

APROXIMACIÓN A LA GESTIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN COLOMBIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (*)

Alejandra Doria Maury

Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la UE para Colombia. FIAPP

RESUMEN

La problemática de la corrupción ha ido ocupando las agendas de desarrollo nacional y de cooperación internacional. Como muestra de ello y tomando el caso colombiano se aporta una aproximación a los esfuerzos del país por construir y desarrollar marcos normativos y de política pública, estrategias y herramientas para promover la integridad en la administración pública.

En este artículo se realiza una breve revisión sobre los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano para dar algunas pinceladas sobre lo que se está haciendo en Colombia en materia de gestión de riesgos de corrupción, apuntando algunas fortalezas y desafíos en términos de complementariedad y coherencia con otras estrategias de prevención de la corrupción.

ABSTRACT

Corruption has been occupying the national development and international cooperation agendas. To show it up we provide an approximation to the Colombian case on its efforts to build and develop regulatory and public policy frameworks, strategies and tools to promote an integrity public administration.

In this article, a brief review was made of the Anticorruption and Citizen Attention Plans to offer some observations about what is being done in Colombia in the area of corruption risk management, pointing some strengths and challenges in terms of complementarity and coherence with other strategies to prevent corruption.

La corrupción es una tarea compleja que desde el ámbito de la cooperación internacional es vista como un obstáculo para el desarrollo de un país. En esta línea la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo del 2002 en Monterrey (México) puso de relieve la condicionalidad de la ayuda a los países más pobres a los avances que éstos realicen en materia de anticorrupción, desempeño institucional y buena gobernanza.

El abordaje de la problemática de la corrupción se ha realizado por diferentes actores de la cooperación internacional de manera directa, esto es con estrategias específicas de lucha contra la corrupción, entre las que destacan los programas de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y las acciones para la prevención del soborno de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); y de manera indirecta, en la que la corrupción es vista como un elemento más de una problemática mayor como es la

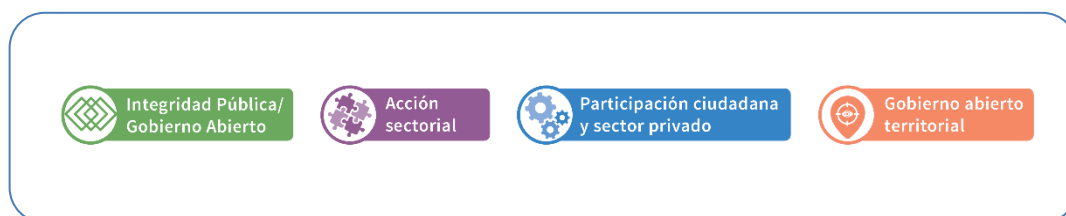
governabilidad o el fortalecimiento del buen gobierno de un Estado. En este último grupo se encuentran entidades como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Europea (Alcaide, 2015, p. 209). Poniendo el foco en la Unión Europea (UE) cabe destacar que ha sido un actor relevante en la promoción de la adhesión de los Estados Miembros a las Convenciones Internacionales de la OCDE, el Consejo de Europa y de las NNUU.

1. ¿QUÉ ESTÁ HACIENDO LA UE EN COLOMBIA PARA ATENDER EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN?

En el contexto colombiano, la UE ha dado respuesta a una solicitud del presidente Santos para luchar contra la corrupción en el país, financiando el proyecto “Anticorrupción y Transparencia de la UE para Colombia” (ACTUE Colombia) que desde el 2014 es implementado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), institución pública española con amplia experiencia en el ámbito de la cooperación internacional y la gobernabilidad democrática. ACTUE Colombia es un proyecto que brinda apoyo técnico y financiero para la implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción, así como para el diseño y puesta en marcha de herramientas dirigidas a mejorar la transparencia y promover la integridad del Estado frente a los retos a los que se enfrenta el país, como es la consolidación de una paz estable y duradera. En Colombia, el proyecto es liderado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Una institución relativamente joven, surgida en el año 2011 y que es la encargada de diseñar y coordinar la implementación de esta Política (PPIA), así como de proponer y promover la coordinación y participación con entidades públicas competentes en materia de fortalecimiento institucional, participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, acceso a la información, entre otros temas vinculados con la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia. Y en el caso concreto de la gestión de riesgos de corrupción, en aportar la metodología para el diseño y seguimiento de las estrategias de lucha contra la corrupción y atención al ciudadano que abordaremos más adelante.

A lo largo de estos casi cuatro años de implementación del proyecto ACTUE Colombia se han realizado más de 60 iniciativas nacionales, territoriales e internacionales y que constituyen las cuatro grandes líneas estratégicas del proyecto.

En las que se aborda la problemática de la corrupción desde un enfoque integral atendiendo la problemática en distintos niveles que involucra tanto a actores del Estado como de la sociedad civil organizada y el sector privado.



Fuente: ACTUE Colombia <http://actuecolombia.net/>

Con iniciativas sectoriales, ya que la corrupción no actúa de la misma manera en todos los sectores del gobierno, en el caso del proyecto se están priorizando las iniciativas en el sector salud, concretamente en la política farmacéutica, el sector de las industrias extractivas, el sector justicia y educación a través de la promoción de la cultura de la integridad.

De las líneas estratégicas antes mencionadas, dos son las que tienen mayor relevancia para profundizar en la gestión de riesgos de corrupción y nos dan algunos ejemplos de lo que está haciendo Colombia en este tema: Integridad Pública/Gobierno Abierto y Gobierno abierto territorial.

En el caso de la integridad Pública, hay una variedad de temas que son abordados desde el punto de vista del desarrollo normativo, de elaboración de instrumentos, de fortalecimiento institucional para promover la integridad pública y el gobierno abierto. En lo referido a la prevención de riesgos de corrupción en Colombia, en el proyecto se ha abordado en la “Revisión del sistema de integridad” que es un análisis realizado por la OCDE en el que se destaca que la “promoción de la integridad en la administración pública en Colombia debe basarse en la identificación y prevención de riesgos de corrupción, e incluir directrices sobre dilemas éticos y conflictos de intereses, así como adoptar un enfoque basado en el riesgo para fortalecer y generalizar el control interno” (OCDE, 2017, p. 14). Colombia ha desarrollado un modelo de identificación y evaluación de riesgos institucionales (Modelo Estándar de Control Interno, en el que también el proyecto ha apoyado técnicamente a su revisión. También el país ha desarrollado un proceso específico de gestión de riesgos de corrupción. Aunque estos dos sistemas están alineados, las herramientas utilizadas se conciben como instrumentos aislados, en términos de reporte.

A nivel territorial, la gestión de riesgos de corrupción ha sido abordada en el acompañamiento técnico a las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), que son las instancias territoriales de la Comisión Nacional de Moralización, entidad que dirige la política nacional de integridad/PPIA. La función de las CRM es coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción. El tema de la gestión de riesgos de corrupción ha sido abordado en el apoyo al fortalecimiento de las 32 CRM en la implementación de la PPIA y en la revisión del contenido de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) que es una herramienta de tipo preventivo para el control de la gestión pública en temas anticorrupción.

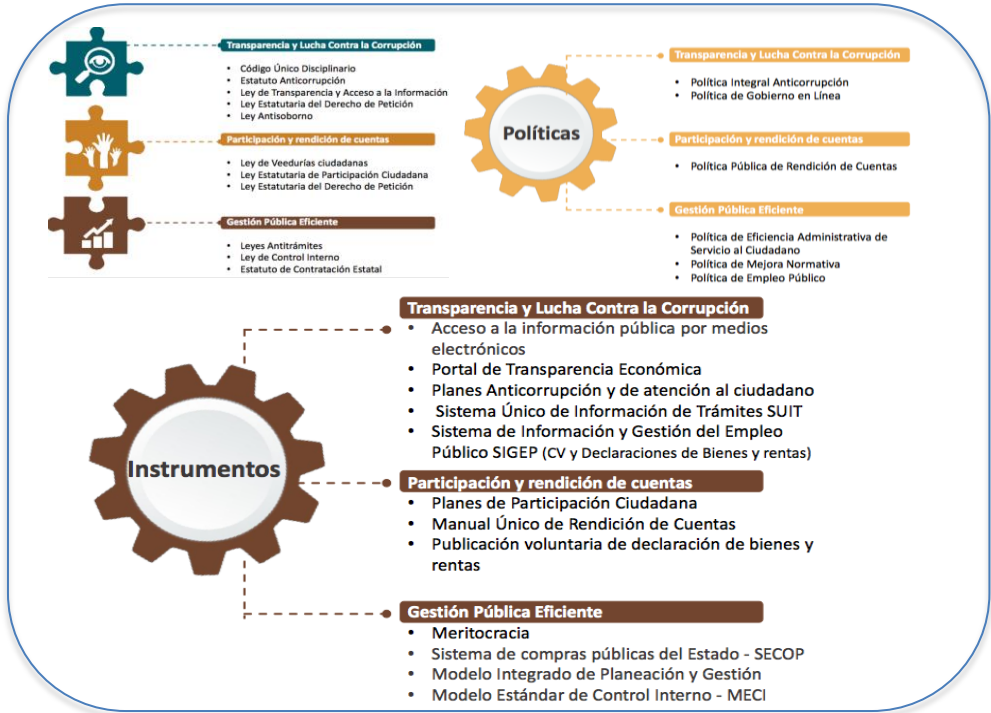
De este acompañamiento a las CRM ya se apuntan algunos retos: necesidad de mayor coordinación interinstitucional con los territorios y las instancias públicas en el nivel central de gobierno; falta de recursos (técnicos, financieros, humanos) para dar seguimiento a las medidas preventivas anticorrupción. Aunque ha habido avances en la interlocución para el seguimiento al cumplimiento de herramientas de lucha contra la corrupción, especialmente en su vertiente preventiva, hay casos en los que las instancias de coordinación con los organismos de control en el nivel central es rígida y dificulta compartir información para casos de investigación y sanción de la corrupción.

En lo que compete a la formulación de los PAAC, actualmente se están realizando experiencias piloto en tres gobernaciones, y seis municipios de Colombia (dos gobernaciones y cuatro municipios en el eje Cafetero –Quindío y Risaralda-; y una gobernación y dos municipios en la zona Pacífico (Chocó)).

2. ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO EN COLOMBIA EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN?

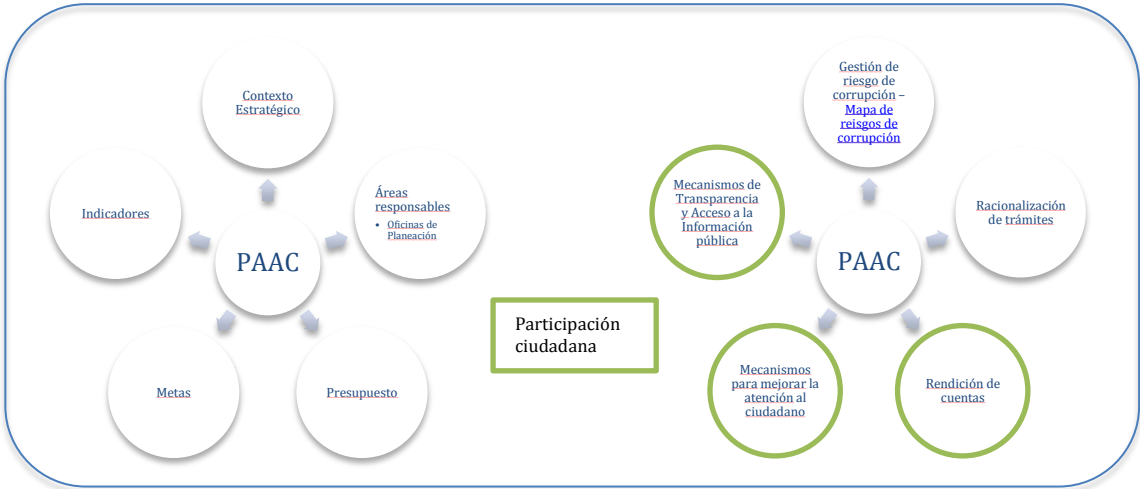
En Colombia el problema de la corrupción ha ido ocupando espacio en la agenda nacional de desarrollo y desde finales del siglo pasado a la fecha se ha ido nutriendo un marco normativo extenso, con un amplio contenido de políticas e instrumentos entorno a la construcción de un Sistema de integridad en el país.

En este marco, desde el año 2012, la gestión de los riesgos de corrupción ha intentado adaptarse en el Marco Integrado de Planeación y Gestión con la elaboración de unas Estrategias para la construcción del Plan Nacional Anticorrupción y Atención al Ciudadano.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública <http://www.funcionpublica.gov.co/>

Unas estrategias que han sido objeto de revisión en el año 2015, integrando acciones tales como: fortalecer la transparencia, la participación y la inclusión de la ciudadanía y las partes interesadas en la gestión de la entidad (Secretaría de Transparencia, 2015). Estos planes tienen una duración anual y en el año 2016 y 2017, la Oficina de Planeación, responsable de elaborar los PAAC, incluyó y en línea con la política de desarrollo administrativo de “Transparencia, participación y servicio al ciudadano” mecanismos para la rendición de cuentas encaminados a promover el ejercicio de la transparencia de la entidad (Presidencia de la República, 2017, p. 2).



Fuente: Presidencia de la República, 2017

La imagen de la izquierda nos muestra los elementos operativos de los PAAC y la imagen de la derecha nos introduce a los temas que a partir del 2016 integran a los PAAC y que

además nos dan una idea de los objetivos que se persiguen con esta herramienta y que permiten al Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE) identificar y monitorear los riesgos, optimizar los trámites y servicios a cargo de la entidad, rendir cuentas de manera permanente, fortalecer la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones de la entidad, establecer estrategias para mejorar la atención al ciudadano y fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información pública, de acuerdo con los principios de transparencia, eficiencia administrativa y cero tolerancia con la corrupción. Todo esto enmarcado dentro de la política del buen gobierno (Presidencia de la República, 2017, p. 3).

En lo que se refiere a la Gestión de los Riesgos de Corrupción, el Mapa de Riesgos de Corrupción es una herramienta que permite identificar, a partir de los procesos realizados por las entidades públicas los riesgos de corrupción detectados en ellas. Estas herramientas son el resultado de un proceso de construcción participativa liderado por las oficinas de planeación en las entidades públicas o quien haga sus veces en ellas para identificar riesgos, valorando sus posibles impactos y probabilidad de que ocurran, a la luz de las medidas de control existentes en las entidades.



Fuente: Función Pública. (2015). Guía para la gestión del riesgo de corrupción

Se construyen a partir de un proceso participativo entre los responsables de área o de procesos junto con su equipo. Al ser parte integrante de los Planes Anticorrupción y Atención al Ciudadano, también se hacen anualmente y tienen que estar publicados en las páginas web de cada entidad correspondiente antes del 31 de enero de cada año.

En esta tabla se incluyen todas las etapas de la gestión de riesgos de corrupción que reporta esta herramienta.

Mapa de Riesgos de Corrupción																	
Entidad:																	
Identificación del Riesgo				Valoración del Riesgo de Corrupción								Monitoreo y Revisión					
Procesos / Objetivo	Causa	Riesgo	Consecuencia	Análisis del riesgo			Valoración del riesgo					Fecha	Acciones	Responsable	Indicador		
				Riesgo inherente			Controles	Riesgo residual			Acciones asociadas al control						
				Probabilidad	Impacto	Zona del Riesgo		Probabilidad	Impacto	Zona del Riesgo	Periodo de Ejecución					Acciones	Registro

Fuente: Función Pública. (2015). Guía para la gestión del riesgo de corrupción

Desde la identificación del riesgo, en la que a partir de un análisis de los factores internos y externos de la entidad se determinan sus causas y posibles consecuencias. Esta etapa, se nutre de diversas fuentes de información propias de la entidad como de expertos, pues se construye mediante un proceso participativo con las partes interesadas.

En la valoración del riesgo se analiza la probabilidad de que dicho riesgo se repita en un periodo dado, así como el impacto a partir de un cuestionario en el que el grado de impacto sería la suma de respuestas afirmativas a esas preguntas y se clasifica en 3 niveles de impacto: Moderado (1-5) ya que afecta parcialmente a la entidad; mayor (6-10) porque el impacto tiene altas consecuencias en la entidad; catastrófico (11-20) porque el impacto es desastroso.

Del cruce de los valores de impacto y probabilidad se establecen cuatro zonas del riesgo que van de baja a extrema. En esta etapa se revisan los controles existentes en la entidad y su estado, a fin de hacer una nueva valoración del riesgo en términos de probabilidad e impacto. Los controles pueden ser manuales (autorizaciones vía e-mail, firmas) o automáticos (software). A lo largo de todo este proceso hay acciones de consulta y divulgación del Mapa de Riesgos de Corrupción, para establecer que éstos estén correctamente identificados, reunir expertos y fomentar la gestión de riesgos.

En la etapa de Monitoreo y Revisión se realizan ajustes a la matriz, se comprueba la efectividad de los controles, es posible detectar cambios en el contexto, etc. Finalmente, en la etapa de Seguimiento, que está a cargo de las Oficinas de Control Interno, se tiene que contrastar la información del Mapa de Riesgos con los procesos de auditoría interna. Este seguimiento se hace de manera cuatrimestral y los resultados se tienen que publicar en la página web de la entidad.

3. A MANERA DE CONCLUSIÓN: FORTALEZAS Y DESAFÍOS

Grandes son los esfuerzos que ha hecho Colombia por construir una compleja arquitectura de integridad en el Estado, pero aún se presentan desafíos en términos de coordinación entre sus actores y convergencia entre sus elementos constitutivos. Aunque los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, marco en el que se insertan herramientas como los Mapas de Riesgos, intentan dar un sentido de conjunto a las estrategias anticorrupción aún presenta desafíos en temas de coordinación entre las entidades y de complementariedad de las estrategias e instrumentos.

En el nivel de los instrumentos, como es el Mapa de Riesgos, en líneas generales, se reconoce la utilidad de la herramienta para la prevención de la corrupción, sin embargo metodológicamente hay desafíos para definir con mayor precisión los riesgos de corrupción, esto debido a que hay varios tipos de riesgos que pueden estar relacionados con la construcción del riesgo de corrupción, como son los riesgos en la gestión, inherentes al control interno (Depto. Administrativo Función Pública) o los riesgos en los procesos de contratación pública (Agencia Colombia Compra Eficiente) y la Secretaría de Transparencia que presenta una metodología sobre riesgos de corrupción.

Esto supone desafíos relacionados con el alcance y precisión de las mediciones y utilidad que se está dando a esta herramienta. Por lo que se requiere una mayor capacitación en las entidades no sólo sobre aspectos metodológicos de la herramienta, intentar unificar una metodología común a todos y en términos más amplios sobre el fenómeno de la corrupción, sus elementos constitutivos, cómo opera, cómo medirlo, como combatirlo. Incluso se podría ir más allá y como recomienda la OCDE, hacer una revisión de la arquitectura de integridad y evitar la duplicidad de esfuerzos integrando de manera coherente la gestión de riesgo en un sistema global de integridad.

Igualmente es positivo la inclusión de un proceso participativo en la construcción y seguimiento de esta herramienta que puede incidir en fomentar el sentido de lo público en los funcionarios, pero este proceso participativo aún requiere que involucre más a los funcionarios de la alta dirección de las entidades, que al parecer se involucran en momentos finales de la elaboración de la herramienta, más en la línea de dar directrices que de construir de manera más colaborativa con los cuerpos técnicos de los funcionarios, que al parecer son estos últimos quienes más participan en el proceso de socialización de la herramienta.

Se destaca como aspecto positivo el aumento de líneas de transparencia en las entidades que han elaborado los Mapas de Riesgos, no obstante, aún hay desafíos relacionados con la complementariedad y coherencia con otras estrategias de prevención de la corrupción emprendidas por las instituciones (p.e. la rendición de cuentas, mecanismos para la participación ciudadana, riesgos en la contratación pública en la Agencia de contratación - Colombia compra eficiente), ya que esta herramienta, el Mapa de Riesgos, es asumida como una medida aislada y es necesario adoptarla de manera integral, y no duplicar esfuerzos yendo en línea con el enfoque integral necesario en la lucha contra la corrupción, pues este fenómeno tiene muchas caras y dimensiones.

4. BIBLIOGRAFÍA:

Alcaide Zugaza, L. (2015): *Tesis doctoral: ¿Es la corrupción un obstáculo al desarrollo y el crecimiento económico? Un análisis micro, macro y empírico – casos de estudio Haití y Marruecos*. Madrid: Universidad CEU San Pablo.

OCDE (2017): *Estudio sobre la integridad de la OCDE en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. Paris: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es>

Función Pública (2015): *Guía para la gestión del riesgo de corrupción*. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/GUIA+PARA+LA+GESTION+DE+RIESGO+DE+CORRUPCION+%282%29.pdf/e301def2-8218-4205-a320-99c3ef9989f6>.

Presidencia de la República (2017): *Plan Anticorrupción, Atención y Participación Ciudadana 2017 Versión 1*. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/DocumentosConsulta/consulta-Plan-Anticorrupcion-Atencion-Participacion-Ciudadana-DAPRE-2017.pdf>

Secretaría de Transparencia (ST) (2012): *Estrategia para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Recuperado de: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/Estrategias%20para%20la%20construcci%C3%B3n%20del%20Plan%20Anticorrupci%C3%B3n%20y%20de%20Atenci%C3%B3n%20al%20Ciudadano.pdf>

(2015): *Estrategia para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (Versión 2)*. Recuperado de: <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/estrategias-construccion-plan-anticorrupcion-atencion-ciudadano.pdf>

SITIOS WEB:

Colombia Compra Eficiente: es una entidad descentralizada del gobierno orientada al impulso y desarrollo de política y herramienta para la contratación pública. Cuenta con un apartado específico de Transparencia y sobre Anticorrupción que contiene recursos sobre Mapa de Riesgos, el Plan anticorrupción y atención al ciudadano, entre otros: <https://www.colombiacompra.gov.co/transparencia/contratacion/anticorrupcion>

Función Pública, aquí es posible encontrar los Mapas de Riesgos de Corrupción elaborados por esta institución hasta la fecha: <http://www.funcionpublica.gov.co/mapa-de-riesgo>
Esta entidad cuenta en su sitio web con una Biblioteca Virtual en la que hay más recursos relacionados con la temática: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/participacion-transparencia-y-servicio-al-ciudadano/estrategias-para-la-construccion-del-plan-anticorrupcion-y-de-atencion-al-ciudadano>
Observatorio de Transparencia y Anticorrupción: www.anticorrupcion.gov.co/
Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia: contiene la información que se ha ido generando durante la implementación del proyecto. Hay una sección sobre “Documentos” en la que es posible acceder a los productos generados por cada una de las líneas estratégicas del proyecto: <http://actuecolombia.net/>
Secretaría de Transparencia: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/Paginas/default.aspx>

(*) La presentación del contenido de este artículo ha recibido financiación a través de la convocatoria pública de la Generalitat Valenciana (DOGV 8064, de 16-6-2017) relativa al Sistema de alertas rápidas en la lucha contra la corrupción.