

Colección Fortalecimiento Institucional  
Construyendo capacidades para un Estado presente

# Guía para la gestión de riesgos de integridad en organismos públicos

Subsecretaría de  
Fortalecimiento Institucional

**primero  
la gente**

Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**

# Autoridades

## Presidencia de la Nación

Dr. Alberto Fernández

## Vicepresidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

## Jefatura de Gabinete de Ministros

Ing. Agustín Oscar Rossi

## Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

## Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Sr. Alejandro Omar Grillo

## Dirección Nacional de Integridad y Transparencia

Lic. Julia Natalia Gentile

## Autor

Cdor. Juan Manuel Montagna Von Zeschau

**Colaboradores:** Abog. Guadalupe Daniela García Delgado; Abog. Carolina García Pusino; Abog. Estefanía Lilian Pinetta Biro Aleman; Mg. José Luis Taurel Xifra; Lic. Juan Ignacio Morelli.

## Diagramación y diseño

Sr. Pablo Redes Vidart; Lic. Mariana Etchart; DG. Lucas Lenzi; Lic. Marco Berchesi.

## Impresión

Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público  
Emilio Etchart; Pablo Conde; Ricardo Gamarra.

## ¿Cómo citar este material?

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2023). *Guía para la gestión de riesgos de integridad en organismos públicos*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/generacion-de-conocimiento>

*Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de Carolina García Pusino, Estefanía Pinetta Biró Aleman, Guadalupe García Delgado y Juan Ignacio Morelli que realizaron valiosos aportes en relación a la normativa a evaluar, la metodología de trabajo y la sistematización de la experiencia adquirida, en el marco de sus funciones en la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia. Obviamente todos ellos y ellas quedan eximidos por cualquier error u omisión, exclusiva responsabilidad del autor.*

Buenos Aires, marzo 2023.

## Prólogo

La Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional viene desarrollando una línea de trabajo para la mejora de las capacidades estatales que contempla la revisión, el control ex-post y la rendición de cuentas. Pero también pone en pie de igualdad a la prevención, la sensibilización y la utilización de herramientas enfocadas en el refuerzo de los valores de la ética pública, la integridad y la transparencia, a nivel de las y los empleadas/os públicas/os, funcionarias/os y toda o todo aquel que preste servicios en cualquier organismo público.

Con este objetivo y marco ampliado, la gestión de riesgos de integridad se transforma en una herramienta preponderante a la hora de realizar un diagnóstico preciso de la situación de un organismo, respecto de los diferentes riesgos contra la ética pública, integridad y transparencia que enfrenta en el desarrollo de sus acciones diarias. La presente *Guía para la gestión de riesgos de integridad en organismos públicos* se inscribe en la necesidad de otorgarles a estos documentos la capacidad de funcionar como piedra fundamental de una cultura organizacional basada en la búsqueda del bien común. Para acompañar la tarea de diseño de estos complejos procesos, así como su implementación y seguimiento.

Asimismo, trabajar en fortalecer la integridad de las instituciones públicas mediante un mapeo de los riesgos que acechan es imperativo para prevenir la configuración de situaciones de conflicto de intereses y procesos de captura de la decisión pública.

Asumir la relevancia que reviste el desarrollo de las capacidades estatales para poder llevar adelante un proyecto de gobierno con justicia social, que busque cambiar las variables críticas, sin afectar la viabilidad de las políticas, es una meta incansable de esta Subsecretaría. Por tal motivo, ofrecer herramientas y trabajar articuladamente con otras dependencias públicas resulta fundamental para preservar el interés general y lograr una gestión pública inclusiva y democrática.

**Alejandro Grillo**

Subsecretario de Fortalecimiento Institucional

# Índice

- Introducción..... 5
- Capítulo 1: Definición de riesgo de integridad..... 7
  - La noción de riesgo ..... 7
  - Riesgos contra la integridad pública.....8
- Capítulo 2: Etapas del proceso de gestión de riesgos ..... 11
  - Etapas que componen la gestión de riesgos ..... 11
    - Etapá 1: identificación de los riesgos..... 12
    - Etapá 2: análisis de efectividad de los controles.....14
    - Etapá 3: Mapa de Riesgos..... 14
    - Etapá 4: Plan de Mitigación.....17
- Capítulo 3: Recursos necesarios..... 19
- Capítulo 4: Herramientas prácticas de identificación, análisis y gestión de riesgos..... 22
- Palabras finales..... 27
- Anexo..... 29
- Bibliografía..... 32

## Introducción

---

La Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIyT), dependiente de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SSFI) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros, considera como un pilar fundamental de la gestión pública el fortalecimiento de la cultura institucional, cuyas principales directrices son la ética, la integridad y la transparencia. La meta que se ha fijado apunta a lograr que sea el interés público quien oriente las acciones de la Administración Pública Nacional (APN). Como paso necesario para alcanzar el objetivo se establecieron a los principios éticos como los pilares de las conductas individuales de los y las agentes públicos, y al mismo tiempo se espera que estos principios también sirvan como parámetros de evaluación de las políticas públicas que se impulsan desde los diferentes ministerios, organismos y empresas públicas o con participación estatal.

Es así que uno de los desafíos de la actual gestión de gobierno es trabajar en pos de la construcción de una cultura organizacional arraigada en la integridad y la transparencia mediante capacitaciones, asistencias técnicas, desarrollo de códigos de ética o la confección de mapas de riesgos de integridad, que fortalezcan las capacidades estatales.

Por tales motivos, promover un ambiente de control que demuestre el compromiso institucional con la integridad y los valores del servicio público, ofreciendo garantía razonable en cuanto a la eficiencia y los resultados de las políticas públicas y el cumplimiento de la normativa correspondiente, resulta una tarea ineludible en el marco de una demanda social creciente referente a la ética pública.

En este sentido, el objetivo del presente documento es ofrecer una guía para que cualquier organismo de la Administración Pública Nacional, provincial o municipal, pueda llevar adelante un **proceso de gestión de riesgos de integridad**. El principal beneficio que ofrece dicho *proceso* es otorgar a las instituciones públicas un abanico de herramientas que les permita realizar un diagnóstico de potenciales vulnerabilidades o amenazas en las funciones que desempeñan, y que a partir de los resultados se encuentren en condiciones de instrumentar estrategias eficientes para mitigarlas y reducir los eventuales perjuicios.

En el primer capítulo se explican los tres conceptos centrales para el análisis de riesgos: por un lado, se describen las nociones de la *probabilidad de ocurrencia* y la de *potencial impacto* y, por otro, la idea de *riesgo* propiamente dicho. La introducción conceptual cierra al vincular estas tres nociones con la idea de *riesgo de (o contra la) integridad pública*.

El segundo capítulo se sumerge en el núcleo del *proceso de gestión de riesgos* al describir cada una de las cuatro etapas que lo componen. Se comienza por la identificación de riesgos teniendo en cuenta las particularidades del área y organismo en el cual se trabaja. Aquí, también se explica la distinción fundamental entre *riesgos inherentes* y *riesgos residuales*. A continuación,

desarrolla la etapa número dos, que consiste en saber evaluar si los controles vigentes son eficientes. En la tercera etapa se detalla paso a paso cómo calcular y valorar cada riesgo, tanto los inherentes como los residuales, para construir una matriz que permita clasificarlos. Por otro lado, la cuarta y última etapa, cierra con el plan de mitigación, cuyo propósito es reducir el nivel de los riesgos residuales detectados. Al final del documento, se encuentra un anexo en donde se ejemplifica detalladamente cómo realizar los primeros tres momentos del proceso.

Luego, el tercer capítulo ofrece una serie de recomendaciones para lograr una organización y comunicación institucional adecuada que permita llevar el proceso de gestión de riesgos de manera armoniosa. Además, proporciona una batería de estrategias y recursos necesarios para su implementación. Por último, el cuarto capítulo lista una selección de las herramientas prácticas más reconocidas para utilizar en las distintas etapas del trabajo.

## Capítulo 1: Definición de riesgo de integridad

---

Cualquier actividad humana, incluso las más rutinarias y anodinas se encuentran expuestas a diversos tipos y niveles de riesgos. Sin embargo, la inmensa mayoría de estos “riesgos” resultan exiguos, casi insignificantes, ya sea porque la probabilidad de que ocurran es ínfima, o porque en el caso de que efectivamente se concreten sus efectos resultarían irrelevantes. O incluso, debido a una combinación de ambas circunstancias.

Como ejemplo se puede imaginar un pequeño tropezón mientras alguien camina por la calle. En términos generales no resulta una situación frecuente, pero en el caso de que se sucediera, la consecuencia más frecuente que tendría para la persona es ínfima o nula.

Ahora bien, en lo referente a riesgos de integridad, transparencia o faltas a los principios de ética pública, aunque la lógica del análisis resulte semejante, los matices, las variables a considerar y los temas involucrados (como leyes y normas procedimentales), incrementan la complejidad de análisis. Por tanto, es menester definir con precisión los conceptos a emplear. Asimismo, además de las definiciones, para gestionar adecuadamente los riesgos de integridad se hace necesario contar con un método que permita identificarlos, medirlos, priorizarlos, mitigarlos, evaluarlos y, por último, ajustar los desvíos hallados. Recién cuando todo este proceso ha sido completado se puede afirmar que la institución cuenta con un *mapeo de riesgos de integridad*.

### La noción de riesgo

Para comprender en qué consiste y cómo realizar un *mapeo de riesgos de integridad*, en primer lugar, corresponde definir lo que se entiende por la noción de “riesgo”. Este paso inicial del proceso sirve para establecer un marco común de análisis desde el cual llevar adelante la tarea de manera coordinada.

En cuanto a su acepción más coloquial, la Real Academia Española (RAE) define al vocablo *riesgo* como una “contingencia o proximidad de un daño”. En esta interpretación se observan las dos características medulares. La primera consiste en que el riesgo no es una situación ineludible o infalible, sino que alude a la probabilidad o eventualidad. Por lo tanto, se trata de una situación hipotética, es decir, que aún no ha ocurrido y no existe ninguna certeza sobre su eventual realización. La segunda característica está definida por el efecto dañino que ocasionaría dicha contingencia en el caso de que llegue a ocurrir. Es decir, se considera el perjuicio que *podría* generar tal circunstancia.

Con base en lo que antecede, ya se pueden definir dos conceptos. Por un lado, se denomina **probabilidad de ocurrencia** a la frecuencia estimada (cuántas veces), en la que podría concretarse el riesgo. En términos del ejemplo brindado, consiste en qué tan probable es que alguien se tropiece en la vereda. Mientras que, por otro lado, se indica con el nombre de **potencial impacto** a la estimación del nivel de gravedad o daño que generaría el riesgo al materializarse, es decir el daño producto del tropezón.

Ambas características combinadas servirían para determinar la cuantía del riesgo evaluado. Pero como se puede observar, definir únicamente el riesgo no aporta un marco completo de análisis, ya que falta vincular estas dos características con algún concepto que se describa “aquello-que-está-en-riesgo”.

### Riesgos contra la integridad pública

En el apartado anterior se mencionaron las dos dimensiones fundamentales que involucra una situación de riesgo: la probabilidad de que suceda y el daño que produciría en tal caso. Surge ahora, la necesidad de definir conceptualmente a la integridad pública, para poder terminar de elaborar el concepto de “riesgos de integridad” y a partir de allí explicar el proceso de *mapeo* propiamente dicho.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entiende a la integridad pública como “la alineación coherente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para defender y dar prioridad al interés público por encima de los intereses privados dentro del sector público” (OCDE, 2020: 17).

De la anterior cita se destaca que es en el interés común donde se hace hincapié para definir el concepto, al establecerlo como prioritario para la integridad pública. No obstante, desde la DNlyT se ha asumido una **perspectiva ampliada** sobre la integridad, la cual sin dejar de velar por su cumplimiento normativo en sus acepciones más estrictas (Morelli et al., 2020), además se trabaja para incorporarla como parte constitutiva de la cultura organizacional del sector público y como soporte para fortalecer a las capacidades estatales y recuperar márgenes de autonomía estatales. Es por eso que este enfoque exige incorporar a las nuevas demandas de la sociedad, como: respeto de los derechos humanos, a la diversidad y discapacidad; igualdad de género; evitar cualquier tipo de discriminación; promover la preocupación por el ambiente e impulsar un desarrollo sostenible (SSFI, 2021). Estos elementos se encuentran entre las más destacadas propuestas, pero de ninguna manera agotan la lista.



Ahora bien, si se considera la definición de riesgo brindada junto con las respectivas características que lo componen y se la aplica al concepto de “integridad pública”, se conjugan las condiciones para elaborar una definición propia de “riesgo de integridad” para aplicar en el marco de la APN. Es así, que:

**El riesgo de (contra la) integridad es la probabilidad de ocurrencia de un hecho tal que el interés público quedaría relegado a un interés privado, generando un potencial impacto negativo para el organismo.**

Esta definición permite empezar a trabajar sobre distintas facetas de instituciones públicas con un norte claro, ya que pone en el centro de las cuestiones de integridad al interés común, que es aquello que está en el corazón de la gestión pública y lo que da razón de ser al Estado. Por otro lado, también permite realizar un abordaje de la cuestión de los riesgos de integridad en la APN lo suficientemente amplio como para abarcar las funciones de cualquier ministerio, organismo descentralizados o empresas con participación estatal.

En otras palabras, cuando se habla de riesgos de integridad en la APN, se indica a todas aquellas situaciones hipotéticas en las que el interés público se podría ver potencialmente vulnerado y rezagado frente a intereses particulares.

La amplitud de la definición sugerida, también permite incluir dentro del marco de análisis de los riesgos de integridad aquellos más tradicionales, vinculados a incumplimientos de normativa de diversa índole, así como también otros de carácter más novedoso que han sido incluidos por la DNlyT, como los vinculados a cuestiones de género, de condiciones laborales, ambiente o igualdad de derechos.

A modo de ejemplo, se puede mencionar el riesgo de configuración de situaciones de conflicto de intereses. Ya que, si bien actualmente estos se encuentran regulados en Argentina, principalmente, en el capítulo V de la Ley 25.188 de Ética en ejercicio de la función pública, el alcance se restringe a un nivel estrictamente individual. En este sentido, la definición de riesgo de integridad aquí elaborada permite no solo considerar el riesgo de incumplimiento normativo, sino que también habilita trascender el caso individual, e incluir la posible pérdida de autonomía estatal en la definición de políticas públicas, que podría concretarse a través de procesos de captura de la decisión pública. Los hechos de captura se caracterizan por ser procesos colectivos, capaces de direccionar las políticas públicas en favor de intereses privados o sectoriales en detrimento del interés público (SSFI, 2021).

A fines prácticos, se propone utilizar la definición de *riesgo inherente*. Este se identifica como las *amenazas o peligros propios del organismo por el mero hecho de las funciones que desempeña*. Es decir, el riesgo inherente corresponde al nivel o valor de la amenaza antes de considerar los controles y/o regulaciones que existen a fin de prevenirlos.

En conclusión, el **objetivo** que cumple el *proceso de gestión de riesgos* que se explica en la presente guía consiste en identificar situaciones hipotéticas que amenazan la integridad pública, para medir su *probabilidad de ocurrencia*, y a partir de ahí estimar el *potencial impacto* que podrían tener estas situaciones hacia el interior (e incluso también hacia el exterior) de un organismo público. Y consecuentemente, a partir de allí, elaborar un plan de acción que permita mitigar los riesgos y reducirlos a su mínima expresión. Mientras que, en términos del objeto de análisis del proceso, este puede abarcar a todo un organismo o acotarse a un área o función transversal.

## Capítulo 2: Etapas del proceso de gestión de riesgos

---

Es importante que la gestión de los riesgos de integridad se lleve adelante en cada organismo de manera particular ya que, si bien existen riesgos comunes que se pueden presentar de manera transversal en diferentes ministerios o entes descentralizados, la valoración de la probabilidad de ocurrencia y del potencial impacto se encuentra estrechamente vinculada a la realidad específica y funciones de cada uno de ellos. En otras palabras, si bien en todos los casos el riesgo a evaluar se trata de una situación hipotética y que puede resultar similar en distintos organismos, las características inherentes a cada uno afectarán de manera directa, tanto la probabilidad de que este riesgo se concrete como el potencial impacto que implicaría.

Entonces, cuando se habla de las **características inherentes de un organismo**, se alude a sus funciones, tamaño, niveles y tipos de interacciones que este lleva adelante tanto con la ciudadanía como con empresas del sector privado. Asimismo, se considera si el organismo en cuestión cuenta con un ambiente de control interno desarrollado y, en general, sobre cualquier circunstancia que podría incidir de manera directa en el nivel de riesgo hipotético.

### **Etapas que componen la gestión de riesgos**

La gestión de riesgos se compone de cuatro etapas. La primera, denominada “Identificación de los riesgos”, implica definir y analizar una serie de escenarios potenciales que puedan ser vulnerables a la corrupción y otros ataques a la integridad. Estas situaciones hipotéticas deben tener un tono *realista*. Es por ello que los escenarios a considerar deben estar orientados a sospechas creíbles de infracciones de leyes y valores, lo cual está muy relacionado con el organismo en el que estemos trabajando; o incluso si es un departamento, con la especificidad de sus tareas.

Luego, sigue la etapa “Análisis de efectividad de los controles”. A partir de la identificación realizada anteriormente, de aquellos riesgos que pasaron por un primer tamiz que es la verosimilitud, corresponde determinar *cuál debe ser priorizado*, en función de, entre otras cosas, su probabilidad de ocurrencia, su impacto y la eficacia de los controles vigentes.

En el tercer paso, se obtiene el “Mapa de Riesgos de Integridad” que es el producto final del proceso. El mapa consiste en un listado de los riesgos identificados y organizados en función de su valoración. Los resultados de la medición de riesgos deben ofrecer un insumo a los/as responsables para la toma de decisiones respecto a qué problemática priorizar y de qué manera abordar su mitigación. El cuarto punto, corresponde al plan de mitigación. Aquí es donde se definen los mecanismos de control que se implementarán, los controles que deben ser modificados o los planes de contingencia que se diseñarán para disminuir potenciales impactos negativos.

## Etapa 1: identificación de los riesgos

Una vez definido el alcance del proceso de gestión de riesgos a llevar a cabo, como se explicó en el capítulo 1, corresponde identificar los riesgos a los fines de clasificarlos, para definir cuáles merecen una atención prioritaria en vistas a su mitigación. Entonces, el primer momento de la etapa de identificación de riesgos consiste en relevar los objetivos estratégicos del organismo, lo cual permite establecer de manera precisa el alcance de todo el proceso de gestión de riesgos. Una manera de conocer los objetivos de dicho organismo es remitirse a la norma (sea Ley, Decreto, Decisión Administrativa, Resolución, etc.), donde se detallan sus responsabilidades y acciones. Es importante aclarar que dicha norma se encuentra dentro de un sistema normativo, por lo cual los fines y acciones muchas veces se complementan con otras normas.

Las tareas que anteceden son necesarias para que el plan de mitigación se enfoque en aplacar impactos negativos vinculados específicamente a estos objetivos estratégicos. Relevar los objetivos específicos de cada unidad administrativa, la misión y visión institucional (en caso de existir) y la normativa de integridad que rigen la función pública constituye el primer paso para un adecuado proceso de gestión de riesgos. Una vez ya relevados los objetivos estratégicos, se podrá pasar a identificar los tipos de riesgos de integridad a los que el organismo podría encontrarse expuesto, es decir todos los riesgos potenciales que amenazan el logro de las metas institucionales.

**Relevar los objetivos específicos de cada unidad administrativa, la misión y visión institucional (en caso de existir) y la normativa de integridad que rigen la función pública constituye el primer paso para un adecuado proceso de gestión de riesgos.**

Los “riesgos de integridad” generalmente se asocian al fraude y a la corrupción pero, como se expuso en el capítulo anterior, la definición de riesgo de integridad para la APN permite un enfoque de alcance más amplio. Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Ley 26.097) reconoce que no existe una definición única y consensuada de corrupción y da cuenta de que este es un fenómeno en constante evolución, afectado por diversos factores.

En este sentido, los marcos legales pueden diferir en sus descripciones y la manera de abordar el fenómeno de la corrupción. En Argentina, además de la normativa que trata sobre ética pública (deberes, prohibiciones e incompatibilidades del personal público), la corrupción propiamente dicha no es un delito que se encuentre tipificado en el Código Penal. La palabra *corrupción* se emplea para designar indistintamente una serie de faltas y delitos. A continuación, se presenta un listado meramente enunciativo de delitos contra la administración pública, que de ninguna manera agota todas las formas que puede adoptar un hecho de corrupción:

- cohecho y tráfico de influencias,
- abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público,
- malversación de caudales públicos,
- negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas,
- exacciones ilegales,
- enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados.<sup>1</sup>

En resumen, todo el cuerpo normativo de carácter administrativo y penal vinculado a ética pública y delitos contra la administración pública, respectivamente, se puede utilizar como fuente primaria de riesgos de integridad.

Para llevar adelante este proceso de la mejor manera, además se sugiere la implementación de reuniones de funcionarios/as con distintas atribuciones, rangos, edades y antigüedad, donde los miembros del equipo de trabajo intercambien ideas libremente, con el fin de establecer un listado de posibles situaciones de corrupción o falta de integridad a las que el organismo es potencialmente vulnerable.

Por otro lado, desde un enfoque que busca fortalecer las capacidades estatales de la APN, también resulta importante medir la alineación coherente, la adhesión a valores y principios éticos que hacen al servicio público y su defensa del interés público por encima de los intereses privados, con el fin de identificar las conductas que se aparten de este marco. Desde dicha perspectiva, los valores vinculados a la priorización de **la igualdad de género, el cuidado del ambiente, la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y el énfasis en la promoción de los derechos humanos** tienen que ser transversales a la temática de la integridad y a todas las instituciones, dándoles el lugar adecuado dentro del análisis de riesgo como matices o perspectivas adicionales a considerar. Por eso, asumir una visión ampliada de ética pública e integridad como parte del análisis de riesgo implica incluir dimensiones como la cultura organizacional, el ambiente laboral, la prevención de cualquier tipo de acoso, la protección de la integridad física del personal público, en contraposición a la postura tradicional que se enfoca principalmente en la prevención y sanción de los actos de corrupción.

Una vez identificados los riesgos llega el momento de asignarle a cada uno su *probabilidad de ocurrencia* y el nivel de *potencial impacto*, para luego combinar ambos y obtener la *valoración del riesgo*. Tal como se detalló en el primer capítulo, en momento del análisis se trabajó sobre los *riesgos inherentes*, que son aquellos sobre los cuales todavía no se ha estimado la incidencia de los controles vigentes.

En síntesis, la fase de identificación de riesgos de integridad se enfoca en predecir las amenazas o peligros específicos a los que se puede encontrar expuesto un determinado organismo.

---

<sup>1</sup> Para mayor información ver Anexo I de SSFI (2022).

## Etapa 2: análisis de efectividad de los controles

Luego de enumerar los riesgos *inherentes* de integridad, corresponde evaluar si el organismo cuenta con respuestas vigentes para intervenir ante estos. En concreto, el objetivo de esta etapa consiste en relevar para cada riesgo *inherente* identificado los mecanismos de control previstos. Una vez que hayan sido relevados, se debe analizar qué tan efectivos resultan.<sup>2</sup>

**Las siguientes preguntas pueden servir de orientación:**

- 1] ¿Los controles se aplican de manera regular?
- 2] ¿Están documentados los controles en un proceso formal?
- 3] ¿Qué ocurre cuando se detectan irregularidades? ¿Cómo se subsanan?
- 4] ¿Dónde se encuentran los principales puntos de toma de decisión? ¿Se encuentran concentrados?
- 5] ¿Se aplica un control cruzado por oposición de intereses?

Las respuestas a estas cuestiones y otras que pudieran surgir permitirán a las personas responsables del proceso de gestión de riesgos de integridad evaluar de qué manera el procedimiento y los controles vigentes reducen o no la *probabilidad de ocurrencia* y/o el *potencial impacto* originalmente determinado. Una vez determinada la efectividad de los controles, se procede a calcular el “*riesgo residual*”, que por definición es el nivel de riesgo que persiste luego de que, sobre los *riesgos inherentes*, se han considerado los controles vigentes.

## Etapa 3: Mapa de Riesgos

Una vez finalizada la evaluación de la efectividad de los controles explicada en la etapa anterior, se procede a confeccionar una “matriz de riesgo”. Esta constituye una herramienta óptima para abordar los riesgos de integridad porque permite obtener una evaluación de la situación actual de la institución.

A través del uso de la *matriz* se obtiene una medición de la *probabilidad de ocurrencia* y el *potencial impacto* de los riesgos de integridad. Su confección consiste en asignarle a los riesgos identificados una determinada valoración, que puede ser cuantitativa (numérica o porcentual), o cualitativa (por ejemplo, alto, medio, bajo). El procedimiento se realiza en dos pasos. Primero, se aplica a los *riesgos inherentes*, y luego una vez calculados los *riesgos residuales*. Es decir, se emplea sobre los riesgos sin considerar los controles vigentes, y luego considerando estos.

---

<sup>2</sup> Vale aclarar que el objetivo del presente documento no es la formación o capacitación en buenas prácticas sobre diseño e implementación de procesos, sino que se limita a señalar que este punto reviste especial importancia en aquellas personas a cargo de coordinar un proceso de identificación de riesgos de integridad. Por eso, resulta aconsejable que estas cuenten con una mínima formación en la materia.

Vale recordar que el producto al que se espera llegar es el mapa de los riesgos residuales, ya que es a partir del cual se trabajará en el plan de mitigación. La finalidad de esta ponderación de los riesgos es establecer una jerarquía y, por lo tanto, un orden donde aquellos riesgos que reciban los puntajes más altos serán los más preocupantes y, en consecuencia, requerirán mayor dedicación.

Es necesario destacar dos aspectos de la matriz. En primer lugar, esta tarea de asignar una medición a cada riesgo la debe realizar un área de integridad en coordinación con las áreas sustantivas. Las áreas sustantivas refieren a aquellas a cargo de llevar a cabo las funciones propias del organismo. Mientras que un área de integridad es aquella que cuenta con el conocimiento técnico de gestión de riesgos e impulsa el proceso.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que no existe ningún manual o método objetivo para la asignación del puntaje. Determinar el nivel de amenaza es una decisión subjetiva que se apoya en el conocimiento de los riesgos y de los procesos que se realizan en el organismo, y no deja de estar atada a un razonamiento o consideración particular.

La matriz de riesgo consiste en un cuadro de doble entrada (cuadro N°1), donde por un lado se evalúa la posible frecuencia de cada uno de estos riesgos identificados (la probabilidad de ocurrencia) y qué tan graves podrían resultar (el potencial impacto). Su virtud radica en ofrecer una manera sencilla para calificar cada una de las dos variables en juego y, por lo tanto, determinar el grado de incidencia que pueda tener cada una de las situaciones que se han definido como probables de ocasionar un daño (riesgos).

		Potencial impacto		
		Bajo (1)	Medio (2)	Alto (3)
Probabilidad de ocurrencia	Alta (3)			
	Media (2)			6
	Baja (1)			

Fuente: elaboración propia (2023).

### Cuadro N° 1: Matriz de Riesgo

Como se mencionó anteriormente, tanto en el análisis de los riesgos inherentes como de los residuales la labor consiste en asignar una medición a la *probabilidad de ocurrencia* y al *potencial impacto*. Al estimar cuál sería el potencial impacto de un determinado riesgo, es importante destacar que las categorías de tipo conceptual pueden ayudar a facilitar el análisis y no quedarse solamente con los impactos monetarios, presupuestarios, de dinero o de un costo. Muchas veces los potenciales impactos de estas cuestiones tienen que ver con la reputación del organismo, la confianza de la ciudadanía, sobre todo si es un organismo regulatorio.

En estos casos el daño es cualitativamente mucho más grave en comparación con lo que se hubiera perdido a causa de una licitación irregular, riesgos penales, etc. Por tal motivo, cuando se están evaluando todos los impactos, es importante considerar todas las cuestiones y no limitarse solamente a los montos económicos involucrados.

Una vez que se han evaluado las dos variables para cada riesgo identificado y también se le ha asignado un valor numérico a cada uno, se plasma en la matriz el producto de ambos valores, es decir, el resultado de la multiplicación. Por ejemplo, dado que las tareas involucradas son factibles de generar un riesgo contra la integridad, se decidió que el siguiente objetivo de un organismo constituye un punto a evaluar:

### **Intervenir en la confección de pliegos de bases y condiciones particulares para cada procedimiento de selección.**

El posterior resultado del análisis arrojó que la probabilidad de ocurrencia sobre ese *objetivo* es de nivel medio (2), al igual que el potencial impacto, el valor final de este riesgo inherente será de 4 (2x2). Vale aclarar que este cálculo se realiza por cada uno de los riesgos potenciales detectados en la etapa 1.

El cuadro resultante no es ni más ni menos a lo que se denomina matriz. Aquí se puede observar el valor producto del cruce de las dos categorías: el *potencial impacto* y la *probabilidad de ocurrencia*. De acuerdo a la valoración obtenida se genera un mapa de color donde el color de cada cuadrante indica el nivel de riesgo. El rojo señala el riesgo más grave; el naranja, el intermedio; el amarillo un nivel leve o alerta. Mientras que el verde, menos; y el blanco, un peligro prácticamente nulo (cuadro N°1).

La utilización de la matriz permite obtener un valor para cada uno de los objetivos (señalados como riesgosos), a partir del cual se procede a confeccionar un listado donde son anotados de mayor a menor según el resultado asignado a cada uno. Este listado ordenado por valor de clasificación conforma el “mapa de riesgos de integridad”. El mapa permitirá elaborar un plan de mitigación enfocado en los riesgos que hayan quedado con un valor superior al que los encargados del proceso hayan determinado como *máximo tolerable*. En conclusión, la finalidad de la matriz de riesgos es permitir distinguir rápidamente, gracias a la utilización de colores (y números), cuáles *riesgos residuales* requerirán mayor atención en el plan de mitigación.

Con la intención de ofrecer una explicación concreta y no exclusivamente conceptual, en el Anexo que se encuentra al final del documento ha sido desarrollado, paso a paso, un ejemplo de la confección de una matriz de riesgos.



#### Etapa 4: Plan de Mitigación

El plan de mitigación consiste en la elaboración de controles nuevos o el mejoramiento de los existentes para reducir el nivel de aquellos riesgos que hayan quedado con calificación media o alta. A su vez, cuenta con cuatro subetapas:

- a) diseño de medidas y plazos
- b) implementación de las medidas mitigantes
- c) seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas
- d) ajuste y mejora del plan

a) El objetivo del plan de mitigación apunta a mejorar o reformar los controles existentes o bien implementar controles adicionales (en caso de ser necesario). En este sentido, la primera consideración pasa por definir los motivos de las fallas de los controles, porque tal vez existan controles idóneos, pero no se hagan de forma eficiente o requieran un rediseño, en cuyo caso la mitigación pasará por la mejora de un control existente.

En los casos en que no resulte posible, por cualquier motivo que sea, mitigar o disminuir el valor de un determinado riesgo, existe la posibilidad de definir y documentar las excepciones en las que se toleren riesgos medios/altos, con las correspondientes aprobaciones necesarias de las autoridades responsables.

Si no hay forma de mejorar un proceso o darle más seguridad o mejores controles, sin volverlo ineficiente, se debe considerar que la prioridad es no reducir la capacidad del organismo de cumplir con sus acciones.

b) Una vez que se cuenta con el plan de mitigación, se pasa a la etapa de implementación, que consiste en llevar adelante todas las medidas que se definieron. Y, asimismo, elaborar un plan de seguimiento sobre estas.

Generalmente, las herramientas utilizadas en la mitigación de riesgos tienen el objetivo de evitar que este ocurra, por lo que son de carácter preventivo. Sin embargo, también existen herramientas que se enfocan en mitigar las potenciales consecuencias que podría generar la materialización del riesgo evaluado. Estas normalmente son complementarias de las preventivas y actúan como salvaguardas adicionales.

c) El seguimiento y la evaluación implican verificar si se está llevando a cabo el plan de implementación que normalmente va a quedar a cargo del área sustantiva. Por su parte, el área de soporte de integridad puede hacer un monitoreo propio, a modo de acompañamiento, y brindar herramientas teóricas y técnicas. En este caso no es un control en sentido estricto, sino un acompañamiento que permita corroborar el cumplimiento de lo pautado, asistiendo al área sustantiva.

d) Luego de un tiempo prudencial, que responde a las características de los objetivos o procesos bajo control (como su frecuencia), corresponde analizar si los controles nuevos o las modificaciones implementadas disminuyeron el nivel de riesgo. En caso de que se hayan reducido, se debe actualizar la medición para que refleje el nuevo nivel.

Esta tarea se debe repetir periódicamente (anualmente, semestralmente), o cuando surja algún indicio muy concreto de que se puede estar frente a un nuevo riesgo.<sup>3</sup> La regularidad sobre el seguimiento tiene como meta redundar en nuevos ajustes, nuevas medidas de mitigación que a su vez van a ser nuevamente evaluadas. Porque a causa de diversos factores, como la evolución tecnológica, los riesgos pueden transformarse y dejar ineficientes a las medidas vigentes.

Con este plan de mitigación u “hoja de ruta” se finaliza con la parte inicial del proceso de gestión de riesgos de integridad. A partir de este punto se pasa a implementar dicho plan y luego de un tiempo prudencial, aunque no demasiado extenso, evaluar la efectividad del mismo a través de una nueva evaluación de riesgos de integridad. Sin embargo, para cerrar con la explicación de las etapas del proceso de gestión de riesgos, es menester realizar unas consideraciones.

En primer lugar, el plan tendrá que quedar documentado, así como las fechas de implementación junto con sus responsables y corresponde ser incorporado en los planes de trabajo operativos y estratégicos del organismo. Asimismo, se deberá establecer un mecanismo de control y seguimiento, analizando previamente los mecanismos existentes y la necesidad de su modificación a los fines de lograr efectividad en la gestión del riesgo. Por otra parte, se recomienda para una adecuada gestión de los riesgos de integridad incluir la documentación del trabajo desarrollado en cada etapa del proceso, lo que implica asegurar que tanto las partes interesadas como las autoridades del organismo sean informadas. Ello asegura que la gestión logre abarcar todos los aspectos concernientes al organismo y que el proceso de gestión de riesgos sea efectivamente implementado.

---

<sup>3</sup> Si bien no existe un estándar unívoco respecto de la regularidad con la que llevar adelante un proceso de estas características, entendemos que el parámetro deberían ser los cambios que acontezcan respecto de las situaciones o procesos evaluados. En ausencia de cambios sustanciales, una periodicidad anual o bianual podría resultar asequible.

## Capítulo 3: Recursos necesarios

---

Como primer y principal recurso, un adecuado *proceso de gestión de riesgos de integridad* no se puede iniciar sin el firme compromiso de las autoridades del organismo respecto del lugar privilegiado que la temática debe ocupar de cara a la gestión diaria. Cuando el compromiso viene acompañado del respaldo —normativo, de ser necesario— hacia los y las agentes a cargo de llevar adelante el *proceso*, se simplifica la comunicación y la predisposición de las áreas sustantivas y de apoyo de la entidad, para responder a los pedidos y conceder el tiempo requerido para la identificación y evaluación de los riesgos de integridad, el cual, en ocasiones, puede resultar adicional al que demandan las tareas diarias.

En este sentido, algunas experiencias muestran que el personal de un organismo puede, en ocasiones, no estar debidamente informado del alcance de un proceso de evaluación de riesgos y confundirlo con algún tipo de investigación o auditoría. Por lo expuesto, es importante resaltar que la gestión de riesgos está enfocada *hacia el futuro*, que no se está llevando adelante una “investigación concreta”, o buscando encontrar culpables a situaciones ya ocurridas, sino que su finalidad consiste en detectar vulnerabilidades en el sistema que potencialmente podrían dar lugar a situaciones que dañen la integridad. Algunos agentes incluso pueden llegar a temer que la unidad a la que pertenecen o que su puesto de trabajo se encuentre en peligro, por lo cual la mejor manera de lidiar con este tipo de circunstancias es a través de información regular y transparente para con los empleados y las empleadas, acerca del proceso y lo que se pretende del mismo. También asegurar la libre y abierta discusión entre quienes conforman el grupo de trabajo y el resto del personal. Este tipo de mensajes deberían surgir de las máximas autoridades del organismo, para garantizar la adecuada difusión y confianza requeridas.

Alcanzado este punto también resulta pertinente definir si este análisis y tratamiento de integridad formará parte de un plan o programa más amplio.<sup>4</sup> Si fuera este el caso, se podrá contar con mejor información y un grado de involucramiento superior por parte de las áreas sustantivas, ya que, generalmente, un programa o plan de estas características tendrá una mayor difusión, resultará prioritario para las autoridades del organismo y, por lo tanto, contará con más y mejores recursos para su implementación.

Durante la implementación de un plan o programa de integridad, un proceso de gestión de riesgos podría estar acompañado por herramientas tales como: códigos de ética, planes de capacitación, revisiones periódicas, etc. De esta forma, no solo se trabaja en la parte formal de la gestión de riesgos, sino que se refuerza la construcción de una cultura organizacional basada en la ética pública, la integridad y la transparencia.

---

<sup>4</sup> Para mayor información al respecto ver Oficina Anticorrupción (2020).

Por tal motivo, un análisis o mapa de riesgos de integridad puede servir de plataforma de lanzamiento de un programa de integridad más amplio, que consista no solo de todas las medidas de mitigación de los riesgos identificados, sino también de otras cuyo objetivo esté vinculado al fortalecimiento de la cultura organizacional. Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que la gestión de riesgos de integridad es una herramienta que también puede utilizarse de forma autónoma e incluso focalizada. En caso de no formar parte de un plan o programa de mayor amplitud, esto modificará principalmente el alcance que afectará, entre otras cosas, los recursos a emplear, el tiempo a utilizar, los procesos afectados y, por ende, aquellos que quedarán incluidos en los planes y programas de mitigación posteriores. En otras palabras, un proceso de gestión de riesgos se puede enfocar en un área, departamento o incluso en un proceso específico, permitiendo además una implementación modular o por etapas.

Asimismo, es altamente recomendable que exista coordinación entre los distintos niveles institucionales, a fin de hacer más eficientes los recursos disponibles hacia el interior de un organismo, así como también con las políticas generales del Estado que se encuentren en marcha. Hay diversas organizaciones del sector público que se encargan de la implementación del control interno y tienen competencia en la temática de ética pública, integridad y transparencia. Contar con el acompañamiento de estas redundará en una mejor utilización de los recursos.

Respecto de la articulación con políticas públicas ejecutadas por la APN, enmarcar un plan o programa de integridad, por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Integridad<sup>5</sup> (ENI), permite contar no solo con la asistencia de los organismos a cargo, sino también generar una comunidad de buenas prácticas y lazos más fuertes entre los distintos organismos, además de darle un carácter estratégico e integral al programa/plan de integridad, que trasciendan a un determinado gobierno.

A la hora de encarar un proceso de identificación, evaluación y mitigación de riesgos de integridad es necesario definir un alcance de manera previa, ya que esto permitirá planificar los recursos que resultarán necesarios para la tarea. Realizar esta estimación de manera adecuada facilitará la realización del proceso de forma efectiva y eficiente, en términos de costos.

Independientemente del alcance que se defina, organismos de mayor envergadura demandarán grupos de trabajo más grandes y mayor cantidad de tiempo para evaluar los riesgos y trazar el plan de mitigación.

A continuación, sobre la base de bibliografía especializada sobre la materia (OCDE, 2013; 2020; UNODC, 2020), se presenta un listado no exhaustivo de algunos recursos clave que podrían resultar requeridos en un proceso de estas características:<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> La ENI es una iniciativa impulsada por la OA y la SSFI con el objetivo de avanzar hacia una planificación coordinada y estratégica en materia de políticas de integridad y de transparencia en toda la APN. Se trata de una propuesta integral que concibe a la corrupción como un fenómeno complejo y multicausal, para lo cual desarrolla principalmente medidas de carácter preventivo. Al año 2022 de la ENI participan 51 organismos, realiza 90 iniciativas a partir de 428 actividades y ha relevado más de mil indicadores. Para más información, acceder a: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/asistencia/estrategia>

<sup>6</sup> Para ampliar conocimientos de este tema, ver la bibliografía referenciada.

- ☑ *Apoyo de las autoridades:* las autoridades del organismo deben también brindar su apoyo al personal, ya sea redistribuyendo las cargas de trabajo o reasignando temporalmente proyectos, para asegurar que los miembros de todos los equipos involucrados cuenten con el tiempo necesario para hacer foco en llevar adelante la evaluación de riesgos, tanto desde la planificación como desde la participación por parte de las áreas sustantivas.
- ☑ *Apoyo externo:* las actividades en la etapa de evaluación deben ser llevadas a cabo por un grupo de trabajo de miembros del personal del organismo, nombrados por la dirección del mismo, para encarar el proceso de evaluación y desarrollar un plan de mitigación. Sin embargo y como ya se adelantó, no siempre los organismos contarán con personal que reúna las características idóneas para la tarea por lo que, en estos casos, se recomienda solicitar la asistencia de las diferentes entidades de la APN que sí cuentan con dicha experiencia y conocimientos.
- ☑ *Responsables:* todo proceso organizacional debe tener un responsable, por lo que resulta crítico definir quién se hará cargo del proceso de evaluación de riesgos.
- ☑ *Personal con experiencia:* el proceso de gestión de riesgos requiere una serie de habilidades y conocimientos específicos, relacionados no solo a cuestiones legales, sino también a procesos, sistemas de control y estructuras organizacionales. Esto genera la necesidad de contar con recursos humanos que posean experiencia, formación académica, o ambas, para llevar adelante las tareas.
- ☑ *Software:* si el alcance, el tamaño del organismo o alguna otra característica del proceso de gestión de riesgos evidencia la necesidad de contar con alguna herramienta informática que permita organizar las tareas, los relevamientos, los avances y los resultados, es necesario que esto se prevea con anterioridad al inicio del proceso, con el fin de poder contar, en tiempo y forma, con dicho instrumento.
- ☑ *Inducción:* previo al inicio del proceso es imprescindible realizar una introducción para el equipo o grupo de trabajo que llevará adelante las tareas respecto de las funciones del organismo, sus principales características y sobre el alcance de la evaluación. En el caso de que se haya definido la utilización de colaboradores externos, ya sean de otros organismos de la APN o servicios de consultoría privados, es recomendable que los miembros de dichos equipos también formen parte del proceso de inducción.

Respecto de los **recursos materiales** necesarios, una consideración realista debería contener:

- ☑ *Gastos de viáticos y pasajes:* esto depende de la dispersión geográfica del organismo.
- ☑ *Espacio físico:* garantizar un lugar de trabajo cómodo, con acceso al personal de las áreas sustantivas que haya sido asignado para responder las consultas.
- ☑ *Suministros, insumos y equipos:* comprende los costos de cualquier suministro requerido, así como también de equipos (por ej.: computadoras, software, insumos de oficina en general) que deban ser adquiridos para la evaluación.

## Capítulo 4: Herramientas prácticas de identificación, análisis y gestión de riesgos

---

Este capítulo se orienta a la parte práctica del proceso de evaluación y gestión de riesgos de integridad. Su contenido ha sido desarrollado principalmente a partir de las normas ISO 31000:2018 y 37001:2016 (OBP, 2016; 2018), y se concentra en diferentes herramientas concretas que pueden ser utilizadas por el grupo de trabajo que tengan a su cargo llevar a cabo un proceso de estas características.

Por su parte, para la utilización de todas estas herramientas se requiere contar con información y antecedentes suficientes e, idealmente, el organismo debería contar con un registro de situaciones concretas que se hubieran materializado en el transcurso de su historia reciente, con el fin de tomarlo como un insumo a la hora de la definición e identificación de los riesgos de integridad. Por ejemplo, la frecuencia con la que estos hechos o situaciones se dieron en el pasado podría ser utilizada como un indicador de su probabilidad de ocurrencia, es decir, cuántas veces podría darse la situación concreta, considerando los factores internos y externos. De manera análoga, el análisis del impacto potencial se podría nutrir de esta misma experiencia en términos de poder identificar las consecuencias que acontecieron de manera concreta.

A continuación, se mencionan algunos elementos que deberían ser tenidos en cuenta al momento de identificar posibles riesgos de integridad en cualquier organismo:

- relevamiento del objetivo y las acciones del organismo (organismo de control, ejecución de obra pública, otorgamiento de beneficios, regulación de la economía, etc.);
- normativa vigente;
- evaluaciones de procesos internos;
- historial de sucesos relacionados a situaciones irregulares;
- evaluación de potenciales conflictos de intereses;
- análisis del contexto económico-político-social;
- relevamiento y evaluación de los diferentes niveles de interacción con el ámbito privado.

Para llevar a cabo el proceso de identificación de riesgos de integridad, se sugiere una serie de herramientas:

- 1- Lluvia de ideas (Brainstorming)**<sup>7</sup>: se trata de una técnica de reuniones grupales de actores de la organización con diferentes niveles jerárquicos, funciones, edades y antigüedad,

---

<sup>7</sup> Osborn (2007).

donde los miembros del equipo de trabajo intercambien ideas libremente, para establecer un listado de posibles situaciones de riesgo, causas, eventos o impactos a los que el organismo podría estar expuesto. Se organiza a partir de un disparador, tal como requerir al grupo que piense de qué forma se podrían evadir controles, procedimientos y requerimientos legales.

- 2- **¿Qué pasaría si...?** (también conocida como *What if?*): herramienta que se utiliza en reuniones con funcionarios y funcionarias, y/o mediante encuestas anónimas. En el caso de las reuniones presenciales, inicialmente se plantean interrogantes para pensar situaciones en las cuales se incurriría en una falta o falla en el proceso y así identificar el efecto disparador de distintas irregularidades potenciales. Dado que se trata de una herramienta preventiva, ello debe enfatizarse al momento de iniciar el ejercicio con el fin de generar la confianza necesaria por parte de los y las agentes del área sustantiva. A modo de ejemplo: ¿Qué pasaría si un funcionario del organismo a su vez fuese proveedor?; ¿Qué pasaría si una empresa proveedora ofrece un soborno al jefe o gerente del área de compras?
- 3- **Cinco porqués:** con este método se busca reconocer los orígenes de un evento de riesgo. Consiste en un trabajo grupal en el que se presenta un problema y se plantean preguntas que lleven a descifrar su causa raíz, a través de preguntas repetitivas. El número de preguntas que se propongan dependerá de la complejidad del evento que se está analizando. Preguntas como *qué, cuándo, dónde, con qué, quién* son fundamentales. A modo de ejemplo: *Se propone analizar el mecanismo de compra de insumos de un área X del organismo: ¿Qué insumos se compran con mayor asiduidad? ¿Cuándo se realiza la compra? ¿Dónde se realiza el pedido? ¿Con qué presupuesto se realiza? ¿Quiénes efectúan o quién efectúa el análisis del presupuesto? ¿Quién lo controla? ¿Qué procedimiento existe?*
- 4- **Análisis de alcance:** también conocida como matriz SWOT o FODA (Humphrey, 2005), es una herramienta que consiste en el análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Comienza con un análisis interno, en el que se identifican las fortalezas y los puntos débiles del organismo, luego se analiza el contexto externo para identificar oportunidades y amenazas.

De la dimensión interna, las fortalezas van a ser aquellas actividades o habilidades que sean bien aplicadas por el organismo, pueden ser específicamente en relación a la actividad que desarrolla el organismo o respecto a los atributos del personal que lo integra. También pueden surgir por el reconocimiento externo o la capacidad de comunicar. Mientras que las debilidades son factores vulnerables inherentes al organismo, por ejemplo, una actividad realizada de forma deficiente.

Las oportunidades son factores de carácter externo no controlables por el organismo, pero que representan elementos o situaciones que conllevan un potencial de crecimiento o mejoría. Contrariamente, las amenazas consisten en factores no controlables por el organismo que deben ser tenidos en cuenta dada su potencial capacidad de perjuicio.

El análisis de estos cuatro elementos (cuadro N°2) permitirá tomar acciones de carácter estratégico para aprovechar aquellos elementos positivos y reducir los aspectos vulnerables.

**Cuadro N° 2: Matriz FODA**

FACTORES INTERNOS	FACTORES EXTERNOS
<b>DEBILIDADES</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
Poca capacitación para los funcionarios	Confianza de la ciudadanía en el Organismo
Poco personal	Programa de capacitaciones externas
Equipos de informática obsoletos	Apoyo de organismo superior
Carencia de un área de sistemas	
Bajo presupuesto	
No existe modelo de operaciones por procesos	
<b>FORTALEZAS</b>	<b>AMENAZAS</b>
Experiencia del personal	Rotación del personal
Capacidad de gestión	Vinculación con Empresas privadas por parte de un organismo de contralor
Apoyo de otras entidades estatales	Cambios en la normativa
Conocimiento de las funciones asignadas según el cargo	

Fuente: elaboración propia (2023).

**5- Indicadores clave de riesgo:** esta herramienta se utiliza mediante la compilación de datos históricos, por periodos de tiempo, relacionados con algún evento cuyo comportamiento puede indicar una mayor o menor exposición a determinados riesgos (cuadro N°3). No indica la materialización de los riesgos, pero sugiere que podrían existir situaciones o circunstancias que no funcionan adecuadamente y, por lo tanto, se deben investigar.

**Cuadro N° 3: Indicadores clave de riesgo**

PROCESO	FACTORES EXTERNOS	MÉTRICA
<b>TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC)</b>	Recursos informáticos con interrupción o fallas	Número de horas/tiempo de interrupción
<b>FINANZAS</b>	Irregularidades en transacciones o fuera de presupuesto	Volumen de transacciones en relación a capacidad presupuestaria
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	Rotación del personal	Porcentaje de personal que rota o abandona el área en "X" tiempo

Fuente: elaboración propia (2023).



**6- Análisis preliminar de riesgos:** esta metodología de gestión de riesgos se utiliza para identificar posibles riesgos al inicio de un proyecto. Al tratarse de un análisis sistémico, se aborda cada fase de un proceso específico. Ese análisis de etapa por etapa permite asociar los riesgos generales a las etapas particulares. Con la información preliminar se puede establecer una tabla de registro en donde consignar los riesgos, las causas y las consecuencias (cuadro N°4). Usualmente es utilizada para analizar riesgos de accidentes laborales.

**Cuadro N° 4: Análisis preliminar de riesgos**

FACTORES INTERNOS	CAUSAS	CONSECUENCIAS	MEDIDAS PREVENTIVAS O DE MITIGACIÓN
Soborno en área de compras y contrataciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentración de la toma de decisiones en una sola persona</li> <li>• Remuneración no acorde a sus funciones</li> <li>• Inexistencia de controles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posible impacto en los medios de comunicación</li> <li>• Pérdida de confianza del resto del personal</li> <li>• Posible perjuicio Económico</li> <li>• Contrato de un bien o servicio no idóneo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código de Ética</li> <li>• Manual de procedimiento</li> <li>• Control jerarquizado</li> <li>• Presentación de DDJJ</li> </ul>

Fuente: elaboración propia (2023).

**7- Análisis de efectividad de controles:** se trata de un método que permite la evaluación de los controles ya establecidos, su eficacia y la necesidad de implementación de otros nuevos.

Para realizar esta evaluación es necesario analizar los procesos o procedimientos presentes en el organismo y los controles establecidos, así como la normativa vigente. El resultado de este análisis debe ser la situación de cada uno respecto del grado de conocimiento y cumplimiento por parte de todas las personas involucradas.

Existen dos tipos de controles:

- *Rígidos:* políticas procedimiento estructura, manuales de procedimientos.
- *Blandos:* cultura, conducta de la dirección, conocimiento de funcionarios y funcionarias que integran el organismo.

**8- Triángulo del fraude:** esta técnica es utilizada mediante el análisis de tres elementos determinantes de los comportamientos fraudulentos: motivación, oportunidad, racionalización.

- *Motivación*: se trata de una circunstancia personal que lleva al/a funcionario/a o actor externo a realizar un acto no ético. Puede ser de carácter individual o externa, e incluso coercitiva, por ejemplo, codicia o amenazas, entre otras.
- *Oportunidad*: refiere a la posibilidad de realizar el acto sin ser descubierto. Generalmente se da en quienes poseen el control o la decisión del recurso. Puede medirse a través de falta de controles adecuados, errores de seguridad de información o de ingreso/egreso de bienes, complicidad de funcionarios/as.
- *Racionalización*: es el elemento mediante el cual quien comete el fraude lo justifica, planteándolo como algo normal o esperable, dadas las circunstancias. Puede incluir razonamientos del tipo: “tomo bienes como compensación por mi baja remuneración”, “me llevo bienes en forma de préstamo”, “el organismo es corrupto, yo no”, “lo que me estoy llevando no es utilizado por el organismo”.

Gráfico N° 1: Triangulo del Fraude



Fuente: Cressey (1973).

Ejemplos de formas de mitigación:

- *Motivación*: conocer a los funcionarios y las funcionarias; test de integridad; conocer y analizar a qué tipo de presiones internas se encuentran expuestos; analizar periódicamente y comparar las declaraciones juradas de funcionarios y funcionarias en puestos jerárquicos,<sup>8</sup> entre algunas medidas posibles.
- *Oportunidad*: invertir en herramientas de seguridad, auditorías, sistemas informáticos, establecer canales de denuncias, supervisión activa de bienes.
- *Racionalización*: mediante códigos de ética, comunicación y capacitación, actitud imperativa hacia la ética y transparencia por parte del organismo.

<sup>8</sup> Se trata de una propuesta semejante a la desarrollada recientemente por la OA mediante el “Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al ejercicio de la función pública” (MAPPAP), cuya finalidad es verificar el cumplimiento de las normas de ética pública. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/prevencion-de-los-conflictos-de-intereses/sistema-de-monitoreo-de-actividades>.

## Palabras finales

---

En el marco de trabajo para la mejora de capacidades desarrollado por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, el presente documento se enfocó en la gestión de riesgos de integridad como una herramienta preponderante a la hora de contar con un diagnóstico preciso de la situación de un determinado organismo, respecto de los diferentes riesgos de ética pública, integridad y transparencia que enfrenta en el desarrollo de sus acciones diarias.

Debido a las características del *proceso de gestión de riesgos* descritas en las páginas precedentes, de su implementación emergen otros beneficios para la gestión diaria y la toma de decisiones respecto del funcionamiento del organismo público. Entonces, para concluir, se destacan las principales virtudes aparejadas a la implementación de un enfoque basado en riesgos. Su puesta en práctica permite:

- Identificar los riesgos de integridad específicos

Dado el objetivo del proceso ya desarrollado en las páginas anteriores, el principal beneficio de llevarlo a cabo radica en obtener un mapeo en detalle de todos los riesgos de ética pública, integridad y transparencia a los cuales el organismo se expone.

- Contar con una medición relativamente objetiva de la efectividad de sus controles

Se ha mencionado también el lugar relevante que ocupa la evaluación de la efectividad de los controles, que permite contar con una medición relativamente objetiva de cuán efectivos resultan los controles vigentes sobre un proceso. Contar con dicha información puede resultar un insumo no solo para el presente proceso, sino también para otras áreas y actores clave dentro del organismo, como para la Unidad de Auditoría Interna.

- Diseñar e implementar controles únicamente sobre los procesos clave

Por las características ya descritas, el proceso de mitigación de riesgos y mejora de controles será realizado únicamente sobre los riesgos que queden en un nivel por encima del tolerable. Esto permite al organismo enfocarse en dichos procesos o áreas, y economizar recursos ya que deberá generar o modificar controles existentes de manera innecesaria.

- Evaluar el estado general actual de la organización

Gracias a la exhaustividad de los diferentes relevamientos (acciones, objetivos, normativa, procesos y controles administrativos, etc.), se va a poder llegar al final del proceso no solo con un mapa de riesgos de integridad, sino con un diagnóstico general respecto del estado actual del organismo, siempre sujeto al alcance específico que se le haya asignado a la gestión de riesgos.

En síntesis, esta *Guía para la identificación, análisis y gestión de riesgos de integridad en organismos públicos* aporta una definición de riesgos de integridad, considerando la visión ampliada impulsada por la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. En el segundo y tercer capítulo se trazó una serie de pasos para llevar a cabo al desarrollar un proceso de estas características, mientras que en el cuarto se elaboró un listado de recursos de distinta índole que podrían brindar la asistencia necesaria. Finalmente, la quinta ofrece un repositorio de herramientas y dinámicas para utilizar por los funcionarios y las funcionarias que tengan a su cargo una tarea de esta índole.

En este marco, el documento funciona como piedra fundamental de un proceso de gestión de riesgos de integridad porque aborda sus distintas facetas y describe en detalle la tarea de diseño de cada uno de estos complejos procesos. Así como también, su implementación y seguimiento con el fin de facilitar la tarea de aquellos organismos que no cuenten con áreas y recursos especializados.

Con motivo de la abstracción que implica explicar la confección de la matriz de riesgo, a continuación, se ofrece un ejemplo concreto. El caso se basa en una asistencia real para el área de compras de un ministerio que ha sido modificada en ciertos aspectos con el objetivo de resguardar la confidencialidad. Lo que sigue es una transcripción del intercambio de información.

### 1. Identificación de riesgos

Según se ha indicado, en el primer paso corresponde proceder con la *identificación de los riesgos inherentes* para las dos categorías. Para cumplir la tarea, se busca en la norma que rige a la Dirección bajo estudio. Allí se identifica que el siguiente objetivo es factible de sufrir modificaciones y/o rescisiones de los contratos que se celebren de manera discrecional y con fines de favorecer intereses particulares:

**Entender en los procedimientos de selección cuya tramitación se efectúe por el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, así como también en la elaboración, modificación y/o rescisión de los contratos que se celebren como resultado de dichos procedimientos.**

Así, ya se identificó un proceso sobre el cual estudiar el *riesgo inherente*. En este caso, el riesgo sobre la primera categoría (*probabilidad de ocurrencia*) está vinculado a la cantidad de operaciones que se realizan. Al respecto se formularon las siguientes preguntas al área de compras:

**Área de soporte de integridad (ASI):** ¿Cuántas modificaciones y/o rescisiones de contratos hay en el periodo 2020/2021?

**Área de compras (AC):** 1 rescisión.

**ASI:** ¿Con base en qué criterios se modifican o rescinden los contratos?

**AC:** Cuestiones normativas particulares más oportunidad, mérito y conveniencia.

**ASI:** ¿Los define el área de Compras a esos criterios?

**AC:** No, recaen sobre la Unidad Requirente.

**ASI:** Si lo define el área sustantiva, ¿cuál es el insumo que entrega al área de Compras para que proceda?

**AC:** Los antecedentes que habilitan lo solicitado (por ejemplo, en el caso de una rescisión, toda observación y/o multa aplicada al proveedor), así como un informe indicando las razones y fundamentos de lo solicitado, indicando la normativa aplicable.

La conclusión alcanzada indicó que la probabilidad de ocurrencia se vincula a la cantidad de operaciones que se realizan. Y, al considerar que durante el periodo abarcado solo existió una única rescisión, se otorgó un nivel de **riesgo medio**, es decir, de 2 puntos.

En relación a la segunda categoría, el *potencial impacto*, en este caso se vincula mayormente a los altos montos que podrían implicar las transacciones. Por lo cual, se indagó:

**Área de soporte de integridad:** ¿Cuántas modificaciones y/o rescisiones de contratos hubo en el periodo 2020/2021?

**Área de compras:** La revisión documental indicó que de 76 contratos perfeccionados solo hay 1 rescisión.

**ASI:** ¿Hay un monto promedio indicativo?

**AC:** No, varía de acuerdo al caso concreto.

Como la variable analizada se relaciona mayormente a los altos montos que podrían implicar las transacciones, el potencial impacto se calificó como **alto** (3 puntos). Por último, se multiplican los valores asignados (2x3) y el resultado se ubica en la matriz (6).

#### Cuadro N° 5: Ejemplo matriz de riesgos inherentes

		Potencial impacto		
		Bajo (1)	Medio (2)	Alto (3)
Probabilidad de ocurrencia	Alta (3)			
	Media (2)			6
	Baja (1)			

Fuente: elaboración propia (2023).

## 2. Análisis de la efectividad de los controles

A continuación, se avanzó con el *análisis de efectividad de los controles*, que permitiera definir los valores para los *riesgos residuales*. El área de compras detalló que las distintas áreas intervinientes en el proceso son las siguientes: revisión de las Unidades Requirentes (UR); revisión del área de compras de la solicitud de la UR; revisión legal del área de legales; revisión previa a la prefirma del suscriptor del acto administrativo.

También manifestó que el resultado de la evaluación dictaminó que todos los controles se plasman en documentos del sistema Gestión Documental Electrónica (GDE) y se asocian al Expediente Electrónico como antecedente necesario del procedimiento. Asimismo, los actos administrativos se notifican y difunden a través del Sistema COMPR.AR. Además, el control se aplica en cada procedimiento y se constata en cada número de orden del GDE.

En conclusión, el área de soporte de integridad y el área de compras, basadas en el alto grado de formalización de los procesos, en las diferentes áreas intervinientes y en la baja incidencia de casos, determinaron que se asigne un nivel bajo (1) a la probabilidad de ocurrencia sobre los riesgos residuales.

Por los mismos motivos, en especial la formalización de los procesos, las diferentes áreas intervinientes y la baja incidencia de casos, disminuyó también la calificación del *potencial impacto* a 2.

**Cuadro N° 6: Ejemplo matriz de riesgos residuales**

		Potencial impacto		
		Bajo (1)	Medio (2)	Alto (3)
Probabilidad de ocurrencia	Alta (3)			
	Media (2)			
	Baja (1)		2	

Fuente: elaboración propia (2023).

## Bibliografía

---

- Cressey, D. (1973). *Other people's money: a study in the social psychology of embezzlement*. Montclair. Patterson Smith.
- Humphrey, A. (2005). *SWOT Analysis for Management Consulting*. SRI Alumni Newsletter. SRI International.
- Ley 25.188 – Ley de ética en el ejercicio de la función pública. Octubre 1999. Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>
- Ley 26.097 – Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Junio 2006. Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116954/norma.htm>
- Morelli, J.; Castro, G; Ciappina, C.; Lutzky, H.; Zimmermann, A. (2020). *Ética pública para una Argentina unida y solidaria: integridad y transparencia en tiempos de pandemia*. Buenos Aires, Cuadernos del INAP (CUINAP), Año 1, N° 24. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap\\_24\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_24_0.pdf)
- Oficina anticorrupción (2020). *Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2020). *State of Integrity. A guide to conducting corruption risk assessments in public organizations*. Viena: UNODC. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/State\\_of\\_Integrity\\_EN.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/State_of_Integrity_EN.pdf)
- Online Browsing Platform (2016). *Sistemas de gestión antisoborno – Requisitos con orientación para su uso* (ISO 37001:2016). OBP. Disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37001:ed-1:v1:es>
- Online Browsing Platform (2018). *Gestión del riesgo – Directrices* (ISO 31000:2018). OBP. Disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). "Integrity risk management". En *Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264193819-9-en>



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>

Osborn, A. (2007). *Your Creative Power*. Myers Press.

Resolución N° 27/2018 — Lineamientos de integridad para el mejor cumplimiento de lo establecido en los artículos 22 y 23 de la Ley 27.401 de responsabilidad penal de personas jurídicas. Octubre 2018. Argentina. Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314938/norma.htm>

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). *Un nuevo enfoque en integridad y transparencia Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública*. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofi\\_un\\_nuevo\\_enfoque\\_en\\_integridad\\_y\\_transparencia\\_fortalecer\\_las\\_capacidades\\_estatales\\_frente\\_a\\_la\\_captura\\_de\\_la\\_decision\\_publica.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofi_un_nuevo_enfoque_en_integridad_y_transparencia_fortalecer_las_capacidades_estatales_frente_a_la_captura_de_la_decision_publica.pdf)

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Catálogo Jurídico de Ética Pública, Integridad y Transparencia*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/catalogo\\_juridico\\_etica\\_publica\\_integridad\\_y\\_transparencia\\_dniyt\\_2022.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/catalogo_juridico_etica_publica_integridad_y_transparencia_dniyt_2022.pdf)



**primero  
la gente**

Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**