



Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción



RESUMEN EJECUTIVO



Este reporte fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este reporte es responsabilidad de PNUD en México y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Derechos Reservados © 2020

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto No. 00112866 "Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible". El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva, ni de sus Estados Miembros.

El contenido de este material se produjo en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), sin embargo, no refleja necesariamente su opinión institucional.

Ciudad de México, julio de 2020

I. Introducción

El Modelo para Gestión de Riesgos de Corrupción se inserta en el marco del Proyecto "Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible", implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, gracias a la cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El proceso de elaboración del Modelo se ha producido en colaboración con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

El Proyecto tiene como objetivo general apoyar los esfuerzos del gobierno de México en transparencia, rendición de cuentas, supervisión y participación ciudadana, por medio de una serie de iniciativas que abonen al control de la corrupción en el país, así como el cumplimiento de las metas anticorrupción de la Agenda 2030.

Dentro de los objetivos específicos del Proyecto se busca reducir los riesgos de corrupción en las áreas de intervención, así como un incremento de la confianza de la sociedad en las instituciones públicas, fomentada mediante la apertura de espacios para la co-creación de política pública y la vigilancia del actuar gubernamental.

Bajo este objetivo es que se crea el Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción, el cual busca sentar las bases para que a través de la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SESEAs) y las instituciones públicas en todos los niveles, implementen una adecuada gestión de riesgos de corrupción en su quehacer diario.

La gestión de riesgos de corrupción contempla un conjunto de herramientas y metodologías que tienen como propósito fundamental administrar y contener aquellos riesgos de corrupción que se pueden presentar en procesos, operaciones y conductas dentro de la institución. Los riesgos de corrupción se pueden traducir como la posibilidad de que, por acción u omisión, se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado, generando un impacto negativo a la dependencia pública.

Es importante mencionar que el Modelo no busca definir un enfoque único para la gestión de riesgos de corrupción o para estandarizar las prácticas de gestión de riesgos, ya que eso sería erróneo, debido a que las organizaciones del sector público son de diferentes tamaños, están estructuradas de manera diferente y tienen diferentes necesidades. Lo que busca es establecer un enfoque basado en principios que proporcione flexibilidad en el diseño, implementación y operación de la gestión de riesgos en cada institución, de acuerdo a buenas prácticas. En este entendido, el Modelo propuesto es un punto de referencia que requerirá ser adaptado al contexto institucional de cada una de las dependencias, a través de la colaboración con las OSC y las SESEAs.

A lo largo del Modelo se desarrolla una propuesta de proceso de gestión de riesgos de corrupción, en donde las OSC en conjunto con las SESEA, tengan una real incidencia en el resultado. Bajo este esquema se busca impulsar espacios de colaboración y co-creación donde organizaciones de la sociedad civil puedan identificar riesgos de corrupción para proponer medidas preventivas y correctivas, y donde las instituciones públicas puedan incorporar sistemas para el análisis de riesgos de corrupción en el ciclo de políticas públicas, adoptando medidas preventivas y correctivas.



II. Generalidades del Modelo

- El Modelo se encuentra en su **versión inicial**, la cual tendrá una fase de pilotaje para su fortalecimiento.
- El Modelo **tomó como base las lecciones aprendidas del Mapeo de buenas prácticas: Metodologías para la Gestión de Riesgos de Corrupción**, así como la retroalimentación recibida en el Primer Foro Consultivo, celebrado el 27 de mayo de 2020.
- El Modelo tiene como objetivo ser un punto de referencia para llevar a cabo **desde la sociedad civil una gestión de riesgos de corrupción en el ejercicio de la administración pública**, entendida como un conjunto de herramientas y metodologías que tienen como propósito fundamental administrar y contener aquellos riesgos de corrupción que se pueden presentar en procesos, operaciones y conductas dentro de la institución.
- Los **riesgos de corrupción** se pueden traducir 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, generando un impacto negativo a la dependencia pública y a la sociedad.
- El Modelo busca establecer un enfoque basado en **principios** que proporcione flexibilidad en el diseño, implementación y operación de la gestión de riesgos en cada institución, basado en estándares relevantes y buenas prácticas.

III. Innovación del Modelo

- El Modelo parte de un **enfoque de colaboración**, donde el principal actor sean las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y no un simple proceso institucional.
- La **implementación** del Modelo se realizará mediante espacios de **colaboración y co-creación** entre OSC, Secretarías Ejecutivas de Sistemas Estatales Anticorrupción (SESEA) y las dependencias públicas.
- Se busca que:
 - 1) las Organizaciones **identifiquen** los riesgos de corrupción y propongan medidas preventivas y correctivas;
 - 2) la SESEA brinde un **apoyo técnico** y metodológico al proceso y;
 - 3) las Instituciones públicas **incorporen** sistemas de análisis de riesgos de corrupción en el ciclo de políticas públicas, adoptando medidas preventivas y correctivas.
- Es un proceso **claro y sencillo** de implementación con algunos aspectos técnicos que garantizarán la eficacia del Modelo y que incluye un enfoque de derechos humanos. Se busca que cualquier OSC pueda implementarlo **de acuerdo con sus capacidades**.
- La **unidad de análisis** se basará en la identificación de comportamientos asociados a **hechos de corrupción** que pueden suceder dada la existencia de riesgos en procesos ambiguos o poco claros, así como falta de normatividad y que se consideren estratégicos.
- Como ejemplos de **conductas a evitar** se tienen: soborno, malversación de fondos, fraude, abuso de poder, nepotismo, clientelismo, conflicto de intereses, entre otros.
- Derivado de los comportamientos asociados a hechos de corrupción, se analizarán los **procesos institucionales y marcos normativos** que puedan generar un riesgo de corrupción institucional.
- El Modelo se divide en cinco **secciones principales**: 1. Marco Conceptual; 2. Estrategias de implementación; 3. Proceso de gestión de riesgos de corrupción; 4. Recomendaciones generales y; 5. Anexos. Kit de Herramientas.

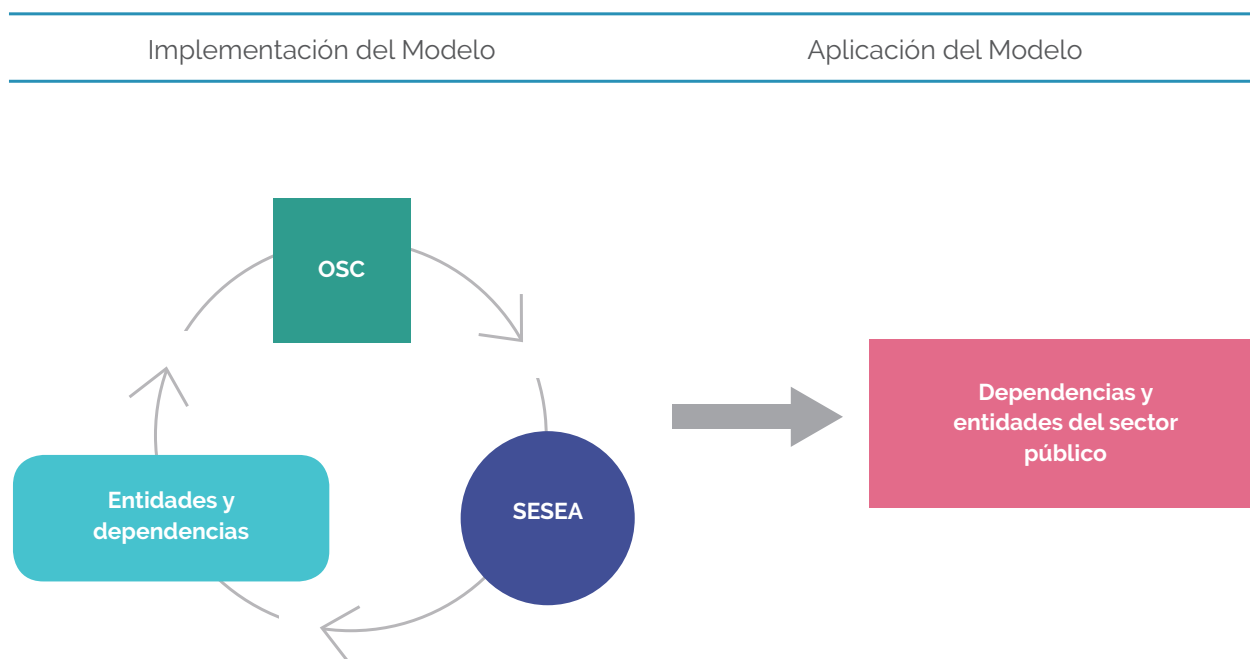
IV. Estrategias de implementación

El Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción, busca ser un punto de referencia para que las OSC implementen el proceso y logren tener una incidencia real en la agenda anticorrupción a nivel local. El Modelo cuenta con la generalidad y flexibilidad adecuada para que sea adaptado a cualquier contexto y a las condiciones de colaboración que se tengan. Las OSC serán las principales actoras e implementadoras del Modelo a través de distintas formas de colaboración:

- **Colaboración Tripartita.** Participan OSC, SESEA y la(s) dependencia(s) pública(s) en un escenario de colaboración y co-creación. Se podrá hacer bajo un convenio de colaboración entre los tres actores en donde se definan el objeto, el alcance, los recursos, la duración y la forma de operación del proceso de gestión. La OSC liderará el proceso de gestión de riesgos de corrupción, auxiliado por la SESEA en apoyo técnico y metodológico, y con la colaboración de la(s) dependencia(s) pública(s) en donde se implementará.

Durante el desarrollo del proceso podrá haber interacción con las y los funcionarios de la institución, además, se contará con toda la información institucional disponible. Las recomendaciones que salgan del proceso podrán ser vinculantes para la institución, generando incidencia.

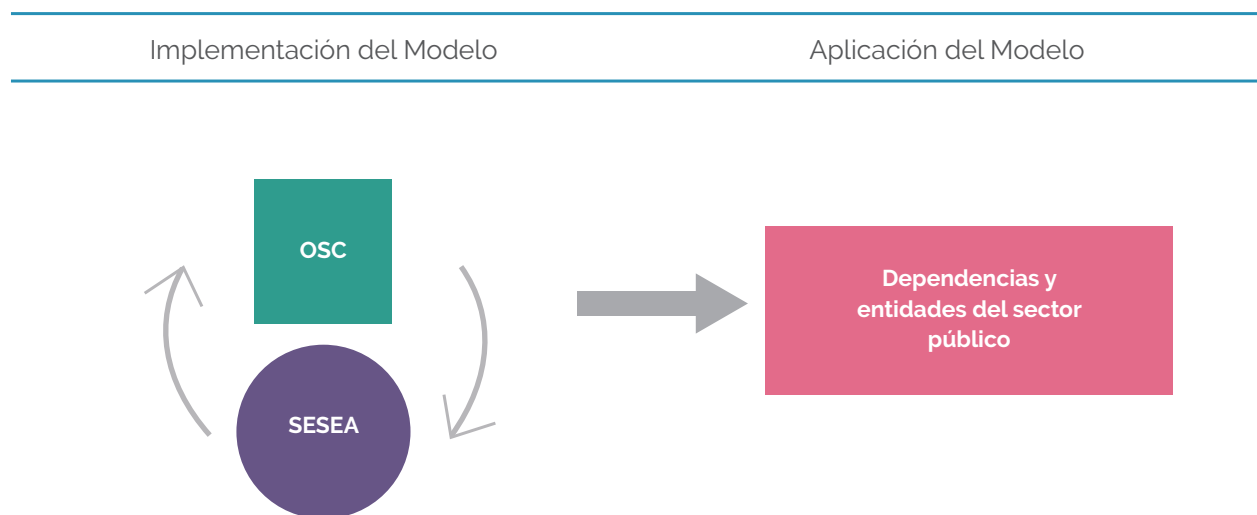
► Ilustración 1. Colaboración tripartita



- **Colaboración Bipartita.** Participan la OSC y la SESEA, sin contar necesariamente con la colaboración institucional de la dependencia pública. La OSC deberá de allegarse de la mayor información posible para realizar el proceso de gestión, incluso mediante solicitudes de transparencia a la institución.

Los resultados del proceso derivarán en recomendaciones a la institución que podrán tener incidencia dentro de la institución a través de la construcción de alianzas con otras OSC y con organismos internacionales. Asimismo, podrán ser retomadas por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción para que sean presentadas al Comité Coordinador y puedan generar recomendaciones no vinculantes, pero sí públicas, a las dependencias de gobierno.

► Ilustración 2. **Colaboración bipartita**



V. Proceso de gestión de riesgos de corrupción

El Modelo propone siete pasos principales para realizar una gestión de riesgos de corrupción en una institución pública, en cada uno de ellos se desarrollará un producto principal, pudiendo utilizar las herramientas recomendadas, así como los formatos de matrices incluidos en el apartado de Anexos (Kit de Herramientas). A continuación, se resumen los pasos.



Paso	Objetivo	Producto principal	Actividades	Herramientas
1. Planeación.	Definir cuáles son las conductas que se quieren evitar y tener un punto de partida para el proceso.	Plan de gestión de riesgos de corrupción.	Definir: <ul style="list-style-type: none"> • Marco de colaboración. • Comportamientos a evitar. • Contexto Institucional. • Alcance. • Recursos necesarios. • Cronograma. • Enfoque de derechos Humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • FODA. • Formato para identificar factores externos e internos de acuerdo con el método FODA.
2. Identificación de riesgos de corrupción.	De acuerdo con los comportamientos definidos, identificar los riesgos de corrupción que se presentan en una institución, utilizando distintas herramientas como: cuestionarios, auditorías, registros anteriores, encuestas, talleres, lluvias de ideas.	Matriz de identificación de riesgos de corrupción en una institución o dependencia pública.	Definir: <ul style="list-style-type: none"> • Comportamientos. • Objetivo. • Causas internas y externas del riesgo. • Descripción del riesgo. • Consecuencias del riesgo. • Consecuencias del riesgo diferenciadas. (mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionario para identificación de riesgos. • Formato de Matriz para definición de un riesgo de corrupción. • Formato de Matriz de Identificación.
3. Evaluación de riesgos de corrupción.	Realizar una primera evaluación, para determinar el nivel de riesgo que representa. Se calcula el riesgo inherente o inicial a partir del vínculo entre la probabilidad de que estos se presenten y el impacto de su materialización.	Matriz de zonas de riesgos definiendo en qué zona se encuentra cada uno de los riesgos de corrupción que se identificaron en el paso anterior de acuerdo con el riesgo inherente.	Calcular: <ul style="list-style-type: none"> • Probabilidad. Número de veces en que se ha presentado el riesgo en un periodo determinado, a través de registros anteriores, auditorías, índices (Bajo, Medio, Alto). • Impacto. Consecuencias que deberá enfrentar la institución en caso de que se materialice el riesgo, a través de un cuestionario. (Leve o Moderado, Mayor, Grave o Catastrófico). • Riesgo Inherente. (Probabilidad * Impacto) = Riesgo Inherente. • Zona de Riesgo. Bajo, Moderado, Alto, Extrema o Inaceptable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionario para determinar el Impacto. • Matriz de Zona de Riesgos.

Paso	Objetivo	Producto principal	Actividades	Herramientas
4. Valoración de riesgos de corrupción.	Calcular el riesgo residual , comparando los resultados de la evaluación de riesgos con los controles establecidos, para determinar la zona de riesgo final y poder determinar las medidas y controles necesarios para mitigar los riesgos de acuerdo con su priorización.	Matriz de valoración de riesgos de corrupción , priorizando aquellos riesgos que podrían generar mayor afectación a la institución y tomar medidas pertinentes para afrontarlos.	Determinar: <ul style="list-style-type: none"> • Controles existentes. Documentado, manual o automático. • Evaluar los controles a través de un cuestionario. • Riesgo Residual. Riesgo Inherente – Control Existente = Riesgo Residual. • Priorizar los riesgos de acuerdo con el riesgo residual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de Evaluación de controles existentes. • Matriz de Valoración de Riesgos de Corrupción.
5. Tratamiento de los riesgos de corrupción.	Definir el tratamiento institucional que se le dará a cada uno de los riesgos, con la finalidad de mitigarlos o eliminarlos a través de medidas y controles.	Plan de Acción , el cual definirá o recomendará el tratamiento que se le dará a cada uno de los riesgos de corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • Formular y seleccionar opciones para el tratamiento del riesgo: Evitar, Prevenir, Proteger, Transferir, Retener el riesgo. • Planificar e implementar el tratamiento del riesgo. Definir las acciones, recursos, fundamento, funcionarios, plazos. • Evaluar la eficacia del tratamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de acción.
6. Seguimiento y Monitoreo.	Asegurar y mejorar la calidad y la eficacia del diseño, la implementación y los resultados del proceso de gestión de riesgos de corrupción en todas sus etapas.	Matriz final de Mapas de Riesgos de Corrupción que incluya toda la información obtenida en el proceso: <ul style="list-style-type: none"> • Riesgos. • Causas y Consecuencia. • Riesgo inherente (Probabilidad e impacto y zona de riesgo). • Controles Existentes. • Riesgo Residual. • Tratamiento. • Seguimiento y monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Control. Velar por una puesta en marcha, respetuosa de los tiempos previstos. • Evaluar. Aportar una “nueva opinión” que contribuya a mejorar lo definido sobre riesgos detectados, sus causas y los controles asociados a cada uno de ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formato de Matriz de Seguimiento. • Mapa final de Riesgos de Corrupción.
7. Comunicación y difusión.	Divulgación y comunicación del proceso de gestión y resultados obtenidos, tanto al interior como al exterior de la institución.	Campaña de Comunicación y Difusión a nivel interno y externo durante todas las etapas.	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa previa de sensibilización. • Etapa durante el proceso. • Etapa de resultados. • Lenguaje ciudadano, infografías, videos. 	

VI. Recomendaciones Generales

En el documento se realizan algunas recomendaciones generales para la implementación del Modelo, las cuales contemplan los siguientes temas:

- Capacitación y sensibilización a los implementadores del proceso y demás actores.
- Asegurar recursos suficientes en términos de finanzas, tiempo, capacitación, conocimiento y soporte técnico.
- Necesidad de adaptación al contexto institucional en todos los pasos del Modelo.
- Construir un proceso incluyente y participativo.
- Generar mayor eficacia y compromiso de los participantes involucrados a través de incentivos a las y los funcionarios.



www.mx.undp.org

