

Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres

**Pablo Biderbost,
Guillermo Boscán
y Nalia Rochin**

Pablo Biderbost

Profesor Contratado. Doctor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas (Madrid, España). Es especialista en innovación pública y estrategias anticorrupción. Ha sido consultor de la Unión Europea, la Fundación EULAC, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Internacional de las Migraciones. Es Consultor del Consejo de Europa en materia de corrupción y transparencia.

Guillermo Boscán

Profesor Ayudante. Es Doctor de la Universidad Pontificia de Salamanca y Profesor Asociado del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca (España). Es especialista en métodos cuantitativos de investigación y procesos electorales. Ha sido consultor de la Unión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación EULAC, la Organización Internacional de las Migraciones, el Programa Conjunto de Seguridad Humana de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido investigador del Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca e investigador asociado del Trinity College de la Universidad de Dublín (Alemania).

Nalia Rochin

Socia fundadora de la firma de consultoría BB&R. Profesora de la Universidad Autónoma de Baja California (Estados Unidos). Es especialista en innovación pública y cooperación al desarrollo. Ha sido consultora de la Unión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Conjunto de Seguridad Humana de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo; para esta última institución, fue consultora en materia de nuevas tendencias en administración pública y mecanismos para la evaluación de impacto de políticas públicas. Actualmente investiga sobre el rol de la cooperación internacional para la facilitación del desarrollo político en América Latina.

Las comunicaciones con los autores pueden ser dirigidas a:

E-mails: pbiderbost@comillas.edu

gboscanca@upsa.es

nrochin@bbyr.com

Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres

La corrupción en el sector público es un fenómeno escurridizo y opaco. La reacción gubernamental ante desastres, por la inversión en recursos económicos que implica, constituye una oportunidad propicia para la aparición de situaciones de nepotismo, malversación y otras situaciones delictivas. La detección de estos escenarios requiere la aplicación de sofisticadas metodologías que deberían incorporarse en los procesos de gestión del riesgo de desastres. Frente a esta dificultad, se ha extendido el uso de mapas de riesgos de corrupción. Esta es una técnica que, mediante la anticipación colectiva y acordada de hechos de corrupción, actúa como desincentivo del comportamiento corrupto en los procesos gubernamentales. Ello acontece en todos los niveles de gobierno, teniendo en cuenta que los recursos económicos para la atención de desastres se distribuyen en los peldaños municipal, provincial y nacional. Esta herramienta permite, por un lado, la detección y calibración de la ocurrencia de hechos de corrupción en los procesos gubernamentales y, a la vez, el diseño y ejecución de mecanismos correctores. En este artículo se comentan las ventajas derivadas de la aplicación de este instrumento, presentando los requerimientos para su utilización, sus potencialidades y desafíos a futuro.

Palabras clave: Gestión de los Riesgos; Riesgos; Corrupción Administrativa; Desastres Naturales

Corruption Risk Management in the Public Sector towards the Administration of Disasters

Corruption in the public sector is an elusive and obscure phenomenon. Government's reaction to disasters constitutes a favorable opportunity for nepotism, embezzlement and other criminal situations due to the investment in economic resources that it implies. The detection of these scenarios requires sophisticated methodologies that should be incorporated into disaster risk management processes. The use of corruption risk maps has been extended to face this problem. Through collective and agreed anticipation of acts of corruption, this technique acts as a disincentive to corrupt behavior in government processes. This happens at all levels of government, taking into account that the economic resources for disaster response are distributed at the municipal, provincial and national levels. On one hand, this tool allows the detection and calibration of the occurrence of corruption events in government processes and, at the same time, the design and execution of corrective mechanisms. This paper discuss the benefits derived from the application of this instrument, presenting the requirements for its use, its potentialities and future challenges.

Recibido: 10-07-2019 y 21-01-2020 (segunda versión). Aceptado: 29-01-2020.

Los episodios en los que tienen lugar catástrofes naturales constituyen el caldo de cultivo ideal para que estos componentes se manifiesten.

Key words: Risk Management; Risk; Administrative Corruption; Natural Disasters

Introducción

Según define Biderbost (2016a: 8), corrupción es *“todo evento en el que se utiliza una posición de poder o influencia para desviar recursos (temporales, humanos, económicos, etc.) de la gestión pública hacia el beneficio privado”*. Esta definición cuenta, claramente, con tres componentes: a) utilización de posición de poder; b) origen público de recursos y c) beneficio privado. Aquellas situaciones en las que esté presente esta tríada de elementos pueden, en principio, ser catalogadas como potencialmente afectadas por conductas corruptas.

Los episodios en los que tienen lugar catástrofes naturales constituyen el caldo de cultivo ideal para que estos componentes se manifiesten. Los desastres naturales suelen combinar una serie de circunstancias letales en la producción de corrupción (Alexander, 2017; Bang, 2013; Klitgaard, 2009; Yamamura, 2014). En primer lugar, estos momentos activan un flujo extraordinario de recursos públicos para atender las diferentes contingencias. En segundo lugar, los niveles de ansiedad y desesperación ciudadana por lo ocurrido pueden conducir a que se usen vías para-legales para la consecución de prestaciones o servicios públicos. En tercer lugar, los controles institucionalizados suelen desactivarse ante emergencias de esta naturaleza para favorecer la llegada de ayudas a la población necesitada. En cuarto lugar, la sociedad civil organizada y los medios de comunicación, por la gravedad de lo acaecido, podrían aparcar temporalmente sus denuncias de abusos en el uso y consumo de bienes públicos en pro de concentrarse en la activación de mecanismos de solidaridad.

Frente a un diagnóstico de este tenor, resultan fundamentales los instrumentos que ayuden a aminorar la ocurrencia de hechos de corrupción ante desastres naturales. Las técnicas de planificación estratégica constituyen el mejor reaseguro para ello. La construcción de mapas de riesgos de corrupción es una solución sencilla, pero a la vez potente a tales efectos (Secretaría de Transparencia, 2015). Esta es una herramienta que, mediante la anticipación colectiva y acordada de hechos de corrupción, actúa como desincentivo del comportamiento corrupto en los procesos gubernamentales en todos los niveles de gobierno, teniendo en cuenta que los recursos económicos para la atención de desastres se distribuyen en todos ellos (Boehm, 2015). Este dispositivo permite, por un lado, la detección y calibración de la

ocurrencia de hechos de corrupción en los procesos gubernamentales y, a la vez, el diseño y ejecución de mecanismos correctores.

En este artículo se comentan las ventajas derivadas de la aplicación de este instrumento, presentando los requerimientos para su utilización, sus potencialidades y desafíos a futuro. En un primer apartado, a partir de ejemplos recientes, se observan cuáles son las líneas de comunicación entre la ocurrencia de desastres naturales y la activación de mecanismos de corrupción. En el segundo y tercer acápites se describen, respectivamente, cuáles son los elementos que conforman la gestión de riesgos de corrupción y se procede a detallar la naturaleza de los mapas de riesgos de corrupción. En un cuarto momento se sistematizan cuáles son las ventajas concretas de aplicar esta técnica de planificación estratégica para proceder a generar respuestas frente a catástrofes medioambientales. Finalmente se presentan unas conclusiones preliminares.

Corrupción y desastres naturales

En Ecuador, existen acusaciones de corrupción vinculadas al proceso de reconstrucción de las provincias costeras de Esmeraldas y Manabí, posterior al terremoto de abril de 2016. Concretamente, se habla de malversación de fondos públicos y de lavados de activos (Univisión, 2018). Una Comisión del Senado haitiano ha detectado presuntos sobornos vinculados a recursos públicos, derivados de Petrocaribe, que iban a ser destinados a la reconstrucción del país luego del sismo de enero de 2010 (El Nacional, 2017). En relación con los terremotos sufridos por México, en septiembre de 2017, la Agenda Nacional de Riesgos sostuvo que una de las mayores vulnerabilidades del país radica en el “uso político de autoridades estatales y municipales en la distribución de recursos del Fondo de Desastres Naturales” (Flores, 2017).

Como se observa en este repaso de eventos recientes, la ocurrencia de desastres naturales puede generar la puesta en marcha de mecanismos diversos de corrupción¹. Al caracterizarse por un menor ejercicio de *accountability*, los niveles locales y regionales de gobierno se encuentran expuestos a sufrir en mayor medida este tipo de eventos.

En primer lugar, ante la situación de desesperación de los ciudadanos, pueden incrementarse los pedidos (y ofrecimientos) de sobornos para el acceso a las ayudas extraordinarias. Esto puede potenciarse por la limitación salarial de los oficiales públicos en los peldaños iniciales

La desactivación de controles institucionalizados por la situación de emergencia, ya de por sí limitados en países con escasos niveles de calidad democrática, provoca un riesgo claro de desvío de fondos destinados a amortiguar los efectos de los desastres naturales.

de la pirámide. Al mismo tiempo, la activación de procesos de contratación y compra directa (obviando las secuencias preestablecidas en licitaciones) constituye un escenario en el que las agencias de gobierno adquieren bienes a un coste que supera al de mercado. Esto puede ser producido por la existencia de contubernios entre funcionarios en niveles medio-altos y representantes del sector privado.

En segundo lugar, la malversación de caudales públicos encuentra un terreno propicio cuando tienen lugar las catástrofes ambientales. La desactivación de controles institucionalizados por la situación de emergencia, ya de por sí limitados en países con escasos niveles de calidad democrática, provoca que exista un riesgo claro de desvío de fondos destinados a amortiguar los efectos de los desastres naturales. Entre los miembros del funcionariado, los niveles medios y altos son los que pueden encontrarse en mayor medida involucrados en estas dinámicas.

En tercer lugar, otro tipo de corrupción que puede existir en circunstancias como las descritas es el vinculado a clientelismo. Esta manifestación se encuentra muy ligada a prácticas históricamente desarrolladas por partidos políticos institucionalizados y a líderes carismáticos que pretenden estimular, mediante la entrega/distribución de bienes y/o servicios, el apoyo electoral de los ciudadanos. La existencia de este patrón puede derivar en la existencia de círculos viciosos en los que ciudadanos, que habitan regiones en las que el riesgo de padecer desastres ambientales (inundaciones, sequías, tornados, sismos, etc.) es alto, pueden asociar la mejora temporal de su bienestar personal y comunitario a la provisión de recursos (siempre reactiva) desde el poder político-partidario.

En cuarto lugar, en vinculación al tipo antes mencionado pero con rasgos propios, se encuentra el favoritismo/nepotismo. En estos casos, cuando debe procederse a la distribución excepcional de bienes luego de una catástrofe, los agentes distribuidores (políticos, partidos políticos, funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales que colaboren con el Estado, etc.) proceden a repartirlos según un criterio de no universalidad y en claro beneficio de un grupo con el que tienen mayor relación. Lógicamente, los colectivos históricamente excluidos (indígenas, afrodescendientes, minorías sexuales, etc.) son los que pueden sufrir, ante este tipo de circunstancias, el no acceso a los bienes y/o servicios compensadores por las pérdidas sufridas durante el evento.

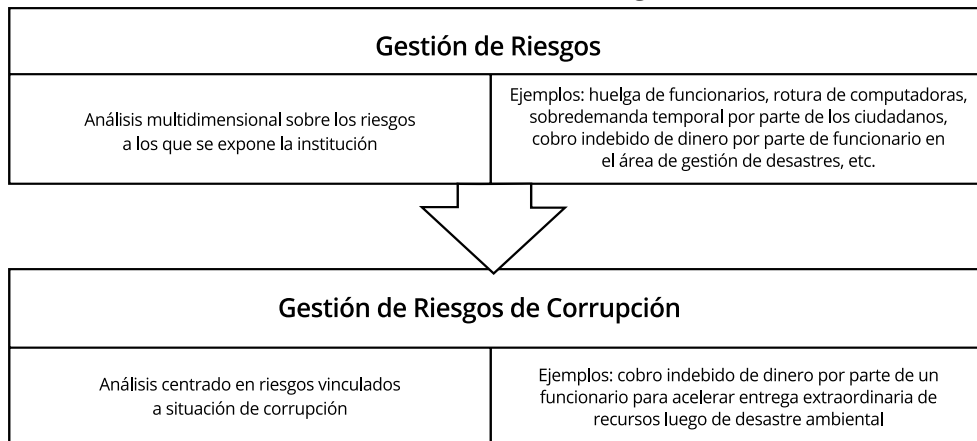
En quinto lugar, los desastres ambientales pueden promover la adulteración de documentación pública. Quienes han sufrido pérdidas materiales por las catástrofes, ante el ofrecimiento desde el estado de mecanismos compensadores excepcionales, pueden verse tentados a modificar escrituras públicas, documentos de identidad u otro tipo de registros. Esto puede ser ejecutado tanto por personas físicas como jurídicas que actúen (o no) en connivencia con funcionarios públicos.

Gestión de riesgos de corrupción²

La expresión gestión de riesgos de corrupción refiere al *“conjunto sistemático de acciones que se ejecutan para dirigir y controlar una institución/organización/agencia/organismo en relación al riesgo de corrupción”* (Biderbost, 2016a: 10). Es un modo de administración que busca aminorar la probabilidad de ocurrencia de un episodio de corrupción, menguar sus efectos y, en consecuencia, favorecer el cumplimiento de la misión organizacional de la entidad responsable de la gestión gubernamental ante desastres medioambientales.

Como sostiene Biderbost (2016a: 10), *“no debe procederse a la confusión de esta gestión de riesgos centrada en la detección de escenarios potencialmente imbuidos de corrupción con otra, de tipo más genérico, que visualiza la actividad de las agencias desde una mirada más amplia (y que puede incluir también la búsqueda de situaciones en la que exista presencia de corrupción)”*. Es un caso del nivel genérico de gestión de riesgos cuando se intenta capturar la probabilidad de ocurrencia de un hecho (huelga de funcionarios, sobredemanda temporal por parte de los ciudadanos, cobro indebido de dinero por parte de funcionario, etc.) que afecte la realización de una tarea administrativa concreta, como puede ser la emisión de la cédula de identidad. En cambio, el nivel concreto de gestión de riesgos de corrupción busca identificar circunstancias de corrupción que afecten el trabajo habitual del organismo en cuestión, como podría ser la recepción no regulada de dinero por parte de un funcionario público para acelerar la entrega de ayudas extraordinarias como mecanismo compensador luego de catástrofes medioambientales. El Gráfico 1 resume los tipos de riesgos abordados en cada nivel de gestión haciendo foco en ejemplos vinculados a la reacción estatal frente a desastres medioambientales.

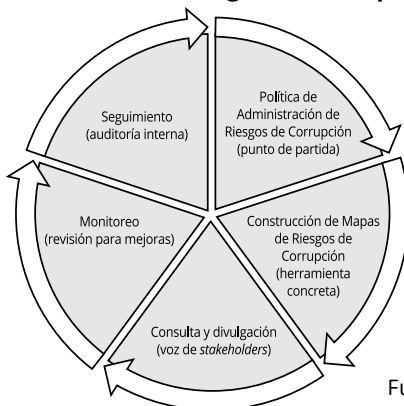
Gráfico 1
Niveles en Gestión de Riesgos



Fuente: elaboración propia con base en Biderbost (2016a).

La gestión de riesgos de corrupción se desarrolla en un **ciclo** que reconoce diferentes etapas que pueden no obedecer a una sucesión cronológica, sino que “tienen lugar en circunstancias puntuales pero otras acontecen a lo largo de diferentes instancias del proceso. Es importante recalcar que este ciclo tiene naturaleza iterativa y ha sido pensado para activar una lógica de **mejora continua**. Las etapas que lo componen son las siguientes: Política de Administración de Riesgo de Corrupción, Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción, Consulta y Divulgación, Monitoreo y Seguimiento” (Biderbost, 2016a: 11). Todas ellas se encuentran consignadas en el Gráfico 2.

Gráfico 2
Ciclo de Gestión de Riesgos de Corrupción



Fuente: Biderbost (2016a).

Para que una adecuada gestión del riesgo de corrupción sea posible, la Alta Dirección responsable de la reacción frente a desastres ambientales debe comprometerse con ella de manera pública y sostenida en el tiempo.

Política de Administración de Riesgos de Corrupción

Para que una adecuada gestión del riesgo de corrupción sea posible, la Alta Dirección responsable de la reacción frente a desastres ambientales debe comprometerse con ella de manera pública y sostenida en el tiempo. A su vez, esto debe quedar expresado en un manual interno alineado con los diferentes documentos que sintetizan la planificación estratégica de la agencia gubernamental (Biderbost y Jimenez, 2016). Para Biderbost “esta sincronía debe existir especialmente, con independencia del nivel en el que se dispone de los mismos en cada agencia, en relación al (...) documento que sintetice la gestión de riesgos institucional, es decir, aquella que cubre las diferentes dimensiones y objetivos organizacionales” (2016a: 11).

En el caso de la gestión de desastres ambientales la elaboración de estos manuales requiere que la Alta Dirección adapte a ella los mandatos de prevención de la corrupción de la gestión gubernamental en un proceso que incluya la escucha de la voz de todos los miembros de la organización mediante encuestas, grupos focales o entrevistas³. Con base en la información recogida, las autoridades deben diseñar manuales organizacionales⁴ que incluyan total o parcialmente los elementos que se describen en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Contenidos de manuales de política de administración de riesgos de corrupción

Contenidos	Descripción
Objetivos	Propósitos que se persiguen con la puesta en marcha de una línea de actuación centrada en detectar riesgos de corrupción en una agencia que debe gestionar la respuesta frente a desastres ambientales. Lo ideal es definir tanto objetivos generales (<i>por ejemplo, generar una cultura organizacional que asocie los riesgos de corrupción al deterioro en la calidad de los servicios prestados</i>) como específicos (<i>por ejemplo, mejorar la reputación/imagen de la organización entre los ciudadanos con los que interactúa</i>).
Estrategias y acciones	Conjunto de tareas que se ejecutarán para “hacer operativa” la Política de Administración de Riesgos de Corrupción. Esto incluye como “centro” la Construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción, pero también la excede (<i>la inclusión de entrenamientos focalizados, la interacción con expertos en materia de gestión de desastres ambientales, la elaboración de códigos de integridad y la rotación de recursos humanos en posiciones expuestas a potencial corrupción son ejemplos de otras acciones que pueden desplegarse</i>).

Cuadro 1 (continuación)

Contenidos de manuales de política de administración de riesgos de corrupción

Contenidos	Descripción
Recursos humanos y materiales disponibles	Debe especificar qué recursos serán aplicados al desarrollo de qué acciones. Estas tareas, en ocasiones, requieren redistribución o incremento de partidas y personal, los que es más que relevante en las agencias que responden a desastres ambientales.
Cronograma temporal	Tiene que existir una temporalidad clara de las acciones. Para ello, deben especificarse fases e hitos (momentos en los que culminan estas fases). Inicialmente, se recomienda que esta actividad se realice bianualmente.
Seguimiento y evaluación	Debe hacerse mención a <i>quiénes</i> , de <i>qué manera</i> , a través de <i>qué indicadores</i> y en <i>qué momento</i> procederán a revisar lo actuado y a informar las conclusiones de su revisión.

Fuente: elaboración propia con base en Biderbost (2016a: 14).

La construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción debe ser un proceso participativo y las Unidades de Transparencia y Anticorrupción de la agencia gubernamental son las responsables de asegurar esta condición.

Construcción de Mapa de Riesgos de Corrupción

Biderbost (2016a: 14) destaca que “esta es la **‘acción estrella’** de la gestión de riesgos de corrupción. Para construir un mapa de este tipo, deben ejecutarse una **serie de pasos** por parte de **los líderes (y sus equipos) vinculados a cada proceso/objetivo institucional**. Cada uno de estos pasos invita a la aplicación de **técnicas concretas** que permiten calibrar diferentes conceptos (probabilidades, impactos, tipos de riesgos, etc.)”.

Esta práctica debe repetirse periódicamente porque los riesgos de corrupción no son estáticos, circunstancia evidente cuando se trata de contextos en los que hay desastres ambientales dado que la interacción de variables internas y externas a la agencia gubernamental cambian con el paso del tiempo. “Un ejemplo de ello es la emergencia de **nuevas tecnologías**. Su uso apropiado ha obrado en los últimos años como un modificador/eliminador de numerosos riesgos de corrupción” (Biderbost, 2016a: 15)⁵. Es recomendable que en una fase inicial, la **frecuencia** con la que se proceda a la construcción de estos mapas/matrices sea cada dos años.

Consulta y divulgación. Participación de *stakeholders* en la gestión de desastres

Para Biderbost la construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción debe ser un proceso participativo y las Unidades de Transparencia y Anticorrupción de la agencia gubernamental son las responsables

de asegurar esta condición, así como también de garantizar todas las acciones descritas en coincidencia con los tiempos de construcción de los mapas estipulados en tres meses (Biderbost, 2016a: 15).

En esta etapa del ciclo, para que la construcción de los mapas de riesgo de corrupción sea representativa, es necesario consultar a actores internos y externos a la organización que gestiona desastres medioambientales. Como en el caso de la elaboración de los manuales organizacionales, las consultas pueden llevarse a cabo mediante distintas estrategias de recolección de información cualitativa o cuantitativa, tales como entrevistas, grupos focales o buzones de sugerencias en el primer caso, o encuestas presenciales o virtuales en el segundo. También la organización de *workshops* uni o multi *stakeholders* es un instrumento alternativo para consultar los contenidos del mapa.

Entre los beneficios que tiene el proceso de consulta para la institución responsable de la gestión de desastres medioambientales, se destaca la contribución a definir el contexto estratégico en el cual se inserta la gestión organizacional de riesgos de corrupción, la ponderación de los riesgos definidos e identificados, así como la incidencia positiva de voces procedentes de diferentes campos del conocimiento y de la acción para la mejora cualitativa de lo acordado.

A lo anterior se suma el impacto que tiene el proceso participativo en términos de comunicación y difusión de las técnicas de gestión de riesgos dado que, una vez definido el Mapa de Riesgos de Corrupción, es necesario realizar su divulgación. Una línea de base en este sentido, y usualmente utilizada, es publicar la matriz en la página web institucional⁶. Las nuevas tecnologías brindan un amplio repertorio de variantes que pueden ser utilizadas para que los contenidos del mapa sean conocidos bajo formatos *reader-friendly* o *citizen-centric*. Biderbost (2016a) advierte que esto se puede lograr presentando la matriz distribuida por objetivos/procesos relacionados con los riesgos asociados, en lugar de un mapa de grandes dimensiones que puede propiciar el desinterés del "visitante virtual" por resultarle inabordable⁷.

También la edición e impresión que permita "descomponer" la matriz por procesos/objetivos puede facilitar la lectura y comprensión por actores internos y externos. Complementariamente, la organización de reuniones para presentar el mapa ante auditorios de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, proveedores, funcionarios, académicos especializados en gestión de desastres, entre otros, fortalecería las acciones de difusión.

El monitoreo debe prestar atención a factores que propician cambios en la gestión de riesgos de corrupción, ya sean internos o externos a la agencia gubernamental que hace frente a desastres ambientales.

Monitoreo y revisión de gestión de riesgos de corrupción vinculados a desastres ambientales

Para Biderbost (2016a: 17) los riesgos de corrupción al interior de la agencia que reacciona frente a desastres ambientales deben ser definidos por los líderes y equipos de cada proceso/objetivo institucional: "Ellos son quienes, a la vez, deben monitorear frecuentemente cuán apropiados son los mismos. Este monitoreo debe acontecer **cada tres meses** (durante los 18 meses en los que el Mapa de Riesgos de Corrupción se encuentra en activo). Por la propia naturaleza de la corrupción como actividad que va mutando en función de las limitaciones sociales y legales, la instancia del monitoreo se erige en condición *sine qua non*. Lo que resulte de este proceso de monitoreo será el principal insumo/input para proceder, genéricamente, a la redacción de una nueva Política de Administración de Riesgos de Corrupción y, particularmente, a la confección de un nuevo Mapa de Gestión de Riesgos de Corrupción en el que riesgos detectados en versiones previas desaparezcan (o disminuyan en su nivel de gravedad) y otros nuevos sean introducidos".

El monitoreo debe enfocarse en los controles que se hubieran establecido para cada riesgo. Para llevarlo a cabo es indispensable definir indicadores y nombrar a los responsables de su verificación. Los indicadores deben asegurar la satisfacción de, al menos, las siguientes condiciones: validez (medir lo que se desea medir), confiabilidad (su uso por distintas personas da resultados semejantes) y específicos (deben referir, lo posible, a cantidades, calidades y tiempos) (OCDE, 2005; Biderbost, 2016b).

También el monitoreo debe prestar atención a factores que propician cambios en la gestión de riesgos de corrupción, ya sean internos o externos a la agencia gubernamental que hace frente a desastres ambientales. Entre estos factores Biderbost (2016a: 18) menciona transformaciones socioambientales, como la irrupción de crisis económica, la reasignación intragubernamental de recursos económicos y humanos o la aparición de nuevas tecnologías. Los procedimientos legales o informativos referidos a actividades desplegadas por el organismo, tales como observaciones, investigaciones penales o fiscales, apertura de expedientes por parte de autoridades reguladores, etc., y la comisión comprobada de hechos afectados por conductas corruptas.

La utilización de matrices de información que identifiquen las diferentes dimensiones de análisis constituye una herramienta adecuada

para llevar a cabo el monitoreo de la evolución de los riesgos y los controles a estos asociados. La matriz que se presenta a continuación puede ser utilizada por los líderes y equipos de procesos/objetivos para registrar los cambios en sus ámbitos de actuación. En ella se ejemplifican riesgos antiguos (detectados en el Mapa de Riesgos de Corrupción sometido a consideración) y riesgos emergentes (a incluir en la futura edición del Mapa de Riesgos).

Matriz 1
Formato para Monitoreo de Mapas de Riesgos de Corrupción

Proceso/ Objetivo	Riesgo	Tipo de Riesgo	Control	Indicador	Cambios en el entorno	Lección
Atención al público	Cobro indebido de dinero por agilizar la entrega de recursos compensatorios posterior a la ocurrencia de desastre ambiental	Antiguo (viene de un Mapa de Riesgos ya existente)	Creación de un buzón virtual y/o presencial para recepción de este tipo de acusaciones (bidireccionales) Realización de campaña de comunicación para difundir la existencia del buzón (entre ciudadanos y funcionarios)	Cantidad mensual de acusaciones de este tipo recibidas en buzón virtual y/o presencial (mientras más se avanzaba en la difusión de la campaña, más denuncias se presentaban) <i>Nota: Los datos del primer año fungen como línea base</i>	Incremento en el número de ciudadanos jóvenes concientizados en que no debe pagarse "coima" por la recepción de un servicio público	Lección I: Dotar de herramientas sencillas (buzón) a ciudadanos y funcionarios facilita el combate a la corrupción. Lección II: Focalizar la campaña en público no suficientemente concientizado (adultos mayores)
Atención al público	Uso inapropiado por parte de funcionarios públicos de "vouchers" de descuento destinado a compras por parte de damnificados por desastre <i>Nota: Podría estar asociado a una "venta selectiva de estos vouchers"</i>	Emergente (no viene de un Mapa de Riesgos existente)	A definir en proceso de construcción de Mapa de Riesgo	A definir en proceso de construcción de Mapa de Riesgo	Incremento semanal en el número de personas que, presencial o virtualmente, usan estos vouchers y no se encuentran domiciliadas en el área de la catástrofe <i>Nota: En el momento del hallazgo, puede fungir también como indicador.</i>	Incorporar nuevo riesgo a Mapa a elaborar en el siguiente periodo

Fuente: Biderbost (2016a).

Seguimiento

La tarea de seguimiento corresponde a las Auditorías Internas de cada agencia que tiene competencias en materia de reacción ante desastres ambientales. No obstante, en la gestión de riesgo de corrupción los miembros de las Unidades de Transparencia también deben contar con herramientas de seguimiento. En este caso, de acuerdo con Biderbost (2016a: 19), esta tarea “se materializa en dos acciones: (a) **controlar** y (b) **evaluar la elaboración, difusión y control del Mapa de Riesgos de Corrupción**. La primera acción refiere a que debe velarse por una puesta en marcha, respetuosa de los tiempos previstos, de toda la secuencia descrita a lo largo de este documento. La segunda acción invita a que se realice una mirada externa centrada básicamente en aportar una *‘nueva opinión’* que contribuya a mejorar lo definido sobre riesgos detectados, sus causas y los controles asociados a cada uno de ellos. Esta segunda acción implica también chequear que los controles decididos se encuentren activos y resulten efectivos”.

Desde un enfoque operacional, las acciones de seguimiento deben ser ejecutadas cada cuatro meses a lo largo de los dos años que dura el proceso (es decir, tres veces al año). La Matriz 2 puede ser utilizada para proceder a la realización de estas acciones.

Matriz 2

Matriz de Seguimiento al Mapa de Riesgos de Corrupción

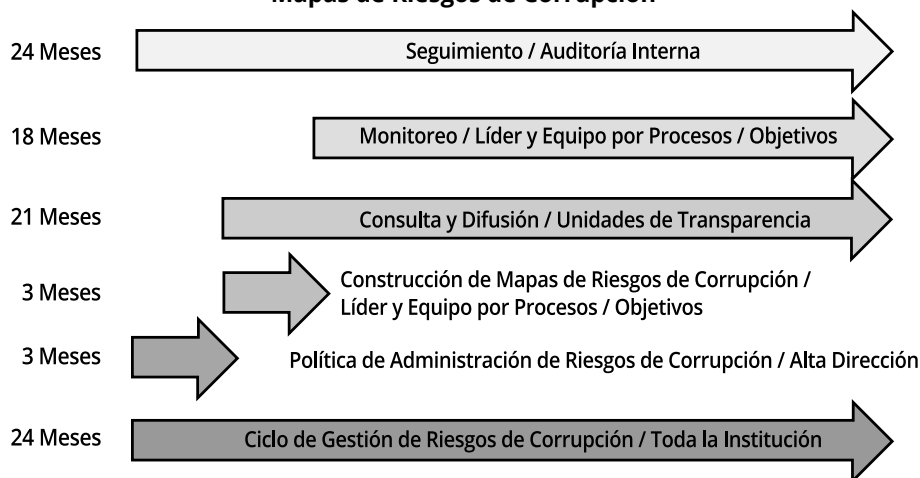
Formato de Seguimiento para Mapa de Riesgos de Corrupción							
Responsable:							
Mapa de Riesgos de Corrupción			Cronograma MRC		Acciones		
Causa	Riesgo	Control	Elaboración	Publicación	Efectividad de los controles	Acciones adelantadas	Observaciones
Tradición arraigada en cultura política vernácula	Cobro indebido de dinero para agilizar la entrega de bienes/ sumas de dinero compensatorias luego de la ocurrencia de desastre ambiental	Creación de buzón para presentación de acusaciones o denuncias. Ejecución de campaña de comunicación para concienciación	En tiempo	En tiempo	Las acusaciones de conductas indebidas se han incrementado conforme ha avanzado la campaña de comunicación.	Creación de buzón virtual Creación de buzón presencial Campaña de Comunicación	Para la eliminación de estos pagos indebidos, se recomienda: Bancarizar totalmente la transferencia de fondos con el apoyo de banca social Proceder, en sede administrativa, a la entrega de bienes bajo presencia de notario
Fecha:							

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Transparencia (2015).

Resumen gráfico de actividades previstas para la Gestión de Riesgos de Corrupción

En el Gráfico 3 se pueden observar diferentes dimensiones referidas al ciclo de Gestión de Riesgos de Corrupción. Se mencionan las actividades que se ejecutan, los tiempos requeridos para su ejecución y se hace alusión a los responsables a cargo de las mismas.

Gráfico 3
Tareas a ejecutar y responsables durante el diseño de Mapas de Riesgos de Corrupción



Fuente: elaboración propia.

Los mapas de riesgos de corrupción son matrices que se construyen en un proceso participativo y que tienen por objeto detectar, en relación con los riesgos de corrupción en una organización, sus causas, consecuencias, niveles de probabilidad e impactos estimados.

Mapas de riesgos de corrupción

Los mapas de riesgos de corrupción son matrices que, como se ha descrito, se construyen en un proceso participativo y que tienen por objeto detectar, en relación con los riesgos de corrupción en una organización, sus causas, consecuencias, niveles de probabilidad e impactos estimados. En paralelo se verifican cuáles son los controles existentes para evitar/morigerar la ocurrencia de los riesgos detectados. Los mapas son el instrumento más importante para la denominada "gestión de riesgos de corrupción", siendo su principal propósito prevenir que ocurran hechos asociados a conductas calificables como corruptas.

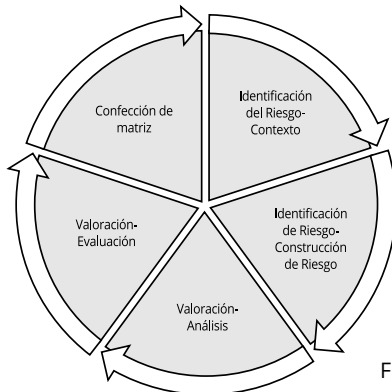
Los riesgos que se incluyen en estos mapas son detectados en función de procesos/objetivos/áreas organizacionales. En otras palabras, el ejercicio para proceder a su identificación/definición corre por cuenta del líder y equipo por cada proceso/objetivo/área

organizacional, es decir, es un ejercicio ejecutado por quienes desarrollan un “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan para generar un valor” (ICONTEC, 2009). Los miembros de un área, por ejemplo la contable, pueden retroalimentar durante la fase antes descrita de “Consulta y Divulgación” los riesgos detectados en otra área, por ejemplo la de gestión de personal. Sin embargo, no pueden proceder a definir los riesgos de este segundo proceso/objetivo.

Los mapas de riesgos de corrupción han sido elaborados para organizaciones del sector privado, en la cooperación al desarrollo y también en el sector público. En América Latina su práctica es obligatoria en todas las agencias gubernamentales dependientes del Poder Ejecutivo en Colombia (Ewins ...[et al], 2006; World Customs Organization, 2015; Secretaría de Transparencia, 2015) y optativa en Paraguay (Biderbost, 2016a). Por ser fácilmente aplicable, es una herramienta cuyo uso se está expandiendo para el análisis, la valoración, la contextualización, el tratamiento y la comunicación interna y externa de los riesgos de corrupción.

En síntesis, el diseño de Mapas de Riesgos de Corrupción inicia con la identificación de cuáles son los riesgos de corrupción a los que se expone una agencia gubernamental, para luego realizar una valoración de los mismos. En esta instancia los riesgos son analizados para obtener un “valor inherente” y evaluados para obtener un “valor residual”. La diferencia entre ambos valores surge del diseño de controles preventivos, detectores o correctivos que tienden a limitar o extinguir el accionar corrupto. Finalmente, se procede a la confección de la matriz en la que se expondrá la información obtenida a lo largo del proceso. El Gráfico 4 resume las actividades descritas.

Gráfico 4
Tareas a ejecutar durante el diseño de Mapas de Riesgos de Corrupción



Fuente: elaboración propia.

El mapa de riesgos no es otra cosa que un glosario de situaciones de corrupción que dota a sus usuarios de un lenguaje que permite hacer frente, desde la gestión pública, a escenarios no habituales.

Ventajas de la aplicación de mapas de riesgos de corrupción ante la ocurrencia de desastres

Los beneficios derivados de la aplicación de la técnica de mapas de riesgos de corrupción en los procesos en los que se gestiona, desde el sector público, la respuesta a los desastres ambientales es variopinta. Los mismos solo existirán cuando el instrumento sea aplicado por el ecosistema completo de agencias de gobierno que, según lo planificado estratégicamente, actúan ante sucesos de este tenor. Concretamente, se hace referencia a fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, autoridades provinciales y municipales, etc.

Su uso se recomienda también a actores no públicos que coordinan sus acciones de respuesta con el sector público frente a hechos de estas características (organizaciones no gubernamentales, iglesias, oficinas de responsabilidad social empresarial, etc.). La sociedad civil organizada y no organizada debe ser un protagonista fundamental en el proceso de creación de mapas de riesgos. En otras palabras, si la herramienta solo es incorporada por el Ministerio/Secretaría formalmente a cargo de la gestión de desastres medioambientales a nivel nacional, sus ventajas serán meramente nominales y no poseerán ningún poder transformador real.

Otra condición contextual que debe respetarse para que tenga lugar la producción de estas ventajas es que la técnica sea utilizada en formatos amigables. Una experiencia ilustrativa es la coordinada Secretaría Nacional Anticorrupción de Paraguay⁸, que incorpora a todas las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo y que utiliza un *gadget*⁹ que permite que los líderes de procesos generen sus matrices de manera *online* y puedan, a la vez, compartir su trabajo de modo rápido y flexible.

A continuación se enumeran algunos de los beneficios que pueden producirse cuando tienen lugar estos dos supuestos de partida.

En primer lugar, el proceso de identificación de riesgos contribuirá a hacer emerger patrones potenciales de conducta corrupta no previstos anteriormente de manera total o parcial ante circunstancias de este tipo. El mapa de riesgos no es otra cosa que un glosario de situaciones de corrupción que dota a sus usuarios de un lenguaje/léxico que permite hacer frente, desde la gestión pública, a escenarios no habituales (utilizando los mecanismos del control apropiados en episodios de frecuencia no constante).

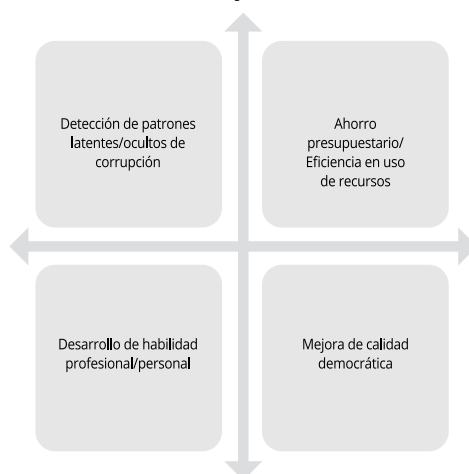
En segundo lugar, el diseño y puesta en marcha de controles de corrupción permiten tanto un uso eficiente de los recursos utilizados para auxiliar a las poblaciones en situación de emergencia como un ahorro presupuestario a largo plazo, debido a que la ayuda teórica en el terreno se convierte en dotación real de bienes y servicios. A la vez, si

la técnica es aplicada de manera sistémica y no como comportamiento aislado de una agencia, la generación y aplicación de controles pueden ser compartidas. Ello implica un ahorro adicional de costes.

En tercer lugar, la incorporación de la técnica de mapas de riesgos de corrupción implica el desarrollo de una habilidad entre los funcionarios y sus contrapartes en la sociedad civil que participan en el diseño de las matrices. Esta competencia ayuda a desarrollar todo un modelo de pensamiento y reflexión que es “*trasladable*” hacia otras esferas a nivel profesional y personal. El instrumento actúa como un perfecto cauce metodológico para canalizar la energía de trabajo de oficiales públicos y ciudadanos comprometidos con el desarrollo del bienestar social.

En cuarto lugar, a través de vías diferentes, la aplicación de esta herramienta contribuye al incremento de la calidad de la democracia. Por un lado, la detección, control/tratamiento y eliminación de episodios de corrupción contribuye a revertir los procesos de desafección cívica que alejan a los individuos de la esfera pública y los repliegan en sus vidas personales. La propia técnica requiere del concurso de los ciudadanos, es decir, incita al desarrollo de dos componentes previstos por la definición de calidad de la democracia (participación y *accountability*) (Levine y Molina, 2011). Por otro lado, el enraizamiento progresivo de la técnica mediante su uso reiterado contribuye a la generación de una cultura política anclada en el respeto de la norma escrita como mecanismo cobertor de proyectos de vida personales y comunitarios. El instrumento es entonces un modesto contribuyente para pluralizar las oportunidades en los escenarios políticos y económicos, lo que, como sugieren Acemoglu y Robinson (2012), lo convierte en indirecto catalizador de desarrollo social. El Gráfico 5 resume visualmente estas ventajas.

Gráfico 5
Ventajas derivadas de la aplicación de mapas de riesgos de corrupción



Fuente: elaboración propia.

En el marco de la gestión de riesgos de corrupción, la construcción de las matrices denominadas mapas de riesgos de corrupción puede constituirse en una rémora real para quienes desean aprovechar de manera deshonestas las situaciones de catástrofe ambiental.

Conclusiones

Las consecuencias de la corrupción asociada a la gestión, desde el sector público, de episodios de desastre ambiental son terribles. Pérdidas de vida, propagación de enfermedades, deterioro de condiciones de bienestar en comunidades enteras, extinción de oportunidades de empleo y autoempleo y desafección política son, entre otros, algunos de estos efectos negativos.

En los últimos años, se ha procedido al diseño de numerosos instrumentos que pueden contribuir al combate de la corrupción en general y en escenarios como el descrito en particular. En el marco de la gestión de riesgos de corrupción, la construcción de las matrices denominadas mapas de riesgos de corrupción puede constituirse en una rémora real para quienes desean aprovechar de manera deshonestas las situaciones de catástrofe ambiental.

Las ventajas derivadas del uso de esta técnica de planificación estratégica son claras. Inicialmente, el instrumento permite construir un plano mental (brújula para la acción) sobre situaciones que, aunque existentes, no se había detectado aún que cobijaran conductas corruptas. A la vez, favorece el ahorro de presupuesto y evitan el desvío de recursos. Así mismo, permite que funcionarios y ciudadanos desarrollen habilidades profesionales y para la vida. Finalmente, contribuye indirectamente a la reversión de procesos de deterioro de la calidad democrática.

Los beneficios descritos solo tienen lugar cuando la aplicación del instrumento se da de manera sistémica. En otras palabras, cuando su uso es compartido por la familia de agencias de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil implicadas en la gestión de la respuesta frente a desastres medioambientales. Otra condición que debe respetarse en su ejecución se vincula al hecho de proceder a la adaptación del instrumento hacia formatos amigables y accesibles. En caso de no respetarse ambos supuestos, las ventajas identificadas se mantendrán en el terreno de lo previsible/deseable y nunca abonarán la realidad para la propiciación de cambios sostenidos en el tiempo.

Notas

(1) Esta lista no es exhaustiva. Otros tipos de corrupción no enumerados aquí (tráfico de influencias, abuso de poder, extorsión, defraudación al Estado, uso inapropiado de información reservada, etc.) también pueden ser activados como consecuencia de la ocurrencia de desastres ambientales.

(2) Este apartado está basado en el documento “Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción” (Biderbost, 2016a).

(3) El uso de instrumentos gratuitos como SurveyMonkey (<https://www.surveymonkey.net>) o Google Forms (<https://www.google.es/intl/es/forms/about/>) puede ayudar a la aceleración de estas instancias.

(4) En el enlace <https://goo.gl/x9wvsi> es posible consultar una buena práctica en la materia que procede de la Superintendencia Financiera del Gobierno de Colombia.

(5) Para más información sobre el uso de nuevas tecnologías para eliminar los riesgos de mala gestión de recursos públicos, ver la buena práctica de “The Recovery Accountability and Transparency Board” en los Estados Unidos (<https://goo.gl/4ZsAhR>).

(6) Las agencias gubernamentales colombianas se encuentran obligadas a proceder a la difusión de sus mapas de riesgos de corrupción de esta manera (Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública, 1998, 2000, 2011, 2014 y 2018). En los siguientes links, es posible consultar “buenas prácticas” en Colombia: <http://www.mininterior.gov.co/la-institucion/sigi/mapa-de-riesgos> y <https://www.personeriabogota.gov.co/planeacion/plan-anticorrupcion-y-de-atencion-al-ciudadano/category/14-plan-anticorrupcion-planes>.

(7) La experiencia de la Unidad Nacional de Protección en el Gobierno de Colombia (<http://www.unp.gov.co/mapas-de-riesgos-de-corrupcion-2016>) puede resultar un ejemplo en este sentido.

(8) Esta herramienta fue generada en el marco del proyecto “Consultoría para la elaboración de la guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción (CI/UNODC/111/2016)”. El mismo fue financiado por UNODC, CEAMSO-USAID y Secretaría Nacional Anticorrupción. <http://www.senac.gov.py>.

(9) <http://www.mapasderiesgosdecorrupcion.com>.

Bibliografía

- | | |
|--|--|
| Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012), <i>Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity, and Poverty</i> , New York, Crown Business. | Bang, Henry N. (2013), “Governance of Disaster Risk Reduction in Cameroon: the Need to Empower Local Government”, en <i>Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies</i> , Vol. 5 N° 2, pp. 1-10. |
| Alexander, David (2017), “Corruption and the Governance of Disaster Risk”, en <i>Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science</i> , London, Oxford University Press. | Biderbost, Pablo (2016a), “Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción”, Asunción, Gobierno Nacional del Paraguay; Secretaría Nacional |

- Anticorrupción; UNODC; USAID; CEAMSO, pp. 1-49, <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/25406/1/VF.MA%20Gu%C3%ADa%20para%20Elaboraci%C3%B3n%20de%20Mapas%20de%20Riesgos%20Corrupci%C3%B3n%20-%20Versi%C3%B3n%20Final%20SDM%20-%20Dr.pdf>.
- _____ (2016b) "Competencias de gestión: monitoreo y evaluación", Montevideo, BID; Toolkit Digital.
- Biderbost, Pablo y Jiménez, Jimena (2016), "Experiences of Impact Assessment in Development Aid in Latin America", en *Miscelánea Comillas: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, Vol. 74 N° 144, pp. 35-63.
- Boehm, Frédéric (2015), Mapas de riesgos de corrupción institucionales, s.l., s.e. Talleres de Elaboración (material pedagógico).
- Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública (1998), *Mapas de riesgos: aproximación técnica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción*, Bogotá, DAFP.
- _____ (2000), *Proyectos de moralización de la administración pública colombiana. Riesgos de la administración pública*, Bogotá, DAFP.
- _____ (2011), *Guía para la administración del riesgo*, Bogotá, DAFP.
- _____ (2014), *Manual técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano* - MECI, Bogotá, DAFP.
- _____ (2018), *Guía para la Administración de Riesgos segunda versión*, Bogotá, DAFP.
- Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia (2012), *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*, Bogotá, DAPRE.
- COSO (2004), "Enterprise Risk Management - Integrated Framework", Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <https://www.coso.org/Pages/erm-integratedframework.aspx>, 15-05-2018.
- _____ (2013), "Internal Control: Integrated Framework", Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <https://www.coso.org/Pages/ic.aspx>, 15-05-2018.
- El Nacional (2017), "Al descubierto corrupción entre Petrocaribe y funcionarios haitianos", en *El Nacional*, Caracas, 14 de noviembre, http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/descubierto-corrupcion-entre-petrocaribe-funcionarios-haitianos_211549, 20-05-2018.
- Ewins, Pete; Harvey, Paul; Savage, Kevin; y Jacobs, Alex (2006), *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*, London, Overseas Development Institute; Management Accounting for NGOs; Humanitarian Policy Group; Transparency International; U4 Anti-Corruption Resource Centre.

- Flores, Nancy (2017), "83% de muertos en sismo, por corrupción", en *Contralínea*, México, 22 de septiembre, <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/09/22/corruptcion-pobreza-y-uso-politico-en-los-rescates/>, 04-04-2018.
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (2009), *Norma técnica de calidad en la gestión pública*, Bogotá, ICONTEC.
- Klitgaard, Robert (2009), *Corrupción normal y corrupción sistémica*, Washington, BID, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Corrupción-normal-y-corrupción-sistémica.pdf>.
- Levine, Daniel y Molina, José (eds.) (2011), "Evaluating the Quality of Democracy in Latin America", Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 1-20.
- OCDE (2005), *Statistics, Knowledge and Policy Key Indicators to Inform Decision Making: Key Indicators to Inform Decision Making*, Paris, OCDE.
- Secretaría de Transparencia (2015), "Guía para la gestión del riesgo de corrupción", Bogotá, Presidencia de la República.
- Univisión (2018), "A dos años del terremoto en Ecuador, se encienden las alertas por corrupción con los fondos de la reconstrucción", en *Univisión*, New York, 16 de abril, <https://www.univision.com/noticias/america-latina/a-dos-anos-del-terremoto-en-ecuador-se-encienden-las-alertas-por-corrupcion-con-los-fondos-de-la-reconstruccion>, 10-05-2018.
- World Customs Organization (2015), *Guide to Corruption Risk Mapping*, Brussels, World Customs Organization.
- Yamamura, Eiji (2014), "Impact of Natural Disaster on Public Sector Corruption", en *Public Choice*, Vol. 161 Nos. 3-4, pp. 385-405.