

Consello de Contas  
de Galicia



# **METODOLOGÍA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS**



## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>II. OBJETIVOS.....</b>	<b>4</b>
<b>III. ENFOQUE Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS .....</b>	<b>6</b>
1. DEFINICIÓN DEL CONTEXTO.....	7
2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS.....	9
3. EVALUACIÓN DE RIESGOS.....	14
4. TRATAMIENTO DEL RIESGO.....	17
<b>ANEXO I. INSTRUMENTOS DE APOYO .....</b>	<b>19</b>
TABLA 1. ESQUEMA DE LAS ACTUACIONES A REALIZAR EN CADA FASE DEL PROCESO .....	19
TABLA 2. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS.....	20
TABLA 3. PROCESOS MÁS VULNERABLES COMUNES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	21
TABLA 4. FACTORES E INDICADORES DE RIESGO .....	23
TABLA 5. HERRAMIENTA PARA LA VALORACIÓN DE RIESGOS.....	24
<b>ANEXO II. GLOSARIO DE TÉRMINOS.....</b>	<b>25</b>



## I. INTRODUCCIÓN

El documento *Estrategia en materia de prevención de la corrupción* aprobado por la Sección de Prevención del Consello de Contas establece como objetivo que todas las entidades públicas desarrollen una estrategia que permita la implantación de modelos de organización y gestión que contemplen:

- El establecimiento de una política de integridad institucional.
- La identificación, evaluación y análisis de riesgos de corrupción.
- La adopción de medidas de supervisión y control.

La plasmación por escrito de la estrategia integrada por los tres elementos anteriores (medidas generales organizativas y de funcionamiento de una política de integridad, la evaluación de riesgos, y las medidas específicas para evitarlos) determina la estructura y el contenido del plan de prevención de la corrupción.

Bajo la denominación “metodología para la administración de riesgos” se aborda en este documento técnico la descripción del proceso de identificación, evaluación y análisis de riesgos, en especial los de corrupción, que constituye el segundo elemento de esa estrategia.

El modelo de evaluación de riesgos que se propone contempla un enfoque global y amplio que abarque la totalidad de los riesgos de gestión, en los que se enmarcan, además de los relacionados con la corrupción e integridad, los de cumplimiento normativo en general, de buena administración y de adecuada presentación de la información financiera.

Con carácter general, entendemos por administración de riesgos el proceso sistemático que deben realizar las instituciones para evaluar los riesgos a los que están expuestas en el desarrollo de sus actividades, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos y con la finalidad de definir las estrategias que permitan controlarlos.

Se trata en primer lugar de identificar las áreas de actividad de la entidad y los riesgos que afectan a estas actividades, para, a partir de la evaluación de aquéllos, elaborar mapas de riesgos que recojan los aspectos a los que se debe prestar especial atención, así como las medidas correctoras a implantar.

En las entidades públicas –en las que ya existe un marco normativo que regula las infracciones y las sanciones de tipo administrativo o penal para los casos de incumplimiento- el valor añadido que supone la implantación de modelos de gestión de riesgos está en su operatividad para adaptar el enfoque

general de las disposiciones legales tanto a los diferentes tipos de entidades como a los contextos cambiantes en los que estas operan.

Los potenciales beneficios de una adecuada gestión de riesgos serán los siguientes:

- Proporciona una visión objetiva y realista para determinar las áreas especialmente sensibles de incurrir en riesgos de gestión, incluidos los de corrupción.
- Permite prestar especial atención a aquellas actividades con más riesgo.
- Posibilita detectar dónde se están produciendo controles innecesarios y reorientarlos hacia donde sean más necesarios.
- Ayuda a visualizar el riesgo que se asume en las actuaciones que implican relaciones con terceros.
- Identifica oportunidades de actuaciones más eficientes, no solo en el ámbito del control sino también en la actividad diaria de la entidad.
- Favorece la sensibilización en materia de prevención de la corrupción, la toma de decisiones éticas en el ámbito público y, a consecuencia de todo esto, una mayor confianza de la ciudadanía en las instituciones.

## II. OBJETIVOS

Son los gestores los que, en base al conocimiento de la organización y la información de que disponen de las distintas fuentes a su alcance, deben apreciar los distintos factores de riesgo y la identificación y valoración de los mismos.

La evaluación de riesgos compete por lo tanto a las propias organizaciones públicas. Este documento pretende servir de guía a los gestores respecto de los elementos clave para esa administración de riesgos, así como orientarlos respecto del contenido que se espera que contengan los programas de prevención de la corrupción respecto de este componente del control interno. Constituye, por lo tanto, una herramienta para que los centros gestores realicen una descripción y valoración de los principales riesgos de gestión, incluidos los de corrupción.

Las vulnerabilidades y las áreas a las que puede afectar la evaluación de riesgos variarán sustancialmente en función del tipo de entidad, de ahí que lo que se persigue sea únicamente ofrecer ciertas pautas que orienten a cada entidad en la búsqueda del modelo y la metodología más adecuados a sus peculiaridades, priorizando el contenido sobre la forma de presentarlo.

Se trata, en definitiva, de ayudar a formular las preguntas adecuadas y obtener las mejores respuestas posibles, así como de sensibilizar a las entidades que integran el sector público autonómico sobre la importancia de identificar y gestionar adecuadamente los riesgos de integridad y corrupción a los que se enfrentan.

### III. ENFOQUE Y METODOLOGÍA

La evaluación de riesgos se contempla con un enfoque amplio que abarca la totalidad de los riesgos de gestión, en los que se tratan de incluir los riesgos de corrupción e infracciones a la integridad, y constituye un instrumento para la gestión del riesgo como ayuda a la planificación, al proceso de toma de decisiones y la ejecución de sus actividades.

Tal y como se indica en el documento *Estrategia en materia de prevención de la corrupción*, la metodología sigue el marco general y las orientaciones sobre la gestión de riesgos del modelo COSO, diseñado para mejorar la gestión pública y reducir el alcance del fraude en las organizaciones.

También se toma como referencia la norma ISO 31000:2009, que establece los principios básicos de carácter genérico sobre la gestión de riesgos, aprobada con el objetivo de ayudar a las organizaciones de todo tipo a administrar los riesgos de gestión con efectividad.

Este marco de referencia define la gestión de riesgos como la posibilidad de que ocurra un evento que afecte negativamente a los objetivos de la entidad (COSO 2004), y resulta aplicable a la evaluación de todo tipo de riesgos en función de los objetivos establecidos.

Cuando se habla de objetivos de la entidad nos estamos refiriendo no solo a objetivos operativos (eficacia y eficiencia), sino también de cumplimiento normativo, de buena gestión financiera, de adecuada información, y también a los objetivos de integridad (comportamientos conforme a los principios y valores de una buena administración) y de prevención de la corrupción (posibilidad de que, por acción u omisión, se abuse del poder para obtener un beneficio privado, directo o indirecto).

Se busca así una cultura de cumplimiento, en la que la prevención de riesgos constituye un proceso relevante para la mejora de la gestión pública de cara a su eficacia, eficiencia y calidad de los servicios, y la evaluación de riesgos de corrupción constituye además un objetivo primordial de cara a la salvaguarda de los recursos públicos y a la recuperación de la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

La metodología contenida en este documento intentará acercar herramientas que permitan a las

entidades que integran el sector público autonómico:

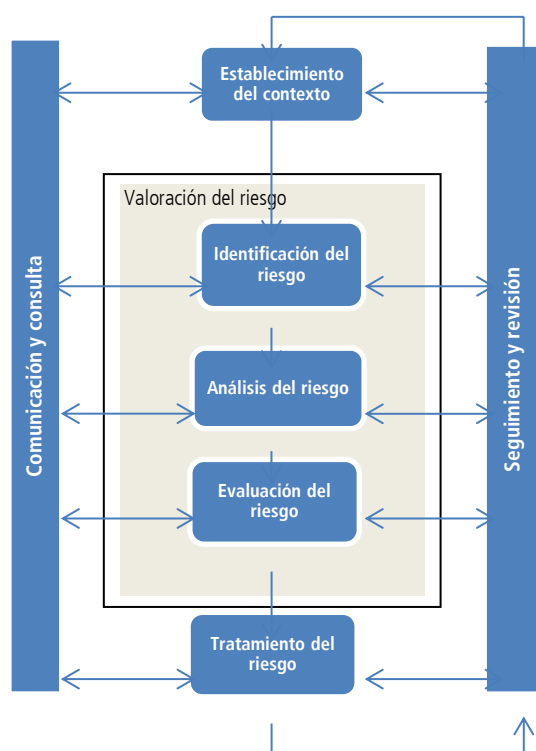
- Impulsar el diseño de objetivos institucionales con la suficiente claridad, que sirvan de guía para la evaluación de riesgos.
- Identificar las áreas de actividad especialmente vulnerables.
- Identificar los eventos que constituyen los riesgos, considerando la posibilidad de fraude y corrupción, y evaluar su probabilidad y su impacto.
- Determinar cómo deben tratarse esos riesgos, elaborando una matriz de riesgos que permita identificar los aspectos a los que se debe prestar especial atención y las respuestas o medidas correctoras a implantar.

#### **IV. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS**

Siguiendo la norma ISO 31000:2009 *Gestión de riesgos. Principios y directrices*, los procesos de evaluación de riesgos se desarrollarán de acuerdo con el establecido en el siguiente esquema:



Cuadro 1. Proceso de gestión del riesgo



Fuente: ISO 31000:2009. Gestión de riesgos. Principios y directrices

En los siguientes apartados se desarrollan las fases de identificación, análisis, evaluación y tratamiento de los riesgos. En cada una de estas etapas deberán establecerse mecanismos de comunicación y coordinación que fomenten la implicación de todos los afectados.

## 1. DEFINICIÓN DEL CONTEXTO

### 1.1. Establecimiento del contexto

Para aplicar con éxito cualquier metodología de evaluación de riesgos es importante dotar a las organizaciones de ciertas condiciones previas de carácter normativo e institucional y, asimismo,

## Metodología para la Administración de riesgos

asegurarse de que el proceso contará con el compromiso de la dirección y con los medios suficientes para llevarlo a cabo.

El entorno en el que cada una de las entidades que integran el sector público autonómico desempeña sus funciones es diferente, y consecuentemente los riesgos a los que están expuestas no pueden generalizarse, sin perjuicio de la consideración de algunos de ellos como comunes o más habituales en las distintas áreas de gestión.

Cada entidad deberá definir de manera individual su propio contexto y sus propios riesgos, con la finalidad de que las estrategias que desarrolle para gestionarlos sean adecuadas y efectivas. En este sentido, el conocimiento particularizado de la propia organización, de su estructura interna, y de las interacciones que realiza con el exterior contribuirá a determinar cuáles son, en cada caso, las principales debilidades y fortalezas.

En el ámbito interno, será necesario tener en cuenta el funcionamiento general de la entidad y los objetivos y metas que persigue, considerando:

- La planificación estratégica
- La cultura de la organización en relación con la integridad y los valores éticos
- La estructura orgánica de la entidad y la manera de asignar responsabilidades
- Los sistemas de información y los procesos de toma de decisiones
- Las normas, directrices y modelos adoptados por la entidad

En general, será relevante considerar cualquier factor que asegure que el enfoque atribuido a la gestión de riesgos es apropiado a las circunstancias, a la organización y a los riesgos que afectan al logro de los objetivos de cada entidad.

En lo relativo a la corrupción, el principal riesgo procedente del ámbito externo será la existencia de personas u organizaciones que puedan tener interés en ofrecer beneficios ilegítimos a los servidores públicos a cambio de una acción u omisión.

Los riesgos más comunes derivarán de las debilidades de la entidad en las funciones de supervisión, control y auditoría interna; de la gestión inadecuada de sus contratos y de sus relaciones con los proveedores; y por último, de factores de carácter individual que puedan predisponer a los empleados públicos a cometer acciones inapropiadas, como la insatisfacción en el trabajo o las presiones políticas.

## 1.2. Objetivos y criterios de riesgos

Una vez definidos estos contextos, y con carácter previo a la fase de identificación de los riesgos concretos que le afectan, cada entidad establecerá sus objetivos en materia de integridad y prevención de la corrupción tratando de que sean coherentes con los objetivos de carácter general de la institución: qué se va a hacer o qué se pretende conseguir en este ámbito; cuáles son los recursos disponibles; quién será el responsable de conseguir los objetivos fijados; cómo se evaluarán e informarán los resultados; y quién va a imponer las sanciones que procedan, en su caso.

El establecimiento de estos objetivos permitirá determinar el riesgo aceptado (riesgo que una entidad está preparada para soportar antes de que se juzgue necesario actuar) y la tolerancia al riesgo, entendida como la desviación aceptable por parte de la entidad en la consecución de sus objetivos.

Una cuestión esencial de esta etapa es la definición de los criterios de riesgo, esto es, los criterios que se aplican para evaluar la importancia de los riesgos, en función de las causas y consecuencias para las instituciones.

## 2. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS

El principal objetivo de esta fase será identificar las actividades y procesos más vulnerables y los riesgos específicos a los que están expuestos.

El resultado final, cuyo éxito requerirá de la implicación y participación activa de todo el personal, consistirá en la elaboración de una lista o inventario de procesos vulnerables que permita diferenciar entre los que están bajo control y aquellos que no lo están y que, por lo tanto, deberán ser gestionados.

La identificación de estos procesos vulnerables se realiza tanto a través de la determinación de los posibles riesgos inherentes al propio proceso como a través de otros factores de vulnerabilidad de la propia organización. A continuación se exponen los posibles pasos a seguir:

### Paso 1. Identificación de las actividades y procesos de la organización

El análisis de riesgos debe partir de la identificación de las actividades o procesos propios de cada organización, diferenciando entre los procesos centrales y los procesos de apoyo.

En el anexo I de este documento se recoge una sistemática para la descripción de procesos (tabla 2), y una relación de los procesos más vulnerables comunes en el sector público elaborada por la Oficina Antifraude de Cataluña (tabla 3).

Por otra parte, en las entidades públicas existen determinadas áreas de gestión especialmente sensibles (contratación, subvenciones, gastos de personal, gestión de tesorería, de ingresos, etc.) sobre las que este Consello de Contas realizó una identificación de los riesgos más comunes en el documento *Catálogo de riesgos por áreas de actividad*.

### **Paso 2. Consideración de los factores de riesgo que afectan a cada proceso o actividad**

Pueden definirse como factores de riesgo las situaciones o circunstancias que incrementen la probabilidad de que se produzcan incumplimientos, falta de fiabilidad de la información, falta de eficacia en las actuaciones o prácticas corruptas propiamente dichas.

La presencia de estos factores debe ser apreciada por los propios gestores en base al conocimiento de la organización o de diferentes fuentes de información, como:

- Informes internos o externos, informes de auditoría, resoluciones judiciales o denuncias.
- Información procedente de la experiencia de los empleados de la entidad, a través de entrevistas o cuestionarios.
- Información sobre experiencias en entidades similares obtenida a través de informes públicos o páginas web.

Un factor de riesgo -al igual que el riesgo mismo- puede afectar a varios objetivos de la organización y también a varias áreas de actividad o de gestión.

En las Administraciones públicas suelen identificarse distintos factores de riesgo de gestión, que básicamente obedecen a la tipología que se enumera a continuación:

- *Factores de riesgo externos:*
  - Debilidades en el marco normativo necesario para fortalecer la integridad y la lucha contra la corrupción (leyes en materia de conflictos de intereses, protección adecuada de los denunciantes, o establecimiento de sanciones para el caso de incumplimiento)
  - Cambios reguladores importantes
  - Cambios en los altos cargos de la organización
- *Factores de riesgo internos o institucionales:*

- Ausencia de una política adecuada que promueva la transparencia y el comportamiento ético
- Inadecuación o debilidad de los mecanismos internos de supervisión
- Ausencia de sistemas de alerta para el caso de que se produzcan irregularidades
- Actividades con alto grado de discrecionalidad
- Procesos poco informatizados
- Información poco transparente
- Gestión documental deficiente
- *Factores de riesgo individuales:*
  - Relaciones inadecuadas con los clientes
  - Falta de experiencia o de formación
  - Posibles presiones en el ambiente de trabajo
  - Insatisfacción de los trabajadores
  - Inadecuada supervisión del trabajo
- *Factores de riesgo procedimentales:*
  - Falta de manuales de procedimientos
  - Falta de transparencia en la toma de decisiones
  - Falta de claridad en la distribución de competencias
  - Ausencia de controles verticales y horizontales de los procedimientos

Como información complementaria, en el anexo I de este documento se recoge una tabla (tabla 4) con otros factores o indicadores de riesgos recogidos de distintas fuentes.

### **Paso 3. Identificación de los riesgos**

El objetivo de este paso consiste en generar una lista de riesgos basada en eventos que podrían obstaculizar o retrasar el logro de los objetivos a que está sujeta toda entidad pública.

El riesgo debe estar descrito de manera clara y precisa y su redacción no debe dar lugar a ambigüedades o confusiones con la causa o factores generadores del mismo.

Como ya se señaló, el objetivo final de esta fase será identificar los riesgos de una manera estructurada que facilite la posterior elaboración de un mapa de riesgos por parte de cada entidad.

## Metodología para la Administración de riesgos

Un estudio completo de cada riesgo identificado debería tomar en consideración los distintos elementos integrantes de su descripción que se exponen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2. Descripción del riesgo**

Concepto	Descripción
Nombre del riesgo	Identificación del riesgo
Alcance del riesgo	Descripción cualitativa de los sucesos, su tamaño, tipo y número
Naturaleza del riesgo	Estratégico, operacional.....
Interesados	Interesados y sus expectativas
Cuantificación del riesgo	Importancia y probabilidad
Tolerancia al riesgo	Potencial de pérdida e impacto financiero del riesgo Probabilidad y tamaño de las pérdidas potenciales Objetivo del control del riesgo y nivel deseado de cobertura
Tratamiento del riesgo y mecanismos de control	Medios por los que se gestiona el riesgo actualmente Niveles de confianza en el control existente Identificación de protocolos de supervisión y revisión
Acción potencial de mejora	Recomendaciones para reducir riesgos
Política y estrategia a desarrollar	Identificación del responsable

Fuente: Estándares de gerencia de riesgos FERMA

### a) Riesgos en general. Tipología

El proceso de identificación incluye la clasificación de los riesgos considerando, entre otras, las siguientes categorías:

- Estratégicos. Se asocian a los asuntos relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- Financieros. Se relacionan con los recursos económicos de la institución, principalmente de la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos.
- Operativos. Aquellos relacionados con fallos en los procesos, en los sistemas o en la estructura de la institución.
- Legales. Afectan a la capacidad de la institución para dar cumplimiento a la legislación y a los deberes contractuales.
- Tecnológicos. Riesgos relacionados con la disfunción o la obsolescencia de la equipación tecnológica.

- A la integridad. Son aquellas situaciones o eventos que, en el caso de materializarse, impactarían en mayor o menor medida en el entorno de los valores y principios éticos de la institución.
- Reputacionales. Riesgos relacionados con la reputación de la entidad y la percepción que tiene la ciudadanía de su eficacia.

#### *b) Consideración de los riesgos de corrupción*

De acuerdo con el modelo propuesto, la evaluación de riesgos se formula con un enfoque global de control de riesgos de gestión, en los que se incluyen los riesgos de corrupción. Hay que destacar, no obstante, que se pretende que este análisis atienda especialmente al comportamiento ético y a la salvaguarda de activos en las operaciones realizadas como objetivo más específico, propio de la política de prevención de riesgos de corrupción, dando así respuesta al diseño e implantación de políticas de integridad y a los planes de prevención de riesgos de corrupción a que alude la Ley del Consello de Contas.

Dentro de las Administraciones públicas se vienen identificando como riesgos más vinculados a distintas formas de corrupción:

- Riesgo de conflicto de intereses: situación en la que una persona debe optar entre las responsabilidades de su puesto y sus propios intereses privados.
- Riesgo de favoritismo: trato de favor que se da a una persona en perjuicio de otras que también lo merecían en la misma o mayor medida.
- Riesgo de nepotismo: preferencia que se otorga a parientes para concesiones o empleos públicos.
- Riesgo de soborno: oferta, promesa, aceptación o exigencia de un incentivo para realizar una acción ilícita o contraria a la ética.
- Riesgo de malversación: utilización deshonesto e ilícita de fondos y bienes públicos para fines de enriquecimiento personal.
- Riesgo de fraude: engaño deliberado para obtener una ventaja indebida o ilícita.
- Riesgo de extorsión: utilización del poder o de información para exigir injustificadamente a otros colaboración o dinero mediante amenazas coercitivas.

- Riesgo de colusión: acuerdo secreto entre partes que confabulan para engañar y defraudar y así obtener una ventaja económica ilícita.

### *c) Consideración de los riesgos penales en las entidades instrumentales del sector público*

Para las entidades instrumentales con forma de sociedad mercantil pública autónoma o fundación del sector público autónomo, disponer de un sistema de gestión de cumplimiento de riesgos penales constituye un instrumento relevante que puede servir de eximente o atenuante de responsabilidades de la entidad en este ámbito, en los términos establecidos por el Código penal.

Con este fin, su modelo de organización y gestión de cumplimiento (programa de cumplimiento) debe dar respuesta necesariamente a las políticas de integridad y administración de riesgos que se espera de todas las entidades del sector público (riesgos de gestión, incluidos los riesgos de integridad o de corrupción) y, además, incluir los elementos propios de un plan de prevención de delitos (riesgos penales).

Considerando que los elementos básicos de esos programas de cumplimiento y de los planes de prevención de riesgos de corrupción que prevé el artículo 5 bis de la Ley del Consello de Contas son coincidentes, no debe existir ningún inconveniente para integrar dentro del plan de prevención de riesgos de corrupción el propio plan de prevención de delitos, siempre con el necesario énfasis en la evaluación de riesgos de ilícitos penales que afectan al entorno de las actuaciones de esas organizaciones.

Para estos efectos, la idónea evaluación de riesgos en el ámbito penal debe partir de los riesgos por los que puede ser declarada la responsabilidad penal de las personas jurídicas (Código penal). Este mapa de posibles riesgos penales deberá completarse y adaptarse a cada caso, teniendo en consideración las particularidades de cada entidad, especialmente en lo que se refiere a su objeto y sector en el que desarrolla su actividad.

## **3. EVALUACIÓN DE RIESGOS**

### **3.1. Evaluación del riesgo inicial**

La finalidad de la evaluación es determinar la extensión con la que un evento puede afectar a los objetivos de una organización. Se realiza desde una doble perspectiva: probabilidad de ocurrencia e impacto sobre los objetivos.



Se trata, por lo tanto, de determinar la graduación del riesgo en función de la probabilidad de que el riesgo ocurra y de su impacto en el caso de ocurrir.

En general, la evaluación de riesgos se caracteriza por una primera etapa que tiene como objetivo medir el riesgo inherente -riesgo inicial antes de controles- y una segunda etapa de contraste de esos riesgos con los controles establecidos, para determinar el riesgo actual sobre el cual decidir las medidas de tratamiento.

El resultado final de esta fase será la evaluación de cada riesgo individualmente desde esa doble perspectiva -probabilidad e impacto- teniendo en cuenta la naturaleza del riesgo y la magnitud de las consecuencias en caso de que llegue a producirse. Los riesgos más importantes serán aquellos en los que concurran una alta probabilidad de ocurrencia y un alto impacto.

### ➤ **Probabilidad**

La graduación de la probabilidad puede valorarse con base en la frecuencia (por ejemplo, el número de veces que se produjo el riesgo en los últimos años) y también basarse en la existencia o ausencia de medidas para mitigar la posibilidad de riesgo.

En el siguiente cuadro se presenta una posible valoración de la probabilidad del riesgo teniendo en cuenta la mayor o menor intensidad de la presencia de esas variables (frecuencia y medidas).

**Cuadro 3. Probabilidad de ocurrencia del riesgo**

VALOR	PROBABILIDAD	FACTORES DE GRADUACIÓN
9	<b>Alta</b>	La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año)
8		La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año)
7		La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual
6	<b>Media</b>	La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año)
5		La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año)
4		La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual
3	<b>Baja</b>	La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año)
2		La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año)
1		La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual

(En el documento número 5 se recogen algunas de las medidas que se pueden considerar a efectos de reducir la probabilidad de ocurrencia)

Fuente: Elaboración propia

➤ **Impacto**

El impacto sobre los objetivos se valorará teniendo en cuenta las consecuencias para la entidad en caso de que el riesgo se materialice.

En el siguiente cuadro se presenta una posible valoración de la gravedad del riesgo teniendo en cuenta la mayor o menor intensidad de los daños reputacionales de los incumplimientos (sean en la consecución de los objetivos de la entidad o de normas tanto penales como administrativas) o de los daños al patrimonio público.

**Cuadro 4. Impacto**

VALOR	GRAVEDAD	FACTORES DE GRADUACIÓN
9	<b>Alta</b>	Uso indebido de cargos o fondos públicos existiendo además un beneficio particular. Indicio de infracciones penales o administrativas graves que ocasionen daños reputacionales a la institución
8		Incumplimiento de objetivos estratégicos que afecten a la imagen institucional o a la prestación de los servicios
7		Uso irregular de cargos, fondos o medios públicos con daños significativos al patrimonio
6	<b>Media</b>	Indicio de infracciones penales o administrativas menos graves con impacto moderado en la imagen de la institución
5		Otros incumplimientos de normas administrativas
4		Uso irregular en la utilización de medios públicos sin daños significativos al patrimonio
3	<b>Baja</b>	Indicio de infracciones penales o administrativas leves que ocasionen pequeños daños en la imagen institucional reversibles a corto plazo
2		Incumplimiento de objetivos operativos
1		Irregularidades administrativas que no supongan incumplimientos normativos ni afectación al patrimonio

Fuente: Elaboración propia

### 3.2. Matriz de riesgos

La matriz de riesgos muestra una escala de la gravedad de los riesgos teniendo en cuenta la probabilidad de ocurrencia y la gravedad de las posibles consecuencias. El resultado final del proceso será la priorización de los riesgos asignando a cada uno de ellos una categoría de probabilidad e impacto.

La matriz debe incluir también las medidas a adoptar en cada caso, que serán objeto de análisis en el apartado siguiente.

**Cuadro 5. Matriz de riesgos**

Probabilidad / Gravedad	Baja	Media	Alta
Alta	Moderado	Elevado	Elevado
Media	Bajo	Moderado	Elevado
Baja	Bajo	Bajo	Moderado

Fuente: Elaboración propia

Para la graduación de cada riesgo conforme a esta matriz se elaboró una herramienta informática que relaciona las variables consideradas.

## 4. TRATAMIENTO DEL RIESGO

### 4.1. Concepto

La categorización del riesgo determinará el establecimiento de prioridades sobre las que deben concentrarse los esfuerzos de control y la selección de actuaciones a realizar (medidas de tratamiento).

Se trata de analizar si el riesgo es aceptable en relación con el coste-beneficio al que está asociado y, por lo tanto, no hay que adoptar ninguna medida; o si puede delegarse; o las medidas que hay que adoptar para reducir/controlar las probabilidades y consecuencias de que ocurra.

Una vez evaluados los riesgos, la entidad debe determinar las medidas que va a adoptar para evitarlos o, en su caso, minimizarlos. Las posibles acciones podrían ser las siguientes:

- Prevenir el riesgo. Cuando un riesgo fue identificado y representa una amenaza para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la entidad, deberán adoptarse medidas dirigidas a disminuir la probabilidad de ocurrencia (acciones de prevención) y su impacto (acciones de contingencia), tales como actuaciones específicas de control interno o mejora de los procedimientos dentro de los órganos gestores o el reforzamiento de las actuaciones de los órganos de control (como las Intervenciones)

## Metodología para la Administración de riesgos

- Aceptar el riesgo. En el caso de riesgos de bajo impacto y baja probabilidad de ocurrencia, puede optarse por no adoptar ninguna medida cuando se llegue a la conclusión de que no se está en condiciones de mitigarlo razonablemente. La tolerancia al riesgo puede complementarse con la planificación de la contingencia para manejar los impactos que se presentarían de manifestarse el riesgo.
- Transferir el riesgo. Supone trasladar o compartir el riesgo con un tercero, por ejemplo a través de la contratación de seguros. Esta opción será útil para determinados tipos de riesgos, como los financieros o los derivados de la subcontratación de actividades, pero no será aplicable a otros riesgos, como por ejemplo los de carácter reputacional.
- Evitar el riesgo. Supone abandonar las actividades o eliminar los factores generadores de riesgos. Sin embargo, este tipo de estrategia es más limitada en el sector público que en el sector privado. Hay que tener en cuenta que determinadas actividades son llevadas a cabo desde la esfera pública a pesar de que los riesgos asociados son elevados pero no existe otra manera de conseguir el resultado que redunde en el beneficio público.

### 4.2. Selección de opciones y mapa de riesgos

La selección de la opción más adecuada para el tratamiento del riesgo deberá tener en cuenta no solo las ventajas que proporciona sino también los costes que supone, tomando en consideración los requisitos legales, reglamentarios o de otro tipo. A su vez, el fallo o ineficacia de las medidas de tratamiento del riesgo puede constituir un nuevo riesgo, por lo que habrá que asegurarse, a través del oportuno seguimiento, de que las opciones elegidas son eficaces.

El formato del modelo de mapa de riesgos puede ser el siguiente:

**Cuadro 6. Mapa de riesgos**

Identificación del Servicio/Unidad administrativa					
Actividades	Riesgos	PO	GC	GR	Medidas de prevención

PO. Probabilidad de la ocurrencia: 1,2,3 = Baja; 4,5,6 = Media; 7,8,9 = Alta  
GC. Gravedad de la consecuencia: 1,2,3 = Baja; 4,5,6 = Media; 7,8,9 = Alta  
GR. Graduación del riesgo: 1 = Bajo; 2 = Moderado; 3 = Elevado

Fuente: Elaboración propia

## ANEXO I. INSTRUMENTOS DE APOYO

**TABLA 1. ESQUEMA DE LAS ACTUACIONES A REALIZAR EN CADA FASE DEL PROCESO**

ACTUACIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS	
HITOS	
FASE PREPARATORIA	1. Acuerdo de la dirección para la realización de la evaluación de riesgos (con divulgación)
	2. Designación del responsable de la evaluación
	3. Definición del ámbito de la evaluación
	4. Definición del método de evaluación <i>Gestionar una revisión de riesgo: Este es un procedimiento que va de arriba hacia abajo. Se establece un equipo para considerar todas las operaciones y actividades de una organización en relación con sus objetivos, e identificar los riesgos asociados. El equipo conduce una serie de entrevistas con miembros clave de todos los niveles de la organización para diseñar un mapa de riesgo para toda la gama de actividades, en las que se identifican los campos de las políticas, actividades y funciones que pueden ser especialmente vulnerables a riesgo, (incluyendo el riesgo de fraude y corrupción).</i> <i>Autoevaluación de riesgo: Este es un enfoque que va de abajo hacia arriba. Cada nivel y parte de la organización está invitada a revisar sus actividades y alimentar un diagnóstico de riesgos hacia arriba de la entidad. Esto puede hacerse a través de un enfoque de documentación (con un marco de diagnóstico establecido con cuestionarios) o a través de talleres.</i> <i>Estos dos enfoques no se excluyen mutuamente, y una combinación de enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba es recomendable para el proceso de valoración de riesgo y para facilitar la identificación de riesgos, tanto de toda la entidad como de cada actividad.</i>
	5. Selección de participantes de los grupos de trabajo
FASE DE EVALUACIÓN	
FASES	HITOS
DEFINICIÓN DEL ENTORNO	1. Definir el contexto de la organización: objetivos y parámetros internos y externos a tener en cuenta en la gestión del riesgo
	2. Establecer los criterios de riesgo teniendo en cuenta los derivados de las normas legales (criterios de cumplimiento normativo y prevención de la corrupción)
IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS	3. Determinar los procesos claves de la organización y los procesos de apoyo (Ver tabla 2 y tabla 3 en la que se facilita un listado de los procesos más vulnerables en las organizaciones públicas)
	4. Valorar la presencia de factores de riesgo que determinan la vulnerabilidad en los procesos de la organización. Valoración de los sistemas de control interno (Cuestionario de control interno)
	5. Considerar los acontecimientos adversos (RIESGOS) que podrían presentarse en los procesos
ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE RIESGOS	6. En los procesos vulnerables comunes, contrastar con la relación de los riesgos facilitada por el Consello de Contas. En la tabla 4 se muestra una relación de los factores de riesgo a considerar en algunos procesos
	7. Determinar el nivel de riesgo inicial para cada uno de los eventos identificados y considerar las medidas ya existentes para mitigarlos
TRATAMIENTO DE LOS RIESGOS	8. Escalonar los riesgos en función de su impacto y probabilidad de ocurrencia y clasificar la graduación del riesgo como nivel bajo, moderado o elevado. Matriz de riesgos
	9. Determinar las medidas a poner en práctica para que el riesgo no ocurra o sea minimizado en el caso de ser imposible evitarlo. Las medidas preventivas del riesgo son de naturaleza diversa: • Evitar el riesgo, eliminando su causa • Prevenir el riesgo, procurando minimizar su probabilidad de ocurrencia o de su impacto negativo • Aceptar el riesgo y sus efectos • Transferir el riesgo a terceros
	10. Establecer las medidas de prevención por riesgo

## TABLA 2. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS

### PROCESOS CENTRALES

Podemos identificar los *procesos centrales* con aquellos relacionados con los deberes derivados del mandato legal de la organización o de los objetivos contemplados en la planificación aprobada. No puede hacerse una clasificación de estos procesos al ser altamente específicos para cada tipo de organización. Como ejemplo en el Consello de Contas se consideran procesos centrales: la fiscalización, la prevención de riesgos de corrupción y el asesoramiento.

### PROCESOS DE APOYO

Podemos definir los *procesos secundarios* como los procesos que directa o indirectamente facilitan los procesos centrales o primarios. Son ejemplos típicos de estos la gestión de recursos humanos, la gestión financiera, la gestión de la información o la gestión de las instalaciones.

Estos procesos pueden dividirse, a su vez, en procesos subsidiarios:

- Gestión de personal (recursos humanos): a) reclutamiento y selección, b) capacitación, c) remuneración, d) clima organizacional (condiciones de trabajo, salud y seguridad).
- Gestión financiera: a) presupuestación, b) contabilidad, c) gestión de fondos.
- Gestión de la información: a) desarrollo de sistemas de información, b) mantenimiento de los sistemas de información, c) acceso/continuidad de los sistemas de información, d) colección de datos, entrada, almacenamiento y distribución.
- Gestión de las instalaciones: a) administración del complejo de instalaciones, b) abastecimiento de bienes y servicios, equipación e instalaciones de tecnologías de información, c) transporte.

### PROCESOS DE GOBERNANZA

También podemos hablar de *procesos de gobernanza* para referirnos a aquellos que están íntimamente relacionados con los procesos de gestión y control. Existen muchas definiciones posibles para la gestión interna y el control.

La gestión interna puede definirse como el proceso de dirigir una organización para alcanzar los objetivos de la política establecidos. A un nivel organizacional, esto implica:

- 1) el diseño de la estructura organizacional;
- 2) el diseño e implementación del ciclo de planificación en los niveles estratégico, táctico y operativo;
- 3) comunicación con agentes externos.

Fuente: Manual para la conducción de autoevaluaciones de la integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

## TABLA 3. PROCESOS MÁS VULNERABLES COMUNES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### **Administración de recursos públicos**

- Contratación de obras y servicios por importe significativo
- Proyectos de concesión de obra pública por importe significativo
- Encargos de informes o dictámenes a profesionales, despachos, bufetes y consultoría externas
- Otorgamiento de subvenciones, ayudas, avales y créditos a empresas y organizaciones
- Otorgamiento de ayudas, bolsas, subsidios u otros beneficios a individuos
- Actuaciones de asignación discrecional de recursos a organizaciones
- Gestión de tesorería y cuentas corrientes
- Gestión de caja con manejo de efectivo
- Ventas y cobros en metálico
- Ingresos con recaudación de impuestos, tasas y precios públicos
- Convenios con organizaciones privadas
- Enajenaciones o permutas de patrimonio

### **Funciones de regulación, inspección y sanción**

- Elaboración de normativas reguladoras de sectores de actividad
- Emisión de licencias y autorizaciones
- Determinación del importe a abonar por impuestos, tasas y precios públicos
- Imposición o reconsideración de multas y sanciones; condonaciones o aplazamiento de deudas
- Ejercicio de funciones de autoridad, en general
- Inspección sobre el cumplimiento de normas
- Ejercicio de funciones de fe pública, auditoría y control financiero, en general

### **Autorizaciones urbanísticas, de actividades y otras**

- Decisiones urbanísticas en general y, en especial, recalificaciones de suelo
- Inspección o evaluación del cumplimiento de normas y estándares en locales, viviendas, empresas y organizaciones, maquinaria y equipos, vehículos y productos

### **Provisión de servicios públicos a los ciudadanos**

- Provisión de servicios públicos en los que la demanda supera la oferta (cuantitativa o cualitativamente )
- Atención a personas en situaciones de especial debilidad
- Emisión de documentos acreditativos

### **Gestión de personal**

- Selección de personal fijo o temporal (funcionario, interino, laboral o eventual)
- Evaluación y promoción de personal
- Supervisión y asignación de tareas a otros empleados
- Gestión de nóminas, horas extras, dietas, ayudas sociales y anticipos y otros complementos retributivos
- Ejercicio simultáneo de otros puestos de trabajo o realización de tareas profesionales para otros organismos, empresas o particulares
- Obtención de un puesto de trabajo en el sector privado después de ocupar un cargo público

### **Relaciones con entes externos**

- Actividades comerciales de empresas públicas y organismos autónomos
- Aceptación de invitaciones o regalos
- Acuerdos de patrocinio
- Constitución y gestión de empresas mixtas y otras iniciativas público-privadas
- Tratos habituales con el sector empresarial privado
- Relaciones con organizaciones y profesionales que representan intereses privados (lobbies)

### **Otros ámbitos y situaciones**

- Emisión de informes, dictámenes o peritajes necesarios para decisiones administrativas o judiciales
- Gestión de información confidencial relevante sobre personas y organizaciones
- Delegación de competencias en órganos subordinados
- Situaciones en las que se produce un conflicto de intereses entre la persona y sus funciones públicas
- Uso de tarjeta de crédito institucional
- Uso de patrimonio público fuera de las instalaciones y en horarios no habituales (coche oficial, ordenador, teléfono móvil o despachos)

Fuente: Documento "Identificar y gestionar los riesgos de corrupción. Orientaciones para directivos públicos". Oficina Antifraude de Cataluña



## TABLA 4. FACTORES E INDICADORES DE RIESGO

### 1. RELATIVOS A LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y MARCO NORMATIVO

- 1.1 Organización nueva
- 1.2. Organización descentralizada
- 1.2 Legislación cambiante
- 1.3 Fuerte crecimiento o reducción de la organización
- 1.4 Privatizaciones
- 1.5 Subcontrataciones
- 1.6 Reorganizaciones, cuestionamiento de la necesidad de la organización o del trabajo realizado
- 1.7 Presión externa sobre el desempeño/resultados, desequilibrio de los recursos en consideración de las tareas a cargo

### 2. RELATIVOS AL PERSONAL

- 2.1 Presión sobre el desempeño/resultados, ingresos dependientes del rendimiento
- 2.2 Falta de reconocimiento profesional/bajas perspectivas de crecimiento profesional
- 2.3 Remuneración fuertemente dependiente de resultados
- 2.4 Condiciones de trabajo inadecuadas
- 2.5 Cargas de trabajo elevadas
- 2.6 Tener otros intereses (personal con otras actividades fuera del sector público)

### 3. RELATIVOS A LAS CIRCUNSTANCIAS DE INESTABILIDAD FINANCIERA

- 3.1. Deficiencias en los controles presupuestarios
- 3.2. Privatizaciones
- 3.3. Externalización de actividades públicas
- 3.4. Asociaciones público privadas
- 3.5. Programas sin fondos o recursos suficientes
- 3.6. Reducción de presupuestos sin correlativa reducción de expectativas de servicios
- 3.7. Operaciones sujetas a investigación

### 4. RELATIVOS A PROGRAMAS O ACTIVIDADES

- 4.1. Actividades u operaciones complejas
- 4.2. Actividades con manipulación de efectivo
- 4.3. Actividades consideradas tradicionalmente susceptibles de corrupción
- 4.4. Contratos con repercusiones políticas sensibles
- 4.5. Subvenciones directas
- 4.6. Realización de actividades urgentes
- 4.7. Compra y venta de inmuebles
- 4.8. Autorización de contratos entre partes vinculadas

### 5. OTROS INDICADORES DE RIESGOS

- 5.1 Reparos de los órganos de control interno no corregidos
- 5.2 Informes internos o externos de control jurídico o auditoría con incorrecciones significativas
- 5.3 Medidas impuestas a la institución desde instancias superiores
- 5.4 Resoluciones judiciales en contra de decisiones de la institución
- 5.5 Medidas disciplinarias en contra de la institución o de sus empleados
- 5.6 Existencia de quejas o denuncias sobre actuaciones de la organización

Fuente: Manual autoevaluación integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

**TABLA 5. HERRAMIENTA PARA LA VALORACIÓN DE RIESGOS**

RIESGOS	PROBABILIDAD. FACTORES DE GRADUACIÓN						VALOR PROBAB.	GRAVEDAD. FACTORES DE GRADUACIÓN								VALOR GRAVED	GRADUACIÓN DEL RIESGO	MATRIZ DE RIESGO
	EXISTENCIA DE MEDIDAS			FRECUENCIA														
	Sin medidas	Medidas parciales	Con medidas	Varias veces al año	Anual	Superior al año		Indicios corrupción / fraude	Objetivos estratégicos / imagen	Uso irregular medios	Infracciones impacto moderado	Incumplim. normativos	Abuso utilización medios públicos	Daños recuperables corto plazo	Objetivos no estratégicos			
Riesgo 1																		
Riesgo 2																		
Riesgo 3																		
Riesgo...																		
Riesgo...																		
Riesgo...																		
Riesgo...																		
Riesgo...																		
Riesgo...																		
Riesgo...																		

## ANEXO II. GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Control interno.** Proceso que tiene como fin proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos de la institución.

**Seguridad razonable.** Escenario en el que la posibilidad de que se materialice el riesgo disminuye y la posibilidad de lograr los objetivos se incrementa.

**Incertidumbre.** Falta de seguridad para saber de antemano la exacta probabilidad o impacto de eventos futuros.

**Economía.** Términos y condiciones bajo los que se adquieren los recursos, en la cantidad y calidad apropiada y al menor coste posible, para realizar una actividad determinada con la calidad requerida.

**Eficacia.** Cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en lugar, tiempo, calidad y cantidad.

**Eficiencia.** Logro de los objetivos y metas programadas con la menor cantidad de recursos posible.

**Evento.** Situación o circunstancia futura con probabilidad de ocurrencia y potencial impacto negativo en la consecución de los objetivos de una organización.

**Riesgo.** Incidencia de la incertidumbre sobre la consecución de los objetivos de una organización.

**Riesgo inherente.** Aquel al que está expuesta una entidad en ausencia de acciones para modificar su probabilidad o impacto.

**Riesgo residual.** Aquel que permanece después de que se desarrollen las acciones de respuesta al riesgo.

**Riesgo aceptable.** Cantidad de riesgos a que una entidad está preparada para exponerse antes de que una reacción se juzgue necesaria.

**Evaluación de riesgos.** Proceso de identificación y análisis de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos de la entidad y para determinar una respuesta apropiada.

**Tolerancia al riesgo.** Variación relativa aceptable en la consecución de los objetivos.

**Factor de riesgo.** Circunstancia o situación interna y/o externa que aumenta la probabilidad de que un riesgo se materialice.

**Impacto.** Consecuencias negativas que se generarían en la entidad en el caso de materializarse el riesgo.

**Categoría de riesgo.** Puntuación utilizada para clasificar la magnitud del riesgo combinando las puntuaciones dadas a la probabilidad de ocurrencia y a la gravedad de la consecuencia.

**Mapa de riesgos institucional.** Representación gráfica de uno o más riesgos que permite vincular la probabilidad de ocurrencia y su impacto de forma clara y objetiva.

**Matriz de riesgo.** Tabla que refleja el diagnóstico general de los riesgos de una entidad.

**Nivel de riesgo.** Resultado de correlacionar el impacto y la probabilidad con los controles internos existentes.

**Valoración del riesgo.** Fase de la administración de riesgos que consta de la identificación, análisis y determinación del nivel de riesgo.

**Sistemas de información.** Conjunto de procedimientos ordenados que, al ser ejecutados, proporcionan información para apoyar la toma de decisiones y el control de la institución.

**Seguimiento.** Control regular y sistemático sobre la ejecución de un plan, que sirve para actualizar y mejorar la exposición a los riesgos.

**Revisión.** Actividad que se realiza para determinar la idoneidad, adecuación y eficacia del trabajo realizado para conseguir los objetivos establecidos.