, mediante su aplicación, en un futuro cercano se logre reducir o mitigar progresivamente esta forma de corrupción, que tanto perjudica al país y a los ciudadanos.

## Capítulo II. Planteamiento del problema

### 1. Antecedentes

Desde el año 2000 la lucha contra la corrupción es una prioridad de Estado en el Perú, según se indica en el Informe sobre el Cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 elaborado por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)<sup>1</sup>, habiéndose institucionalizado diversas decisiones públicas desde entonces, como la firma del Acuerdo Nacional<sup>2</sup>, el cual considera como política 26 «[...] la promoción de la ética y la transparencia; y la erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas», entre otros objetivos y políticas de Estado (Acuerdo Nacional 2014).

Luego, bajo este compromiso, los gobiernos de turno elaboraron el marco anticorrupción vigente en este país dado que, en el año 2012, se aprueba el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] 2012)<sup>3</sup>; en el año 2013, la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo (PCM 2013)<sup>4</sup>; y en el año 2017, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PCM 2017)<sup>5</sup>. No obstante, a pesar de existir el citado marco, hoy en día existen cifras preocupantes sobre la percepción de este fenómeno que indican, por ejemplo, que en el Perú «[...] siete de cada diez encuestados perciben que la corrupción se ha incrementado en los últimos 5 años» (Proética 2017), y que «[...] el 65% de los encuestados piensa que los funcionarios públicos son corruptos o extremadamente corruptos» (Transparency International 2013).

Ante ello, es conveniente acotar que, según algunos investigadores «[...] una de las formas más visibles de la pequeña corrupción está asociada a la atención de los ciudadanos y a los servicios que el Estado brinda a estos»; por lo que, su percepción «[...] afecta directamente al ciudadano»; de tal manera que «[...] agrieta la confianza en las instituciones (Transparencia 2011; 2009),

---

<sup>1</sup> La CAN fue creada mediante Decreto Supremo N°016-2010-PCM y reconocida por Ley N°29976 en el año 2013. Tiene por objeto articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el Perú (PCM, 2106).

<sup>2</sup> El Acuerdo Nacional fue suscrito en el año 2002 entre el presidente de la República, el presidente del Consejo de Ministros, y los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil.

<sup>3</sup> El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 fue aprobado mediante Decreto Supremo N°119-2012-PCM y publicado el 09 de diciembre de 2012.

<sup>4</sup> La Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo fue aprobada mediante Decreto Supremo N°046-2013-PCM y publicada el 23 de abril de 2013.

<sup>5</sup> La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 092-2017-PCM y publicada el 14 de setiembre de 2017 (deroga a la Política Nacional Anticorrupción del año 2007).

impacta negativamente en las economías domésticas de la ciudadanía [...] y en la calidad de los servicios que ofrece el Estado (Defensoría del Pueblo 2010)» (Mujica y Zevallos 2016).

## **2. Planteamiento del problema**

Inexistencia de mecanismos eficaces para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio, en las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno Central, integradas por ministerios y entidades públicas (en adelante, las OPPEGC).

## **3. Preguntas de investigación**

- ¿Qué mecanismos utilizan las OPPEGC para evitar el soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio?
- ¿Cómo identifican las OPPEGC los riesgos de corrupción en sus procesos, para el caso específico de soborno, durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio?
- ¿Cuentan las OPPEGC con mecanismos eficaces para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno, durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio?
- ¿Qué metodologías existen para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno, durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio?

## **4. Objetivos**

### **4.1 Objetivo general**

Proponer elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de corrupción en las OPPEGC; a fin de prevenir, identificar y reducir los riesgos de soborno -como una de las principales formas de corrupción en la administración pública-, específicamente durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio.

## 4.2 Objetivos específicos

- Realizar un estado del arte de las mejores prácticas internacionales para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno; y, en base a ello, proponer un conjunto de elementos metodológicos aplicables al contexto nacional.
- Determinar las condiciones mínimas en las OPPEGC que permitan el desarrollo adecuado de la propuesta de elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno, durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio.
- Proponer un mapa de riesgos de corrupción, para el caso específico de soborno, durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio.

## 5. Justificación

Existiendo el compromiso del Estado Peruano de «[...] reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas», como una de las metas del Objetivo 16 de «[...] promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas» de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>6</sup> (ODS), resulta oportuno proponer elementos metodológicos que contribuyan a la gestión de los riesgos de corrupción por actos de soborno dado que, según la Décima Encuesta Nacional sobre percepción de la Corrupción en el Perú 2017, el «[...] 75% de los encuestados considera que el Gobierno Central es poco o nada eficaz en la lucha contra la corrupción» y el «[...] 52% de los encuestados considera a la corrupción como uno de los tres principales problemas del país» (Proética 2017).

Asimismo, según lo expuesto en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, podría pensarse que los «[...] actos de [pequeña] corrupción están vinculados a perjuicios económicos menores»; debido a que, suelen desarrollarse durante «[...] la interacción entre las/los servidores/as civiles y ciudadanos/as para agilizar trámites, evitar multas, etcétera». No obstante, se indica que «[...] este [tipo de] fenómeno conlleva considerables pérdidas para el Estado, que terminan afectando en mayor medida a los sectores vulnerables» (PCM 2017); por lo que surge la necesidad de contar con una herramienta metodológica para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno -durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio-, en las OPPEGC.

---

<sup>6</sup> Los 17 ODS forman parte de un acuerdo de 193 países de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre ellos el Perú, como parte de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, entraron en vigor el 01 de enero de 2016.

## **6. Hipótesis**

El marco anticorrupción vigente en este país no desarrolla una metodología para el diagnóstico de riesgos de corrupción, para el caso específico del soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio, en las OPPEGC.

## **7. Limitaciones**

Una de las limitaciones para la fase de desarrollo de este trabajo de investigación es la escasa información estadística de los casos de soborno en este país, toda vez que este fenómeno ocurre de manera oculta y los reportes que existen solo corresponden a los casos judicializados.

Asimismo, otra limitante es la sensibilidad del tema en sí debido a que, al interior de la administración pública, no todos los actores involucrados en la lucha contra el soborno tienen el mismo grado de compromiso y/o predisposición para contribuir con ella. Por otro parte, se considera que existen otros factores secundarios que afectan indirectamente la fase de desarrollo de la investigación, como son el corto tiempo (cuatro meses) y la reducida cantidad de hojas para la presentación del trabajo final.

## **8. Delimitaciones**

Debido a que las acciones a implementar para la lucha contra la corrupción en el Perú están indicadas en la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, se estima por conveniente adoptar el mismo ámbito de aplicación de la referida norma; es decir, este trabajo de investigación se limita a las OPPEGC. Además, corresponde precisar que no se incluyen a las entidades públicas del Poder Ejecutivo del gobierno regional y/o gobierno local, dada la heterogeneidad del contexto nacional; así como, la limitante del factor tiempo para analizar todas ellas.

Por otra parte, al ser el soborno un problema tan complejo, de múltiples dimensiones y aristas, y que involucra actores de diferentes niveles, se considera por conveniente acotarlo a los casos de soborno de pequeña corrupción que ocurren durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio.

## Capítulo III. Marco teórico

### 1. La corrupción

Este estudio requiere de un marco conceptual, por lo que es necesario definir 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 2017).

Asimismo, desde un enfoque preventivo, «[...] parece ser útil registrar los diferentes tipos de actos de corrupción, según sus características observables. [...] pues frente a una tendencia que basa sus políticas anticorrupción en lecturas generales o concentradas en ciertos tipos (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez 2011), el asunto es plantearse ¿qué tipo de corrupción se tiene en frente y qué tipo de medida es adecuada para combatirla? Por ello, indica UNODC (2003), corresponde a cada contexto disponer de inventarios y estudios sistemáticos sobre los distintos tipos de corrupción y disponer políticas de respuesta a cada una» (Mujica y Arbizu 2015).

#### 1.1 Tipos de corrupción

Respecto a la clasificación de este fenómeno, corresponde indicar que «[...] uno de los documentos de referencia más importante es el *United Nations Handbook on Practical Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators*, que contiene una tipología de actos de corrupción (sic)» (PCM 2012) y sirve de base para la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, en donde se clasifica a la corrupción en “gran corrupción” y “pequeña corrupción”.

Debiendo precisarse que, la gran corrupción «[...] suele producirse en altas esferas de los gobiernos, implicando consecuentemente grandes abusos de poder, violación sistemática de la legalidad, inestabilidad económica y desconfianza en la institucionalidad formal del gobierno» (PCM 2017); así como que la pequeña corrupción «[...] involucra el intercambio de pequeñas sumas de dinero a cambio de favores, y aunque localmente situada en puntos específicos de la estructura de gobierno, suele conllevar considerables pérdidas y, de volverse endémica, grandes desfalcos del erario público», razón por la cual, «[...] la diferencia principal entre ambas no reside en su magnitud o escala, sino en los actores implicados: la primera involucra actores del ápice estratégico de la estructura de gobierno; mientras, la segunda, suele involucrar personal

administrativo y funcionarios de mediano y bajo rango (Anwar 2006; UNODC 2004)» (PCM 2012).

En adición a ello, otros investigadores han insertado una categoría intermedia, denominada la “mediana corrupción”, la cual está «[...] dispuesta en los mandos medios y [...] tiene por agentes regulares a directores, jefes, ejecutivos o funcionarios», los cuales «[...] no son actores que ocupan los campos estratégicos-deliberativos, aunque tampoco están en contacto directo con el público». Por lo que, se dice que «[...] la mediana corrupción es regular en los sistemas de salud, educación y justicia»; y «[...] es frecuente en escenarios en donde la administración, logística, compras, adquisiciones medias son relevantes como una provisión sistemática de bienes y servicios (Abed y Gupta 2002)» (Mujica y Arbizu 2015).

Luego, corresponde precisar que «[...] la lucha contra la corrupción implica por lo menos dos enfoques complementarios: uno concentrado en el combate frente a los actos de corrupción realizados, y otro concentrado en acciones preventivas de los posibles actos de corrupción que se puedan cometer» (PCM 2012).

Sobre el enfoque de combate contra la corrupción, se conoce que éste «[...] tiende a concentrarse sobre la gran corrupción», y que el enfoque preventivo tiende a concentrarse sobre la pequeña corrupción; debido a que «[...] está más asociada a actos individuales, a carencias y desigualdades económicas y sociales, a desigualdades de acceso a los servicios y a la precariedad de estos, que a redes complejas o sistemas organizados de corrupción». Por lo que los mecanismos de pequeña corrupción «[...] existen más por la ineficiencia del sistema, de los escasos o precarios mecanismos de control o por la ineficiencia de la burocracia y el servicio público, que por la organización intencional de patrones organizados para el enriquecimiento ilícito» (PCM 2012).

Por lo anteriormente expuesto, la gran y mediana corrupción no serán abordadas en este trabajo de investigación, delimitando el alcance del mismo solo a la pequeña corrupción bajo un enfoque preventivo.

## **1.2 Riesgos de corrupción**

Respecto a los riesgos de corrupción, éstos se definen como la «[...] posibilidad de que por acción u omisión, se use el poder para poder desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado» (Transparencia Colombia y Presidencia de la República 2015) y surgen «[...] de la conducta de

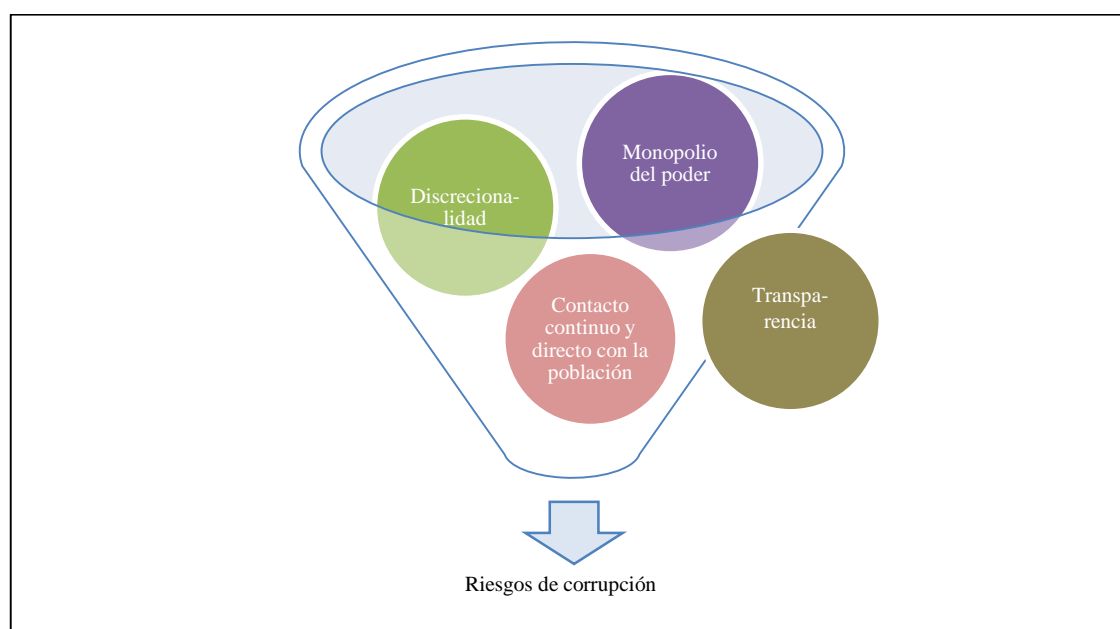


los funcionarios públicos o son propiciados por la falta de transparencia en la gestión. Así, por ejemplo, un procedimiento administrativo injustificadamente complejo puede generar riesgos de corrupción al posibilitar el pago de “coimas” o sobornos para agilizarlo» (PCM 2012).

Por otra parte, existen otros antecedentes que abordan los factores característicos que posibilitan la corrupción como, por ejemplo, el aporte de Klitgaard (1990), quien propone que “Corrupción = Monopolio del poder + Discrecionalidad – Transparencia”. Lo cual, «[...] permite comprender que la corrupción es un problema fundamental de las estructuras de gobierno, pero no limitado al orden público-estatal» (Mujica y Arbizu 2015). Asimismo, de lo anterior se puede inferir que «[...] la corrupción prospera donde alguien cuenta con el poder de monopolizar un bien o servicio y tiene la discrecionalidad para decidir cuánto obtienen los ciudadanos, y la transparencia es débil» (Contraloría General de la República 2010).

En adición a ello, los Lineamientos para la Elaboración de Planes Institucionales Anticorrupción de la CAN, incluyen como aporte un cuarto factor que caracteriza a los espacios vulnerables a la corrupción: el contacto continuo y directo con la población<sup>7</sup>. Por lo que, teniendo en cuenta ambos aportes, se exponen cuatro factores que caracterizan a los riesgos de corrupción (ver gráfico 1).

**Gráfico 1. Factores que caracterizan a los riesgos de corrupción**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

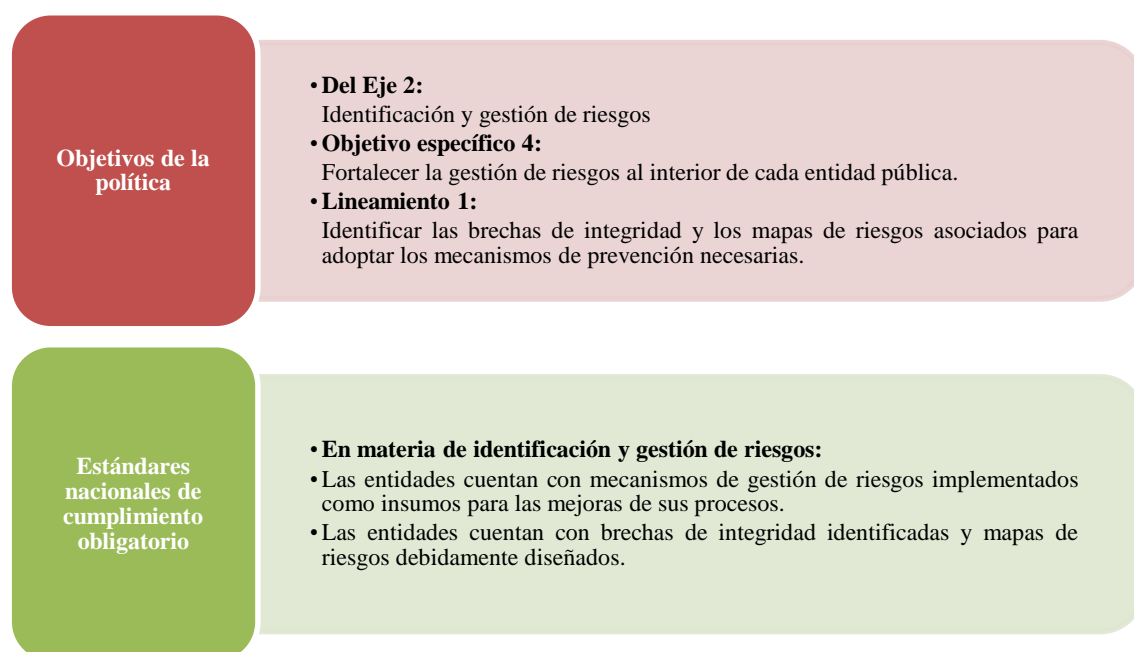
<sup>7</sup> Factor basado en los criterios utilizados por la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) en el Informe N°32-2014/SUNAT-1P0000 - Determinación de las áreas que presentan mayor riesgo de corrupción en Sunat (2014).

## 1.3 Marco anticorrupción en el Perú

### 1.3.1 Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Para un mayor entendimiento de qué tan necesaria es esta contribución intelectual (propuesta), resulta conveniente exponer el alcance de las iniciativas adoptadas en el Perú en el marco de la lucha contra la corrupción. De ello, se obtiene como principal iniciativa a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada el presente año 2017 como una nueva política de Estado, que establece «[...] prioridades para el logro de resultados específicos en esta materia» (PCM 2017), con el objeto de «[...] fortalecer las acciones de las entidades vinculadas a la prevención y sanción de los actos de corrupción. Por tal motivo, los objetivos específicos que establece se vinculan necesariamente a dichos ámbitos, pero incluyendo el fortalecimiento institucional con la finalidad de potenciar la capacidad de identificación y gestión de los actos de corrupción, a fin de que los indicadores fijados permitan un adecuado seguimiento y monitoreo del impacto» (PCM 2017). Luego, considerando los aspectos relevantes en esta nueva política de Estado que contribuyan a justificar este estudio, se presenta en el siguiente gráfico un resumen de aquellos vinculados al diagnóstico de riesgos de corrupción.

#### Gráfico 2. Aspectos relevantes vinculados al diagnóstico de riesgos de corrupción en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción



Fuente: Elaboración propia, 2017.

### **1.3.2 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016**

Una iniciativa dada durante el año 2012 fue la aprobación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, cuyo objetivo general es lograr «[...] un Estado transparente que promueve la probidad en el actuar público y privado; y garantiza la prevención, investigación, control y sanción efectiva de la corrupción en todos los niveles» (PCM 2012). Sobre el particular, cabe indicar que, al mes de setiembre del año 2017, este plan se encuentra vigente y está compuesto por 5 objetivos específicos, 15 estrategias y 55 acciones.

### **1.3.3 Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo**

Otra directriz importante ocurre en el año 2013 (en el marco del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016), con la aprobación de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, la cual contiene 20 acciones concretas que buscan operativizar el marco anticorrupción, y donde estas acciones están «[...] orientadas a prevenir, detectar y sancionar la corrupción» (PCM 2013), indicando por ejemplo, la obligatoriedad de elaborar planes anticorrupción en las entidades del Poder Ejecutivo. No obstante, sobre esta disposición, la CAN recientemente ha informado<sup>8</sup> que «[...] existe un buen número de planes sectoriales e institucionales anticorrupción; sin embargo, no todas las entidades cuentan con mecanismos adecuados de monitoreo y seguimiento, ni han incorporado las acciones del Plan a sus instrumentos de planificación estratégica; asimismo, no se realizan evaluaciones de impacto ni encuestas de percepción que permitan determinar la efectividad de los referidos planes» (CAN 2016).

### **1.3.4 Informe de la Comisión Presidencial de Integridad**

Como disposición del actual gobierno, durante el año 2016 se dio el mandato expreso que encarga a la Comisión Presidencial de Integridad<sup>9</sup> (CPI) «[...] proponer [...] medidas concretas para promover la integridad y el respeto a los principios éticos en la función pública, con la finalidad de fomentar la transparencia, y prevenir y sancionar la corrupción». Por lo que, en atención a este mandato, ante el presidente de la República se presenta ese mismo año el Informe de la CPI, conteniendo 100 medidas concretas para hacer frente a la corrupción en el Perú. En adición a ello, se presentan «[...] objetivos de corto, mediano y largo plazo, así como medidas de aplicación urgente» (CPI 2016), y mecanismos de seguimiento y promoción de una cultura de integridad. No obstante, esta propuesta finalmente carece de medidas específicas para el diagnóstico de riesgos de corrupción, por lo que resulta oportuno contribuir con esta necesidad.

---

<sup>8</sup> Información extraída del Informe sobre el Cumplimiento del Plan Nacional de la Lucha contra la Corrupción 2012-2016, elaborado por la CAN y publicado en el mes de noviembre del año 2016.

<sup>9</sup> Creada mediante Resolución Suprema N°258-2016-PCM, publicada el 19 de octubre de 2016 (PCM, 2016).

### **1.3.5 Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú**

Como aporte importante a este trabajo de investigación, se resalta el trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a través de la publicación del Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú, a fines del año 2016, con el objeto de mejorar la política de integridad en el Perú y reforzarla en el sector público para un crecimiento incluyente.

Sobre el particular, la OCDE «[...] brinda un conjunto de recomendaciones concretas para reforzar un sistema de integridad coherente e integral tanto a nivel nacional como regional». Además, parte de su trabajo «[...] se centra en las políticas y prácticas relacionadas con [...] el control interno y la gestión de riesgos» (OCDE 2017), lo cual contribuye al marco de este estudio.

## **2. El soborno**

### **2.1 El soborno como forma de corrupción**

A fin de profundizar el marco conceptual de este estudio se requiere precisar información específica sobre el soborno. En ese sentido, llama la atención señalar «[...] que la modalidad de corrupción más conocida es la que se da a través de sobornos [...] donde usualmente median otorgamientos de contratos» (Ramón 2014:59-73). No obstante, «[...] es distinto intervenir la corrupción en licitaciones públicas que aquella corrupción ligada a sobornos a funcionarios en las ventanillas de atención al usuario»; por lo que, para este caso en particular, resulta necesario «[...] delimitar el escenario de intervención: actores, espacios y prácticas», a fin de «[...] intervenir en el primer cerco perimétrico: la interacción de la ciudadanía con la institución» (Mujica y Zevallos 2016).

### **2.2 Definiciones de soborno y cohecho**

Para este trabajo de investigación resulta necesario exponer, en el siguiente subtítulo, sobre la magnitud del soborno en el Perú; no obstante, este fenómeno no es medible o cuantificable debido a su naturaleza oculta, por lo que solo se dispone de mediciones del soborno por percepción o por índice de producto. Adicionalmente, se cuenta con otro tipo de registro en base a los reportes del Poder Judicial, que corresponde únicamente a los casos judicializados por la comisión del delito de cohecho.

En ese sentido, para un mayor entendimiento, este estudio requiere ahondar en estas definiciones. Luego, se define al soborno como «[...] un acto de corrupción en el que se otorga o recibe una dádiva a cambio de un favor u omisión de las obligaciones a las que está sujeta el cargo. [...]. Esta dádiva puede adoptar formas diversas: dinero en efectivo, transferencia de acciones, favores sexuales o promesas diversas (Anwar, 2006; UNODC, 2004)» (PCM 2017). Asimismo, se entiende por cohecho al delito tipificado en el capítulo II, Delitos cometidos por funcionarios públicos, del Código Penal peruano, que ocurre cuando un «[...] empleado público busca obtener u obtiene dinero u otro beneficio a cambio de realizar y omitir una conducta funcional» (PCM 2017).

Como se observa, tanto el soborno como el cohecho se refieren al acto de sobornar; no obstante, el cohecho es el nombre que se asigna a un delito específico en el ámbito judicial.

## 2.3 Medición del soborno en el Perú

### 2.3.1 Medición internacional

Respecto a la medición del soborno en el Perú, no es posible realizar la medición directa. No obstante, a nivel internacional, existe un reporte de la percepción de la corrupción en el Perú, y otro de un indicador vinculado al soborno y pagos irregulares. El primero es el denominado “Índice de percepción de la corrupción 2016”, elaborado por Transparency International (2017) y publicado a principios del año 2017, donde se indica que, durante el año 2016 el Perú ocupó el puesto<sup>10</sup> 101 en un ranking de 176 países, obteniendo una puntuación de 35 sobre 100. Es muy preocupante precisar que este valor ha decrecido en los últimos cinco años, evidenciando así que la percepción de la corrupción en este país se ha incrementado (ver tabla 1).

**Tabla 1. Índice de percepción de la corrupción en el Perú, 2012-2016 y ranking 2016**

Ranking 2016	País	Puntuación 2016	Puntuación 2015	Puntuación 2014	Puntuación 2013	Puntuación 2012
101	Perú	35	36	38	38	38

Fuente: Transparency International, 2017.

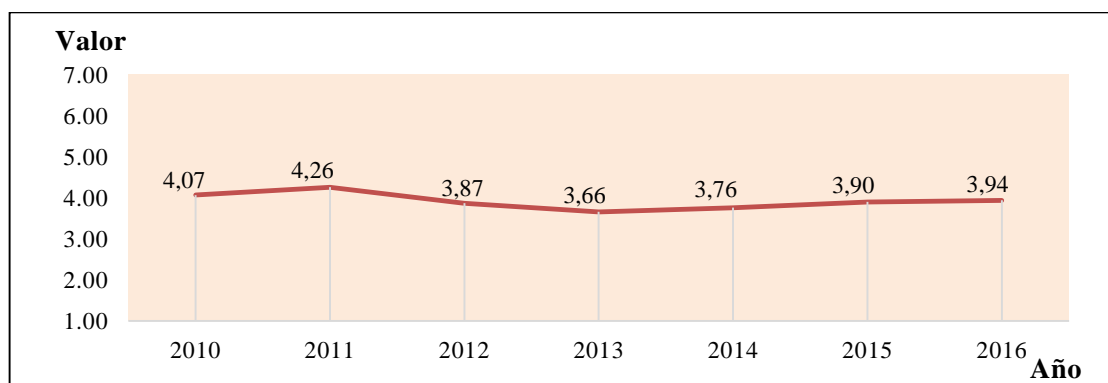
Y el segundo, es el indicador<sup>11</sup> denominado “Pagos irregulares y sobornos”, el cual forma parte de un grupo de 114 indicadores que componen el “Índice Global de Competitividad”, elaborado

<sup>10</sup> El puesto 1 es ocupado por el país que obtuvo la mayor puntuación; es decir, por el país con la mejor percepción de muy limpio.

<sup>11</sup> La metodología para el cálculo del indicador se basa en la calificación promedio que le asignan un grupo de expertos en una encuesta de opinión ejecutiva a la regularidad con que las empresas realizan pagos adicionales o sobornos en cinco aspectos, tales como las importaciones y exportaciones, los servicios públicos, el pago de impuestos, los contratos públicos y las decisiones judiciales favorables.

cada año por la fundación sin fines de lucro World Economic Forum (WEF), donde se indica que el Perú ha disminuido en la calificación<sup>12</sup> de este indicador durante el periodo 2010-2016, reduciendo su valor de 4,07 a 3,94. Por lo tanto, se puede afirmar que durante el año 2016 la percepción de pagos irregulares y sobornos en el Perú incrementó su frecuencia a comparación del año 2010 (ver gráfico 3).

**Gráfico 3. Indicador “pagos irregulares y sobornos” en el Perú, 2010-2016**



Fuente: Schwab, K., World Economic Forum (WEF), 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016.  
Elaboración propia, 2017.

Corresponde precisar que este indicador fue incorporado en el cálculo del “Índice Global de Competitividad” a partir del año 2010, por lo que no existe más información disponible.

### 2.3.2 Medición nacional

Debido a que no es posible cuantificar la totalidad de casos de corrupción en el Perú, ni mucho menos, los casos específicos de soborno, dada la naturaleza oculta del problema, no existe ese tipo de información estadística a nivel nacional. No obstante, sí se cuenta con un reporte de casos parcial, correspondiente únicamente a los casos de corrupción judicializados. Tan es así, que en la Memoria Institucional 2015 del Poder Judicial del Perú existe un reporte de condenas emitidas por delitos de corrupción, a consecuencia de actos cometidos por funcionarios, servidores públicos y terceros. Inclusive, de este reporte se conoce que durante el año 2015 el total de las condenas por delitos de corrupción fue de 1.836, siendo «[...] los resultados del 2015 [...] mayores que cualquier año desde el 2010 al 2014, en los que, en total, se han registrado 7.186 condenas por delitos de corrupción» (Poder Judicial del Perú 2016). Asimismo, se expone que durante el año 2015 existieron en total 734 casos registrados por la comisión del delito de cohecho, representando así el 40% del total de los delitos de corrupción cometidos durante ese año.

<sup>12</sup> La escala de calificación oscila entre 1 y 7, donde 1 significa que los pagos son muy frecuentes y 7 significa que los pagos nunca ocurren.

### **3. Herramientas para el diagnóstico de riesgos de corrupción: Caso de soborno**

A continuación, en el marco de este trabajo de investigación, se requiere el análisis del conjunto de herramientas disponibles, a nivel nacional e internacional, que aborden tangencial o específicamente el diagnóstico de riesgos de corrupción, para el caso de soborno, toda vez que estos documentos aportan -de alguna manera- en la formulación de la propuesta de este estudio.

#### **3.1 A nivel nacional**

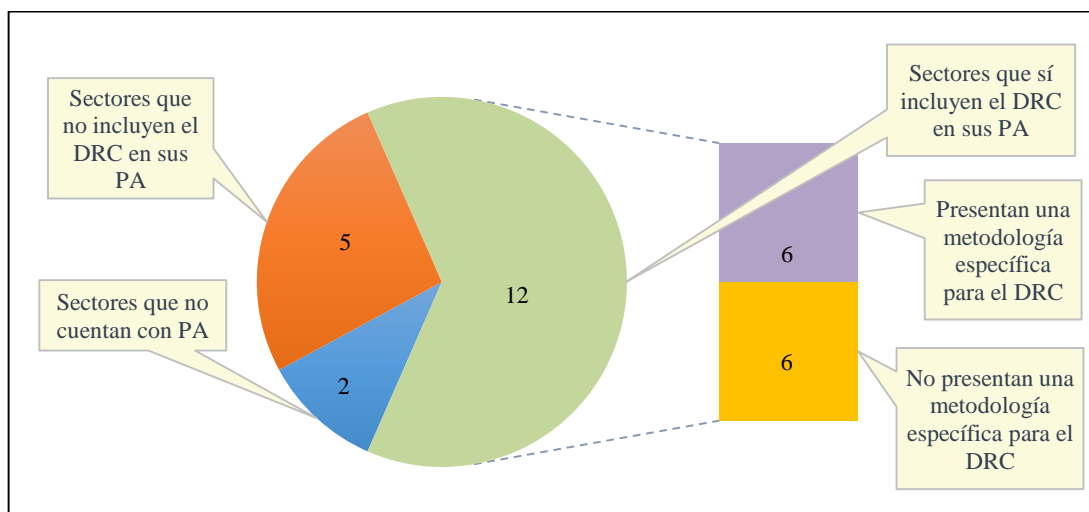
##### **3.1.1 Según los planes anticorrupción sectoriales**

Cabe indicar que, a nivel nacional, en las entidades del Poder Ejecutivo existe la obligatoriedad de elaborar planes «[...] que contengan medidas de prevención y sanción de la corrupción» (PCM 2013); por lo que, en el año 2015, la CAN emite los “Lineamientos para la Elaboración de Planes Institucionales Anticorrupción”, en donde se «[...] definen los pasos a seguir y los aspectos relevantes a tener en cuenta en la formulación de un plan institucional anticorrupción que aterrice con medidas concretas la implementación de acciones [...] a fin de prevenir y combatir la corrupción en un determinado gobierno regional, gobierno local o entidad» (CAN 2015).

Por otra parte, la CAN precisa que «[...] de manera previa, se requiere identificar los procesos internos de mayor riesgo o vulnerabilidad a la corrupción que se presentan en cada entidad, diferenciando la pequeña o gran corrupción que pueda existir»; por lo que, para la formulación de un plan, se requiere de un diagnóstico, «[...] el cual constituye el punto de partida y la base fundamental de las acciones anticorrupción que se emprenderán en el corto, mediano y largo plazo». Además, indica que «[...] en el diagnóstico se definirán claramente cuáles son los espacios más vulnerables a la corrupción que se presentan en el ejercicio de las funciones y competencias de la institución, así como en los servicios que presta la entidad al ciudadano y las relaciones institucionales que desarrolla» (CAN 2015).

Dicho esto, se presenta el análisis de los planes anticorrupción sectoriales, disponibles al mes de setiembre del año 2017, a fin de verificar lo señalado por la CAN en cuanto al diagnóstico de los riesgos de corrupción. En ese sentido, en el anexo 1 se presenta una tabla resumen que indica si en estos planes ha sido considerado o no la incorporación del diagnóstico de riesgos de corrupción; así como, la metodología que se emplea en los planes sectoriales que si lo incorporen. De este análisis, se desprende lo señalado a continuación en el gráfico 4.

**Gráfico 4. El diagnóstico de riesgos de corrupción en los planes anticorrupción sectoriales**



Leyenda: DRC: Diagnóstico de riesgos de corrupción; PA: Plan Anticorrupción.  
Fuente: Elaboración propia, 2017.

Se observa que 17 de los 19 sectores analizados cuentan con planes anticorrupción. De los cuales, 5 no incluyen el diagnóstico de riesgos de corrupción en sus respectivos planes, al no considerar acciones para la identificación de procesos con vulnerabilidad a los riesgos de corrupción, y 12 sí incluyen alguna acción respecto a ello estableciendo, por ejemplo, alguna meta en el plan. Luego, profundizando aún más el análisis, se observa que, de los 12 sectores antes indicados, solo seis de ellos consideran una metodología específica (cinco bajo una metodología propia y uno bajo una buena práctica colombiana) para el diagnóstico de riesgos de corrupción, y los otros seis no presentan metodología alguna. Por otro lado, en los planes sectoriales, los casos de soborno se abordan de forma tangencial, dado que las acciones se encuentran principalmente dirigidas a afrontar la lucha contra la corrupción como un problema general.

### 3.1.2 Según otros documentos orientadores

Continuando con la búsqueda de herramientas para el diagnóstico de riesgos de corrupción a nivel nacional se identificaron dos documentos orientadores que aportan de cierta manera a este estudio. El primero es la Guía GU-PCOR-01, Guía para la identificación de riesgos de corrupción en las contrataciones del Estado, elaborada por la Contraloría General de la República (2014), que describe las modalidades más comunes y costosas de corrupción y fraude, ahondando en los casos de soborno que ocurren durante las contrataciones públicas. No obstante, se considera que esta buena práctica no constituye una metodología en sí dado que no establece la secuencia de actividades para diagnosticar los riesgos de corrupción.



El segundo documento orientador es el Informe N°32-2014/SUNAT-1P0000, Determinación de las áreas que presentan mayor riesgo de corrupción en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), elaborado por la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción de la Sunat (2014), el cual proporciona una herramienta metodológica para la identificación, análisis y valoración de los factores de riesgo de corrupción, previamente identificados en los procesos institucionales de esta organización.

### **3.2 A nivel internacional**

Concluida la indagación en el ámbito nacional, este estudio continúa con la búsqueda de herramientas para el diagnóstico de riesgos de corrupción a nivel internacional, identificando siete documentos orientadores de países como México, Paraguay, Reino Unido, Brasil, Colombia, y otros; los cuales finalmente contribuyen en diversa medida a la presente investigación. A continuación, se presenta en orden cronológico, una breve explicación de la categoría de cada documento y un resumen de su contenido.

#### **3.2.1 Según Transparência Brasil**

Uno de los aportes surge en Brasil durante el año 2008, como resultado de una iniciativa conjunta entre Transparência Brasil y la Controladoria Geral da União (2008), al publicar el documento “Metodologia de Mapeamento de Riscos de Corrupção”, el cual proporciona una herramienta de gestión para que los agentes públicos puedan mapear los procesos organizacionales de las instituciones que integran, a fin de identificar fragilidades que posibiliten la ocurrencia de actos de corrupción. Esta metodología pretende identificar las posibles brechas en la estructura de los procedimientos de la rutina institucional con posibilidad de la corrupción, a fin de implementar mecanismos preventivos que minimicen las vulnerabilidades y eviten dicha práctica dolosa.

#### **3.2.2 Según Transparency International**

Otro de los aportes para el diagnóstico de riesgos de corrupción es el de Transparency International (2011), que publicó el documento “Corruption Risk Assessment - Topic Guide”; el cual considera a la evaluación del riesgo de corrupción como una herramienta (diagnóstico) que busca identificar las debilidades dentro de un sistema que puede presentar oportunidades de corrupción. Se diferencia de otras herramientas debido a que se centra en el potencial de (en lugar de la percepción, la existencia o la extensión de) la corrupción, y en su esencia, la evaluación de riesgos tiende a involucrar la evaluación de la probabilidad de ocurrencia de la corrupción y/o del impacto que se generaría si ocurriera.

Asimismo, considera que el propósito de la evaluación es complementar la evidencia de la corrupción real o percibida en un contexto dado, a fin de informar las estrategias y políticas para enfrentar la corrupción. También, considera que sirve como punto de referencia para rastrear los cambios de los riesgos de corrupción en el tiempo, siendo la evaluación aplicable en todos los niveles. Luego, como regla general, precisa que la mayoría de las evaluaciones del riesgo de corrupción adoptan un enfoque institucional, dado que tienen por objeto identificar las debilidades en la aplicación de las normas y reglamentos en la institución, sector y/o proceso bajo análisis.

### **3.2.3 Según Transparency International UK**

Otra de las contribuciones respecto al diagnóstico de riesgos de soborno es el documento “Diagnosing Bribery Risk”, publicado por Transparency International UK (2013), el cual desarrolla la evaluación del riesgo en dos etapas claves: la identificación del riesgo y la evaluación del riesgo. Sobre el particular, se indica que la evaluación del riesgo es fundamental para la gestión eficaz del riesgo de soborno, precisando que un proceso eficaz de evaluación del riesgo de soborno recopila información sobre las actividades y las relaciones de la organización para determinar cómo estas características lo exponen al riesgo de soborno. Además, la información recopilada debe estar actualizada y diseñada para personas y otras fuentes que, presentan información razonable y comprensiva de lo que hace la organización, cómo y dónde lo hace, y cómo esas características pueden dar lugar al riesgo de soborno. Por lo que la evaluación del riesgo debe involucrar a las personas adecuadas, aprovechar otras fuentes de información y repetirse o actualizarse periódicamente, lo cual le permitirá finalmente determinar los riesgos de soborno.

### **3.2.4 Según la Auditoría Superior de la Federación de México**

En México se cuenta con la guía denominada “Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público”, elaborada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF 2014). En ella se indica que «[...] la administración de riesgos de corrupción es un proceso que permite identificar, analizar, clasificar y mitigar aquellos eventos que, en caso de materializarse, impactarían negativamente a la institución». Ante ello, se plantea que «[...] la administración de riesgos debe considerar los posibles cambios, tanto en el entorno externo como en el contexto interno de la institución, que pueden incidir en el logro de las metas y objetivos institucionales en materia de integridad» (ASF 2014).

Luego, la metodología que propone para administrar los riesgos de corrupción consta de 10 etapas, siendo las cuatro primeras el establecimiento de objetivos, la identificación de riesgos, la

clasificación de riesgos y la evaluación de riesgos. Precisa además que, en la etapa de identificación de riesgos «[...] la institución debe determinar cuáles son los tipos de riesgo a la integridad existentes y cuál es su influencia en las actividades de la institución», siendo importante «[...]conocer las fuentes de riesgo, realizar un inventario de riesgos y analizar las causas de los eventos que los generan» (ASF 2014).

### **3.2.5 Según Transparencia Colombia**

En el año 2014, otra buena práctica surge en Colombia en el marco del proyecto Transparencia para la Paz y el Desarrollo, puesto en marcha por Corporación Transparencia por Colombia (2014), mediante la publicación de la “Guía Práctica para la Elaboración de Lineamientos Anti-soborno en Entidades Públicas” en donde se establece que, para la etapa de evaluación de riesgos «[...] es fundamental que la entidad reflexione sobre los riesgos de soborno que enfrenta en los diferentes procesos y procedimientos». También se indica que para el diseño del mapa de riesgos de soborno se deben «[...] establecer las causas del soborno a partir de las debilidades (factores internos) y amenazas (factores externos)» e «[...] identificar la modalidad de soborno y su nivel de ocurrencia» (Corporación Transparencia por Colombia 2014).

Posteriormente, en este mismo país, en base a la necesidad de una metodología para la gestión del riesgo de corrupción, Transparencia Colombia y Presidencia de la República (2015) publican el documento orientador “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción”, en el cual se establece que, para la construcción de un mapa de riesgos de corrupción se necesitan tres pasos: la identificación del riesgo de corrupción; la valoración del riesgo de corrupción; y la matriz del mapa de riesgos de corrupción. Donde, la identificación de riesgos de corrupción incluye la identificación del contexto (que incluye el establecimiento de contexto externo e interno y la determinación de factores generadores de riesgos de corrupción) y la construcción del riesgo de corrupción (que incluye a su vez la identificación del proceso, el objetivo del proceso, el establecimiento de causas, la identificación de los eventos de riesgo y las consecuencias).

Luego, con conocimiento de la problemática que existe en Colombia durante la prestación de servicios públicos, se publica, a fines del año 2016, el “Protocolo para la identificación de riesgos de corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios”, el cual propone una metodología para estos casos. De modo que, indica como primer paso, que «[...] la entidad debe identificar el contexto analizando las debilidades y amenazas que pueden causar hechos de corrupción en las actividades desarrolladas o en su entorno (sic)»; por lo que, para la identificación del contexto interno se deben «[...] determinar las debilidades que generan espacios de corrupción como son:

espacios de discrecionalidad, fallas en el diseño de los procesos, normatividad compleja, excesivos costos administrativos, débiles sistemas de información, inadecuada selección de personal, ausencia de manuales, tecnología obsoleta o carente de controles, entre otros». Para la identificación del contexto externo se deben «[...] considerar las amenazas del entorno, que pueden incidir en el uso del poder para beneficio de un privado como son: la intervención de carteles de contratistas, organizaciones delictivas, grupos armados, participación y control social débiles, fragilidad en el control externo, recursos públicos no regulados efectivamente entre otros» (Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia 2016).

### **3.2.6 Según The International Standard Organization**

Respecto al diagnóstico de riesgos de soborno, se tiene que este forma parte del sistema de gestión antisoborno definido en la Norma Internacional ISO 37001:2016 “Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use”, publicada por International Organization for Standardization (ISO 2016). En ella se establece como primer requisito al contexto de la organización, que incluye cinco secciones: comprensión de la organización y de su contexto; comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas; determinación del alcance del sistema de gestión antisoborno; sistema de gestión antisoborno, y evaluación del riesgo de soborno. No obstante, se considera que la citada norma internacional no presenta una metodología en sí (secuencia de pasos) para la identificación de espacios de mayor vulnerabilidad al soborno.

### **3.2.7 Según la Secretaría Nacional Anticorrupción de Paraguay**

Por último, otra de las herramientas existentes para el diagnóstico de riesgos de corrupción se encuentra disponible en la “Guía para la Construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción” de la Secretaría Nacional Anticorrupción de Paraguay (2017). En ella se establecen tres pasos para la construcción de mapas de riesgos de corrupción: la identificación del riesgo, la valoración del riesgo y la elaboración del mapa en sí; donde se prevé que, para la identificación del riesgo de corrupción, se ejecuten dos tareas como parte de la metodología. La primera tarea consiste en «[...] observar el contexto interno y externo al que pertenece la organización y del cual pueden proceder “*factores corruptores*”» y la segunda es «[...] encontrar para una situación concreta todos los elementos que describen un comportamiento corrupto para, posteriormente, definir de manera precisa cuál es el riesgo de corrupción que encierra tal situación» (Secretaría Nacional Anticorrupción 2017).

## **Capítulo IV. Marco metodológico**

### **1. Diseño metodológico**

La metodología de investigación utilizada para el desarrollo de este trabajo se presenta en el anexo 2 donde, además de precisarse la fase, unidad de análisis, información necesaria y unidad de observación, se precisa la herramienta seleccionada para la obtención de la opinión de expertos. También se muestran los elementos necesarios para la realización del estado del arte de las buenas prácticas nacionales e internacionales que existen en temas de diagnóstico de riesgos de corrupción, para el caso específico de soborno.

Por otro lado, corresponde indicar que la escasez de base empírica y textual respecto al tema de investigación originó que se opte por un enfoque de tipo cualitativo-exploratorio mediante el cual, frente a la ausencia de variables cuantificables, se «[...] utiliza la recolección de datos sin medición numérica» y frente a la complejidad de un problema poco desarrollado, se pretende «[...] explorar algo poco investigado o desconocido» (Hernández *et al.* 2010:7-9); contribuyendo de esta manera, de forma intelectual al contexto peruano. No obstante, cabe resaltar que, durante la aplicación del siguiente diseño metodológico, una de las principales limitantes fue el corto tiempo debido a que no permitió contactar a un mayor grupo de expertos nacionales e internacionales que puedan contribuir mediante su opinión o expertise al enriquecimiento de la propuesta, motivo de este trabajo de investigación.

### **2. Estudio de campo**

#### **2.1 Técnica de investigación**

Para el desarrollo de este tipo de trabajo, «[...] es necesaria la opinión de individuos expertos» (Hernández *et al.* 2010:397); por lo que, realizando un muestreo por conveniencia y siguiendo el procedimiento del tipo directo (donde los expertos tienen conocimiento del propósito del estudio), se opta por realizar la técnica de investigación de entrevistas en profundidad, a fin de obtener los datos cualitativos y las perspectivas de los especialistas en el tema.

También, corresponde precisar que las entrevistas en profundidad son «[...] una forma no estructurada y directa de obtener información [...], en la que un entrevistador altamente

capacitado interroga a una sola persona, con la finalidad de indagar sus motivaciones, creencias, actitudes y sentimientos subyacentes acerca de un tema» (Malhotra 2008:158).

## 2.2 Tipo y reporte de preguntas

Para las entrevistas en profundidad a los expertos se estima por conveniente seleccionar las preguntas de tipo abiertas, debido a que estas «[...] no delimitan de antemano las alternativas de respuesta, por lo cual el número de categorías de respuesta es muy elevado; en teoría, es infinito». Inclusive, se conoce que este tipo de preguntas «[...] proporcionan una información más amplia y son particularmente útiles cuando no tenemos información sobre las posibles respuestas de las personas o cuando ésta es insuficiente. También sirven en situaciones donde se desea profundizar una opinión» (Hernández *et al.* 2010:221).

Las preguntas realizadas durante las entrevistas en profundidad son las siguientes:

- Pregunta 1: ¿Qué mecanismos considera usted que debería tener una entidad pública para identificar los riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno?
- Pregunta 2: ¿Cuáles serían los criterios para identificar en una entidad pública los riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno?
- Pregunta 3: ¿Tiene conocimiento de alguna entidad pública que se encuentre utilizando actualmente una metodología específica para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso de soborno? De ser negativo, ¿conoce de la reciente aplicación de algún lineamiento o enfoque existente en el contexto peruano?
- Pregunta 4: ¿Considera que, para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno, se requiere indispensablemente el análisis y evaluación de procesos?
- Pregunta 5: ¿Qué elementos metodológicos considera indispensables para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno?
- Pregunta 6: ¿Qué factores que incrementan la generación de riesgos de corrupción durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio?
- Pregunta 7: ¿Es posible regular con parámetros o criterios la libre discrecionalidad del servidor público, a fin de reducir los riesgos de corrupción?
- Pregunta 8: ¿Considera usted necesario realizar un análisis de contexto organizacional para un adecuado diagnóstico de riesgos de corrupción? ¿Qué factores consideraría?
- Pregunta 9: ¿En qué medida considera usted que la identificación y evaluación de riesgos de soborno es un elemento determinante para una efectiva lucha contra el soborno?

### **2.3 Tipo de muestreo**

Seleccionado el tipo de muestreo por conveniencia, como su nombre lo indica, se «[...] busca obtener una muestra de elementos convenientes» (Malhotra 2008:341), o de «[...] simplemente casos disponibles a los cuales tenemos acceso» (Hernández *et al.* 2010:401); por lo que, en este trabajo la selección de entrevistados queda a criterio de los entrevistadores. Asimismo, se indica que de los 15 expertos contactados mediante correo electrónico solo fue posible concretar cuatro entrevistas presenciales y una de tipo virtual; ello principalmente por motivo de viaje, agenda recargada o simplemente por falta de respuesta de los expertos.

### **2.4 Relación de entrevistados**

A continuación, se presenta la relación de expertos entrevistados. En el anexo 3 se detalla una breve reseña biográfica de cada uno, en donde se precisa su lugar de residencia, funciones o cargos recientes, formación académica, grados, premios, entre otros aspectos, según la información recopilada de los portales web de las organizaciones, universidades, entidades públicas, y otras fuentes disponibles.

- Albert Salvador Lafuente: vicepresidente del World Compliance Association.
- Jaris Mujica Pujazón: profesor e investigador de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Juan Carlos Pasco Herrera: director ejecutivo de la Oficina de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría General del Ministerio de Salud.
- Raphael Anaya Caldas: coordinador general encargado de la CAN.
- Walter Albán Peralta: director ejecutivo de Proética.

### **3. Resultados obtenidos**

El reporte de los resultados obtenidos durante el estudio de campo se presenta en el anexo 4.

## Capítulo V. Propuesta de elementos metodológicos

La formulación de esta propuesta de elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno, durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio en las OPPEGC -en adelante, la propuesta-, fue elaborada utilizando, en su mayoría, lo señalado por Arturo del Castillo (2001:275-307) en su artículo “El soborno: un marco conceptual para su análisis”, publicado en México, así como, el reporte de opiniones de los expertos entrevistados y el estado del arte de las buenas prácticas, disponibles a nivel nacional e internacional, vinculadas a este tema; sin embargo, al no ser suficiente el estado del arte, de forma subsidiaria, fueron utilizados otros documentos señalados en el subtítulo 3.2 del capítulo III de la presente investigación.

En cuanto al estado del arte realizado, fueron seleccionados dos documentos colombianos: el “Protocolo para la identificación de riesgos corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios”, publicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (2016) y la Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción (2015) de Transparencia Colombia y la Presidencia de la República de Colombia, debido a que, su contenido es bastante especializado para el objeto de este estudio; además, porque su país de procedencia cuenta con una realidad muy similar<sup>13</sup> a la del Perú tanto en aspectos económicos, institucionales, sociales, como en otros.

De estas fuentes se identificaron los principales factores que incrementan o disminuyen la ocurrencia de actos de soborno (ver gráfico 5). No obstante, es preciso señalar que, aunque se identificaron factores relacionados con los individuos, no serán abordados en esta metodología, teniendo en cuenta que son los individuos los que toman finalmente la decisión para dar y recibir un soborno, influidos por sus características personales, valores, expectativas, ambiciones y sus propias percepciones del riesgo de ser sorprendidos, algo que es sumamente difícil de cuantificar en este estudio.

Por otro lado, de las entrevistas a expertos se concluye que los factores relacionados con el medio ambiente o aspectos ajenos a la gestión de la organización se constituyen en condiciones mínimas a cumplirse para aumentar la probabilidad de éxito de esta propuesta. Luego, la insuficiencia o la falta de alguna condición mínima, reduce dicha probabilidad.

---

<sup>13</sup> La realidad peruana y la realidad colombiana son similares; debido a los argumentos expuestos por Roma Lalama Franco y Andrés Bravo Lalama (2017) en su publicación “Capitalismo social: un vistazo a resultados macroeconómicos de Ecuador, Perú y Colombia”, publicada en Ecuador.



**Gráfico 5. Factores que incrementan o disminuyen la ocurrencia de actos de soborno**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

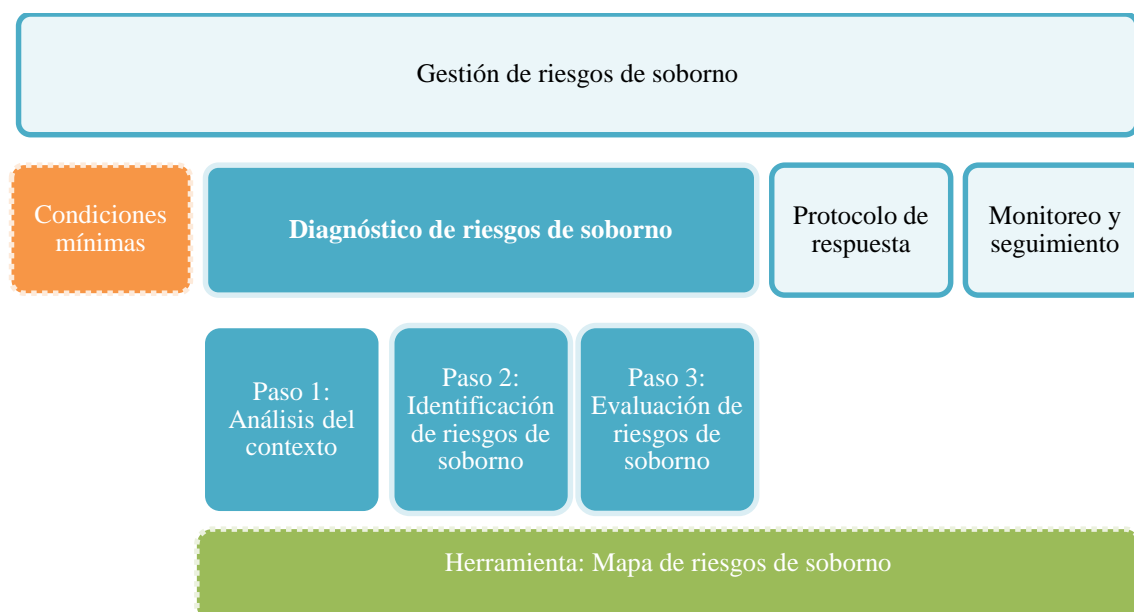
En esa misma línea, el enfoque del diseño metodológico se centrará en los factores relacionados con la organización (en adelante aspectos organizacionales), a nivel macro; y en los factores relacionados al procedimiento administrativo, a nivel micro. Por ello, esta metodología contempla el análisis de diagnóstico de riesgos de soborno, bajo dos perspectivas: una perspectiva organizacional y otra a nivel de procedimiento administrativo.

Bajo la perspectiva organizacional, se desarrollará el análisis del contexto, que facilitará una visión panorámica respecto al grado de madurez de los principales aspectos organizacionales, relacionados con una mayor probabilidad de ocurrencia de un acto de soborno; que nos servirá de referencia para el análisis a nivel de procedimiento administrativo. Por ejemplo, en lo relacionado

al aspecto organizacional “tecnología”, un bajo nivel de integración de los sistemas computarizados podría estar relacionado con un bajo nivel de informatización de un procedimiento administrativo. Luego, bajo la perspectiva a nivel de procedimiento administrativo, se identificarán y evaluarán los riesgos de soborno por cada procedimiento administrativo, a fin de priorizar los procedimientos más riesgosos. El resultado final, utilizando esta perspectiva, es la obtención de una herramienta importante: el mapa de riesgos de soborno.

Asimismo, cabe indicar que el diagnóstico de riesgos de soborno, a nivel internacional, forma parte de una buena práctica de mayor alcance, conocida como la gestión de riesgos de soborno, la cual no será abordada íntegramente en este trabajo, por no ser parte de su objetivo general. En ese sentido, es conveniente precisar que esta propuesta, además de contener una etapa previa, denominada condiciones mínimas, se ciñe sólo a la etapa del diagnóstico de riesgos de soborno (compuesta por 3 pasos), más no a la etapa posterior de respuesta, o a la etapa subsiguiente de monitoreo y seguimiento. Lo anterior se encuentra esquematizado en el gráfico 6.

**Gráfico 6. Propuesta de elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de soborno**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

## 1. Condiciones mínimas

### 1.1 Entorno

Como primera condición mínima para incrementar la probabilidad de éxito de la implementación de esta metodología en la OPPEGC y en general en toda entidad pública, es preciso contar con

un entorno normativo jurídico, político y social favorable a efectos de respaldar las acciones a nivel organizacional que disminuyan la exposición a eventos de soborno en los servicios brindados a la población. Por ejemplo, los cambios normativos y legislativos que disminuyan los controles y promueva una mayor discrecionalidad para la resolución de un procedimiento administrativo constituirán una amenaza del entorno y disminuirá las probabilidades de éxito de la implementación de la metodología; mientras que, la puesta en el mercado de una nueva plataforma tecnológica que automatice y valide procesos manuales, podría representar una oportunidad que nos brinda el entorno e incrementará las probabilidades de éxito.

## **1.2 Enfoque de procesos**

Otra condición que consideramos se requiere, es que las OPPEGC cuenten con un enfoque de procesos en la organización; es decir, que tengan implementado el tercer pilar (la gestión por procesos) de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública<sup>14</sup>, mediante la cual se indica que la gestión pública está orientada al logro de resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.

Por otra parte, corresponde indicar la definición que esta política de Estado otorga a la “cadena de valor”, mediante la cual se indica que comprende insumos para ejecutar actividades que, en conjunto con otras, garantizan la provisión de un producto (bien o servicio) a fin de lograr un resultado específico que contribuya a un resultado final (o impacto) en beneficio de la población. Asimismo, cabe indicar que bajo el enfoque de gestión por procesos se distinguen dos tipos de procesos: los procesos misionales, que permiten la producción de bienes o servicios; y los procesos de soporte, que sirven de manera transversal a todas las actividades. Además, hoy en día algunas de las entidades públicas ya han diagramado sus procesos institucionales, precisando mediante un mapa de procesos, como estos generan valor público al ciudadano.

Luego, debido a que esta propuesta está delimitada a los actos de pequeña corrupción, para el caso específico de soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio, se indica que solo serán abordados los procesos que impliquen contacto con el administrado para lo cual, como requisito mínimo, la OPPEGC deberá contar con los diagramas o mapas de procesos de los procedimientos administrativos brindados en exclusividad según el

---

<sup>14</sup> Aprobada mediante Decreto Supremo N°004-2013-PCM y publicada el 09 de enero de 2013. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública cuenta con cinco pilares: políticas públicas, planes estratégicos y operativos; presupuesto por resultados; gestión por procesos; servicio civil meritocrático; y seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento (PCM, 2013).

Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y/o los servicios no exclusivos, según el Texto Único de Servicios No Exclusivos (TUSNE); éste último, de existir.

### **1.3 Mecanismos de control extra-burocráticos**

Una tercera condición para la aplicación de la propuesta se refiere a los mecanismos de control extra-burocráticos; es decir, aquellos que permitan a las instituciones civiles<sup>15</sup> realizar el control efectivo y supervisión del desempeño burocrático; puesto que, en su ausencia, «[...] la burocracia y los burócratas pueden volverse más autónomos e irresponsables y, en consecuencia, tenderán a la conservación de sus espacios de poder (Morris, 1991; Klitgaard, 1988). En otras palabras, sin los controles extra-burocráticos para prevenir que la burocracia busque su propio interés, los funcionarios serán más propensos a aceptar, e incluso exigir, sobornos». Luego, «[...] en la medida en que dichos controles sean efectivos, el soborno se volverá más arriesgado y costoso y, por consiguiente, la probabilidad de que ocurra disminuirá» (Del Castillo 2001).

Un ejemplo es la efectividad de la denuncia periodística realizada en el mes de junio del 2017, por parte del programa televisivo “La Revist@ Sábado” de ATV, que puso al descubierto el negocio de cobro de coimas a comerciantes de la galería Las Malvinas, a fin tramitar el certificado de Defensa Civil sin tener que someterse al proceso de evaluaciones técnicas y visitas inopinadas.

### **1.4 Profesionalización del servicio público**

Como cuarta condición para esta propuesta, se requiere que las OPPEGC fomenten la profesionalización del servicio público; que implica el fortalecimiento de capacidades, la meritocracia en el reclutamiento y/o promoción, salarios justos y competitivos, entre otros; debido a que, en cierta medida la asignación de salarios justos (proporcionales a la complejidad de las funciones del servidor público), en especial para aquellos que tengan contacto con el usuario, promueve un clima organizacional favorable que finalmente disminuye el riesgo de soborno.

Por ello, mediante la profesionalización del servicio público con salarios justos y competitivos, los servidores públicos obtienen mayores incentivos para seguir una carrera honesta, con vocación de servicio al ciudadano; e incluso, se abren las puertas para que personas mejores calificadas puedan ingresar a la carrera pública.

---

<sup>15</sup> Entiéndase como instituciones civiles a los medios de comunicación, los sindicatos, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y los órganos legislativos y judiciales.

## **2. Diagnóstico de riesgos de soborno en la organización**

### **2.1 Paso 1: Análisis del contexto**

Para el diagnóstico de riesgos de soborno en la organización, como punto de partida, se efectuará la perspectiva a nivel organizacional, a través del análisis del contexto de las OPPEGC; por lo que, resulta necesario conocer la naturaleza y principales aspectos organizacionales de las OPPEGC vinculados a una mayor exposición a riesgos de soborno. En ese sentido, los aspectos organizacionales a ser abordados en esta propuesta son los establecidos en el gráfico 5, en la sección “Factores relacionados con la organización”, que se lista a continuación: naturaleza de las funciones de la organización; procesos; capital humano; tecnología; imagen; cultura organizacional y ambiente ético; y liderazgo.

Dichos aspectos organizacionales serán analizados por el grado de madurez (a mayor grado de madurez menor exposición al riesgo de soborno) a través de un cuestionario de preguntas que deben ser efectuadas a un selecto grupo de profesionales con un alto grado de conocimiento de la institución. Las preguntas propuestas no deben limitarse a ellas, siendo posible incorporar otras que puedan enriquecer los resultados del aspecto organizacional analizado.

#### **2.1.1 Naturaleza de las funciones de la organización**

Para el desarrollo de este aspecto es necesario conocer la Ley de Organización y Funciones del Ministerio o la Ley Orgánica de creación de la entidad pública, el Reglamento de Organización y Funciones, y el organigrama vigente, para tener una idea de las principales facultades y atribuciones de la entidad para regular, ejecutar y supervisar los procedimientos administrativos que brinda a la ciudadanía. En ese sentido, entre los aspectos importantes a considerar en el análisis de la organización y funciones de las OPPEGC, se encuentra el grado de descentralización de la toma de decisiones en la resolución de los procedimientos administrativos; así como, el nivel organizacional de las dependencias resolutorias y los roles de los funcionarios involucrados. Los resultados del grado de madurez de este aspecto se miden en porcentaje, según el anexo 5.

#### **2.1.2 Procesos**

Un aspecto determinante en la frecuencia del soborno es la complejidad de los procesos; además, según Del Castillo (2001) existen dos principales tipos de soborno: los sobornos que pretenden apresurar una decisión o un proceso mediante su alteración; y los sobornos que intentan cambiar una decisión violando las leyes, reglas y/o reglamentos. Ambas modalidades de soborno pueden

verse afectadas por las condiciones que la organización propicia para favorecer un acto de soborno, vinculadas en esencia a los controles y nivel de supervisión establecidos, transparencia, complejidad, nivel de discrecionalidad, entre otros. Luego, los resultados del grado de madurez de este aspecto se miden en porcentaje, según el anexo 6.

### **2.1.3 Capital humano**

Otro de los aspectos internos que resulta importante para la análisis del contexto, es el análisis del capital humano, para lo cual se sugiere revisar las herramientas de gestión de la entidad; tales como el Cuadro de Puestos de la Entidad, Clasificador de Cargos, Manual de Perfiles de Puestos, Escala Remunerativa y Manual de Organización y Funciones, a fin de revisar principalmente la información de aquellos servidores que tengan contacto, resuelvan o estén involucrados de alguna manera en la aprobación de trámites administrativos. Asimismo, es conveniente contar con información del clima laboral respecto a la concordancia entre los salarios y la complejidad de las funciones que realiza el servidor público, así como el grado de especialización, referido a la experiencia, el conocimiento y el profesionalismo del funcionario a quien se le confiere la autoridad de resolver procedimientos administrativos. Luego, los resultados del grado de madurez de este aspecto se miden en porcentaje, según el anexo 7.

### **2.1.4 Tecnología**

Hoy en día uno de los factores que contribuye en mayor medida a la lucha contra el soborno es la tecnología al interior de las OPPEGC, la cual se refiere a la aplicación de diferentes sistemas, plataformas y equipos informáticos como mecanismos de control y supervisión en el tratamiento, interconectividad, protección y trazabilidad de la información, de tal manera que permite verificar y contrastar en el momento o con posterioridad las operaciones o labores que desarrolla el personal de una dependencia, haciendo uso de un software, hardware, cámaras de vigilancia, marcadores de asistencia, entre otros. Por lo que, resulta conveniente para las OPPEGC desarrollar este aspecto, a fin de potenciar de forma efectiva las herramientas necesarias durante el análisis del contexto de la entidad, lo cual impactará en un adecuado diagnóstico de riesgos de soborno. Luego, los resultados del grado de madurez de este aspecto se miden en porcentaje, según el anexo 8.

### **2.1.5 Imagen**

En relación con la imagen institucional, Del Castillo (2001) señala que la imagen de la organización es importante, ya que los clientes, sean estos individuos o empresas, pueden estar más inclinados a sobornar a los funcionarios públicos si creen que la organización es corrupta y

el soborno es una manera de hacer que sucedan las cosas. No obstante, si la imagen proyectada por la organización es de cero corrupción o que los empleados son muy estrictos en su proceder, entonces el público en general tenderá a mantenerse al margen de las prácticas corruptas. Ante la incertidumbre o el miedo, los individuos suelen actuar apegados a las reglas formales. Por lo tanto, una imagen institucional negativa, merecida o no, tenderá a aumentar la probabilidad de soborno; siendo necesario incluir este aspecto en el análisis del contexto de las OPPEGC. Luego, los resultados del grado de madurez de este aspecto se miden en porcentaje, según el anexo 9.

### **2.1.6 Cultura organizacional y ambiente ético**

Otro de los aspectos a analizar en las OPPEGC es la cultura organizacional y el ambiente ético; debido a que, «[...] las normas y la cultura organizacional [...] influyen en la manera en que los servidores públicos perciben y calculan los costos y beneficios de participar en un soborno». Asimismo, «[...] en la decisión de participar o no en un soborno no solo interviene un cálculo racional de los beneficios y costos implicados, también existe un componente cultural y valorativo» (Del Castillo 2001). En consecuencia, para el diagnóstico de riesgos de soborno y la aplicación de esta propuesta, será necesario contar con el análisis de la cultura organizacional de las OPPEGC, mediante el cual se espera se condene a las prácticas ilegales y se otorgue distinciones o menciones honoríficas a los servidores públicos honestos, para así generar un ambiente ético favorable.

Luego, el éxito de la aplicación de esta propuesta depende en gran medida de este aspecto, mediante el cual se deberá promover e incentivar los valores del servidor público, y se deberán sancionar los actos de soborno. Los resultados del grado de madurez de este aspecto se miden en porcentaje, según el anexo 10.

### **2.1.7 Liderazgo**

El último aspecto organizacional por considerar, y quizás el más importante, se refiere al liderazgo, puesto que se requiere de un alto grado de compromiso por parte de las autoridades correspondientes, a fin de que se promueva de forma adecuada la lucha contra el soborno, mediante una adecuada planificación y coordinación de recursos y acciones a cargo de las dependencias asignadas, teniendo en cuenta las limitaciones y prioridades institucionales al interior de las OPPEGC.

Asimismo, para la implementación de esta propuesta de manera exitosa, se espera que la máxima autoridad competente adopte medidas ejecutivas, como la conformación de un equipo profesional

multidisciplinario, que cuente con el suficiente conocimiento y atribuciones para el diagnóstico adecuado de los riesgos de soborno, teniendo en cuenta la información disponible en la organización, como los informes de cumplimiento administrativo, disciplinario, civil y/o penal de los órganos de control correspondientes, y los resultados de la medición de la percepción del soborno, por parte de los servidores públicos, administrados y sociedad en general. Luego, los resultados del grado de madurez de este aspecto se miden en porcentaje, según el anexo 11.

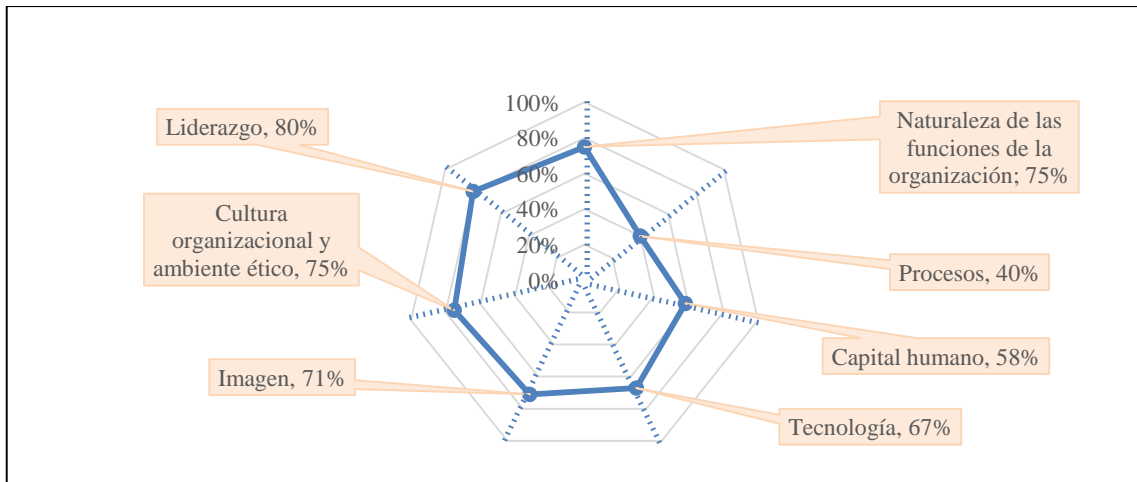
De lo expuesto, es posible obtener el análisis del contexto de las OPPEGC según los resultados del grado de madurez que arrojen los aspectos organizacionales antes señalados. Para ello, se propone el desarrollo de siete tablas señaladas en los anexos 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 que, finalmente, permitirán obtener una visión panorámica del grado de madurez de los principales aspectos organizacionales relacionados con una mayor probabilidad de ocurrencia de un acto de soborno.

Se considera que un aspecto organizacional calificado por debajo del 75% de grado de madurez en el análisis del contexto da un indicio de que dicho aspecto representa una deficiencia importante, por lo que se convierte en materia de análisis en la siguiente perspectiva a nivel de procedimiento administrativo, evaluando todos los procedimientos relacionados en menor o mayor medida con ese aspecto. Por ello, en el siguiente paso, se debe tener especial énfasis en los procedimientos que son intensivos en el aspecto organizacional con menor grado de madurez. Por ejemplo, un bajo grado de madurez en el aspecto organizacional “Tecnología”, está asociado al factor “Nivel de informatización del procedimiento”, que se explicará en el subtítulo siguiente.

No obstante, dado que el análisis del contexto es a nivel macro, a pesar de obtener un buen nivel de madurez bajo la perspectiva organizacional, se recomienda continuar con el análisis bajo la perspectiva de procedimiento administrativo, dado que este estudio da especial importancia a este enfoque. Los resultados del análisis del contexto bajo la perspectiva organizacional, de manera conjunta, pueden mostrarse utilizando un diagrama de radar, como el que se muestra a manera de ejemplo en el gráfico 7.



**Gráfico 7. Análisis del contexto de una entidad “X” según los resultados del grado de madurez de los aspectos organizacionales**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

## 2.2 Paso 2: Identificación de riesgos de soborno en los procesos y procedimientos

Ya en la perspectiva a nivel de procedimiento administrativo, entender la importancia de la identificación de riesgo de soborno, implica conocer con más detalle los siguientes conceptos:

- **Factores.** Circunstancias o situaciones que aumentan o disminuyen la generación de actos de soborno en los procedimientos administrativos. Son los mismos factores identificados en el gráfico 5 en la sección “Factores relacionados con el procedimiento administrativo”.
- **Oportunidad de riesgo.** Eventos o circunstancias potenciales que posiblemente pueden dar origen a los riesgos de soborno.
- **Riesgo de soborno.** Posibilidad de que se manifieste el soborno en algún evento.

### 2.2.1 Identificación de procesos y procedimientos misionales

Para diagnosticar los riesgos de soborno en trámites administrativos, primero se debe identificar los procesos misionales que incluyan procedimientos que deben atender los usuarios para cumplir los requerimientos de un trámite, de ahí, la importancia, de tener representado a nivel institucional el mapa de procesos o el Manual de Procedimientos (MAPRO) donde se identifique los procesos misionales y los respectivos procedimientos administrativos TUPA asociados, que generen valor público. Esta actividad podrá realizarse tomando en cuenta los resultados del análisis del contexto, para priorizar procedimientos relacionados a aspectos organizacionales con un bajo grado de madurez; sin embargo, se recomienda efectuar la identificación de riesgos a todos los procedimientos administrativos de cara al ciudadano, para lo cual se propone la tabla 2.

**Tabla 2. Procesos y procedimientos misionales**

Misión			
Objetivos estratégicos	Proceso misional 1	Subproceso 1 Objetivo 1	Procedimiento administrativo 1.1
			Procedimiento administrativo 1.2
	Proceso misional 2	Subproceso 2 Objetivo 2	Procedimiento administrativo 2.1
			Procedimiento administrativo 2.2
	...	Subproceso 3 Objetivo 3	Procedimiento administrativo 3.1
		Subproceso 4 Objetivo 4	Procedimiento administrativo 4.1
	Proceso misional N	Subproceso N Objetivo N	Procedimiento administrativo N.1
			Procedimiento administrativo N.2
Valor público			

Fuente: Elaboración propia, 2017.

### 2.2.2 Determinación de factores para identificar oportunidades de riesgo de soborno a nivel de procedimiento administrativo

El objetivo de esta sección es desplegar el alcance de los factores entendidos como todas aquellas circunstancias o situaciones que aumentan o disminuyen la oportunidad de riesgo de soborno, siendo preciso señalar que a partir de las oportunidades de riesgo de soborno en las actividades del procedimiento se construye el riesgo de soborno. Asimismo, debe indicarse que en un procedimiento administrativo pueden presentarse uno o más factores. Para una aplicación práctica, se les ha denominado como “factores inversos” y “factores directos”, los factores inversos (FI) son los que ante una mayor presencia del factor disminuye la oportunidad de soborno; caso contrario, los factores directos (FD), son los que ante una mayor presencia del factor aumenta la oportunidad de soborno.

Los factores para identificar las oportunidades de riesgo de soborno, por cada una de las actividades de un procedimiento administrativo, han sido establecidos en la tabla 3.

**Tabla 3. Factores para identificar oportunidades de riesgo de soborno**

Identificación	Denominación	Descripción	Palabra clave / Aplicabilidad
F1 (FI)	Nivel de publicidad del procedimiento	Relacionado al grado con el cual la entidad ha publicado y difundido a través del portal institucional, locales de atención u otros medios, la información clara y amigable acerca de los requisitos exigidos para acceder a los trámites administrativos.	<b>Publicidad e información</b>
			Cuanto mayor es la publicidad e información clara, disminuye la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
F2 (FI)	Nivel de supervisión y control del procedimiento	Considera la acción efectiva de revisión constante de las funciones asignadas por parte de los jefes superiores jerárquicos y los controles existentes.	<b>Supervisión y control</b>
			Cuanto mayor y efectiva es la supervisión y el control, disminuye la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
F3 (FD)	Frecuencia de contacto entre el funcionario y el administrado	Este factor mide la frecuencia y tiempo en el contacto directo que tiene los trabajadores con las diferentes personas que se les menciona.	<b>Frecuencia y tiempo del contacto</b>
			Cuanto mayor es la frecuencia y tiempo del contacto, incrementa la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
F4 (FI)	Nivel de informatización del procedimiento	Este factor mide la aplicación de los sistemas y equipos informáticos como un mecanismo de control en el tratamiento de la información y en el desarrollo de las funciones que le son inherentes.	<b>Informatización</b>
			Cuanto mayor es el nivel de informatización, disminuye la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
F5 (FD)	Naturaleza del procedimiento administrativo	Este factor considera a aquellos tipos de procedimientos, que presentan mayor dificultad o mayores costos en la obtención de requisitos.	<b>Acceso a requisitos</b>
			Cuanto mayor es la dificultad de acceder a los requisitos del procedimiento, incrementa la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
F6 (FI)	Grado de centralización de las decisiones	Considera la centralización de la toma de decisiones respecto al trámite ingresado	<b>Funcionarios para aprobación de trámites</b>
			Cuanto mayor es la cantidad de funcionarios autorizados para aprobar un trámite, disminuye la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
F7 (FD)	Nivel de demanda del acto corrupto	Frecuencia y cantidad de trámites realizados de un determinado procedimiento administrativo	<b>Frecuencia y cantidad de trámites</b>
			Cuanto mayor es la demanda de la ciudadanía, incrementa la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
F8 (FI)	Número de colaboradores que es necesario sobornar para realizar el acto corrupto	Cantidad de funcionarios por los que debe transitar el expediente administrativo antes de su aprobación. A fin de identificar la cantidad de funcionarios o servidores que intervienen en un procedimiento administrativo estándar, se recomienda emplear un diagrama del recorrido físico del expediente, como el que se propone en el anexo 12.	<b>Cantidad de funcionarios en tránsito</b>
			Cuanto mayor es la cantidad de funcionarios o servidores en el tránsito del expediente administrativo, disminuye la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
F9 (FD)	Nivel de discrecionalidad de las decisiones	La discrecionalidad del funcionario o servidor público, que implica la facultad <sup>16</sup> de tomar decisiones libremente y a criterio del trabajador en las funciones encomendadas; genera que las decisiones no sean las adecuadas, correctas o varíen sin fundamento legal alguno.	<b>Complejidad del procedimiento</b>
			Cuanto mayor es el nivel de complejidad del trámite, incrementa la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

<sup>16</sup> Esta facultad puede tomarse en contra del incremento del riesgo de soborno cuando se profesionalice el servicio público y el funcionario cumpla a cabalidad su vocación de servicio y utilice dicha facultad para beneficio público.

### **2.2.3 Análisis de factores en las actividades de los procedimientos administrativos**

Una vez establecidos los factores antes señalados, se deberá realizar un inventario de actividades por cada uno de los procedimientos administrativos, que permita identificar los puntos sensibles o vulnerables a los riesgos de soborno en cada actividad del procedimiento del trámite. Estos puntos sensibles están relacionados con uno o más factores que incrementan la probabilidad de riesgos de soborno y que afectan el accionar de las entidades. Por ello, para entender este punto, se propone un ejemplo de inventario de actividades de un procedimiento administrativo estándar, que se relaciona con uno o más factores inversos o directos, según lo señalado en la tabla 4.

Asimismo, cabe indicar que en el anexo 12 se presenta una propuesta de diagrama del recorrido físico de un expediente en un procedimiento administrativo estándar; y en el anexo 13, una propuesta de diagrama de flujo de un procedimiento administrativo estándar para la identificación de espacios de soborno, según el listado de actividades estándar descritas en la tabla 4; siendo la utilidad de dicho diagrama identificar los responsables de la ejecución de las actividades. Luego, dependiendo de la naturaleza del procedimiento, se podrá utilizar uno o más de los factores previamente determinados en esta metodología por cada una de las actividades señaladas. Sobre el particular, se recomienda utilizar los factores ya establecidos en esta propuesta.

**Tabla 4. Aplicación de factores en las actividades de un procedimiento administrativo estándar**

Actividad del procedimiento administrativo estándar	Factor asociado	Palabra clave/Aplicabilidad
<b>(1) Entidad difunde información de trámites</b>	<b>F1 (FI)</b>	<b>Publicidad e información</b>
Entidad pública difunde la información del trámite y requisitos de los procedimientos y servicios que ofrecen en su TUPA y/o TUSNE institucional.		Cuanto mayor es la publicidad e información clara, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(2) Ciudadano solicita información</b>	<b>F1 (FI)</b>	<b>Publicidad e información</b>
Ciudadano se apersona a la organización y solicita información de los requisitos y trámite de los procedimientos y servicios.		Cuanto mayor es la publicidad e información clara, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(3) Entidad brinda información</b>	<b>F3 (FD)</b>	<b>Frecuencia y tiempo del contacto</b>
Orientador brinda información al ciudadano respecto al trámite de procedimientos y servicios.		Cuanto mayor es la frecuencia y tiempo del contacto, incrementa la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(4) Ciudadano efectúa el pago asociado al trámite</b>	<b>F4 (FI)</b>	<b>Informatización</b>
Ciudadano se acerca a efectuar el pago por derechos administrativos del trámite.		Cuanto mayor es el nivel de informatización disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(5) Ciudadano recaba la información y requisitos</b>	<b>F5 (FD)</b>	<b>Acceso a requisitos</b>
Ciudadano recaba la documentación requerida, elabora solicitud y adjunta voucher de pago.		Cuanto mayor es la dificultad de acceder a los requisitos del procedimiento, incrementa la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(6) Ciudadano presenta los documentos y solicitud</b>	<b>F3 (FD)</b>	<b>Frecuencia y tiempo del contacto</b>
Ciudadano se apersona a la Oficina de Trámite Documentario de la Entidad y presenta la documentación para iniciar el trámite.		Cuanto mayor es la frecuencia y tiempo del contacto, incrementa la oportunidad de riesgo de soborno.
		<b>Informatización</b>
		Cuanto mayor es el nivel de informatización, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
	<b>Acceso a requisitos</b>	
<b>F5 (FD)</b>	Cuanto mayor es la dificultad de acceder a los requisitos del procedimiento, incrementa la oportunidad de riesgo de soborno.	
	<b>Frecuencia y cantidad de trámites</b>	
	Cuanto mayor es la demanda de la ciudadanía, incrementa la oportunidad de riesgo de soborno.	
<b>(7) Personal de Trámite Documentario recepciona y verifica documentos</b>	<b>F3 (FD)</b>	<b>Frecuencia y tiempo del contacto</b>
Personal de Trámite Documentario de la Entidad recepciona y verifica la documentación entregada por el ciudadano, de conformidad con los requisitos según TUPA. Revisa los documentos que estén completos, si está conforme continúa, de lo contrario, se devuelve al ciudadano para subsanar trámite y presentar información adicional.		Cuanto mayor es la frecuencia y tiempo del contacto, incrementa la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(8) Personal de Trámite Documentario registra información en el sistema</b>	<b>F4 (FI)</b>	<b>Informatización</b>
		Cuanto mayor es el nivel de informatización, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(9) Personal de Trámite Documentario registra el traslado y remite el expediente físico</b>	<b>F4 (FI)</b>	<b>Informatización</b>
		Cuanto mayor es el nivel de informatización, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(10) Secretaria de Dirección General/ Gerencia gestiona expediente</b>	<b>F4 (FI)</b>	<b>Informatización</b>
		Cuanto mayor es el nivel de informatización, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(11) Director General/ Gerente gestiona expediente</b>	<b>F4 (FI)</b>	<b>Informatización</b>
		Cuanto mayor es el nivel de informatización, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(12) Técnico gestiona expediente</b>	<b>F4 (FI)</b>	<b>Informatización</b>
Técnico recepciona, registra y lo remite al Director/Sub Gerente.		Cuanto mayor es el nivel de informatización disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(13) Director/Sub Gerente gestiona expediente</b>	<b>F2 (FI)</b>	<b>Supervisión y control</b>
Director/Sub Gerente recepciona, revisa, provee y dispone traslado al Especialista.	<b>F4 (FI)</b>	Cuanto mayor y efectiva es la supervisión y el control, la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(14) Especialista gestiona expediente</b>	<b>F4 (FI)</b>	<b>Informatización</b>
		Cuanto mayor es el nivel de informatización, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
	<b>F6 (FI)</b>	<b>Funcionarios para aprobación de trámites</b>
		Cuanto mayor es la cantidad de funcionarios autorizados para aprobar un trámite, disminuye la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
	<b>F8 (FI)</b>	<b>Cantidad de funcionarios en tránsito</b>
Cuanto mayor es la cantidad de funcionarios o servidores en el tránsito del expediente administrativo, disminuye la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.		
<b>F9 (FD)</b>	<b>Complejidad del procedimiento</b>	
Cuanto mayor es el nivel de complejidad del trámite, incrementa la oportunidad de riesgo de soborno.		

Fuente: Elaboración propia, 2017.

**Tabla 4. Aplicación de factores en las actividades de un procedimiento administrativo estándar** (continúa de la página anterior)

Actividad del procedimiento administrativo estándar	Factor asociado	Palabra clave/Aplicabilidad
<b>(15) Director/Sub Gerente gestiona expediente</b>	<b>F2 (FI)</b>	<b>Supervisión y control</b> Cuanto mayor y efectiva es la supervisión y el control, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
Director/Sub Gerente revisa proyecto de resolución adjunto al expediente. De ser conforme firma, de lo contrario, devuelve al Especialista.	<b>F4 (FI)</b>	<b>Informatización</b> Cuanto mayor es el nivel de informatización, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
	<b>F6 (FI)</b>	<b>Funcionarios para aprobación de trámites</b> Cuanto mayor es la cantidad de funcionarios autorizados para aprobar un trámite, disminuye la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
	<b>F8 (FI)</b>	<b>Cantidad de funcionarios en tránsito</b> Cuanto mayor sea la cantidad de funcionarios o servidores en el tránsito del expediente administrativo, disminuye la vulnerabilidad o la oportunidad de riesgo de soborno.
	<b>F9 (FD)</b>	<b>Complejidad del procedimiento</b> Cuanto mayor es el nivel de complejidad del trámite, incrementa la oportunidad de riesgo de soborno.
	<b>F2 (FI)</b>	<b>Supervisión y control</b> Cuanto mayor y efectiva es la supervisión y el control, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
<b>(16) Director/Sub Gerente gestiona expediente</b>	<b>F2 (FI)</b>	<b>Supervisión y control</b> Cuanto mayor y efectiva es la supervisión y el control, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
Director/Sub Gerente recibe, revisa y firma notificación adjunta al expediente.		
<b>(17), (18), (19), (20) y (21) Técnico gestiona expediente</b>	<b>F4 (FI)</b>	<b>Informatización</b> Cuanto mayor es el nivel de informatización, disminuye la oportunidad de riesgo de soborno.
Técnico recibe y registra resolución adjunta al expediente.		
<b>(22) Ciudadano recoge resolución</b>	N/A	N/A
<b>(23) Ciudadano recoge notificación</b>	N/A	N/A
<b>(24) Ciudadano ingresa recurso impugnatorio</b>	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Por otra parte, se resalta que el diagrama de flujo general de un procedimiento administrativo cuenta con la función principal de orientar a los servidores de las entidades en el análisis de los aspectos críticos, que en cada paso sean susceptibles de riesgos de soborno; por lo cual, se sugiere que los diagramas de flujo de los procedimientos en evaluación se adapten a sus correspondientes particularidades, siguiendo como modelo base el indicado en el anexo 13.

#### **2.2.4 Identificación de oportunidades de riesgo y riesgos de soborno**

Esta etapa es altamente relevante porque se definen las “oportunidades de riesgo” que propician el riesgo de soborno. El objetivo de este momento es; por una parte, una vez realizado el inventario de actividades relacionados con uno o más factores, generar un listado de oportunidades lo suficientemente amplio para que abarque todos los supuestos de riesgo de soborno que puedan ocurrir en las actividades de los procedimientos administrativos; y, con posterioridad, generar una lista de riesgos de soborno que serán evaluados en virtud de las variables de probabilidad e impacto.

Luego, las oportunidades de riesgo y los riesgos de soborno quedan consignados en la “matriz de oportunidades y riesgos de soborno”, lo que no se consigne en la matriz quedará inevitablemente fuera del ciclo de identificación de riesgos hasta que el mismo no sea reiniciado. Asimismo, para la redacción de una oportunidad de riesgo deben seguirse las siguientes recomendaciones:

- **Establecer la negación total o parcial de la actividad del procedimiento (dependiendo de la actividad).** Por ejemplo: Entidad NO/PARCIALMENTE difunde información de trámites. Luego, antes de vincularse los factores a las actividades, con el propósito de realizar una buena redacción de las oportunidades de riesgo, se resalta que los FI se encuentran referidos a una menor presencia del factor; y que los FD tienen una mayor presencia del factor, como por ejemplo: El F1 (FI), Publicidad e información (Cuanto menor es la publicidad e información clara, aumenta la oportunidad de riesgo de soborno); o el F3 (FD), Frecuencia y tiempo del contacto (Cuanto mayor es la frecuencia y tiempo del contacto, aumenta la oportunidad de riesgo de soborno). La lógica de la redacción es que, si la actividad se incumple, por menor o mayor presencia de un factor, la oportunidad de riesgo aumenta, es decir, debe quedar al descubierto la oportunidad de riesgo.
- **Vincular la negación total o parcial de la actividad con el factor asociado.** Por ejemplo: Entidad NO difunde información de trámites por F1 (FI), Publicidad e información.
- **A partir de la actividad negada y la vinculación al factor asociado, utilizando como conector “entonces puede” se determinan las oportunidades de riesgo de soborno.** Por

ejemplo: Entidad NO difunde información de trámites por menor publicidad e información clara, entonces puede generarse que los orientadores se aprovechen de los usuarios mediante la venta de colas de atención.

Más adelante, las oportunidades de riesgo de soborno propician los “riesgos de soborno” por lo que, habiéndose determinado las oportunidades de riesgo de soborno, es posible identificar los riesgos de soborno. Para la redacción de los riesgos de soborno deben seguirse las siguientes recomendaciones:

- Definida la oportunidad de soborno se debe utilizar la siguiente regla: Genera + “Soborno a” + sujeto + desviación de la actividad pública. Un ejemplo: la oportunidad de riesgo identificada como “Puede generarse que los orientadores se aprovechen de los usuarios mediante la venta de colas de atención”, permite identificar el riesgo “Genera soborno a orientadores para agilizar el ingreso de solicitud de trámites mediante venta de colas de atención”.

En tal sentido, se propone la tabla 5 como ejemplo de identificación de oportunidades de riesgo y riesgos de soborno:



**Tabla 5. Identificación de oportunidades de riesgo y riesgos de soborno**

Negación de la actividad	Identificación de Factor	Oportunidad de riesgos de soborno	Riesgos de soborno
<b>(1) Entidad NO/PARCIALMENTE difunde información de trámites</b>	F1 (FI) <b>Publicidad e información</b>	Puede generar que los orientadores se aprovechen de los usuarios mediante la venta de colas de atención	Sobornos a orientadores para “agilizar” el ingreso de solicitud de trámites mediante venta de colas de atención.
Entidad NO/PARCIALMENTE difunde la información del trámite y requisitos de los procedimientos y servicios que ofrecen en su TUPA y/o TUSNE institucional.			
<b>(2) Ciudadano NO/PARCIALMENTE solicita información</b>	F1 (FI) <b>Publicidad e información</b>	Pueden presentarse solicitudes sin cumplir los requisitos.	Sobornos a servidores públicos para realizar trámites sin el cumplimiento de requisitos.
Ciudadano NO/PARCIALMENTE se informa de los requisitos y trámite de los procedimientos y servicios.	F3 (FD) <b>Frecuencia y tiempo del contacto</b>		
<b>(3) Entidad NO/PARCIALMENTE brinda información</b>	F3 (FD) <b>Frecuencia y tiempo del contacto</b>	Puede aumentar la frecuencia y tiempo de contacto del ciudadano con los orientadores	
Orientador NO/PARCIALMENTE brinda información al ciudadano respecto al trámite de procedimientos y servicios.			
<b>(4) Ciudadano NO/PARCIALMENTE efectúa el pago asociado al trámite</b>	F4 (FI) <b>Informatización</b>	Puede realizar pagos por debajo de la tarifa oficial. Puede presentar <i>voucher</i> de pagos adulterados para simular pagos institucionales.	Sobornos a servidores públicos para recibir pagos por debajo de la tarifa oficial y/o por recibir <i>voucher</i> adulterados para simular pagos a bancos y/o entidades.
Ciudadano NO/PARCIALMENTE efectúa el pago por derechos administrativos del trámite.			
<b>(5) Ciudadano NO/PARCIALMENTE recaba la información y requisitos</b>	F5 (FD) <b>Acceso a requisitos</b>	Puede obtener documentos falsificados.	No genera un riesgo de soborno a servidor público.
Ciudadano NO/PARCIALMENTE recaba la documentación requerida, elabora solicitud y adjunta <i>voucher</i> de pago.			
<b>(6) Ciudadano NO/PARCIALMENTE presenta los documentos y solicitud</b>	F3 (FD) <b>Frecuencia y tiempo del contacto</b>	Puede presentar documentos falsificados. Puede “comprar” turnos afectando la igualdad en la gestión de trámite.  Puede presentar requisitos incompletos. Puede generarse mayor demanda por el trámite	Sobornos a servidores públicos para “agilizar” el ingreso de solicitud de trámites mediante venta de colas de atención.  Sobornos a servidores públicos por realizar trámites sin el cumplimiento de los requisitos, alterar o incorporar información adicional
Ciudadano se apersona a la Oficina de Trámite Documentario de la Entidad y NO/PARCIALMENTE presenta la documentación para iniciar el trámite.	F4 (FI) <b>Informatización</b>		
	F7 (FD) <b>Frecuencia y cantidad de trámites</b>		
<b>(7) Personal de Trámite Documentario NO/PARCIALMENTE recepciona y verifica documentos</b>	F4 (FI) <b>Informatización</b>	Puede proliferar tramitadores (con contactos al interior de la entidad) para alterar o para adquirir documentación falsa.  Puede presentar documentos falsificados y/o que no cumplen requisitos del trámite.  Puede aumentar la frecuencia y tiempo de contacto del ciudadano con el personal de Trámite Documentario.	Sobornos a servidores públicos por realizar trámites sin el cumplimiento de los requisitos, alterar o incorporar información adicional de estos.  Sobornos para borrar información institucional en beneficio propio.
Personal de Trámite Documentario de la Entidad NO/PARCIALMENTE recepciona y NO/PARCIALMENTE verifica la documentación entregada por el ciudadano, de conformidad con los requisitos según TUPA. Revisa los documentos que estén completos, si está conforme continúa, de lo contrario, se devuelve al ciudadano para subsanar trámite y presentar información adicional.	F3 (FD) <b>Frecuencia y tiempo del contacto</b>		
<b>(8) Personal de Trámite Documentario NO/PARCIALMENTE registra información en el sistema</b>	F4 (FI) <b>Informatización</b>	Puede falsificar, eliminar o adicionar documentos.  Puede proliferar tramitadores (con contactos al interior de la entidad) para “agilizar” el tiempo de evaluación de trámite por desconocimiento de estado de trámite.  Puede adulterar información institucional en beneficio de terceros.	Sobornos a servidores públicos por realizar trámites sin el cumplimiento de los requisitos, alterar o incorporar información adicional de estos.  Sobornos a servidores públicos que administran las plataformas tecnológicas para manipular información.
Personal de Trámite Documentario de la Entidad, NO/PARCIALMENTE registra la información en el sistema, visa los documentos y genera expediente.			
<b>(9) Personal de Trámite Documentario NO/PARCIALMENTE registra el traslado y remite el expediente físico</b>	F4 (FI) <b>Informatización</b>		
Personal de Trámite Documentario de la Entidad, NO/PARCIALMENTE registra el traslado y remite el expediente físico.			
<b>(10) Secretaria de Dirección General/ Gerencia NO/PARCIALMENTE gestiona expediente</b>	F4 (FI) <b>Informatización</b>	Pueden proliferar tramitadores (con contactos al interior de la entidad) para pagar por aplicación de criterios más flexibles para la aprobación de la solicitud.	Sobornos a directivos o funcionarios para inducir la aprobación por encima de los criterios técnicos del analista.
Secretaria de Dirección General/ Gerencia NO/PARCIALMENTE recepciona, registra y remite expediente.			
<b>(11) Director General/ Gerente NO/PARCIALMENTE gestiona expediente</b>	F4 (FI) <b>Informatización</b>	Puede efectuarse pagos directos a servidor para adulterar la información de registro de visita técnica.  Puede presionar a sub gerentes, directores o supervisores mediante dádivas para inducir la aprobación por encima de los criterios técnicos del Especialista.	Sobornos a directivos o funcionarios para inducir la aprobación por encima de los criterios técnicos del analista.
Director General/ Gerente NO/PARCIALMENTE recepciona, toma conocimiento y provee expediente.			
<b>(12) Técnico NO/PARCIALMENTE gestiona expediente</b>	F4 (FI) <b>Informatización</b>	Puede efectuarse pagos para extraer información previa a la formalización de la información.  Puede efectuarse pago, para cambiar decisión del que resuelve violando normas o en el ejercicio de su discrecionalidad.	
Técnico recepciona, NO/PARCIALMENTE registra y lo remite al Director/Sub Gerente.			
<b>(13) Director/Sub Gerente NO/PARCIALMENTE gestiona expediente</b>	F2 (FI) <b>Supervisión y control</b>		
Director/Sub Gerente NO/PARCIALMENTE recepciona, revisa, provee y dispone traslado al Especialista.			

Fuente: Elaboración propia, 2017.

**Tabla 5. Identificación de oportunidades de riesgo y riesgos de soborno** (continúa de la página anterior)

Negación de la actividad	Identificación de Factor	Oportunidad de riesgos de soborno	Riesgos de soborno
<b>(14) Especialista NO/PARCIALMENTE gestiona expediente</b>	F3 (FD) Frecuencia y tiempo del contacto	<p>Puede proliferar tramitadores (con contactos al interior de la entidad) para pagar por aplicación de criterios más flexibles para la aprobación de la solicitud.</p> <p>Puede efectuarse pagos directos a servidor para adulterar la información de registro de visita técnica.</p> <p>Puede presionar a sub gerentes, directores o supervisores mediante dádivas para inducir la aprobación por encima de los criterios técnicos del Especialista.</p> <p>Puede efectuarse pagos para extraer información previa a la formalización de la información.</p> <p>Puede efectuarse pago, para cambiar decisión del que resuelve violando normas o en el ejercicio de su discrecionalidad.</p>	<p>Sobornos a servidores públicos que analizan o aprueban para aplicación de criterio más flexibles para la aprobación de la solicitud.</p> <p>Soborno a servidor público para adulterar la información de registro en visita técnica.</p> <p>Sobornos a directivos o funcionarios para inducir la aprobación por encima de los criterios técnicos.</p>
Especialista <b>NO/PARCIALMENTE</b> recepciona y revisa expediente. Si no procede, elabora notificación, adjunta al expediente y remite. Si procede revisa si amerita visita técnica, si no amerita proyecta resolución, adjunta al expediente y remite, de lo contrario, previamente, realiza la inspección técnica.	F4 (FI) Informatización		
	F5 (FD) Acceso a requisitos		
	F8 (FI) Cantidad de funcionarios en tránsito		
	F9 (FD) Complejidad del procedimiento		
<b>(15) Director/Sub Gerente NO/PARCIALMENTE gestiona expediente</b>	F2 (FI) Supervisión y control	<p>Puede efectuarse pago, para cambiar decisión del que resuelve violando normas o en el ejercicio de su discrecionalidad.</p>	<p>Soborno a servidores para favorecer a privados por fuera de los parámetros técnicos institucionales.</p>
Director/Sub Gerente <b>NO/PARCIALMENTE</b> revisa proyecto de resolución adjunto al expediente. De ser conforme firma, de lo contrario, devuelve al Especialista.	F4 (FI) Informatización F6 (FI) Funcionarios para aprobación de trámites		
	F8 (FI) Cantidad de funcionarios en tránsito		
<b>(16) Director/Sub Gerente NO/PARCIALMENTE gestiona expediente</b>	F9 (FD) Complejidad del procedimiento	<p>Puede efectuarse pago, para cambiar decisión del que resuelve violando normas o en el ejercicio de su discrecionalidad.</p>	<p>Soborno a servidores para favorecer a privados por fuera de los parámetros técnicos institucionales.</p>
	Director/Sub Gerente <b>NO/PARCIALMENTE</b> recepciona, revisa y firma notificación adjunta al expediente.		
<b>(17) (18) (19) (20) (21) Técnico NO/PARCIALMENTE gestiona expediente</b>	F4 (FI) Informatización	Ninguno.	Ninguno.
Técnico <b>NO/PARCIALMENTE</b> recepciona y registra resolución adjunta al expediente.			
<b>(22) Ciudadano NO/PARCIALMENTE recoge resolución</b>	N/A	Ninguno.	Ninguno.
<b>(23) Ciudadano NO/PARCIALMENTE recoge notificación</b>	N/A		
<b>(24) Ciudadano NO/PARCIALMENTE ingresa recurso impugnatorio</b>	N/A		

Fuente: Elaboración propia, 2017.

El listado de riesgos de soborno obtenido genera información que será incluida en una matriz resultante, con el propósito de crear un inventario de riesgos que, con posterioridad, será utilizado para medir la probabilidad de cada uno de los riesgos en cada uno de los procedimientos administrativos. De igual forma, las oportunidades y riesgos serán incluidos en el mapa de riesgos; sobre los cuales se efectuará el protocolo de respuesta y se ejecutará el monitoreo y supervisión.

### **2.3 Paso 3: Evaluación de riesgos de soborno**

Una vez identificados los potenciales riesgos de soborno en un procedimiento administrativo, estos se catalogan y evalúan según la probabilidad de ocurrencia del evento; utilizando para ello una encuesta de consulta dirigida a los servidores y funcionarios con amplio conocimiento del procedimiento a evaluar, y de ser posible a los ciudadanos y partes interesadas. Asimismo, en este caso específico resulta necesario encuestar a aquellos servidores públicos que estén potencialmente expuestos al soborno, debido a que, ellos podrían brindar información útil para la identificación de riesgos de soborno en trámites.

En ese sentido, este tercer paso de la propuesta tiene como principal objetivo medir el riesgo inherente del soborno. Es decir, determinar la probabilidad de materialización del riesgo y sus consecuencias o impacto, con el fin de establecer la zona de riesgo inicial; por lo que, esta propuesta emplea dos criterios para la medición de los riesgos de soborno: La probabilidad y el impacto.

Luego, se define la probabilidad como la «[...] oportunidad de ocurrencia de un riesgo» y «[...] se mide según la frecuencia (número de veces en que se ha presentado el riesgo en un período determinado) o por la factibilidad (factores internos o externos que pueden determinar que el riesgo se presente)». Así como, se define al impacto como «[...] las consecuencias o efectos que puede generar la materialización del riesgo de corrupción en la entidad» (Transparencia Colombia y Presidencia de la República 2015).

#### **2.3.1 Probabilidad de los riesgos de soborno**

Para determinar la probabilidad de materialización de un riesgo de soborno se propone utilizar una escala de medición basada en la frecuencia<sup>17</sup> histórica de eventos ocurridos (ver tabla 6), la cual requiere la información de hechos de corrupción que se hayan presentado con anterioridad en la entidad o en otras entidades que desarrollen trámites similares. Para tal efecto, se puede

---

<sup>17</sup> La escala de frecuencia de ocurrencia es referencial. Depende de la valoración que le den los expertos.

consultar los expedientes judiciales en fase de investigación y fallos penales con el fin de identificar los actores, situaciones e intereses implicados en el hecho de corrupción. Asimismo, se plantea la posibilidad de indagar con las fuentes periodísticas investigativas y los medios de validación que soportan la publicación de este tipo de actos de corrupción.

**Tabla 6. Escala de medición de probabilidad de un riesgo de soborno**

<b>Probabilidad del riesgo de soborno</b>			
<b>Descriptor</b>	<b>Descripción</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Puntaje</b>
Rara vez	<b>Excepcional</b> Ocurre con excepción	No se ha presentado en los últimos 5 años.	1
Improbable	<b>Improbable</b> Puede ocurrir	Se presentó una vez en los últimos 5 años.	2
Posible	<b>Posible</b> Es posible que suceda	Se presentó una vez en los últimos 2 años.	3
Probable	<b>Es probable</b> Ocurre en la mayoría de los casos	Se presentó una vez en el último año.	4
Casi seguro	<b>Es muy seguro</b> El evento ocurre en la mayoría de las circunstancias	Se ha presentado más de una vez al año.	5

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Luego, empleando la tabla 7, se propone medir la probabilidad de ocurrencia de cada uno de los tipos de riesgos de soborno, catalogados previamente a juicio de expertos (para esta propuesta son 13 tipos), en los procedimientos administrativos en evaluación. Luego, la calificación de la probabilidad por tipo de riesgo de soborno, se consolidan en la misma tabla 7.

**Tabla 7. Medición de la probabilidad de los riesgos de soborno en los procedimientos administrativos en evaluación**

Probabilidad de los riesgos de soborno en los procedimientos administrativos (P)								
Tipos de riesgos de soborno	Procedimientos administrativos en evaluación							
	P.1	P.2	P.3	P.4	P.5	P.6	....	P.N
Soborno para “agilizar” el ingreso de solicitud de trámites mediante venta de colas de atención.								
Soborno para realizar trámites sin el cumplimiento de requisitos.								
Soborno para recibir pagos por debajo de la tarifa oficial.								
Soborno para recibir <i>voucher</i> adulterados para simular pagos a bancos y/o entidades.								
Soborno para alterar o incorporar información adicional.								
Soborno para borrar información institucional.								
Soborno a administradores de las plataformas tecnológicas para manipular información.								
Soborno a servidor público que analiza o aprueba para aplicación de criterios más flexibles para la aprobación de la solicitud.								
Soborno a servidor público para adulterar la información de registro en visita técnica.								
Soborno a directivo o funcionario para inducir la aprobación por encima de los criterios técnicos del que analiza.								
Soborno por extraer información previa a la formalización de la información.								
Soborno a funcionario que resuelve recursos, para resolver a favor por encima de criterios técnicos en primera instancia.								
Soborno a servidores para favorecer a privados por fuera de los parámetros técnicos institucionales								

Leyenda. La escala de medición de la probabilidad de los riesgos de soborno es la siguiente (ver tabla 6): 5= Es muy seguro, 4= Es probable, 3= Posible, 2= Improbable, 1= Excepcional.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

### 2.3.2 Impacto de los riesgos de soborno

El impacto del riesgo es la medida del efecto adverso al evento definido en el logro de objetivos. De ello se desprende que, si bien el objetivo mismo es medible, debe asignarse la misma base de medición a los riesgos asociados. Luego, cuanto más cuantificable sea el objetivo potencialmente impactado, más fácil será cuantificar el riesgo de soborno de una manera significativa.

Asimismo, tratándose de riesgos de soborno, se considera que el impacto siempre es negativo; no correspondiendo clasificar su descripción en el rango de ligero o bajo; sino más bien, en el rango

de moderado, mayor y catastrófico; según se propone en la escala de medición del impacto de un riesgo de soborno, indicada en la tabla 8.

**Tabla 8. Escala de medición del impacto de un riesgo de soborno**

<b>Impacto del riesgo de soborno (I)</b>		
<b>Descriptor</b>	<b>Descripción</b>	<b>Puntaje</b>
Moderado	<b>Afectación parcial al proceso y a la dependencia</b> Genera medianas consecuencias para la entidad.	5
Mayor	<b>Impacto negativo de la entidad</b> Genera altas consecuencias para la entidad.	10
Catastrófico	<b>Consecuencias desastrosas sobre el sector</b> Genera consecuencias desastrosas para la entidad.	20

Fuente: Elaboración propia, 2017.

No obstante, dadas las dificultades prácticas que conlleva evaluar y distinguir el nivel de impacto de los diferentes riesgos de soborno, las OPPEGC pueden optar por asumir un puntaje de impacto por defecto y centrar su atención en los factores de riesgo que impulsan la probabilidad de ocurrencia. Por otro lado, debido a que el impacto se mide por el efecto que causa el acto del soborno en el cumplimiento de los fines de la entidad, se propone emplear el cuestionario señalado en la tabla 9, el cual facilita de manera práctica la determinación del nivel del impacto.

Luego, una vez resuelto el cuestionario, se establece que, de responder afirmativamente de 1 a 4 preguntas, se obtiene un impacto moderado; de responder afirmativamente de 5 a 10 preguntas, un impacto mayor; y de responder afirmativamente de 11 a 15 preguntas, un impacto catastrófico. De modo que, dependiendo del número de respuestas afirmativas que se obtienen, luego de aplicar el cuestionario de la tabla 9, es posible asignar los puntajes correspondientes a cada nivel de impacto de los riesgos de soborno; tal y como se indica en la tabla 10.

**Tabla 9. Cuestionario para determinar la medición del impacto de los riesgos de soborno en un procedimiento administrativo**

Nombre de procedimiento en evaluación:			
Nombre del funcionario:		Cargo:	Fecha:
N°	Pregunta Si el riesgo de soborno se materializa podría...	Respuesta	
		Si	No
1	¿Generar incremento de costos al usuario del trámite?		
2	¿Generar reprocesos?		
3	¿Distraer recursos productividades hacia actividades que no generen beneficio alguno para la sociedad?		
4	¿Generar pérdida de confianza de la entidad, afectando su reputación?		
5	¿Generar pérdida de recursos económicos?		
6	¿Afectar la generación de los productos o la prestación de servicios?		
7	¿Dar lugar a la pérdida de legitimidad del proceso de presentación de documentos y afectación de derechos de turno al usuario?		
8	¿Generar pérdida de información de la Entidad?		
9	¿Generar demandas contra la entidad ante instancias respectivas?		
10	¿Dar lugar a procesos sancionatorios?		
11	¿Dar lugar a procesos administrativos disciplinarios?		
12	¿Dar lugar a procesos civiles?		
13	¿Dar lugar a procesos penales?		
14	¿Generar pérdida de credibilidad del sector?		
15	¿Generar una amenaza al bienestar de los ciudadanos?		
Total preguntas afirmativas: _____		Total preguntas negativas: _____	
Clasificación del riesgo: Moderado _____ Mayor _____ Catastrófico _____			

Fuente: Elaboración propia, 2017.

**Tabla 10. Asignación de puntajes según el nivel del impacto de un riesgo de soborno**

Asignación de puntajes según la escala de medición del impacto de un riesgo de soborno		
Cantidad de respuestas afirmativas luego de aplicar el cuestionario de la tabla 9	Descripción (Nivel de impacto)	Puntaje
De 1 a 4	Moderado	5
De 5 a 10	Mayor	10
De 11 a 15	Catastrófico	20

Fuente: Elaboración propia, 2017.

### 2.3.3 Evaluación del riesgo de soborno

A continuación, para determinar el valor del riesgo del soborno, como una primera calificación y evaluación del riesgo, se propone emplear el cruce de los resultados previamente obtenidos en cuanto a la medición de la probabilidad y el impacto del riesgo de soborno, mediante la multiplicación de ambos puntajes. Los resultados del valor del riesgo de soborno corresponden a una determinada “Zona de riesgo de soborno” según se indica en la propuesta de matriz para la evaluación de un riesgo de soborno (ver tabla 11), proponiéndose una diferenciación en cuatro niveles, según el resultado obtenido de la multiplicación de puntajes correspondientes a la medición de la probabilidad y el impacto del riesgo de soborno.

**Tabla 11. Matriz para la evaluación de un riesgo de soborno**

Resultados de la medición del riesgo de soborno					
Probabilidad (P)	Probabilidad (P)	Puntaje	Zona de riesgo de soborno		
	Casi seguro	5	25 Moderada	50 Alta	100 Extrema
	Probable	4	20 Moderada	40 Alta	80 Extrema
	Posible	3	15 Moderada	30 Alta	60 Extrema
	Improbable	2	10 Baja	20 Moderada	40 Alta
	Rara vez	1	5 Baja	10 Baja	20 Moderada
<b>Impacto (I)</b>			Moderado	Mayor	Catastrófico
<b>Puntaje</b>			5	10	20
			<b>Impacto (I)</b>		

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Luego, a manera de ejemplo, se presenta en la tabla 12 el caso de una entidad que aplica cinco tipos de riesgos de soborno, donde los valores del riesgo de soborno resultan de la multiplicación de la probabilidad de ocurrencia de un tipo de soborno por el impacto respectivo; de modo que es necesario diferenciar los riesgos de soborno debido a que su evaluación no constituye un fin en sí mismo; más bien, su propósito es contribuir a enfocar y priorizar adecuadamente el tratamiento de cada uno de los riesgos evaluados. En ese sentido, de este ejemplo, el “Soborno para alterar o incorporar información adicional” del procedimiento 2 y el “Soborno por extraer información previa a la formalización de la información” del procedimiento 4 caen en la zona de riesgo “Extrema”; por lo que, corresponde sean priorizados para su atención oportuna.



**Tabla 12. Evaluación de riesgos de soborno en una entidad “X”**

Potenciales riesgos de soborno	Procedimiento 1			Procedimiento 2			Procedimiento 3			Procedimiento 4		
	P	I	Zona de Riesgo	P	I	Zona de Riesgo	P	I	Zona de Riesgo	P	I	Zona de Riesgo
Soborno para “agilizar” el ingreso de solicitud de trámites mediante venta de colas de atención.	3	10	30	4	10	40	3	5	15	4	10	40
			Alta			Alta			Moderada			Alta
Soborno para realizar trámites sin el cumplimiento de requisitos.	2	10	20	2	5	10	2	10	20	2	10	20
			Moderada			Baja			Moderada			Moderada
Soborno para alterar o incorporar información adicional.	2	20	40	4	20	80	2	20	40	2	20	40
			Alta			Extrema			Alta			Alta
Soborno a servidor público para adulterar la información de registro en visita técnica.	3	10	30	4	10	40	3	10	30	1	10	10
			Alta			Alta			Alta			Baja
Soborno por extraer información previa a la formalización de la información.	2	20	40	1	20	20	2	10	20	3	20	60
			Alta			Moderada			Moderada			Extrema

Fuente: Elaboración propia, 2017.

De lo expuesto, la diferenciación de los riesgos de soborno se considera sumamente provechosa para las acciones a implementar; puesto que contribuye al cumplimiento de uno de los objetivos básicos de la gestión de riesgos, el cual consiste en destinar adecuadamente los recursos limitados para la mitigación de los riesgos más importantes.

En adición a ello, luego de realizada la diferenciación se requiere la distinción del tipo de tratamiento a otorgar por categoría de riesgo; no obstante, este punto no será abordado en esta propuesta al encontrarse fuera del alcance y objeto de este trabajo de investigación.

### 3. Protocolo de respuesta

El protocolo de respuesta no será abordado en esta propuesta debido a que se encuentra fuera del alcance y objeto de este trabajo de investigación; no obstante, se puede indicar en líneas generales que las OPPEGC deberían abocarse prioritariamente a atender los procedimientos administrativos con riesgos de soborno de categoría alta y extrema, estableciéndose que los riesgos de categoría

baja y moderada bien puede ser “aceptados” por la entidad, sin generar tratamiento alguno. Asimismo, se sugiere a las OPPEGC implementar con posterioridad un protocolo de respuesta por tipo de soborno y zona de riesgo, basado en acciones concretas orientadas a prevenir y reducir los riesgos de soborno en los procedimientos administrativos, a fin de que estas se constituyan finalmente en controles de prevención y reducción de los mismos.

#### **4. Monitoreo y seguimiento**

El monitoreo y seguimiento no serán abordados en esta propuesta; debido a que se encuentran fuera del alcance y objeto de este trabajo de investigación; no obstante, se puede indicar en líneas generales que ambos aspectos permiten determinar la necesidad de modificar, actualizar o mantener bajo las mismas condiciones a los factores de riesgo evaluados; así como, su identificación, análisis y valoración. Su importancia radica en la necesidad de monitorear permanentemente la gestión del riesgo de soborno y la efectividad de los controles establecidos, considerando que el soborno, por sus propias características, es una actividad difícil de detectar.

De manera complementaria, se precisa que, dentro de los objetivos del monitoreo y seguimiento, se encuentra además el detectar cambios en el contexto interno y externo, el identificar riesgos emergentes, el obtener información adicional que permita mejorar la evaluación del riesgo, y el garantizar que los controles sean eficaces y eficientes.

#### **5. Mapa de riesgos de soborno**

Como herramienta final, se propone que todo lo elaborado hasta este punto sea condensado en la matriz denominada “Mapa de riesgos de soborno”, la cual tiene por objeto hacer visible los riesgos de soborno y las medidas concretas para prevenir y mitigar estos riesgos. Luego, mediante el uso de esta herramienta, se considera que es posible establecer controles efectivos frente a los riesgos de soborno asociados a procedimientos administrativos en las OPPEGC.

Por último, en el anexo 14 se propone un mapa de riesgo de soborno, el cual contiene algunos ejemplos a fin de operativizar su comprensión donde, además, se pueden apreciar ejemplos de acciones concretas para mitigar un riesgo de soborno asociados a procedimientos administrativos, y algunos ejemplos de controles para monitorear y hacer seguimiento a este tipo de riesgos.

## Conclusiones y recomendaciones

### 1. Conclusiones

- De lo expuesto en este estudio, la pequeña corrupción tiene un mayor impacto negativo en la población puesto que está asociada, principalmente, a los actos de soborno durante la interacción entre los servidores civiles y los ciudadanos a fin de agilizar trámites, evitar multas, entre otros; lo que conlleva a considerables pérdidas para el Estado, que terminan afectando en mayor medida a los sectores más vulnerables.
- Se puede afirmar que el marco anticorrupción vigente en este país no proporciona las herramientas metodológicas necesarias para elaborar adecuadamente el diagnóstico de riesgos de corrupción para el caso específico del soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio en las OPPEGC.
- Del marco teórico elaborado y el estudio de campo realizado a una muestra de cinco expertos, se concluye que las OPPEGC cuentan con mecanismos poco eficaces para evitar el soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio, no existiendo criterios para la identificación de estos riesgos de soborno en sus procesos ni metodologías para la elaboración de un adecuado diagnóstico de los mismos.
- Lo anterior se refuerza puntualmente con el análisis realizado a los planes anticorrupción sectoriales, disponibles al mes de setiembre del 2017, donde se evidencia que existe una incipiente implementación de una metodología para el diagnóstico de riesgos de corrupción; así como también, la inexistencia de una metodología específica para el diagnóstico de riesgos de soborno en pequeña corrupción. De ello se colige que tampoco existen mecanismos preventivos eficaces para identificar este último tipo de riesgos.
- Si bien es cierto la gestión de riesgos de soborno es una herramienta para reducir la pequeña corrupción en trámites y servicios desde un enfoque preventivo, no menos importante a considerar son las distintas líneas de acción que deberán acompañarla para asegurar su eficacia, tales como la promoción de la simplificación administrativa, el servicio civil meritocrático, la razonabilidad instalada (como criterio de control), el fortalecimiento de la transparencia, el libre acceso a la información, la discrecionalidad regulada, entre otras.
- El análisis de las herramientas disponibles para el diagnóstico de riesgos de soborno, tanto a nivel nacional como internacional, permite obtener el estado del arte respectivo, mediante el cual se propone utilizar el enfoque preventivo, basado en la gestión de riesgos de corrupción, a fin de minimizar la posibilidad de ocurrencia de este tipo de actos ilícitos y, con ello, el probable impacto negativo en la imagen y objetivos institucionales.

- Colombia es el país que dispone de una metodología específica para identificar casos de pequeña corrupción en trámites administrativos, por lo que a partir de esta y otras fuentes teóricas complementarias, se presenta esta propuesta de elementos metodológicos centrada en los factores relacionados con la organización a nivel macro; y en los factores relacionados al procedimiento administrativo a nivel micro. Por lo que el diagnóstico de riesgos de soborno se contempla, en esta propuesta, bajo dos perspectivas: una perspectiva organizacional y otra a nivel de procedimiento administrativo.
- Para diagnosticar los riesgos de soborno inherentes a los trámites administrativos es preciso que a nivel organizacional se hayan determinado los procesos y procedimientos que soportan dichos trámites, puesto que los elementos metodológicos propuestos en este estudio identifican y sinceran, por cada actividad, los puntos sensibles y de mayor vulnerabilidad a estos riesgos, utilizando para ello criterios y factores que potencian su materialización. Sin embargo, cabe indicar que el tratamiento de este tipo de riesgos no garantiza cero ocurrencia de sobornos, sino únicamente la disminución de la posibilidad de ocurrencia.
- El diagnóstico de riesgos de soborno, a nivel internacional, forma parte de una buena práctica de mayor alcance, conocida como la gestión de riesgos de soborno, la cual no ha sido abordada íntegramente en este trabajo, por no ser parte de su objetivo general. Es conveniente precisar que esta propuesta, además de contener una etapa previa, denominada condiciones mínimas, se ciñe solo a la etapa del diagnóstico de riesgos de soborno (compuesta por tres pasos), más no a la etapa posterior de respuesta, o a la etapa subsiguiente de monitoreo y seguimiento.
- La diferenciación de los riesgos de soborno es sumamente provechosa para las acciones a implementar puesto que contribuye a destinar adecuadamente los recursos limitados para la mitigación de los riesgos más importantes; asimismo, facilita la distinción del tipo de tratamiento a otorgar por cada tipo de riesgo. No obstante, este punto no será abordado en esta propuesta al encontrarse fuera del alcance y objeto de este trabajo de investigación.

## **2. Recomendaciones**

- Se sugiere aplicar esta herramienta, que consiste en un conjunto de elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de corrupción, para el caso específico del soborno durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio, en las OPPEGC; y especialmente, en aquellas organizaciones con alto grado de denuncias por la comisión de este tipo de actos ilícitos.
- Durante la aplicación de esta propuesta se sugiere que los diagramas de flujo de los procedimientos en evaluación se adapten a sus correspondientes particularidades, siguiendo

como modelo base el diagrama de flujo de un procedimiento administrativo estándar para la identificación de espacios de soborno, según el anexo 13 de este estudio.

- Durante la aplicación de esta propuesta se sugiere abordar oportunamente aquellos tipos de riesgos de soborno que hayan obtenido un mayor puntaje durante la medición de su probabilidad de ocurrencia puesto que afectan transversalmente a los procedimientos administrativos evaluados de la entidad y pueden perjudicar el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Se sugiere a las OPPEGC implementar con posterioridad un protocolo de respuesta por tipo de soborno y zona de riesgo, basado en acciones concretas orientadas a prevenir y reducir los riesgos de soborno en los procedimientos administrativos, a fin de que estas se constituyan finalmente en controles de prevención y reducción de los mismos.
- Se sugiere continuar con la investigación de la gestión de los riesgos de soborno en el Perú a fin de desarrollar las fases de protocolo de respuesta, y monitoreo y seguimiento, ambas posteriores al diagnóstico de riesgos de soborno, a fin de detectar los posibles cambios en el contexto interno y externo, identificar los riesgos emergentes, obtener información adicional que permita mejorar la evaluación del riesgo, y garantizar que los controles sean eficaces y eficientes.

## Bibliografía

Acuerdo Nacional. (2014). “Políticas de Estado - Castellano”. En: *acuerdonacional.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>>.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2014). “Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Guía Básica de Implementación”. En: *asf.gob.mx*. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[https://www.asf.gob.mx/uploads/177\\_Guias\\_Tecnicas/Integridad\\_y\\_Preencion\\_de\\_la\\_Corrupt.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/177_Guias_Tecnicas/Integridad_y_Preencion_de_la_Corrupt.pdf)>.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN). (2015). “Lineamientos para la Elaboración de Planes Institucionales Anticorrupción”. En: *can.pcm.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/Lineamientos-planes-institucionales-anticorrupt.pdf>>.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN). (2016). *Informe sobre el Cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN). En: *can.pcm.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/Informe-de-seguimiento-Plan-2012-2016.pdf>>.

Comisión Presidencial de Integridad (CPI). (2016). “Informe de la Comisión Presidencial de Integridad. Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo”. En: *proetica.org.pe*. [En línea]. 04 de diciembre de 2016. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://www.proetica.org.pe/?q=content/informe-de-la-comisión-presidencial-de-integridad-detener-la-corrupción-la-gran-batalla-de>>.

Contraloría General de la República. (2010). *Gestión Pública Limpia y Eficiente - Primera Conferencia Anual Anticorrupción Lima 2010*. Lima: Contraloría General de la República y Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ). [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/articulos/archives/HASHe045.dir/MEMORIA2010WEB\\_I\\_CO.pdf](http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/articulos/archives/HASHe045.dir/MEMORIA2010WEB_I_CO.pdf)>.

Contraloría General de la República. (2014). “GU-PCOR-01. Guía para la identificación de riesgos de corrupción en las contrataciones del Estado”. 08 de julio de 2014. Documento interno.

Corporación Transparencia por Colombia. (2014). “Guía Práctica para la Elaboración de Lineamientos Anti-soborno en Entidades Públicas”. En: *indicedetransparencia.org.co*. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://indicedetransparencia.org.co/Portals/0/Documentos/Caja\\_Anticorrupción/Guía%203%20-%20Lineamientos%20anti-soborno.pdf](http://indicedetransparencia.org.co/Portals/0/Documentos/Caja_Anticorrupción/Guía%203%20-%20Lineamientos%20anti-soborno.pdf)>.

Del Castillo, A. (2001). “El soborno: un marco conceptual para su análisis”. En: *Gestión y Política Pública*. Vol. X, núm. 2, segundo semestre. [En línea]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310205>>.

Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia. (2016). “Protocolo para la identificación de riesgos corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios”. En: *funcionpublica.gov.co*. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1484882809\\_6de1cfa2931c07421b7b58708e6f55d2.pdf](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1484882809_6de1cfa2931c07421b7b58708e6f55d2.pdf)>.

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

International Organization for Standardization (ISO). (2016). “ISO 37001:2016. Anti-bribery management systems - requirements with guidance for use”. Documento privado

Lalama, R., y Bravo, A. (2017). “Capitalismo social: un vistazo a resultados macroeconómicos de Ecuador, Perú y Colombia”. En: *Retos*. Vol. VII, N°13. [En línea]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://revistas.ups.edu.ec/index.php/retos/article/view/13.2017.06/1385>>.

Malhotra, N. (2008). *Investigación de mercados*. Quinta edición. México D.F.: Pearson Educación.

Mujica, J., y Arbizu, J. (2015). *Propuestas de Políticas para los Gobierno Regionales 2015-2018. Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: Diagnóstico y recomendaciones generales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). [En línea]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/020-jaris\\_mujica-julio\\_arbizu.pdf](http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/020-jaris_mujica-julio_arbizu.pdf)>.

Mujica, J., y Zevallos, N. (2016). *Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía. Elementos conceptuales y marco lógico para el diseño de una intervención*. Serie Cuadernos de investigación, N°1. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. [En línea]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/publicaciones/reducir-pequena-corrupcion/>>.

Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción de la SUNAT. (2014). “Informe N°32-2014/SUNAT-1P0000, Determinación de las Áreas que presentan mayor riesgo de corrupción en la SUNAT”. En: *oas.org*. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_per\\_6\\_res\\_met\\_inf\\_ries\\_2014.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_6_res_met_inf_ries_2014.pdf)>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). “Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Resultados y Recomendaciones. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente”. En: *oecd.org*. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/peru-estudio-integridad-folleto.pdf>>.

Poder Judicial del Perú. (2016). *Memoria Institucional 2015*. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial; Dirección de Imagen y Comunicaciones de la Corte Suprema de Justicia. [En línea]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/0d9878004ce25b05a8fde90b8bbf7f6f/MEMORIA+I+NSTITUCIONAL+DEL+PODER+JUDICIAL+2015+\(1\).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0d9878004ce25b05a8fde90b8bbf7f6f](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/0d9878004ce25b05a8fde90b8bbf7f6f/MEMORIA+I+NSTITUCIONAL+DEL+PODER+JUDICIAL+2015+(1).pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0d9878004ce25b05a8fde90b8bbf7f6f)>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2012). “Decreto Supremo N°119-2012-PCM, Aprueban Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016”. En: *pcm.gob.pe*. [PDF]. 09 de diciembre de 2012. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2012/DS-119-2012-PCM.pdf>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2013). “Decreto Supremo N°046-2013-PCM, Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo”. En: *minedu.gob.pe*. [PDF]. 23 de abril de 2013. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://www.minedu.gob.pe/files/6111\\_201304241249.pdf](http://www.minedu.gob.pe/files/6111_201304241249.pdf)>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2016). “Resolución Suprema N°258-2016-PCM, Crean la Comisión Consultiva denominada Comisión Presidencial de Integridad”. En: *elperuano.com.pe*. [En línea]. 20 de octubre de 2016. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2016/10/20/1443704-1.html>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2017). “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 setiembre de 2017. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-naciona-de-integrid-decreto-supremo-n-092-2017-pcm-1565307-1/>>.



Proética. (2017). “Décima Encuesta Nacional sobre percepción de la corrupción en el Perú 2017”. En: *es.scribd.com*. [En línea]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<https://es.scribd.com/presentation/360079448/Decima-Encuesta-Nacional-Sobre-Percepcion-de-la-Corrupcion-en-el-Peru-2017#>>>.

Ramón, J. (2014). “Corrupción, Ética y Función Pública en el Perú”. En: *Quipukamayoc*. Vol. 22, Núm. 41. [En línea]. 20 de octubre de 2016. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/10069>>.

Schwab, K., World Economic Forum (WEF). (2011). *The Global Competitiveness Report 2011-2012*. Geneva: WEF. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)>.

Schwab, K., World Economic Forum (WEF). (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Geneva: WEF. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)>.

Schwab, K., World Economic Forum (WEF). (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Geneva: WEF. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)>.

Schwab, K., World Economic Forum (WEF). (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Geneva: WEF. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf)>.

Schwab, K., World Economic Forum (WEF). (2015). *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: WEF. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf)>.

Schwab, K., World Economic Forum (WEF). (2016). *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Geneva: WEF. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)>.

Secretaría Nacional Anticorrupción. (2017). “Guía para la Construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción”. En: *mapasderiesgosdecorrupcion.com*. [PDF]. Fecha de consulta: 04/09/2017. Disponible en: <<http://mapasderiesgosdecorrupcion.com/docs/VF.MA%20Guía%20para%20Elaboración%20de%20Mapas%20de%20Riesgos%20Corrupción%20-%20Versión%20Final%20SDM%20-%20Dr.pdf>>.

Transparência Brasil y Controladoria Geral da União. (2008). *Metodologia de Mapeamento de Riscos de Corrupção*. Sao Paulo: Transparência Brasil y Controladoria Geral da União. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc\\_corrupcao/cor\\_04.pdf](http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc_corrupcao/cor_04.pdf)>.

Transparencia Colombia y Presidencia de la República. (2015). *Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción 2015*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. [PDF]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://unillanos.edu.co/docus/GUIA%20PARA%20LA%20GESTION%20DE%20RIESGO%20DE%20CORRUPCION%20\(2\).pdf](http://unillanos.edu.co/docus/GUIA%20PARA%20LA%20GESTION%20DE%20RIESGO%20DE%20CORRUPCION%20(2).pdf)>.

Transparency International UK. (2013). “Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the Conduct of Effective Bribery Risk Assessment”. En: *transparency.org.uk*. [En línea]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <<http://www.transparency.org.uk/publications/diagnosing-bribery-risk/>>.

Transparency International. (2011). “Corruption Risk Assessment. Top Guide”. En: *newunkampus.unssc.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[http://newunkampus.unssc.org/pluginfile.php/34177/mod\\_folder/content/0/Background%20docs/Tools/Gateway-Corruption\\_Risk\\_Assessment\\_Topic\\_Guide.pdf?forcedownload=1](http://newunkampus.unssc.org/pluginfile.php/34177/mod_folder/content/0/Background%20docs/Tools/Gateway-Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf?forcedownload=1)>.

Transparency International. (2013). “Barómetro Global de la Corrupción 2013”. En: *transparency.org*. [En línea]. 09 de julio de 2013. Fecha de consulta 19/11/2017. Disponible en: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=peru>>.

Transparency International. (2017). “Índice de percepción de la corrupción 2016”. En: *transparency.org*. [En línea]. 25 de enero de 2017. Fecha de consulta: 19/11/2017. Disponible en: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016?gclid=CjwKEAiA6OnFBRDcgt7YmPKI33ESJACJoTJYXmDY--2wSG8TcCjgvq9Av30M3Xr3uGvDbK4vEAqn-hoC00zw\\_wcB#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016?gclid=CjwKEAiA6OnFBRDcgt7YmPKI33ESJACJoTJYXmDY--2wSG8TcCjgvq9Av30M3Xr3uGvDbK4vEAqn-hoC00zw_wcB#table)>.

## **Anexos**

**Anexo 1. Diagnóstico de riesgos de corrupción en los planes anticorrupción sectoriales**

Sector	Plan Anticorrupción	¿Incluye diagnóstico de riesgos de corrupción?	Metodología empleada
Vivienda, Construcción y Saneamiento	Plan de Lucha contra la Corrupción para el Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento 2017-2019	Incluye el ítem 3.4 Áreas de riesgo identificadas en el Sector y sus adscritos.	Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción 2015 (Colombia).
Agricultura y Riego	Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción del Ministerio de Agricultura y Riesgo 2014-2016	Incluye la sistematización de una matriz de análisis de riesgos con información proporcionada por las dependencias del sector.	Metodología propia. Talleres de trabajo participativo.
Cultura	Plan Institucional Anticorrupción 2015-2016	De la acción 1.2.4. del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, se elaboró la acción "Identificar los principales procesos con mayor riesgo de corrupción" y de la acción 2.5.1., se elaboró la acción "Elaborar matriz de riesgos de procesos críticos en las contrataciones del Ministerio de Cultura". Ambas acciones precisan sus metas.	No se precisa en el Plan.
Salud	Plan de Lucha contra la Corrupción en el Ministerio de Salud 2015-2016	Se ha identificado la acción "Identificar los riesgos de corrupción en los procedimientos, para la toma de decisiones".	No se precisa en el Plan.
Interior	Plan de Lucha contra la Corrupción del Sector Interior 2014-2016	Se ha determinado los procesos vulnerables a la corrupción en el Sector.	Metodología propia. Encuestas electrónicas.
Ambiente	Plan de Lucha contra la Corrupción del Ministerio del Ambiente y sus Organismos Adscritos 2015-2016	Incluye la acción 2.1.3. Identificar los procesos internos que presentan mayores riesgos de corrupción, pero solo precisan metas.	No se precisa en el Plan.
Comercio Exterior y Turismo	Plan Anticorrupción para el Sector Comercio Exterior y Turismo 2016-2017	No existe acción relacionada a la identificación de procesos con vulnerabilidad a riesgos de corrupción.	No se precisa en el Plan.
Desarrollo e Inclusión Social	Plan Sectorial Anticorrupción 2016	No existe acción relacionada a la identificación de procesos con vulnerabilidad a riesgos de corrupción.	No se precisa en el Plan.
Economía y Finanzas	Plan Sectorial Anticorrupción 2016	De la estrategia 1.2. del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, se elaboró la acción "Revisar los procesos existentes e identificar los procesos o actividades de riesgo" para Proinversión; y, la acción "Realizar visitas para determinar riesgos de presuntos actos de corrupción en las áreas de mayor riesgo" para Sunat.	Metodología propia. Metodología de la Sunat para la determinación de las áreas de mayor riesgo de corrupción (Informe N°32-2014/SUNAT-1P0000)
Educación	Plan Institucional Anticorrupción 2015-2016	No existe acción relacionada a la identificación de procesos con vulnerabilidad a riesgos de corrupción.	No se precisa en el Plan.
Energía y Minas	Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción 2014-2016	Existe la acción 1.2.3. y 2.5.3. del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, pero solo con metas.	No se precisa en el Plan.
Justicia y Derechos Humanos	Plan Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013-2016	No existe acción relacionada a la identificación de procesos con vulnerabilidad a riesgos de corrupción.	No se precisa en el Plan.
Mujer y Poblaciones Vulnerables	Plan Anticorrupción 2015-2016 Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables	Se identificaron y definieron los espacios de mayor riesgo a la corrupción en la Entidad. Se definieron metas para la acción "Identificación de los procesos internos que representan mayores riesgos de corrupción".	Metodología propia. Factores basados en los lineamientos de la CAN.
Producción	Plan Anticorrupción 2015-2016 del Sector Producción	Tienen acciones para la gestión de riesgos de corrupción institucionales, con metas.	Metodología propia. Factores basados en los lineamientos de la CAN.
Trabajo	Plan Anticorrupción del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2015-2016	Tiene una acción "Desarrollar mecanismos que garanticen la integridad, sobre la base de la identificación de los procesos que presentan mayores riesgos de corrupción", con metas.	No se precisa en el Plan.
Transportes y Comunicaciones	Plan Anticorrupción para el Sector Transportes y Comunicaciones 2015-2016	No existe acción relacionada a la identificación de procesos con vulnerabilidad a riesgos de corrupción.	No se precisa en el Plan.
Defensa	Plan para la Promoción de la Lucha contra la Corrupción del Sector Defensa	Tiene la acción "Crear un grupo de trabajo a fin de identificar los procedimientos sensibles a actos de corrupción en el Sector Defensa".	No se precisa en el Plan.
Relaciones Exteriores	No presenta.	-	-
Presidencia de Consejo de Ministros	No presenta.	-	-

Fuente: Elaboración propia, 2017.

## Anexo 2. Diseño metodológico

Fase	Unidad de análisis	Información necesaria	Unidad de observación	Herramienta
Metodología	Planificación del estudio de campo.	Contexto de la corrupción y el soborno en el Perú.	- Marco anticorrupción en el Perú. - Percepción del soborno en el Perú.	-
		Herramientas para el diagnóstico de riesgos de corrupción. Caso de soborno.	Buenas prácticas nacionales e internacionales respecto a herramientas para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso de soborno.	-
	Estudio de campo.	Opiniones de expertos sobre mecanismos eficaces para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno, en las OPPEGC.	Entrevistas a los expertos seleccionados mediante un muestreo por conveniencia.	Entrevistas en profundidad.
Resultado	Propuesta de elementos metodológicos para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno (durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio), en las OPPEGC.	- Opiniones de expertos sobre mecanismos eficaces para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno, en las OPPEGC. - Estado del arte de las buenas prácticas nacionales e internacionales en el diagnóstico de riesgos de corrupción, aplicado al contexto peruano para el caso de soborno (durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio).	- Reporte de las entrevistas en profundidad, realizadas a un grupo de expertos seleccionados mediante un muestreo por conveniencia. - Buenas prácticas nacionales e internacionales respecto a herramientas para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso de soborno.	-

Fuente: Elaboración propia, 2017.

### **Anexo 3. Breve reseña biográfica de los expertos entrevistados**

- **Albert Salvador Lafuente (Madrid, España).** Vicepresidente del World Compliance Association y ex director del Área de Prevención de Delitos y Gestión del Fraude del Grupo Paradell Risk Consulting & Corporate Intelligence. Es economista, auditor interno certificado por The Institute of Internal Auditors, y consultor en la implementación de programas de Compliance con 24 años de experiencia en empresas líderes del sector bancario. Es propietario y administrador de dos blogs para compartir mejores prácticas, ideas, consejos y sugerencias de alto impacto sobre la detección y prevención del fraude interno, la profesión de auditoría interna y el Compliance en general.
- **Jaris Mujica Pujazón (Lima, Perú).** Profesor del Departamento de Ciencias Sociales e Investigador del Laboratorio de Criminología Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), ha sido jefe de la Unidad de Información de la Procuraduría Anticorrupción, jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Sistema Penitenciario, y comisionado de la Unidad Anticorrupción de la Defensoría del Pueblo, entre otros. Es candidato a doctor, magíster en Ciencia Política y licenciado en Antropología por la PUCP. Ha recibido el premio del IASSCS en Madrid, la Mención de Honor del premio Néstor Kirchner en Nueva York, el premio a la investigación de la ANR, entre otros. Es investigador de varias organizaciones internacionales y autor de varios artículos científicos y libros, se especializa en temas de crimen, violencia y corrupción.
- **Juan Carlos Pasco Herrera (Lima, Perú).** Director Ejecutivo de la Oficina de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría General del Ministerio de Salud (MINSA), ha sido jefe de la Oficina General de Ética Pública y Transparencia del Ministerio de Educación. Es magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile e ingeniero Industrial y de Sistemas por la Universidad de Piura en Perú. Es consultor y ponente nacional e internacional en temas de gobierno electrónico y sociedad de la información. Además, es especialista y coordinador de cursos en el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de Estados Americanos; es investigador y docente para el Instituto de Investigación de Políticas Educativas de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, y profesor de otras universidades.
- **Raphael Anaya Caldas (Lima, Perú).** Coordinador General encargado de la CAN. Es licenciado en administración de empresas, con estudios de MBA y con 19 años de experiencia en el sector público. Se ha desempeñado como jefe de la Oficina de Administración de la Corte Superior de Justicia de Lima, en la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial (OCMA); ha sido director de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo del Ministerio

de Justicia; jefe de la Oficina de Proyectos y Director de Planeamiento y Desarrollo del Tribunal Constitucional, entre otros cargos asumidos.

- **Walter Albán Peralta (Lima, Perú).** Director Ejecutivo de Proética, el capítulo peruano de Transparency International. Es abogado, magíster en Derechos Humanos y profesor en la PUCP, donde actualmente desempeña el cargo de director de la Maestría con mención en Política Jurisdiccional, donde desempeñó el cargo de decano de la Facultad de Derecho durante el año 2008. En su experiencia profesional, ejerció las funciones de ministro del Interior del Perú (entre los años 2013 y 2014), Defensor del Pueblo (entre los años 2001 y 2005), Embajador del Perú ante la Organización de Estados Americanos (OEA), jefe del Departamento Jurídico de la Comisión Episcopal de Acción Social, director adjunto de la Comisión Andina de Juristas, entre otros cargos asumidos. Además, por una trayectoria vinculada a la defensa de los Derechos Humanos en el país, fue distinguido por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú, la Sección Peruana de Amnistía Internacional, el Congreso de la República, entre otras importantes instituciones.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

#### Anexo 4. Reporte de los resultados obtenidos en el estudio de campo

Preguntas	Resultados obtenidos
Pregunta 1: ¿Qué mecanismos considera usted que debería tener una entidad pública para identificar los riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno?	Se obtuvieron opiniones diversas. Por ejemplo, dos expertos le dieron énfasis a la aprobación e implementación de una metodología para la gestión de riesgos de soborno; la cual, según lo expuesto por uno de ellos, debería tener un enfoque de tipo transversal, a través de los sistemas administrativos del Estado. No obstante, este enfoque se descarta en este trabajo, debido al corto tiempo disponible para su desarrollo. Por otro lado, un experto sugiere el uso de información disponible a nivel global, como lo es el inventario de riesgos de corrupción de la OCDE, el cual serviría de base para una adaptación al contexto peruano. En adición a ello, otro experto sugiere el uso del “control reputacional”, el cual consiste en conocer el historial en temas de corrupción, como mecanismo de prevención de los actores involucrados.
Pregunta 2: ¿Cuáles serían los criterios para identificar en una entidad pública los riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno?	Se obtuvieron respuestas difusas por parte de los expertos; puesto que, sólo uno de ellos precisó la importancia del uso de indicadores para estos fines. Inclusive, sugirió el uso de tres tipos de indicadores: indicadores de corrupción, indicadores de eficiencia, e indicadores de estabilidad personal; donde este último tipo de indicador evidencia que, a mayor inestabilidad del personal, ocurre mayor probabilidad de utilización de vías no formales para poder garantizar así, su propia estabilidad relativa. Por otro lado, otro experto agregó que el uso de controles preventivos es fundamental y contribuye a la oportuna identificación de riesgos de corrupción, provocando inclusive, un efecto disuasivo dentro de un ambiente de control. De manera complementaria, otro experto precisó que luego de la debida identificación es necesaria la presentación de un mapa de riesgos, como herramienta para la gestión de los mismos.
Pregunta 3: ¿Tiene conocimiento de alguna entidad pública que se encuentre utilizando actualmente una metodología específica para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso de soborno? De ser negativo, ¿Conoce de la reciente aplicación de algún lineamiento o enfoque existente en el contexto peruano?	Sólo dos de cinco expertos manifestaron conocer algunas experiencias vinculadas. Por ejemplo, uno de ellos consideró el caso del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), como una experiencia exitosa en la reducción de riesgos de corrupción, como consecuencia de apostar por la eficiencia en sus servicios y procesos. Luego, otro experto manifestó que el Ministerio de Salud viene trabajando en la elaboración de una propuesta de modelo para la gestión de riesgos de corrupción, el cual responderá a un mix de las metodologías existentes en los países de Colombia y Reino Unido, a fin de que este pueda ser utilizado a partir de inicios del próximo año 2018 en ese sector.
Pregunta 4: ¿Considera que, para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno, se requiere indispensablemente el análisis y evaluación de procesos?	Se obtuvo un consenso. Todos los expertos estuvieron de acuerdo con esta línea de acción; debido a que, según su criterio, esta medida contribuye a la eficiencia de los servicios y forma parte de la simplificación administrativa, lo cual impacta en la reducción de riesgos de corrupción. Por otro lado, un experto indicó que la gestión por procesos, no sólo ayuda al diagnóstico de riesgos de corrupción, para el caso específico de soborno; sino más bien, a la gestión de todo tipo de riesgos bajo un enfoque transversal.
Pregunta 5: ¿Qué elementos metodológicos considera indispensables para el diagnóstico de riesgos de corrupción, en el caso específico de soborno?	Se obtuvo un planteamiento similar al expuesto en la pregunta 2. Los expertos reiteraron la recomendación del uso de indicadores y mecanismos de control aleatorios de la eficiencia, como parte de una metodología antisoborno. Por otro lado, los expertos resaltaron la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y de la implementación del sistema de control interno; así como, de la creación de un canal de denuncias y de la reducción de interacción innecesaria entre los servidores públicos y los usuarios del servicio.
Pregunta 6: ¿Qué factores que incrementan la generación de riesgos de corrupción durante la interacción cotidiana entre un servidor público y el usuario de un servicio?	Se obtuvieron variadas respuestas. Por un lado, uno de los expertos mencionó, como posibles factores, el centralismo en las decisiones y/o funciones, la alta discrecionalidad, la falta de protocolos documentados, la falta o baja rotación de personal y la insuficiente segregación de funciones, especialmente en las entidades de menor tamaño. No obstante, otro de los expertos aludió a que el incremento de los riesgos de corrupción se encuentra vinculado al fenómeno de “reciprocidad negativa”, mediante el cual la tendencia de actos de corrupción en las entidades de bajo nivel, pasa por el aseguramiento del proyecto de vida del servidor público. Es decir, a mayor inestabilidad negativa del funcionario, menor probabilidad de establecer un proyecto de vida estable por métodos legales; por lo que, la corrupción se convierte en un mecanismo para establecer redes y garantizar el paso a siguientes empleos.
Pregunta 7: ¿Es posible regular con parámetros o criterios la libre discrecionalidad del servidor público, a fin de reducir los riesgos de corrupción?	Se encontraron opiniones contrarias a la premisa; puesto que, existió un consenso favorable de los expertos sobre la discrecionalidad acotada al principio de racionalidad. De ahí que, uno de ellos precisó que la discrecionalidad debe acompañarse del fortalecimiento de capacidades, con el objeto de fomentar la racionalidad del servidor público y el fortalecimiento institucional. En adición a ello, otro experto argumentó que la sobre-regulación es contraproducente; debido a que, el servidor público se ve impedido de servir al ciudadano si se pretende controlar la conducta humana, yendo incluso en contra del sentido común. Según su criterio, se debería exceptuar de toda responsabilidad administrativa a todo accionar razonable.
Pregunta 8: ¿Considera usted necesario realizar un análisis de contexto organizacional para un adecuado diagnóstico de riesgos de corrupción? ¿Qué factores consideraría?	Se encontró una opinión particular; debido a que, uno de los expertos hizo énfasis en las estructuras laborales dentro de las OPPEGC y la ciudadanía. Siendo estas, algunas de las variables explicativas del fenómeno; donde por lo general, para que exista un acto de soborno debe existir un agresor motivado, una víctima disponible, y la ausencia de cuidado. Por lo que, el experto sostuvo que no se requiere necesariamente controlar la corrupción para mitigarla; pues la corrupción es reducible, si se reduce el espectro de probabilidad de acción, aumentando por ejemplo la vigilancia. Asimismo, otro de los expertos resaltó la importancia de la transparencia y el libre acceso a la información, como parte de las herramientas complementarias al análisis del contexto organizacional.
Pregunta 9: ¿En qué medida considera usted que la identificación y evaluación de riesgos de soborno es un elemento determinante para una efectiva lucha contra el soborno?	Se obtuvieron opiniones divididas. Por un lado, uno de los expertos indicó que la gestión de riesgos es sólo una de las líneas de acción; debido a que, según su <i>expertise</i> , para la reducción de este fenómeno se requiere impulsar de manera conjunta la simplificación administrativa, la carrera pública, la razonabilidad instalada (como criterio de control), el fortalecimiento de la transparencia, el libre acceso a la información y la discrecionalidad acotada (debido a que sería un error eliminarla). Luego, uno de los expertos destacó la importancia del rol del liderazgo; así como su preocupación por reducir las brechas de integridad, como parte de la nueva política de Estado. Por otro lado, uno de los expertos añadió dos elementos claves: la integridad y la cultura institucional; puesto que, desde su punto de vista, la integridad, bajo una mirada de procesos y procedimientos más íntegros, permite reducir la probabilidad de riesgo de soborno; y, el tener buena cultura institucional, bajo un enfoque de personal estable, con proyectos estables e incentivos efectivos, contribuye en igual medida.

Fuente: Elaboración propia, 2017.



**Anexo 5. Grado de madurez del aspecto organizacional “naturaleza de las funciones de la organización”**

Aspecto del contexto	Preguntas	Si	No
Naturaleza de las funciones de la organización	¿El Reglamento de Organización y Funciones de la entidad ha sufrido actualizaciones en los últimos 3 años?		
	¿Existe poca participación de funcionarios que intervienen en la relación con el ciudadano en la mayoría de los procedimientos administrativos?		
	¿Se ha descentralizado la toma de decisiones para la resolución de la mayoría de procedimientos administrativos?		
	¿Existe pocas dependencias organizacionales involucradas en dar atención a la mayoría de procedimientos administrativos?		
TOTAL		Tt(SI)	Tt(NO)
Grado de Madurez = $(Tt(SI)/4)*100\%$		Donde: $Tt(SI) + Tt(NO) = 4$	

Fuente: Elaboración propia, 2017.

**Anexo 6. Grado de madurez del aspecto organizacional “procesos”**

Aspecto del contexto	Preguntas	Si	No
Procesos	¿Existen registros de los documentos aportados y controles para evitar su pérdida?		
	¿Existe información clara, detallada y amigable de las condiciones y requisitos del trámite del procedimiento administrativo?		
	¿Las condiciones y requisitos del trámite son publicados y difundidos en el portal institucional y demás canales de atención?		
	¿Existe una caja menor o cuentas corrientes para recepcionar el dinero correspondiente a trámites?		
	¿Existe una reducida demanda y demora en el tiempo de atención?		
	¿Existe pocos procedimientos complejos y engorrosos en relación con los trámites administrativos?		
	¿Existen controles de la gestión de trámites a nivel diario?		
	¿Existen fases de análisis de los requisitos con poca reserva que impida la transparencia en el proceso?		
	¿Existen parámetros técnicos que frenen el proceso de discrecionalidad?		
	¿Existen criterios técnicos o jurídicos claros para determinar la calidad del requisito ingresado?		
	¿Existen bancos de conceptos técnico-jurídicos que frenen la interpretación subjetiva de las normas o reglamentos?		
	¿La complejidad de los procedimientos del trámite es de fácil comprensión del usuario?		
TOTAL		Tt(SI)	Tt(NO)
Grado de Madurez = $(Tt(SI)/12)*100\%$		Donde: $Tt(SI) + Tt(NO) = 12$	

Fuente: Elaboración propia, 2017.

### Anexo 7. Grado de madurez del aspecto organizacional “capital humano”

Aspecto del contexto	Preguntas	Si	No
Capital humano	¿Los niveles salariales de los funcionarios que atienden los trámites se ajustan a la complejidad de su función?		
	¿La atención de la mayoría de procedimientos administrativos no requiere un conocimiento muy especializado que sólo algunos funcionarios pueden resolver?		
	¿Existe una oferta razonable de puestos con autorización para decidir en la organización respecto a los procedimientos administrativos?		
	¿La mayoría de funcionarios que participan en la resolución de procedimientos administrativos tienen estabilidad laboral?		
	¿La mayoría de funcionarios que participan en la resolución de procedimientos administrativos cumplen con los perfiles para los puestos que ocupan?		
	¿Se han efectuado evaluaciones del clima laboral en los últimos tres años? De haberse efectuado ¿han sido satisfactorios?		
TOTAL		Tt(SI)	Tt(NO)
Grado de Madurez = $(Tt(SI)/6)*100\%$		Donde: $Tt(SI) + Tt(NO) = 6$	

Fuente: Elaboración propia, 2017.

### Anexo 8. Grado de madurez del aspecto organizacional “tecnología”

Aspecto del contexto	Preguntas	Si	No
Tecnología	¿El registro de la recepción de documentos es electrónico?		
	¿Los servidores del área de atención al ciudadano no manipulan dinero de los usuarios o información privilegiada que pueda afectar la dinámica del trámite?		
	¿El sistema de turnos es asignado electrónicamente a fin de evitar criterios de discrecionalidad del servidor?		
	¿Los pagos efectuados tienen mecanismos de verificación directos en los sistemas informáticos?		
	¿Existen mecanismos de verificación de legalidad de los requisitos acreditados por los ciudadanos?		
	¿Existen suficientes sistemas informáticos para efectuar la trazabilidad del trámite generado y difundir el estado del trámite al ciudadano?		
	¿Todas las fases de ejecución de un trámite están soportadas con el uso de herramientas tecnológicas que previenen las acciones presenciales?		
TOTAL		Tt(SI)	Tt(NO)
Grado de Madurez = $(Tt(SI)/7)*100\%$		Donde: $Tt(SI) + Tt(NO) = 7$	

Fuente: Elaboración propia, 2017.

### Anexo 9. Grado de madurez del aspecto organizacional “imagen”

Aspecto del contexto	Preguntas	Si	No
Imagen	¿La organización no ha tenido denuncias sobre sobornos en procedimientos administrativos que hayan sido materia de investigaciones periodísticas?		
	¿La organización ha implementado y difundido mecanismos y canales de denuncias contra actos de corrupción de sus funcionarios?		
	¿La organización no cuenta actualmente con funcionarios que hayan estado vinculados anteriormente con casos de corrupción públicos?		
	¿La ciudadanía confía que la organización adopta medidas contra la corrupción, según las encuestas de opinión pública?		
TOTAL		Tt(SI)	Tt(NO)
Grado de Madurez = $(Tt(SI)/4)*100\%$		Donde: $Tt(SI) + Tt(NO) = 4$	

Fuente: Elaboración propia, 2017.

### Anexo 10. Grado de madurez del aspecto organizacional “cultura organizacional y ambiente ético”

Aspecto del contexto	Preguntas	Si	No
Cultura organizacional y ambiente ético	¿Los servidores del área no evidencian niveles de vida por encima de su salario?		
	¿Existen autonomía profesional para el análisis de requisitos y no existe manipulación de decisiones por encima de la decisión técnica?		
	¿Existen pocos actores de presión que puedan incidir en las decisiones institucionales?		
	¿Existen pocos espacios o puntos de encuentro entre el servidor y el usuario donde se pueda presentar actos de soborno?		
TOTAL		Tt(SI)	Tt(NO)
Grado de Madurez = $(Tt(SI)/4)*100\%$		Donde: $Tt(SI) + Tt(NO) = 4$	

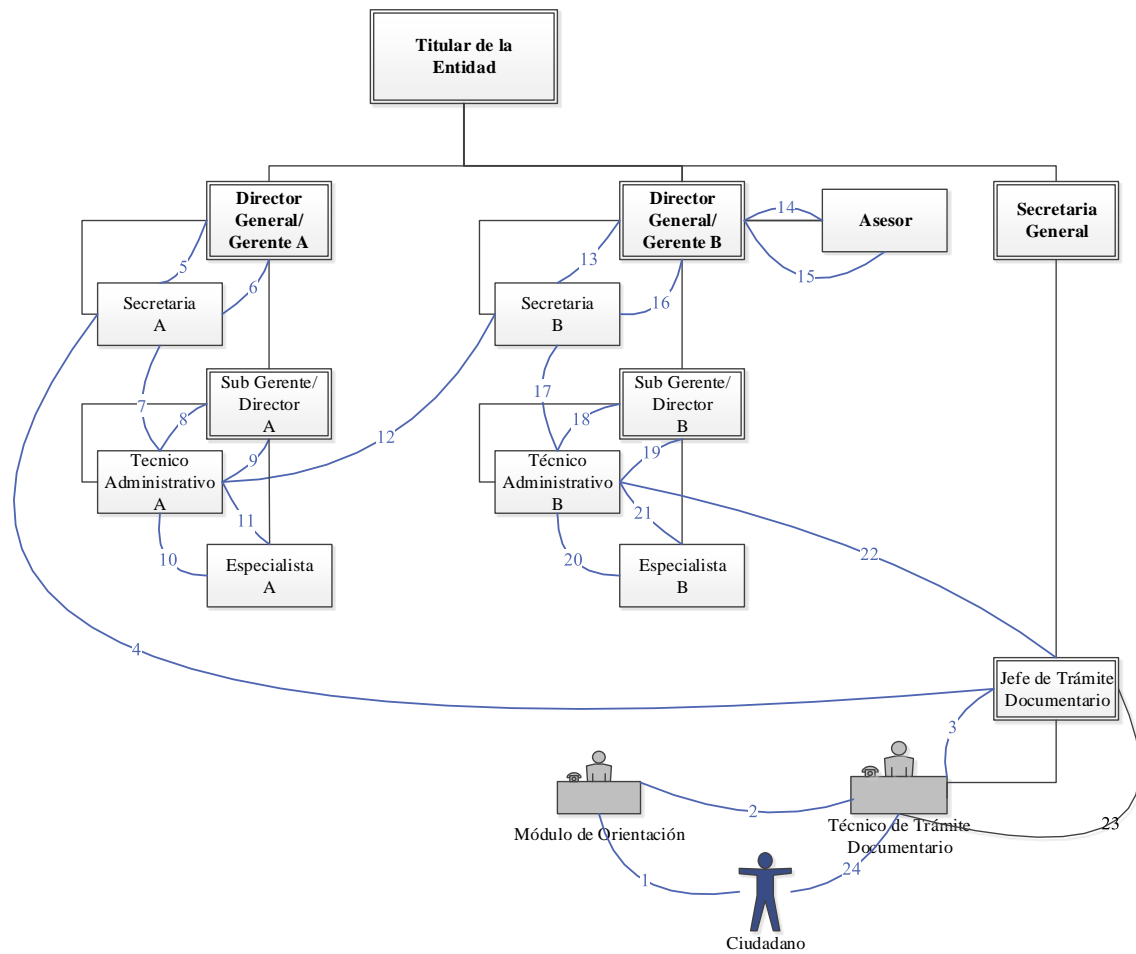
Fuente: Elaboración propia, 2017.

### Anexo 11. Grado de madurez del aspecto organizacional “liderazgo”

Aspecto del contexto	Preguntas	Si	No
Liderazgo	¿El titular de la entidad ha gestionado la aprobación y adecuada difusión de lineamientos, políticas y/o código de ética, valores e integridad institucional?		
	¿La alta dirección dispone los recursos para actividades de difusión, sensibilización y capacitación en temas de lucha contra la corrupción?		
	¿La alta dirección proyecta una imagen de probidad e integridad al interior de la organización?		
	¿La alta dirección ha implementado mecanismos eficaces de denuncias y sanciones frente a actos de corrupción en la organización?		
TOTAL		Tt(SI)	Tt(NO)
Grado de Madurez = $(Tt(SI)/4)*100\%$		Donde: $Tt(SI) + Tt(NO) = 4$	

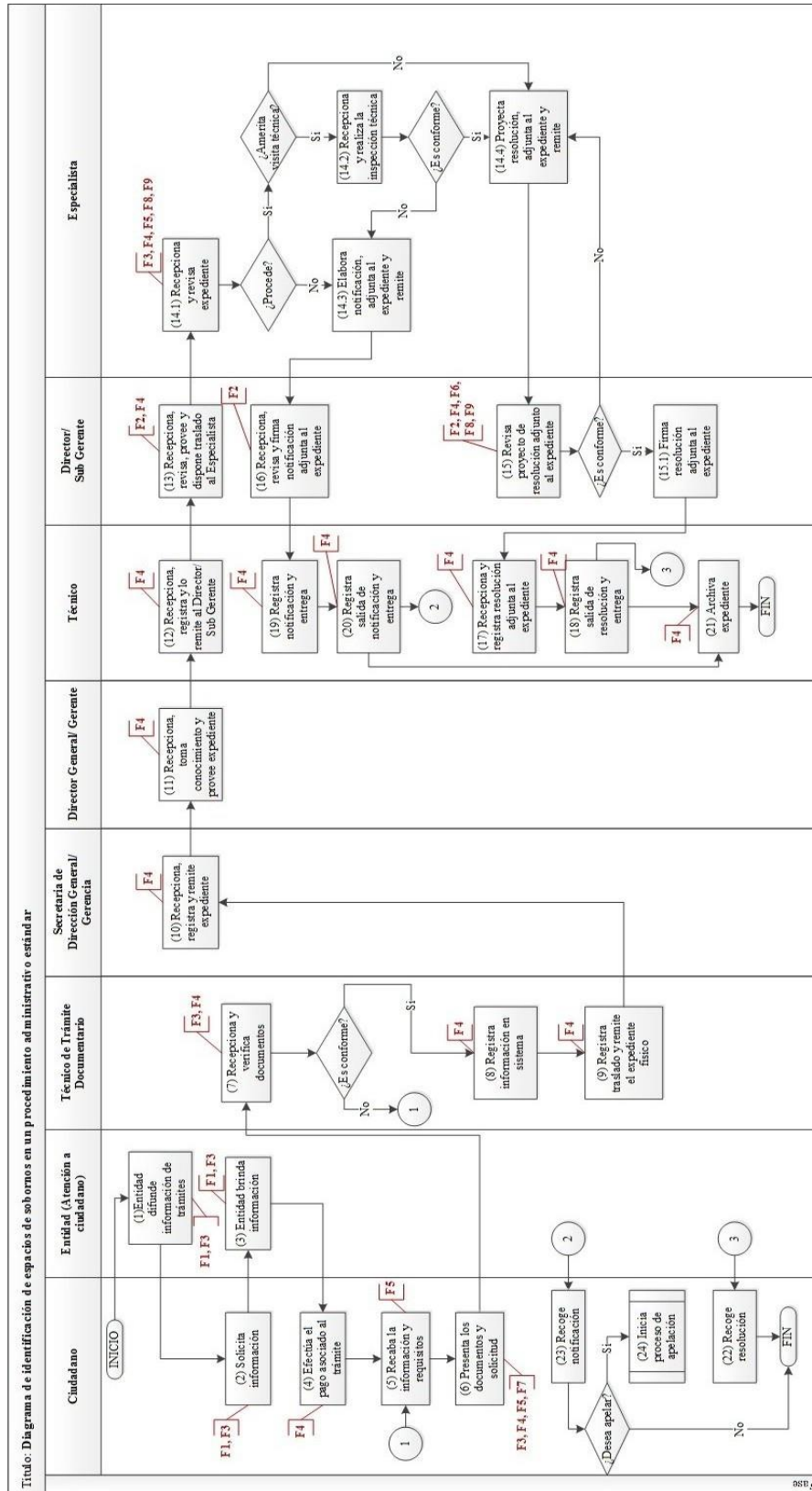
Fuente: Elaboración propia, 2017.

**Anexo 12. Propuesta de diagrama del recorrido físico de un expediente en un procedimiento administrativo estándar**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

### Anexo 13. Propuesta de diagrama de flujo de un procedimiento administrativo estándar para la identificación de espacios de soborno



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Donde:

- F1 Nivel de publicidad del procedimiento.
- F2 Nivel de supervisión y control del procedimiento.
- F3 Frecuencia de contacto entre el funcionario y el administrado.
- F4 Nivel de informatización del procedimiento.
- F5 Naturalza del procedimiento administrativo.
- F6 Grado de centralización de las decisiones.
- F7 Nivel de demanda del acto corrupto.
- F8 Número de colaboradores que es necesario sobornar para realizar el acto corrupto.
- F9 Nivel de discrecionalidad de las decisiones.

Anexo 14. Mapa de riesgos de soborno

Mapa de riesgos de soborno											
Área:											
Identificación del riesgo			Evaluación del riesgo			Protocolo de respuesta				Monitoreo y evaluación	
Procedimiento / Proceso	Oportunidad de riesgo	Riesgo	Probabilidad	Impacto	Zona de riesgo	Prioridad	Acciones para disminuir o reducir el riesgo	Plazo	Responsable	Responsable	Meta
P.1	Falta de información clara, detallada y amigable de las condiciones y requisitos del trámite.	Sobornos a servidores públicos para “agilizar” el ingreso de solicitud de trámites mediante venta de colas de atención o para realizar trámites sin el cumplimiento de requisitos.	4	10	40 Alta	Alta	Actualización del TUPA con requisitos de fácil comprensión y lenguaje amigable	12 meses	Jefe de la Oficina de Planeamiento y Racionalización	Jefe de la Oficina de Ética, Integridad y/o Anticorrupción	50% de procedimientos TUPA actualizados
	Publicidad de trámites en banners, afiches, trípticos en ventanilla de trámite y lugares visibles en oficina de atención						6 meses	Jefe de Trámite Documentario	5 documentos diseñados e implementados		
P.2	Certificaciones de pago sin mecanismos de verificación directos.	Sobornos a servidores públicos para recibir pagos por debajo de la tarifa oficial y/o por recibir <i>voucher</i> adulterados para simular pagos a bancos y/o entidades, dada la concentración del poder o fallas en el procedimiento del trámite.	2	10	20 Moderada	Media	Implementación de una plataforma informática de validación de <i>voucher</i> de pago en línea	12 meses	Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información	Jefe de la Oficina de Ética, Integridad y/o Anticorrupción	Sistema informático implementado
P.3	Falta de comportamientos de integridad del servidor que revisa	Sobornos a directivos o funcionarios para inducir la aprobación por encima de los criterios técnicos del analista	2	20	40 Alta	Alta	Difusión, capacitación y verificación de eficacia de código de ética institucional Realizar evaluaciones periódicas de brechas de integridad a funcionarios	12 meses	Jefe de la Oficina de Ética, Integridad y/o Anticorrupción	Secretario General	100% de funcionarios capacitados y evaluados

Fuente: Elaboración propia, 2017.

## **Nota biográfica**

### **Diana Lucía Amancio Castro**

Nacida en Lima, Perú, el 03 de abril de 1986, es ingeniera sanitaria titulada en la Universidad Nacional de Ingeniería. Laboró desde el 2012 hasta el 2015 en el Programa Nacional de Saneamiento Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), integrando la Unidad de Estudios y desempeñando funciones de evaluadora de proyectos de inversión. Desde el año 2016 a la fecha forma parte del Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento, adscrita al MVCS, desempeñando funciones de especialista técnica en la Dirección de Políticas y Gobierno Corporativo; y recientemente, en la Dirección de Operaciones, realizando acciones para el reflotamiento de empresas prestadoras del servicio de saneamiento al interior del país.

### **Noé Jomeyni Genovez Mendieta**

Nacido en Lima, Perú, el 26 de febrero de 1979, es ingeniero industrial titulado en la Universidad Nacional de Ingeniería. Trabajó desde el 2001 hasta el 2012 en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) y en el Ministerio del Ambiente, en formulación de documentos de gestión interna y de normatividad institucional, actualización del Manual de Procedimientos, gestión de la calidad, auditorías de gestión, mejora continua y rediseño de procesos operativos y administrativos, lapso en el cual estudió el PAE en Gestión de Procesos en la Universidad ESAN y la Diplomatura Avanzada en Sistemas Integrados de Gestión en la PUCP. Desde el año 2012, se desempeña como supervisor del Sistema de Gestión de la Calidad implementado en la Contraloría General de la República. Está casado y tiene dos hijas.

### **Juan Antonio Uejowa Miyashiro**

Nacido en Lima, Perú, el 18 de mayo de 1985, es abogado titulado por la Universidad San Martín de Porres. Laboró desde el 2007 hasta el 2015 en la Municipalidad de San Isidro, desempeñando las funciones de abogado resolutor y asesor legal de la Subgerencia de Ejecutoría Coactiva, elaborando proyectos de ley, ordenanzas, directivas, informes legales y otras normas; así como, encargado de la unificación de criterios internos en los procedimientos y la investigación de temas vinculados a la ejecución. Desde el año 2015 hasta la actualidad desempeña funciones de auxiliar coactivo de la Autoridad Nacional del Agua en la Subdirección de Ejecución Coactiva.