PERÚ | Presidencia del Consejo de Ministros | Secretaría de Integridad Pública

Ponle PUNCHE y ganamos todos PERÚ

BICENTENARIO PERÚ 2024

02

CURSO MOOC

INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

TEMA 2:
Riesgos que afectan la integridad pública

servir
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Escuela Nacional de Administración Pública
La facultad de saber servir

Con el apoyo de cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

TEMA 2:
Riesgos que afectan la integridad pública

La preservación de la integridad es un pilar fundamental que garantiza la confianza, la transparencia y la eficacia en el funcionamiento del Estado. De acuerdo con ello, en este segundo tema, se revisarán los desafíos que amenazan la integridad en el ámbito de la función pública.

En el primer subtema, "¿Qué entendemos por riesgos que afectan la integridad pública?", se explorará su definición, así como ejemplos de contextos de riesgo y de posibles comportamientos irregulares.

Seguidamente, en "El mayor riesgo de todos: la corrupción" se conocerá por qué esta problemática es la que más perjudica a la función pública y a la ciudadanía y cómo, además de esta, también es importante prevenir y actuar sobre los otros tipos de prácticas contrarias a la ética, como lo son las prácticas cuestionables y las inconductas funcionales.

En el subtema "Causas personales y organizacionales", se tratarán las causas más comunes de los riesgos, tanto a nivel personal como organizacional, lo cuál será ejemplificado mediante diversas situaciones.

Finalmente, en el subtema "¿Por qué es importante identificar los riesgos?", se ahondará en los posibles efectos de su materialización, precisando cómo se ve afectado negativamente el interés general; y resaltando la importancia de la identificación de los riesgos para la prevención, componente fundamental del enfoque de integridad.
Es así que se busca brindar un alcance a los riesgos que puedan debilitar la integridad en la función pública, para fomentar una mirada crítica frente a esta materia.

Logros de aprendizaje

Reconocer los riesgos que afectan la integridad pública, para comprender sus implicancias, prevenirlos y gestionarlos efectivamente.

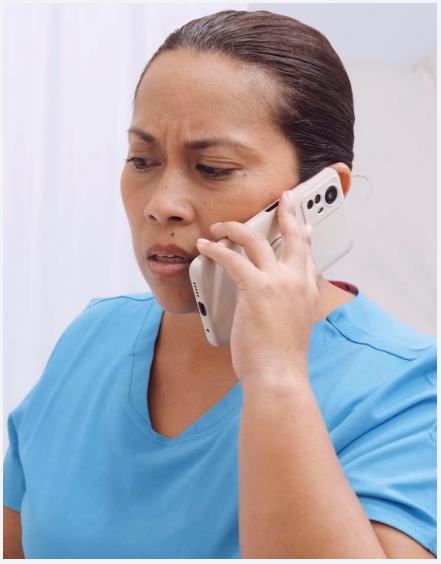
Contenidos

2.1. ¿Qué entendemos por riesgos que afectan la integridad pública?
2.2. El mayor riesgo de todos: la corrupción
2.3. Causas personales y organizacionales
2.4. ¿Por qué es importante identificar los riesgos?

2.1. ¿Qué entendemos por riesgos a la integridad pública?

En el tema anterior se conoció a Alicia (enfermera), Jorge (gerente general de un gobierno regional), Rosa (directora general de un ministerio), Fidel (fiscalizador municipal) y a Elena (supervisora en una entidad pública).

Todos ellos reconocen, en el ejercicio de sus funciones, que hay comportamientos posibles que, de materializarse, podrían afectar la finalidad de la función pública y el servicio a la ciudadanía en sus respectivas entidades. Veamos algunos ejemplos:



Alicia

Alicia ha visto en las noticias que los familiares de algunos pacientes se quejan de la gestión de turnos en el área de hospitalización. Algunos de ellos han indicado que, incluso, se cobran cupos para priorizar el ingreso. De camino a su trabajo, reflexiona sobre la capacidad de su entidad para evitar que se produzcan estos hechos y si algún servidor civil podría haber solicitado o recibido un soborno de algún paciente para agilizar su atención.

También recuerda que, en alguna ocasión, su hermana le pidió que interceda por su hijo para el mismo fin. Esta práctica de favorecer a algún familiar o amigo -incluso a pedido de algún colega-, bajo la lógica del "hoy por ti, mañana por mí", es posiblemente la más difundida, aunque no haya dinero de por medio.

Jorge

Durante el tiempo que lleva trabajando, Jorge se ha dado cuenta de que en algunos procesos de contratación se podría estar favoreciendo a ciertos postores cuyos costos son elevados, y sus bienes o servicios son de calidad bastante deficiente.

Jorge ha tomado conocimiento de que en un proceso de contratación, el jefe del área de abastecimiento ha estado presionando a su personal para favorecer a un postor, flexibilizando algunos requisitos exigidos al resto de postulantes.

Rosa

Rosa sabe que en su ministerio, algunos colegas con experiencia en empresas reguladas dentro de su sector trabajan en áreas que podrían favorecerlas. En otros casos, algunos de ellos dejaron sus puestos como servidores civiles para trabajar en empresas o gremios del mismo sector.

A Rosa le preocupa que estos vínculos afecten la imparcialidad de aquellos servidores civiles. Si bien se ha promulgado recientemente una nueva norma para regular este tipo de situaciones, ella se pregunta si será suficiente para prevenir posibles conflictos de intereses y salvaguardar así el interés general.

Fidel

Como fiscalizador municipal, Fidel conoce el tipo de faltas que muchos negocios cometen en relación a las condiciones de salubridad y de seguridad en sus locales. Si bien él siempre realiza sus informes con veracidad, asignando multas cuando corresponda, supone que algunos de sus colegas podrían consignar información falsa en beneficio del administrado, posiblemente recibiendo algo a cambio.

En efecto, en una visita a un local comercial, Fidel notó que la salida de emergencia estaba obstaculizada, lo cual representaba un riesgo considerable. Durante esta inspección, el dueño del local le hizo una insinuación para que obvie la infracción, con la intención de evitar sanciones o problemas legales.

Elena

Cuando le ha tocado viajar en representación de su entidad, Elena siempre ha rendido minuciosamente sus viáticos, por lo general devolviendo pequeñas cantidades. Siempre le ha parecido que el monto asignado es suficiente para alojarse, transportarse y alimentarse adecuadamente.

En algunos viajes, ya sea en el hotel o restaurante, al dar el RUC de su entidad le han preguntado si desea consignar un monto mayor, ya que así “hacen muchos otros”. Elena reconoce que algunos servidores civiles podrían estar alterando los montos para apropiarse del saldo no utilizado.

En cada una de estas situaciones, existe la posibilidad de que un comportamiento específico vulnere los valores, principios y normas establecidas para el ejercicio de la función pública, lo que, según su gravedad, podría dar paso a prácticas antiéticas o corruptas. En tales situaciones, estaremos frente a riesgos que afectan la integridad pública.

Si bien se trata de situaciones que podrían ocurrir en un amplio conjunto de procesos dentro de la administración pública, algunos contextos están particularmente expuestos a estos comportamientos. En la Guía para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública (PCM, 2023a), se han identificado los siguientes **contextos de riesgo:**

1. Compra de bienes:
   Referido a la adquisición de objetos que requiere una entidad para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de sus fines.

2. Contratación de obras:
   Referido a la contratación para la construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación o habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros.

3. Contratación de servicios:
   Referido a la contratación de servicios o consultorías requeridos por una entidad para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines.

4. Contratación y gestión de personal:
   Referido al ingreso, la permanencia o evaluación de servidores públicos (incluye verificación de la idoneidad, procedimientos administrativos-disciplinarios, entre otros).

5. Prestación directa de servicios a los usuarios:
Referido a la entrega de servicios con interacción directa entre los usuarios y el servidor público. Puede referirse a servicios de salud, educación, limpieza, serenazgo, entre otros.

6. Fiscalización, supervisión o monitoreo:
Referido a las funciones de fiscalización para verificar el cumplimiento de condiciones de operación en el ámbito laboral, de transporte, ambiental, etc. Asimismo, se incluyen tareas de supervisión que realiza una entidad pública sobre una actividad, para comprobar si el personal cumple con sus obligaciones y establecer acciones correctivas de detectarse algún incumplimiento.

7. Elaboración o aprobación de normas:
Referido al desarrollo y emisión de leyes, resoluciones, ordenanzas, decretos, directivas, etc.

8. Emisión de autorizaciones:
Referido a los actos administrativos de una entidad que tiene por finalidad autorizar el funcionamiento, operación o realización de diversas actividades.

9. Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad:
Referido al uso y rendición de dinero entregado a servidores para el cumplimiento de tareas o funciones determinadas.

10. Pago a proveedores:
Referido al proceso de aprobación y pago a proveedores de la entidad.

11. Recaudación directa de ingresos:
Referida a los ingresos directamente recaudados, tributarios (impuestos, contribuciones, tasas) y no tributarios (por los servicios que prestan a sus usuarios), por parte de la entidad.

12. Servicios administrativos:
Referido a los productos que genera una entidad para otras entidades públicas (usuarias), como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan.

13. Otro contexto:
No previsto en los contextos descritos anteriormente.

En dichos contextos, y dado el conocimiento de la casuística existente, es posible precisar algunos **comportamientos irregulares:**

1. Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado
Cuando el servidor civil se adueña o utiliza de manera indebida dinero, recursos (incluyendo el tiempo asignado a la función pública), bienes o información del Estado.

2. Favorecimiento indebido:
Cuando el servidor civil utiliza su cargo para favorecer irregularmente a alguna persona por un interés particular o interés ajeno al cumplimiento de sus funciones.

3. Acceso a ventajas indebidas (incluye soborno):
Cuando el servidor civil propicia, solicita o acepta alguna ventaja o beneficio indebido (dinero, regalos, donaciones a título personal, bienes, incentivos, cortesías o favores).

4. Invocación de influencias en el Estado:
Cuando el servidor civil utiliza o simula su capacidad de influencia en el sector público para obtener un beneficio o una ventaja irregular.

5. Mantener intereses en conflicto:
Cuando el servidor civil mantiene vínculos familiares, comerciales, institucionales o laborales que podrían afectar el manejo imparcial de los asuntos a su cargo y las relaciones de la entidad con actores externos.

6. Obstrucción al acceso a la información pública:
Cuando el servidor civil se rehúsa a entregar información pública solicitada por los conductos regulares que no sea reservada, confidencial o secreta, de acuerdo con las normas vigentes.

7. **Abuso de autoridad:**
   Cuando el servidor civil comete u ordena un acto arbitrario alegando el cumplimiento de sus funciones.

8. **Otro comportamiento:**
   No previsto en los comportamientos descritos anteriormente.

Analizando...

En las situaciones descritas de los servidores civiles que conocimos, se pueden identificar algunos riesgos, tomando en cuenta sus contextos, y posibles comportamientos irregulares:

Contexto de riesgo	Riesgo	Comportamientos irregulares
Prestación directa de servicios a los usuarios.	Servidores civiles encargados de la gestión de turnos para hospitalización podrían priorizar la atención de algunos pacientes a cambio de sobornos o cobrando cupos.	Favorecimiento indebido, acceso a ventajas indebidas.
Compra de bienes, contratación de obras y servicios.	Servidores civiles encargados de compras y contrataciones podrían direccionar estos procesos para favorecer a ciertos postores.	Favorecimiento indebido, acceso a ventajas indebidas.
Elaboración o aprobación de normas, fiscalización, supervisión o monitoreo.	Servidores civiles con capacidad de decisión e influencia podrían favorecer los intereses de empresas privadas con las que hayan trabajado previamente o esperen trabajar en el futuro.	Mantener intereses en conflicto, favorecimiento indebido.
Fiscalización, supervisión o monitoreo.	Fiscalizadores municipales podrían omitir consignar infracciones en sus reportes para favorecer a dueños de locales a cambio de alguna ventaja indebida.	Favorecimiento indebido, acceso a ventajas indebidas.
Gestión de dinero entregado a servidores civiles de la entidad.	Servidores civiles podrían alterar los montos de las boletas a la hora de rendir viáticos para apropiarse del saldo no utilizado.	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado.

¡REFLEXIONA!

Más allá de las situaciones descritas, existen muchos comportamientos que no solo son "posibles", sino que están normalizados dentro de la función pública.

En tu caso...
¿Desempeñas tus funciones en un contexto de riesgo?
¿Has presenciado algún comportamiento irregular?

¡IMPORTANTE!

Los riesgos que afectan a la integridad pública se formulan siempre como una posibilidad:

Personal encargado de la gestión de turnos de un hospital **podría solicitar un soborno a familiares para priorizar el ingreso de un paciente ignorando los turnos de atención.**

La identificación de un riesgo no supone imputar un comportamiento irregular a una persona de la entidad en una situación específica, sino considerar la posibilidad de que alguien en esa posición actúe de manera incorrecta.

2.2. El mayor riesgo de todos: la corrupción

Como se verá en el siguiente tema, el enfoque de integridad se destaca por su carácter preventivo, orientado a intervenir y transformar los entornos institucionales, de modo que se desincentiven prácticas contrarias a la finalidad de la función pública. Se trata de identificar los riesgos que afectan la integridad pública e implementar medidas en la entidad para impedir que se materialicen.

Si bien la materialización de dichas situaciones deben ser entendidas como circunstancias negativas en la administración pública, estas prácticas pueden ser distinguidas por su nivel de gravedad, tipificación y consecuencias.

Acto de corrupción:
Comportamiento, por acción u omisión, derivado del mal uso de la función o poder público, para obtener o perseguir la obtención de una ventaja o beneficio irregular, lo cual configura un delito. En caso de materializarse, tendría como consecuencia la ocurrencia de un delito contra la administración pública, sin perjuicio de posibles implicancias en el ámbito civil y/o administrativo.

Inconducta funcional:
Comportamiento, por acción u omisión, que implica el incumplimiento de funciones y que contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad. En caso de materializarse, tendría como consecuencia una infracción administrativa, sin perjuicio de posibles implicancias en el ámbito civil y/o penal.

Práctica cuestionable:
Comportamiento, por acción u omisión, que transgrede los principios éticos y los valores de la organización. En caso de materializarse, no llegaría a ser sancionable en el ámbito administrativo. (SIP, 2023a, p. 12)

En el siguiente cuadro, se puede observar las principales diferencias de estas prácticas:

Tabla N° 1: Tipo de prácticas que afectan la integridad pública

Tipo de práctica	Práctica cuestionable	Inconducta funcional	Acto de corrupción
¿Implica transgresión de una norma expresa?	No.	Sí, en el ámbito administrativo	Sí, en el ámbito penal.
¿Es pasible de sanción?	No llega a ser sancionable a nivel administrativo, aunque sí reprochable socialmente.	Sí, con sanción administrativa	Sí, con sanción penal. Puede implicar sanción administrativa y civil.

Fuente: De Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública (p.11), por PCM, 2023a.

Sin duda, la corrupción es la más grave y perniciosa problemática que afecta a la función pública, llegando a invertir completamente la lógica del servicio a la ciudadanía que debería predominar en todo ordenamiento democrático. Además, implica el uso del poder y los recursos públicos no en función del interés general, sino al servicio de intereses particulares, perjudicando los derechos de las personas, la buena marcha de la administración pública y el desarrollo del país. En consecuencia, la corrupción termina afectando también la legitimidad del Estado y la confianza de la ciudadanía.

¡IMPORTANTE!

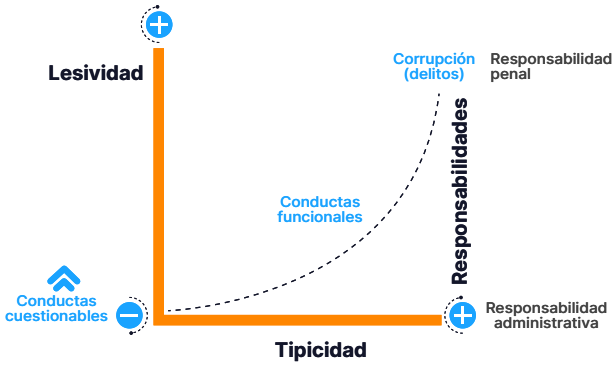
La corrupción se caracteriza por:

- El **uso indebido del poder** o el mal uso de una posición privilegiada.
- La búsqueda de atajos, ventajas o **beneficios irregulares.**
- La generación de una **relación de poder negociada** entre dos o más pares.
- El **beneficio de unos a costa del perjuicio de otros** (inequidad e injusticia).

Aunque los actos de corrupción configuran la práctica de mayor perjuicio a la integridad pública, ello no significa que sea menos importante buscar prevenir y mitigar los otros dos tipos de riesgos previamente señalados (las prácticas cuestionables y las inconductas funcionales). Si bien tienen un grado menor de daño (lesividad), poseen un alto margen para extenderse e inclusive normalizarse, llegando a generar un entorno organizacional, donde la finalidad de la función pública se vea sistemáticamente debilitada

Por ello, un enfoque orientado a salvaguardar la integridad en la función pública no debe limitarse a sancionar los delitos de corrupción, sino apuntar a **prevenir y corregir los distintos tipos de prácticas contrarias a la ética** para, en última instancia, cambiar la cultura de las entidades públicas, del Estado y de la ciudadanía en general, hacia una donde prevalezca el servicio a la ciudadanía orientado al interés general y al desempeño ético en la administración pública.

Gráfico N° 1: Prácticas contrarias a la ética que afectan la integridad pública



Fuente: De Liderazgo ético: Guía para autoridades y titulares de instituciones del sector público (p. 15), por PCM, 2023b.

2.3. Causas personales y organizacionales

Más allá de las responsabilidades que puedan asumirse en caso se materialice un riesgo, es necesario comprender por qué llega a ser frecuente e, inclusive, normalizarse en ciertos entornos.

Tal como señala la Guía para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, existen posibles causas personales y organizacionales que podrían ocasionar estos comportamientos:

Tabla N° 2: Posibles causas personales

Causa	Descripción
Predisposición por relación personal	Relación o vinculación del servidor con una persona o grupo de personas que podría llevarlo a actuar sin imparcialidad en los asuntos a su cargo o favorecer determinados intereses particulares. Por ello, el servidor podría tender a favorecer a familiares, socios, colegas, amistades o grupo de personas conocidas, incluso sin una solicitud expresa, para asentar su vínculo o relación.
Falta o deterioro de carácter ético	Deterioro gradual de los estándares de integridad personal del servidor que lo podría predisponer a pasar por alto cualquier freno o restricción que le impida la comisión de una práctica contraria a la ética, especialmente en contextos organizacionales con una cultura de integridad deteriorada, poco afianzada o en proceso de fortalecimiento.
Percepción de impunidad	Situación que podría llevar a un servidor, consciente de las consecuencias existentes frente a una trasgresión, a incumplir deliberadamente un deber o no observar una prohibición porque percibe que su actuación podría no ser detectada o tendría baja probabilidad de serlo. En ese sentido, percibe que el eventual costo de su acción (posible sanción) será menor que el potencial beneficio.
Desconocimiento	Situación que podría llevar al servidor a una transgresión por desconocimiento de sus deberes, obligaciones y/o de las consecuencias derivadas de su incumplimiento al interpretar que una decisión podría ser aceptable, en un determinado contexto.
Situación personal apremiante	El servidor podría cometer una transgresión porque interpreta que no tiene otra salida, ante la necesidad de resolver un asunto personal urgente (p.ej. el vencimiento de una deuda inmanejable, un asunto de salud de urgente atención, etc.).

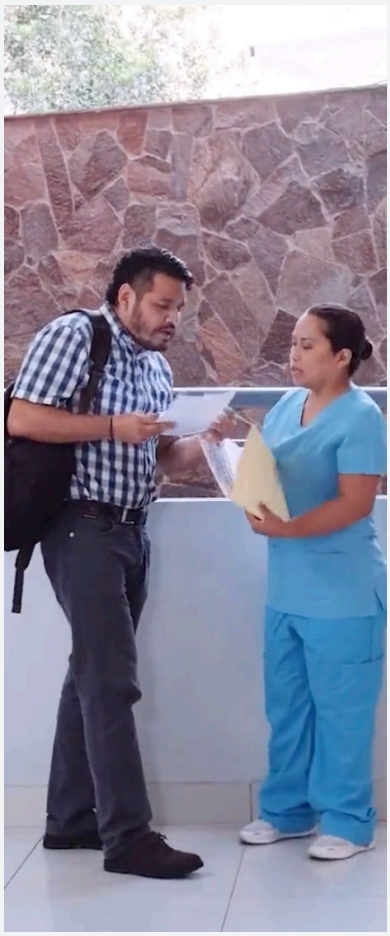
Fuente: Adaptado de Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública (p. 33), PCM, 2023a.

Tabla N° 3: Posibles causas organizacionales

Causa	Descripción
Presión jerárquica o de pares	Situación derivada de la presión de un superior jerárquico o de pares sobre el servidor para alcanzar un fin determinado (por interés particular o institucional), lo que podría considerar o no posibles consecuencias, afectando la observancia de valores, principios y normas.
Procesos ineficientes	Situación derivada de procesos mal diseñados, regulación deficiente o insuficiente; o ambigüedad en las instrucciones o existencia de indicaciones contrapuestas que podría llevar al servidor a una práctica contraria a la integridad pública.
Alta discrecionalidad	Situación derivada del poder otorgado al servidor público para tomar ciertas decisiones sin que sea requerido a solicitar autorización o a informar sobre sus decisiones y a justificarlas.
Práctica normalizada	Situación derivada de los usos y costumbres de la organización o su entorno (en relación con sus públicos de interés) que podrían dar paso a prácticas antiéticas o corruptas.

Fuente: De Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública (p. 34), PCM 2023a.

Cabe mencionar que la materialización de un riesgo, es decir, que la **conducta posible se haga efectiva, podría deberse a más de una causa** en una misma situación, tal como se puede observar en los casos de los servidores civiles que se ha conocido:



Alicia
Enfermera en un hospital

Alicia conoce muy de cerca las carencias del sistema de salud. Si bien como resultado del arduo trabajo de los servidores civiles de su sector se aporta significativamente a la salud de la ciudadanía, en muchas ocasiones la demanda sobrepasa los servicios ofrecidos y muchas personas no llegan a recibir una atención médica oportuna.

Aprovechándose de esta situación, algunos servidores civiles con acceso y manejo de los procesos de hospitalización ven oportunidades para obtener ventajas económicas "vendiendo" el acceso prioritario al servicio **(causa personal: falta o deterioro del carácter ético, percepción de impunidad),** perjudicando a otros pacientes en la espera. Alicia siente muy poca empatía por estos servidores civiles que traicionan completamente los fines que se persiguen desde el Estado (acceso justo a los servicios públicos) haciendo mal uso del cargo para modificar los turnos de atención con ventajas indebidas de por medio (sobornos). Si tomara conocimiento de dicha situación, buscaría que sean sancionados.

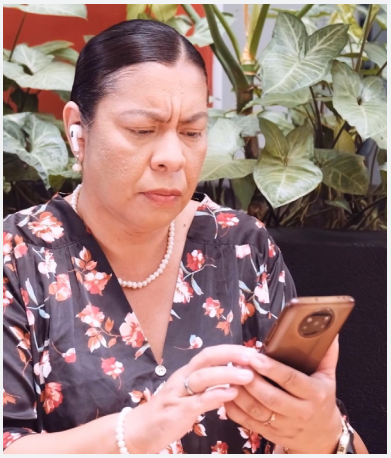
Sin embargo, ahora que su sobrino necesita atención urgente, se ha dado cuenta de que hay distintas causas que podrían motivar la materialización de un comportamiento irregular. En su caso, ella tiene el interés particular de desear la buena salud de su sobrino **(causa personal: predisposición por relación personal),** quien además se encuentra en una condición delicada **(causa personal: situación apremiante).** Situaciones extremas como esta amenazan con debilitar e incluso romper el carácter ético de servidores civiles como Alicia.

Jorge
Gerente general de un gobierno regional

Jorge ha entrado a la función pública motivado a hacer las cosas bien y aportar a cambiar la mala imagen que ha dejado la gestión anterior en su región. Reconoce claramente que una de las prácticas heredadas que debe combatirse con mucho esfuerzo es el "direccionamiento" en los procesos de contratación.

En muchas ocasiones, la injerencia de altos funcionarios a miembros de los comités de selección **(causa organizacional: presión jerárquica o de pares)** se hace patente, buscando afectar estos procesos en una o más de las etapas de contratación.

Como gerente general, Jorge tiene la autoridad para implementar medidas que prevengan esta práctica, pero ya ha empezado a notar resistencia de muchas gerencias y empieza a preguntarse si no está luchando una batalla perdida.



Rosa
Directora general de un Ministerio (abogada)

Por su parte, Rosa identifica que supervisores, e inclusive gerentes, han trabajado o tienen expectativas de trabajar con empresas del sector. Este interés podría predisponerlos a la hora de emitir resoluciones, sanciones o normas **(causa personal: falta o deterioro del carácter ético, predisposición por relación personal).**

En ciertos entornos, la influencia de estas empresas podría llegar al punto en que sea una práctica común que sus propios intereses particulares terminen prevaleciendo de forma sistemática por sobre el interés general **(causa organizacional: práctica normalizada, causa personal: percepción de impunidad).**

Fidel
Fiscalizador municipal

Por su parte, Rosa identifica que supervisores, e inclusive gerentes, han trabajado o tienen expectativas de trabajar con empresas del sector. Este interés podría predisponerlos a la hora de emitir resoluciones, sanciones o normas **(causa personal: falta o deterioro del carácter ético, predisposición por relación personal).**

En ciertos entornos, la influencia de estas empresas podría llegar al punto en que sea una práctica común que sus propios intereses particulares terminen prevaleciendo de forma sistemática por sobre el interés general **(causa organizacional: práctica normalizada, causa personal: percepción de impunidad).**

Elena
Supervisora en una entidad pública

Elena ha observado que la falta de devolución de los viáticos se ha vuelto algo común o aceptado **(causa organizacional: práctica normalizada),** ya sea buscando gastar la totalidad del monto asignado a como dé lugar (más allá de un uso racional de los recursos asignados), o más grave aún, alterando los montos de las boletas para apropiarse del saldo.

En alguna oportunidad, cuando nuevos funcionarios han querido devolver montos, ha escuchado que sus colegas les decían "nos están dejando mal", "nos están arruinando la plaza", "acá somos todos un equipo" **(causa organizacional: presión jerárquica o de pares),** "esa plata hay que aprovecharla", "si no la gastamos, se desperdicia", "yo te enseño cómo", "nadie se va a dar cuenta" **(causa personal: percepción de impunidad).**

En todos estos casos, entender y evaluar las distintas razones detrás de estos comportamientos va más allá de explicaciones simples como la "falta de valores". La cantidad de recursos involucrados así como la variedad de intereses particulares de todo tipo convierten a la función pública en un trabajo de "alto riesgo". Por esta razón, al analizar detalladamente las causas, se puede comenzar a idear formas de prevenir estos comportamientos, es decir, manejar los riesgos asociados a ellos.

¡REFLEXIONA!

¿Qué aspectos personales podrían influir en la toma de decisiones dentro de tus funciones como servidor civil?

¿En qué medida las organizaciones contribuyen a fomentar comportamientos irregulares entre los servidores civiles?

2.4. ¿Por qué es importante identificar los riesgos?

Identificar y comprender las causas de los riesgos que afectan a la integridad pública es fundamental para prevenir y mitigar su materialización. De acuerdo con la Guía para la gestión de riesgos que afectan la integridad pública, en caso de materializarse, el rango de efectos negativos podría abarcar:

Tabla N° 4: Posibles efectos

Efecto	Descripción
Afectación de derechos	Se afecta (restringe o impide) el acceso a derechos (fundamentales, sociales, económicos o políticos) de los públicos de interés (ciudadanía, trabajadores de la entidad, usuarios o administrados, representantes del ámbito privado, entidades públicas clave, entre otros).
Afectación de servicios	Se afecta el acceso o la continuidad de los servicios que se prestan a los usuarios o población atendida por la entidad.
Pérdida o desvío de bienes o recursos de la entidad	Los bienes y/o recursos (del tesoro, los contribuyentes u otra fuente) se pierden o emplean para un uso no permitido.
Afectación del patrimonio o recursos de los usuarios	El requerimiento o aceptación de un beneficio indebido por parte de los funcionarios o servidores afecta el patrimonio o recursos de los usuarios o administrados.
Afectación a la continuidad de la actual gestión (titular)	La continuidad de la gestión de la entidad podría interrumpirse o finalizar antes de lo previsto debido a la gravedad del hecho.

Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública (p. 34), por PCM, 2023a.

Volvamos con nuestros protagonistas para considerar lo que está en juego en cada situación.

Alicia - Enfermera en un hospital

Perder el turno en la fila para recibir atención médica podría ser la diferencia entre la vida y la muerte, con todo el dolor que eso implica a los familiares y seres queridos. Afecta el derecho a la vida, la atención oportuna y la calidad de los servicios brindados por el Estado, que pasan a ser poco fiables y motivan a muchas familias a comprometer sus economías adquiriendo salud privada.

Por ello, Alicia sabe que, como encargados de un servicio público, todos los pacientes en espera tienen el mismo derecho de acceso, bajo parámetros objetivos y transparentes. La defensa del interés general apunta a protegerlos de tratos arbitrarios.

Jorge - Gerente general de un gobierno regional

A pesar de la resistencia a la que se enfrenta, Jorge decide efectuar ajustes significativos en los procesos de contratación para garantizar que se lleven a cabo con imparcialidad y transparencia.

Esto permitirá mejorar el desempeño del gobierno regional de cara al interés público, lo que implicará mayores niveles de eficiencia en el gasto público, la promoción de la competitividad y el aseguramiento de mejores servicios a la ciudadanía.

Rosa - Directora general de un ministerio (abogada)

En su paso por el sector educación, Rosa vio que mucha de la regulación para el sector privado se volvió menos estricta. Esto llevó a un gran aumento en el crecimiento y las ganancias de estas empresas, pero al mismo tiempo, la calidad de la educación disminuyó considerablemente. Además, muchos funcionarios que ocuparon posiciones importantes durante este proceso, luego pasaron a ocupar altos puestos en instituciones educativas privadas.

Rosa reconoce que estos vínculos profesionales y comerciales pueden afectar la imparcialidad y por ello decide evitarlos, garantizando así su neutralidad y la priorización del interés general. Asimismo, sabe que ahora existen mecanismos para evitar la llamada “puerta giratoria”, una forma de conflicto de intereses en el acceso y salida de servidores civiles al sector público.

Fidel - Fiscalizador municipal

Cuando Fidel estaba en secundaria, una compañera de clase resultó gravemente herida en un accidente en un local comercial que operaba sin cumplir con los requerimientos mínimos de seguridad. El destino de su compañera pudo haber sido otro si se hubieran cumplido las normas de seguridad.

Si bien sabe que en situaciones como esta algunos comerciantes están dispuestos a ofrecer sobornos para evitar multas, ahora que está en sus manos cambiar este panorama, actúa conforme a ley y elabora el informe correspondiente con la debida diligencia para evitar cualquier situación que ponga en riesgo la salud y seguridad de las personas.

Elena - Supervisora en una entidad pública (bióloga)

A pesar de que la práctica de no devolver el excedente de los viáticos o alterar los montos de las boletas pueda estar normalizada, Elena decide mantenerse firme en su decisión de seguir actuando correctamente.

Además de no dejarse influenciar o presionar por sus colegas, cuando llega un nuevo integrante a su equipo le hace saber la importancia de rendir cuentas con montos reales, destacando que se trata de recursos del Estado los cuales se deben manejar con responsabilidad. Asimismo, pide que se refuercen las capacitaciones sobre el tema.

¡IMPORTANTE!

"El tratamiento de los riesgos que afectan la integridad pública implicará establecer medidas concretas para prevenir o mitigar su materialización, tomando en cuenta el origen de los posibles comportamientos irregulares en actividades y procesos específicos en la entidad" (PCM, 2023b, p. 42).

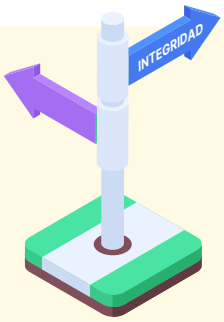
Como se verá más adelante, el **enfoque de integridad pública** apunta a un cambio de cultura en las entidades para cortar de raíz tanto los comportamientos y hábitos que prioricen intereses particulares sobre el interés general, como la mentalidad que los sostiene. Es decir, está fundamentalmente orientado a la prevención, considerando la gestión de riesgos como un aspecto central.

En este punto, el comportamiento de todos los servidores civiles en el ejercicio de sus funciones debe ser evaluado con miras al fortalecimiento de aquellas prácticas que apuntan, efectivamente, a la finalidad de la función pública, y a prevenir y mitigar aquellas que se distancien o la abandonen.

Las entidades públicas ya están desarrollando la gestión de riesgos.
¿Tu entidad lo hace?

Resumen:

Riesgos que afectan la integridad pública



¿Qué entendemos por riesgos que afectan la integridad pública?

- Un riesgo que afecta la integridad pública es la posibilidad de que una acción vulnere los valores, principios y normas establecidas para el ejercicio de la función pública, lo que, según su gravedad, podría dar paso a prácticas antiéticas o corruptas.
- Se denominan contextos de riesgo a aquellas situaciones o entornos más propensos a comportamientos inapropiados o irregulares en el ámbito público.
- Entre los comportamientos irregulares se destaca la apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado, favorecimiento indebido, acceso a ventajas indebidas, etc.

El mayor riesgo de todos: la corrupción

- Un acto de corrupción se refiere al uso indebido del poder público para obtener beneficios irregulares, constituyendo un delito contra la administración pública, con posibles implicaciones legales civiles y administrativas.
- La corrupción distorsiona el propósito del servicio público, desviando los recursos y el poder para en beneficio de intereses particulares, en lugar del interés general.
- Las inconductas funcionales y prácticas cuestionables también son problemáticas que afectan la función pública.

Causas personales y organizacionales

- Existen posibles causas personales y organizacionales que ocasionan comportamientos irregulares.
- Al analizar estas causas, se pueden desarrollar formas de prevenir estos comportamientos, gestionando así los riesgos.
- La materialización de un riesgo podría deberse a más de una causa en una misma situación.

¿Por qué es importante identificar los riesgos?

- Es esencial detectar y entender las razones detrás de los riesgos que impactan en la integridad pública para evitar y reducir su ocurrencia.
- Entre los posibles efectos de la materialización de un riesgo se encuentra la afectación de derechos y de servicios, pérdida o desvío de bienes o recursos de la entidad, etc.

servir
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Escuela Nacional de Administración Pública
La facultad de saber servir

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR | Escuela Nacional de Administración Pública
Av. Cuba 699, Jesús María - 15072 - Perú / T: (511) 3900683 / www.enap.edu.pe / escuela@servir.gob.pe

/servirtv /servir_peru /company/servir-peru /servirperu /enap.peru /servir_peru /servirperu