



GUÍA BREVE PARA LA AUTOEVALUACIÓN DE RIESGOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Sustentada en la Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México

Junio 2019

Coordinador: Octavio E. Chávez Alzaga.

Colaboradores: Oscar Rivas, Jaime Villasana Dávila, Stana Ferrari y Octavio Acosta.



ÍNDICE

I. Introducción	1
II. Objetivo y pasos para autoevaluar riesgos.....	2
III. Descripción de pasos para autoevaluar riesgos	2

Este documento ha sido desarrollado por International City Management Association de México, A.C., con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) a través del Programa de Consolidación de la Ética Pública (CEP) AID-523-A-17-00002. Las opiniones expresadas en este documento son aquellas de sus autores y no necesariamente reflejan las de USAID.



I. Introducción

El Programa CEP (Consolidación de la Ética Pública) está basado en el Modelo CEP, que fue desarrollado por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades, capítulo México y Latinoamérica (ICMA-ML); organización afiliada a ICMA, que desde el año de 1924 adopta y regula las conductas de las personas servidoras públicas asociadas, con base en su Código de Ética.

Al igual que el Modelo, el Programa tiene como objetivo ser un complemento a los procesos de instrumentación de los sistemas estatales anticorrupción (SEA), mediante la estructuración de un sistema integral para la promoción de una conducta ética en las entidades públicas y el desarrollo de herramientas para el involucramiento de la sociedad.

El Programa CEP parte de que la sostenibilidad y efectividad de las entidades públicas están ligadas a la confianza que estas generen entre los involucrados. Las condiciones prevalecientes en las entidades públicas en México establecen que su común denominador es la desconfianza interna de las propias personas en el servicio público, así como la desconfianza externa de los ciudadanos hacia sus instituciones públicas.

Ante tales condiciones, es necesario reestablecer la confianza de los servidores públicos y de los ciudadanos. Por ello, el CEP establece como primera condición la necesidad de la promoción de mejores decisiones éticas, al tiempo que se fortalezcan los medios preventivos y correctivos de las conductas erróneas. Sin lugar a duda, uno de los medios preventivos más importantes es la identificación de riesgos, tema al que se enfoca la presente Guía Breve para la Autoevaluación de Riesgos.

Esta guía pretende ayudar a las entidades públicas de cualquier orden de gobierno (municipal, estatal o federal) a identificar y autoevaluar de una manera simplificada, los riesgos que pueden conllevar a actos de corrupción o conductas no éticas en los procesos de gobierno, al tiempo de reforzar y enfocar los esfuerzos de fortalecimiento de los sistemas institucionales de control interno.

En este contexto, debe resaltarse la relevancia respecto a la adecuada administración de los riesgos, que necesariamente parten de un buen diagnóstico que dará vida a la generación del Mapa de Riesgos y de un esquema de atención, así como su seguimiento respectivo.

El desarrollo de esta Guía Breve se ha nutrido de diversos modelos de evaluación de riesgos, principalmente de la **Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público** elaborada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México. Igualmente fueron de gran valor la **Guía para la Autoevaluación a la Integridad en el Sector Público, también de la ASF**, y la **Guía de Autoevaluación a la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IntoSAINT)**.

De hecho, se puede afirmar que esta Guía Breve es una síntesis de la valiosa Guía desarrollada por la ASF, por lo que es esta última la que tendría que recibir los créditos principales, ya que permitió el desarrollo de este texto, que fue enriquecido con los conceptos que define el Programa CEP.



II. Objetivo y pasos para autoevaluar riesgos

A. Objetivo de la guía breve

Contribuir con las personas en el servicio público para que de una manera ágil y sencilla puedan identificar, registrar y valorar riesgos de corrupción en los procesos de gobierno, ya sean por diseño, condiciones ambientales o intervención humana (incluyendo conductas incorrectas o indebidas) en las dependencias públicas.

B. Listado de pasos

Los pasos para realizar una autoevaluación de riesgos en una entidad pública, y que se describen en los siguientes apartados, son:

Paso 1: Determinar la o las dependencias en donde se aplicará la autoevaluación.

Paso 2: Elaborar el catálogo de procesos de cada dependencia.

Paso 3: Identificar y enlistar los riesgos posibles para cada proceso.

Paso 4: Ordenar, clasificar y evaluar los riesgos para generar el Mapa de Riesgos por dependencia.

Paso 5: Determinar los tipos de respuestas y los protocolos de actuación (controles) necesarios para atender los riesgos.

Paso 6: Supervisar la funcionalidad del Mapa de Riesgos y la entrega de reportes.

Paso 7: Aplicar mejoras continuas al sistema de control de riesgos.

Para facilitar la aplicación de los pasos antes citados se elaboró el documento *Formatos para Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público*, disponible en www.icmaml.org

III. Descripción de pasos para autoevaluar riesgos

En seguida se describe cada uno de los pasos a seguir para aplicar un ejercicio de autoevaluación de riesgos:

1. Determinar la o las dependencias en donde se aplicará la autoevaluación

Ninguna dependencia o entidad pública es igual a otra. De aquí que la mayoría de sus procesos, y por lo tanto de sus riesgos, tienen diferente perfil. En este contexto, y en función de su realidad operativa y en algunos casos de la percepción social, se sugiere determinar la o las dependencias en la cual se aplicará la autoevaluación **en función del orden, la importancia o la relevancia del momento que tenga para la entidad**. Para facilitar el proceso de identificación, se sugiere considerar las siguientes preguntas:

- ¿En cuál o cuáles dependencias o áreas se sabe de la existencia de procesos que requieren de atención especial y que por su naturaleza ofrecen riesgos de corrupción mayor?



- ¿Cuál o cuáles de las dependencias o áreas dentro de una institución presentan un mayor número de casos de comportamientos percibidos o detectados como indebidos de sus servidores públicos?
- ¿Cuál o cuáles dependencias o áreas requieren de atención inmediata debido a una exigencia social manifestada en medios de comunicación o redes sociales?

Una vez determinada la o las dependencias, se recomienda atender las siguientes consideraciones para cada una de ellas:

- a. Definir al coordinador(a) de la autoevaluación.
- b. Identificar a los enlaces que apoyarán en la evaluación y recopilación de información.
- c. Elaborar la agenda para aplicar la autoevaluación.
- d. Aplicar los pasos del dos al ocho que se enlistan en la presente guía.

2. Elaborar el catálogo de procesos de cada dependencia

Dado que generalmente no se tiene la capacidad para atender o autoevaluar la totalidad de los procesos de una entidad pública, es necesario **identificar aquellos procesos que presentan una mayor necesidad o urgencia de ser atendidos**. Para facilitar dicha identificación y elaborar el catálogo de procesos, a continuación se enlistan los siguientes criterios:

- a. **Naturaleza:** los procesos pueden ser de diferente naturaleza: legales, administrativos, operativos, tecnológicos, etcétera, y su identificación es una parte clave de la metodología de la autoevaluación.
- b. **Prioridad:** muchas entidades públicas tienen un número limitado de procesos y para identificarlos debe considerarse el impacto para la entidad pública, la urgencia de atenderlos y el uso de recursos públicos involucrados.
- c. **Involucramiento:** las entrevistas con el cuerpo directivo y con el personal involucrado ayudarán a identificar qué procesos son considerados importantes o incluso vitales para la organización.
- d. **Relevancia:** La lista de procesos debe estar completa, pero no ser demasiado detallada. Esta debe formularse de manera tal, que todos puedan entender y reconocer la importancia de los procesos. Además, los procesos primarios son a menudo relacionados a los deberes (mandato legal) de la organización.

Para identificar la naturaleza de los procesos y seleccionar aquellos donde se realizará la autoevaluación, a continuación se presenta una clasificación básica:

- i. **Los procesos primarios** son los procedimientos centrales de la organización o dependencia. Un proceso primario puede definirse como un método para convertir recursos (dinero, personal, información, etc.) en productos y servicios que logren las tareas y metas de la organización.
- ii. **Un proceso secundario** puede definirse como “un proceso que directa o indirectamente facilita los procesos primarios”.
- iii. **Los procesos de gobernanza** están íntimamente relacionados con los procesos de gestión y control.



3. Identificar y enlistar los riesgos posibles para cada proceso

Una vez identificados e incluidos los procesos a atender en el Catálogo de Procesos, se torna necesario **identificar o ratificar el o los riesgos** de cada proceso.

Una de las técnicas más adecuadas para identificar los riesgos de uno o varios procesos elegidos son los talleres internos. Asimismo, otras pueden utilizarse como complemento, incluso de manera conjunta. A continuación se presenta una breve descripción de estas:

Tabla 1 - Técnicas para la identificación de riesgos

Técnica	Descripción
Talleres de autoevaluación	Consisten en reuniones de personas servidoras públicas de diferentes niveles jerárquicos; con el objetivo de identificar los riesgos, analizar y evaluar su posible impacto en el cumplimiento de los objetivos, y proponer acciones para su mitigación.
Mapeo de procesos	Esta técnica consiste en revisar el diagrama del proceso operativo e identificar los puntos críticos que podrían implicar un riesgo.
Análisis del entorno	Consiste en la revisión de cambios en el marco legal, entorno económico o cualquier factor externo que podría amenazar el cumplimiento de los objetivos.
Lluvia de ideas	Técnica grupal en la que participan actores de diferentes niveles jerárquicos para generar ideas relacionadas con los riesgos, causas, eventos o impactos que puedan poner en peligro el logro de los objetivos.
Entrevistas	Se aplican a servidores públicos de diferentes niveles jerárquicos de una o varias unidades administrativas.
Análisis de los indicadores de gestión, de desempeño o de riesgos	Deberán establecerse con anterioridad y evaluar sus desviaciones, para determinar si se deben a algún riesgo materializado o si su comportamiento anormal tiene alguna explicación diferente a un riesgo.
Cuestionarios	Preguntas enfocadas a detectar las preocupaciones de los servidores públicos de mandos superiores, medios u operativos sobre riesgos que se perciben en las actividades que desempeñan.
Análisis comparativo	Comprenden los análisis entre instituciones que desarrollan actividades similares, con el fin de ubicar peligros que podrían afectar a la institución.
Registros de riesgos materializados	Estos registros deben contener la descripción del evento, fecha, monto de pérdida, si se llevó a cabo alguna recuperación, qué control se estableció para mitigar el riesgo y que cierta situación vuelva a repetirse.

Fuente: Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público, ASF.

En la identificación de riesgos es importante considerar que estos sean descritos puntualmente y de manera directa. Es posible que se conozca una situación donde existen dos o más acciones incorrectas, y si es el caso, estas deben ser listadas de manera separada y representar una acción específica. Con ello será posible ser más efectivo en la atención de los riesgos involucrados.



Con el propósito de facilitar la identificación y armado de la lista de riesgos para cada proceso, en seguida se presenta una tipología de riesgos, adaptada de la definida por la Auditoría Superior de la Federación:

Tabla 2 - Tipología de riesgos

Tipo	Definición	Ejemplo
Financieros	Consideración del origen y la aplicación de los recursos	Manipulación de los registros e informes
Administrativos	Relacionado con la eficacia y la eficiencia en la conducción de todos los procesos, apegados a la normatividad y al marco jurídico	De la institución en cuanto a planes, programas, cumplimiento
Operativos	Relacionado con la estructura organizacional. Seguimiento a las incidencias del personal	Cumplimiento de asistencias y puntualidad a prestar sus servicios

Fuente: Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público, ASF, con adaptaciones de ICMA-ML.

Para cada riesgo reconocido dentro de un proceso, deberán identificarse las causas o los **precursores** y definir cómo impactan a este. Las causas o precursores definen el origen del riesgo y permiten identificar la esencia de lo que se considera como riesgo y su clasificación (categoría). Es común que cada riesgo tenga dos o más precursores.

A continuación se presentan ejemplos de riesgo y sus precursores en un proceso determinado:

Tabla 3 - Ejemplo: identificando precursores de riesgos en procesos

Proceso	Riesgo	Precursos
Compra de materiales	Un servidor público compra materiales de oficina innecesarios.	Falta de división de funciones. Supervisión deficiente.
Uso de materiales	Un servidor público sustrae materiales de oficina para beneficio personal.	Supervisión deficiente del uso y destino de los materiales.
Lineamientos para el Control, Registro y Aplicación de Incidencias del Personal.	El operador del sistema altera los registros para favorecer a un empleado.	Posibilidad de manipulación discrecional de los registros por parte del operador. Supervisión o procesos de verificación de movimientos de registros deficientes.

Fuente: ICMA-ML.



4. Ordenar, clasificar y evaluar los riesgos para generar el Mapa de Riesgos por dependencia

En este paso cada uno de los riesgos identificados se ordenan, se clasifican según su tipo y se evalúan según las principales escalas, tal como se observará más adelante. Para realizar estas actividades se puede diseñar un formato único o un formato para cada una de ellas.

El aspecto más importante en este paso es evaluar cada riesgo, pues ello nos permitirá saber su relevancia, así como su nivel de afectación para la organización. Se recomienda que en la evaluación de los riesgos participe el mayor número posible de involucrados en el proceso respectivo, o al menos un representante de cada nivel jerárquico involucrado en el mismo y que la evaluación se haga de manera conjunta. De esta manera el análisis y la evaluación contarán con diversas perspectivas que enriquecerán las discusiones.

Para realizar la evaluación se valorará la **probabilidad** de ocurrencia del riesgo y el **impacto** que puede producir en caso de que se materialice.

A continuación se muestran las escalas para la evaluación de riesgos en probabilidad e impacto:

Tabla 4 - Escala de evaluación de la probabilidad de ocurrencia del riesgo

Valor	Categoría	Probabilidad
10	Recurrente	Recurrencia muy alta: se tiene plena seguridad de que este se materialice. Tiende a estar entre el 90 % y el 100 %.
9		
8	Muy probable	Alta: se tiene entre el 75 % al 95 % de seguridad que este se lleve a cabo.
7		
6	Poco probable	Media: se tiene entre el 51 % al 74% de seguridad de que se realice.
5		
4	Inusual	Baja: se tiene entre el 25 % al 50 % de seguridad de que suceda.
3		
2	Rara	Muy baja: se tiene entre el 1 % al 25 % de seguridad de que se materialice.
1		

Fuente: Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público, ASF.



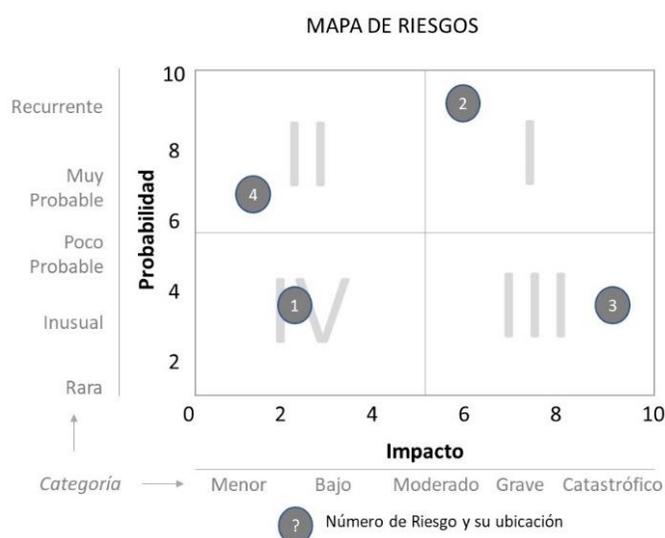
Tabla 5 - Escala de evaluación del impacto en caso de que el riesgo se materialice

Valor	Categoría	Impacto
10	Catastrófico	Influye directamente en el cumplimiento de la misión, visión y objetivos de la institución; asimismo puede implicar pérdida patrimonial o daño de la imagen, al dejar sin funciones total o parcialmente por un periodo importante de tiempo y afectar los programas o servicios que otorga la institución.
9		
8	Grave	Podría dañar de manera significativa el patrimonio institucional y la imagen o logro de los objetivos estratégicos. Asimismo, se necesita un periodo de tiempo considerable para restablecer la operación o corregir los daños.
7		
6	Moderado	Causaría una pérdida importante en el patrimonio o un daño en la imagen institucional.
5		
4	Bajo	No afecta el cumplimiento de los objetivos estratégicos y los daños que podría causar al patrimonio o a la imagen, por lo que se podrían subsanar en poco tiempo.
3		
2	Menor	Podría tener efectos muy pequeños en el funcionamiento de la institución.
1		

Fuente: Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público, ASF.

Una vez que cada riesgo fue evaluado, se procederá a ubicarlos en el Mapa de Riesgos, que es una expresión gráfica de la valoración del riesgo que combina la probabilidad e impacto de este. Al combinar lo obtenido con la aplicación de las escalas de las Tablas 4 y 5, se podrá identificar la relevancia de cada riesgo según estén localizados en los cuadrantes del Mapa.

En seguida se presenta un ejemplo básico:



Fuente: ICMA-ML



Los riesgos del cuadrante I, que se catalogan como riesgos de una probabilidad recurrente o muy probable y de un impacto grave o catastrófico, requerirán de la atención prioritaria mediante la aplicación del esquema de atención y los protocolos de actuación necesarios (siguiente paso). Se recomienda atender los riesgos del cuadrante II en segundo lugar, seguidos por los del III y los riesgos del IV cuadrante al final, al ser la de menor probabilidad y de menor impacto.

Es importante que esta evaluación se lleve a cabo regularmente cada 3 meses, con la finalidad de mantener actualizados los riesgos de acuerdo con el entorno interno y externo de la institución.

5. Determinar los tipos de respuestas y los protocolos de actuación (controles) necesarios para atender los riesgos

La entidad pública debe analizar diversas alternativas para emprender **posibles respuestas a los riesgos**, incluyendo las que se enfocan en asumirlos, vigilarlos, evitarlos, transferirlos, reducirlos y compartirlos. De aquí que es de vital importancia realizar un análisis del beneficio ante el costo en la mitigación de los riesgos para que posteriormente se establezcan políticas de administración de riesgos.

Tabla 6 - Respuestas a riesgos

Respuesta	Descripción
Asumir el riesgo	Cuando no se está en condiciones de mitigar el riesgo, se decide retenerlo y no ejecutar acción alguna. Usarse solo para riesgos de bajo impacto y baja probabilidad de ocurrencia.
Compartir el riesgo	Se distribuye el riesgo y las posibles consecuencias. El objetivo no es deslindarse completamente, sino segmentarlo y canalizarlo a diferentes unidades administrativas o personas, las cuales se responsabilizarán de la parte del riesgo que les corresponda.
Evitar el riesgo	Se refiere a eliminar el factor o los factores que están provocando el riesgo; si una parte del proceso tiene alto riesgo, el segmento completo recibe cambios sustanciales por mejora, rediseño o eliminación.
Reducir el riesgo	Se establecen acciones para disminuir la probabilidad de ocurrencia (acciones de prevención) y el impacto (acciones de contingencia), tales como medidas específicas de control interno y optimización de procedimientos.
Transferir el riesgo	Se traslada el riesgo mediante la responsabilización de un tercero (tercerización especializada). El tercero debe tener experiencia particular para ejecutar el trabajo con y sin riesgos.
Vigilar el riesgo	Se da seguimiento periódico al riesgo para determinar su probabilidad de ocurrencia conforme transcurre el tiempo. Es aplicable para riesgos de alto impacto y baja probabilidad de ocurrencia.

Fuente: Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público, ASF.

Por otra parte, los **protocolos de actuación** son un documento o una normativa que establece **cómo se debe actuar** en ciertos procedimientos. De este modo, recopila conductas, acciones y



técnicas que se consideran adecuadas ante ciertas situaciones. Esto se podrá especificar al estudiar cada uno de los riesgos.

Tabla 7 - Riesgo y su respuesta más protocolo de actuación

Proceso	Riesgo	Respuesta	Protocolo de Actuación
Compra de materiales	Un servidor público compra materiales de oficina innecesarios.	Evitar el riesgo	Tener separadas las funciones involucradas en el proceso. Un servidor público tiene facultades para solicitar, otro para tramitar y otro para autorizar una compra de materiales.

Fuente: ICMA-ML

Por último, es posible que ocasionalmente quede un riesgo residual, es decir, aquel que permanece luego de haber ejecutado las actividades para atender los riesgos previamente identificados. Cuando ello suceda, deberá registrarse, asignarse a un responsable y monitorear su comportamiento para contenerlo.

Es importante ir registrando los protocolos de actuación (controles) que se van diseñando o desarrollando para atender los riesgos identificados, así como algunos detalles de los protocolos como su nombre, tipo, frecuencia, responsable, entre otros. En seguida una tabla que puede ser usada para dicho registro. A esta tabla se le pueden agregar columnas descriptivas según se juzgue pertinente.

Tabla 8 - Tabla para registro de protocolos de actuación (controles)

Proceso	Riesgo			Protocolos de Actuación (Controles)					
	No. Riesgo	Nombre del riesgo	Tipo	Respuesta	No.	Nombre	Descripción	Área responsable	¿Existe riesgo residual?
Lineamientos para el Control, Registro y Aplicación de Incidencias del Personal	1T	Manipulación discrecional de los registros por parte del operador	Tecnológico	Reducir el riesgo	1n	SAITE	Se produce un reporte que muestra todos los movimientos del día y se comprueba que existió la autorización correspondiente para el cambio.	Subdirección de Control	No

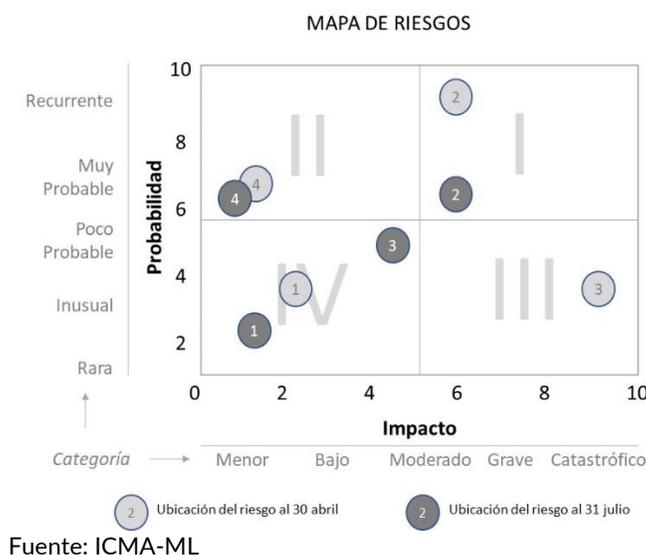
Fuente: ICMA-ML.

Uno de los beneficios del registro de los protocolos de actuación (controles) es que servirá como fuente de posibles “soluciones” para atender otros riesgos. En otras palabras, es posible que para futuros riesgos ya se tengan los controles respectivos y bastará obtenerlos del registro.



6. Supervisar la funcionalidad del Mapa de Riesgos y entrega de reportes

El Mapa de Riesgos es importante porque resume e ilustra de una manera simple la relevancia de cada riesgo, pero igual de importante es supervisar con cierta frecuencia su funcionalidad y la información que va proveyendo. Además, al ir evaluando los riesgos periódicamente, nos irá mostrando visualmente en el tiempo el comportamiento de cada riesgo dentro del mismo Mapa, debido a la aplicación de los protocolos de actuación (controles). Por ejemplo, en el siguiente Mapa de Riesgos podemos observar cómo los riesgos se han movido de ubicación con el paso de tiempo.



Del Mapa anterior, nótese como luego de la aplicación de los protocolos de actuación, algunos riesgos mejoraron su ubicación. Caso especial es el riesgo tres, que pasó del cuadrante III en el que se ubicaba al 30 de abril al cuadrante IV para el 31 de julio. No fue el caso del resto de los riesgos, especialmente el cuatro, que prácticamente no tuvo movimiento.

Al tiempo que se monitorea el comportamiento de los riesgos, se va supervisando la funcionalidad del Mapa. Aspectos como la definición de los límites de los cuadrantes pueden ser susceptibles de ajustes. Por ejemplo: la escala del cuadrante I se puede ampliar para ubicarlo en el nivel cuatro tanto para el eje de Probabilidad como para el de Impacto. En el ejemplo anterior, el cuadrante I se ubica en el nivel seis para el eje Probabilidad y en el nivel cinco para el eje de Impacto.

Toda esta información que se va generando deberá alimentar los reportes que serán entregados al cuerpo directivo de la organización, así como a los involucrados. Es de suma importancia no obviar detalles que pudieran conllevar a decisiones drásticas pero que son necesarias para atender debidamente los riesgos. Además, no se debe olvidar que el reporte también deberá proponer las mejoras o soluciones que sean necesarias.

Una vez entregado el o los reportes, se recomienda alentar la realización de una reunión para analizarlos, pues la interacción entre los involucrados permitirá generar e intercambiar opiniones para que se tomen las decisiones respectivas para una mejor administración de los riesgos.



7. Aplicar mejoras continuas al sistema de control de riesgos

Luego de identificar, analizar, evaluar y atender los riesgos, así como ubicarlos en el Mapa, se procederá a aplicar las mejoras continuas al sistema de control de riesgos, tal como adecuadamente lo señala la ASF en su guía.

En caso de que la institución cuente con un grupo de especialistas o un Comité de Riesgos, incluso un Comité de Ética, igualmente deberá informársele y atender sus observaciones o sugerencias.

Por otra parte, la efectividad del manejo de los Mapas de Riesgos requiere del adecuado seguimiento a la eficiencia y efectividad del diseño y a la aplicación de los protocolos de actuación (controles). No por definirlos y comunicarlos debe considerarse que ya han sido atendidos los riesgos, se requiere identificar los protocolos y asegurar que se apliquen adecuadamente.

En conclusión y a manera de resumen:

1. La autoevaluación de riesgos es un ejercicio para prevenir decisiones o acciones indebidas que vulneren a un proceso respectivo y por lo tanto a la entidad pública.
2. Esta guía se enfoca a riesgos vinculados con decisiones éticas.
3. La colaboración entre involucrados de un proceso es crucial para una adecuada identificación de riesgos.
4. El seguimiento al Mapa de Riesgos es tan importante como la elaboración del mapa mismo.
5. Las decisiones y las acciones derivadas de estas son las que minimizan los riesgos, no el Mapa de Riesgos.