

Nº 1

# PACTOS DE INTEGRIDAD

---

Acuerdos voluntarios para garantizar  
probidad en contrataciones de interés público

CUADERNOS DE TRANSPARENCIA  
**No.3 PACTOS DE INTEGRIDAD**  
EN COLOMBIA, PRIMER AÑO DE EXPERIENCIAS

JULIO DE 2000  
COLOMBIA - AMÉRICA DEL SUR



**CAPÍTULO NACIONAL DE TI**  
**SOCIOS Y SOCIAS FUNDADORES**

Camilo Calderón  
Camilo Samper  
Germán Jaramillo  
Juan Lozano  
Nubia Stella Martínez  
Rosa Inés Ospina  
Sabas Pretelt  
Alejandro Linares

**BENEFACTORES PARA LA PUESTA**  
**EN MARCHA DE LA ETAPA INICIAL**

Cámara de Comercio de Bogotá - CCB  
Casa Editorial el Tiempo - CEET  
Federación Nacional de  
Comerciantes - FENALCO

**JUNTA DIRECTIVA**

Juan Lozano  
*Presidente*  
Germán Jaramillo  
Sabas Pretelt  
Camilo Calderón  
Rosa Inés Ospina

**EQUIPO TRANSPARENCIA COLOMBIA**

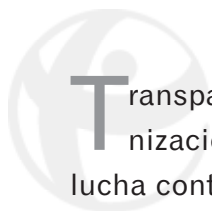
Marcela Rozo Rincón  
Martha Tamayo Rincón  
Claudia Pinilla Castellanos  
Francy Castillo Mosquera  
Carolina Urueña Leal  
Marcela Rojas Ruíz  
Rosa Inés Ospina Robledo  
*Directora Ejecutiva*

**COLABORADORES EN EL PROYECTO**  
**PACTOS DE INTEGRIDAD**

Olga Pinzón  
Santiago Tobón  
Antonio Vargas del Valle  
Roque Ballesteros  
Ricardo Bonilla  
Carlos Eduardo Balén y Valenzuela  
Ana María Torres Soto  
Martha Helena Bermúdez  
María Inés Granados  
María Cristina Roza  
René Ribí  
Charlie Morse  
Rodrigo Mejía  
Alberto Jaramillo

# C O N T E N I D O

<b>ENTORNO EN EL CUAL SE DECIDE ABORDAR LA IMPLEMENTACIÓN DE PACTOS DE INTEGRIDAD EN COLOMBIA . . . . .</b>	<b>9</b>
<b>FORTALEZAS . . . . .</b>	<b>12</b>
<b>OPORTUNIDADES . . . . .</b>	<b>13</b>
<b>DEBILIDADES . . . . .</b>	<b>15</b>
<b>AMENAZAS . . . . .</b>	<b>17</b>
<b>ADECUACIÓN DEL PACTO DE INTEGRIDAD</b>	
<b>A LA REALIDAD COLOMBIANA . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>DEFINICIÓN . . . . .</b>	<b>21</b>
<b>FINALIDAD . . . . .</b>	<b>22</b>
<b>OBJETIVOS . . . . .</b>	<b>22</b>
<b>METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE     LOS PACTOS DE INTEGRIDAD . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>LA EXPERIENCIA COLOMBIANA EN LA PROMOCIÓN DE PACTOS DE INTEGRIDAD . . . . .</b>	<b>29</b>
<b>CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS . . . . .</b>	<b>33</b>
<b>CONCESIONES . . . . .</b>	<b>37</b>
<b>PRIVATIZACIÓN . . . . .</b>	<b>39</b>
<b>PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS POR TICOL . . . . .</b>	<b>41</b>
<b>MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN POR ETAPAS     DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA . . . . .</b>	<b>44</b>
<b>PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS EN RELACIÓN     CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PACTOS . . . . .</b>	<b>51</b>



Transparencia Internacional (TI) es una joven y reconocida organización no gubernamental dedicada, en el mundo entero, a la lucha contra la corrupción asociada a la gestión de *lo público*. Desde sus inicios en 1993, ha puesto especial énfasis en la comprensión y el combate de la corrupción en la contratación de recursos públicos, uno de los aspectos más críticos y más sentidos en la perspectiva del éxito o fracaso de los programas y proyectos de desarrollo. Para ello, TI ha venido participando, con diversos actores institucionales, en alianzas estratégicas destinadas tanto al reconocimiento y condena del soborno transnacional como al desarrollo de mecanismos, herramientas o instrumentos que permitan aportar transparencia, eficiencia y efectividad a los procesos específicos de contratación pública en los países.

Desde las posibilidades y responsabilidades de TI como ONG, cabe destacar dos iniciativas al respecto: la activa participación en las gestiones y en los debates que condujeron a la aprobación y posterior implementación de dos importantes acuerdos internacionales que tipifican y condenan el Soborno Transnacional como son la Convención de la OECD y *la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción* de la OEA, y el diseño e implementación de los *Pactos de Integridad*, definidos como un instrumento que facilita la convocatoria a los distintos actores que intervienen directamente en los

procesos específicos de contratación de recursos públicos (funcionarios y proponentes, nacionales y extranjeros) para que se abstengan de corromperlos. En este complejo empeño han participado miembros activos de TI en todo el mundo, desde las iniciativas conceptuales de Alemania y Estados Unidos de América, hasta los esfuerzos prácticos en Panamá, Ecuador, Argentina, Paraguay y Colombia, pasando por las adaptaciones de este instrumento en Papua Nueva Guinea, Indonesia, Grecia e Italia.

En 1998, año en el cual Transparencia Colombia (Ticol) es formalmente reconocida como capítulo nacional de TI y empieza a actuar sistemáticamente en el país, se inicia un nuevo período presidencial identificado por su discurso explícito en contra de la corrupción y por su compromiso programático para la superación de la misma. En este contexto, Ticol es invitada, junto con otros actores de la sociedad civil, a discutir y aportar a la construcción del nuevo “Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción” que estaría en cabeza del Vicepresidente de la República. Como resultado de este proceso, el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Pastrana “Cambio para Construir la Paz” incluye, dentro de su estrategia para luchar contra la corrupción, una directriz a toda la administración pública para usar la metodología de los Pactos de Integridad desarrollada por Transparencia Internacional e implementada en el país con el apoyo de Transparencia Colombia, para fortalecer la transparencia, la equidad y la sostenibilidad de las principales contrataciones e inversiones de recursos públicos.

Para que Transparencia Colombia tomara la decisión de incluir dentro de sus prioridades de trabajo la implementación sistemática de los Pactos de Integridad procedió, entre febrero y abril de 1999, a convocar un pequeño grupo de asesoras y asesores – de muy alto nivel, provenientes del sector público y del sector privado, reconocidas

y reconocidos tanto por su amplia experiencia directa en contratación pública nacional e internacional como por su trayectoria de probidad en el ejercicio de sus responsabilidades— y con ellos evaluó las condiciones del entorno de la contratación pública en Colombia, la pertinencia y viabilidad de desarrollar una acción sistemática de implementación de Pactos de Integridad y las principales necesidades de adecuación del instrumento general a dichas condiciones. En mayo, una vez tomada la decisión de incluir esta línea estratégica dentro del Plan de Acción de TICOL<sup>1</sup> y, por tanto, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se procedió a presentar el instrumento a las directivas del ejecutivo y del sector privado involucrados en los principales procesos de inversión pública, según los lineamientos de dicho Plan de Desarrollo, invitándolos a incluir dentro de su programación los Pactos de Integridad. Así, por demanda directa de los Ministros, Directores de Institutos o Departamentos Administrativos, Gobernadores y Alcaldes, Ticol se ha involucrado en más de cincuenta procesos licitatorios, con resultados disímiles, pero todos muy enriquecedores.

Con un año de trabajo sistemático en la implementación de los Pactos de Integridad en Colombia, Transparencia Colombia ha preparado el presente resumen analítico de su experiencia. El documento está organizado en cuatro partes: (i) aspectos centrales del entorno en el cual se decidió implementar los Pactos de Integridad; (ii) adecuación del concepto *Pacto de Integridad* a la realidad nacional; (iii) la experiencia colombiana en la promoción de Pactos de Integridad;

Con un año de trabajo sistemático en la implementación de los Pactos de Integridad en Colombia por demanda directa de los Ministros, Directores de Institutos o Departamentos Administrativos y Gobernadores, Ticol se ha involucrado en más de cincuenta procesos licitatorios, con resultados disímiles, pero todos muy enriquecedores.

---

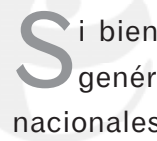
1 Entre las principales líneas estratégicas de trabajo de Transparencia Colombia están: (i) aunar esfuerzos y construir alianzas, nacionales e internacionales, en contra de la corrupción; (ii) producir y masificar información sobre el fenómeno de la corrupción; (iii) desarrollar mecanismos específicos para la prevención de la corrupción; (iv) fomentar una ética empresarial de cero tolerancia a la corrupción; y (v) generar la cultura de la rendición de cuentas.

y (iv) principales lecciones aprendidas por Ticol hasta la fecha, organizadas en dos niveles: en primer lugar, las que hacen relación al mapa de riesgos de corrupción en las principales etapas del proceso de contratación pública y, en segundo lugar, las que se refieren directamente a la implementación de los Pactos de Integridad.

**ENTORNO EN EL CUAL SE  
DECIDE ABORDAR LA  
IMPLEMENTACIÓN DE PACTOS  
DE INTEGRIDAD EN COLOMBIA**

---





Si bien los Pactos de Integridad han sido diseñados de manera genérica por TI y están siendo utilizados por distintos capítulos nacionales en diferentes latitudes, el análisis de sus características, alcances y logros debe ser abordado a partir de la identificación de las condiciones institucionales, sociales, políticas y culturales del entorno en cual se da dicha implementación. Para el caso que nos ocupa, es claro que el entorno está fuertemente marcado por la necesidad que tienen las distintas instituciones del Estado Colombiano de mostrar tanto posturas como acciones concretas en contra de la corrupción, como respuesta al gigantesco escándalo desatado por la comprobación de la entrada de dineros del narcotráfico a las campañas electorales anteriores a 1998. Sin embargo, es importante profundizar un poco más en las condiciones que vive el país al finalizar el siglo XX para entender que, junto con la voluntad política para asumir la puesta en marcha de diferentes instrumentos contra la corrupción –de los cuales los Pactos de Integridad son solo un ejemplo–, también existen en Colombia otras condiciones institucionales que facilitan una implementación sistemática, generalizada e inicialmente exitosa de los mismos.

A continuación se reseñan las condiciones determinantes del entorno de la contratación pública en Colombia, identificadas con el grupo de asesores y asesoras de Ticol, que sustentan la pertinencia y viabilidad de implementar los Pactos de Integridad.

## FORTALEZAS

- Existe el marco legal adecuado para adelantar procesos eficientes, equitativos y transparentes para la contratación de los recursos públicos. Tres indicadores lo muestran: (i) el Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993), eje central de toda la legislación sobre contratación, es suficiente, claro, flexible y ampliamente conocido entre los involucrados; (ii) El Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995) establece claramente obligaciones de los funcionarios públicos para prevenir el fenómeno, así como mecanismos de control social sobre la gestión pública, y (iii) Colombia ya ha adoptado la mayoría de los instrumentos identificados en la Convención de la OEA para enfrentar la corrupción en la utilización de los recursos públicos. En la actualidad se está trabajando en la tipificación del soborno transnacional.
- El país cuenta con una gama muy amplia de instituciones del Estado que incluyen, dentro de sus funciones y alcances, la lucha contra la corrupción y el control de la gestión de los recursos públicos. Difícilmente se conocen iniciativas al respecto que no estén formalmente creadas en Colombia. Existen: Contraloría, Procuraduría, Fiscalía, Auditoría, Contaduría, Defensoría del Pueblo, Veeduría Distrital de Santa Fe de Bogotá, Comisión Interinstitucional Contra la Corrupción, superintendencias, comisiones de regulación (de los principales servicios públicos) y personerías.
- Se está dando un creciente fortalecimiento de los órganos de control disciplinarios, fiscales y penales, los cuales han ganado una mayor legitimidad ante la opinión pública.
- La Constitución de 1991 contiene amplias garantías para la participación ciudadana en el control de los recursos públicos. Mecanismos como las veedurías ciudadanas empiezan tener eco en la vigilancia de la gestión pública.

- La historia reciente de Colombia está marcada por la definición y ejecución de abundantes políticas y programas públicos que buscan entender la corrupción, prevenirla, analizarla y enfrentarla. Los últimos cuatro gobiernos, incluyendo el actual, han contado con programas presidenciales que contienen expresamente este tema.
- El nivel central del Gobierno tiene acceso permanente a recursos humanos bien calificados, capaces de conducir procesos de contratación transparentes y equitativos.
- El país cuenta con algunas experiencias prácticas de contratación reconocidas como exitosas desde el punto de vista de su transparencia, eficacia y probidad. Algunas de estas con énfasis en compromisos éticos más que en arreglos funcionales.

### OPORTUNIDADES

- La mayor conciencia en amplios sectores de la sociedad colombiana, sobre la complejidad, la gravedad y el carácter generalizado del llamado fenómeno de la corrupción y, por ende, de la importancia de su inclusión en la corriente central del debate nacional. El actual debate sobre el *Referendo Constitucional* es un indicador claro de este punto.
- La importancia que cobran los distintos esfuerzos tanto públicos como privados por hacer denuncias, investigaciones y estudios sobre corrupción en el manejo de la inversión de los recursos públicos –Más que los escándalos de corrupción que por el contrario contribuyen a aumentar el desánimo y la sensación de impotencia entre la población–. Entre tales esfuerzos vale la pena destacar la estrategia de audiencias públicas que viene desarrollando el “grupo élite” conformado por la Procuraduría, la

Existe una mayor conciencia en amplios sectores de la sociedad colombiana, sobre la complejidad, la gravedad y el carácter generalizado del llamado fenómeno de la corrupción y, por ende, de la importancia de su inclusión en la corriente central del debate nacional.

Contraloría, la Fiscalía y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, a través del cual se identifican los procesos cuestionados y se inician las investigaciones.

- El compromiso del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, bajo el liderazgo directo del Vicepresidente Gustavo Bell, para desarrollar otras metodologías y mecanismos precisos y efectivos de prevención de la corrupción en la contratación pública.
- La inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo, “Cambio para construir la Paz: 1998 - 2002”, de un inciso en el artículo 4, capítulo 2, que a la letra dice:

«Con el fin de convocar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, se promoverá la adhesión al programa mundial de “Transparencia Internacional –Islas de Integridad–”, de manera que los proponentes en licitaciones públicas internacionales y nacionales se obliguen por medio de acuerdos anticorrupción con responsabilidades personales y económicas...»

- El posicionamiento del tema anticorrupción en la agenda internacional, que genera presiones necesarias y bienvenidas sobre la agenda nacional.
- La creciente necesidad del sector privado de contar con entornos seguros y limpios para actuar. Ante los escándalos de corrupción y la creciente inseguridad para invertir en Colombia, distintos sectores de la sociedad colombiana, involucrados en los procesos de contratación de recursos públicos, han asumido posturas expresas contra la corrupción e invitan a desarrollar instrumentos más efectivos, basados en compromisos éticos.
- El interés de las empresas privadas por desarrollar e implantar en sus organizaciones códigos de ética “vivos” con indicadores

claros y mecanismos de seguimiento establecidos, por cuyo conducto pretenden comprometer a todo su personal con prácticas de probidad en los negocios.

- Los esfuerzos desarrollados por un grupo importante de empresas privadas, nacionales e internacionales, para constituir o fortalecer una entidad de alto perfil dedicada a la lucha contra la corrupción.

### DEBILIDADES

- En general, una débil aceptación del sistema regulador jurídico lo cual favorece al «más vivo». Particularmente en la contratación existe poca disposición de los actores involucrados a acatar las disposiciones del Estatuto de Contratación. Los funcionarios y posibles proponentes de cada licitación conocen la Ley y sus exigencias, pero mantienen una disposición a burlarla permanentemente, encontrando maneras “socialmente aceptables” para no acogerla, amparándose en prácticas culturalmente generalizadas que argumentan su prevalencia como justificación para hacerlo (“Si todos lo hacen, ¿por qué yo no?”).
- Un laxo sistema de control social que no exige rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos responsables de la ejecución de la inversión pública.
- La impunidad que acompaña la violación de las normas, la cual facilita la malversación de los recursos públicos y genera pérdida sistemática de legitimidad del Estado.
- Los compromisos “politiqueros” para la inversión de los recursos públicos, generalmente asociados al funcionamiento del sistema político colombiano. En torno a los compromisos de

Los funcionarios y posibles proponentes de cada licitación conocen la Ley y sus exigencias, pero mantienen una disposición a burlarla permanentemente, encontrando maneras “socialmente aceptables” para no acogerla.

campaña electoral y al manejo de las relaciones entre el ejecutivo y los demás poderes, se suelen definir por anticipado los destinatarios y/o ejecutores de los recursos públicos, sin respetar las normas y sin anteponer el interés general sobre el particular o individual.

- El desequilibrio de fuerzas entre el funcionario público encargado de un asunto (quien normalmente tiene limitada capacidad de decisión y es transitorio dentro de la administración pública) y el empresario responsable de ejecutar los grandes proyectos de inversión (quien tiene contactos en altos niveles de la administración pública y se mantiene permanentemente bien informado, aún ante los cambios de administración). Esta inadecuada tensión entre los intereses públicos y los privados en los contratos de mayor cuantía, favorece la posterior negociación de cláusulas a favor de los proponentes, en detrimento del bien general.
- La debilidad de los equipos de planta de algunos ministerios y entidades del nivel central del Gobierno, así como de la mayoría de las administraciones departamentales y municipales, para preparar y estructurar debidamente los proyectos y las reglas del concurso o licitación, y su casi obsesiva oposición para vincular al proceso a expertos contratados específicamente para este fin.
- La creencia generalizada y equívoca sobre una supuesta confidencialidad que debería rodear a todo proceso de contratación pública y a la información que acompaña una licitación, lo cual se anteponen a la debida y sana transparencia.
- La falta de información suficiente y confiable sobre el fenómeno, que impiden al gobierno y a las empresas tomar decisiones concretas y certeras sobre los aspectos a atacar de manera prioritaria.

## AMENAZAS

- La tensión que existe entre el afán por mostrar resultados, propio de toda administración pública que es elegida para periodos cortos (en Colombia el Presidente es elegido para cuatro años y los gobernadores y alcaldes para tres, sin reelección) y la necesidad de dedicar el tiempo suficiente a la estructuración adecuada de las licitaciones y su discusión con los expertos e interesados. Generalmente, por deficiencias en la planificación, se definen unos tiempos muy cortos para adelantar la licitación, restricción ésta que se constituye en la principal amenaza para la transparencia y calidad de cualquier proceso de contratación.
- La tendencia, muy colombiana, a considerar que todos los problemas se resuelven en el plano legal mediante la aprobación de nuevas leyes o normas –cuando las que hay no se acatan–, lo cual desvía la atención de las verdaderas causas de la corrupción y de las responsabilidades personales e institucionales de su reproducción y persistencia.
- La presencia frecuente en la contratación de recursos de interés público de reglamentaciones y procedimientos diferentes a los previstos en la ley colombiana –y que resultan menos transparentes–, cuando los recursos son administrados o provienen de agencias de financiación multilateral o de cooperación técnica internacional
- Las dificultades propias para trabajar sobre compromisos éticos y cambios culturales voluntarios, como los inherentes a los Pactos de Integridad.
- La guerra generalizada en el país que, con frecuencia, implica interferencia directa de los actores armados en los procesos de inversión pública.

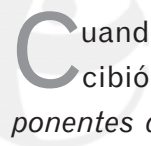
En Colombia existe una tendencia a considerar que todos los problemas se resuelven en el plano legal. Esto desvía la atención de las verdaderas causas de la corrupción y de las responsabilidades personales e institucionales de su reproducción y persistencia.



**ADECUACIÓN DEL PACTO DE  
INTEGRIDAD A LA REALIDAD  
COLOMBIANA**

---





Cuando TI decidió apostarle a los **Pactos de Integridad**, los concibió genéricamente como *un contrato mediante el cual los proponentes de una determinada licitación internacional se comprometen, explícitamente, entre ellos y con el respectivo gobierno, a no ofrecer ni pagar sobornos y a acatar determinadas multas en caso de faltar a su compromiso*. Distintos capítulos nacionales de TI, principalmente en América Latina, han venido adecuando el modelo para implementarlo según las condiciones específicas de la contratación pública del respectivo país. A continuación se presenta la manera como Transparencia Colombia y su grupo asesor han adecuado la definición del Pacto de Integridad y la metodología para su implementación, siendo este un proceso constante de aprendizaje que exige revisar permanentemente el concepto y su método de aplicación.

## DEFINICIÓN

Los Pactos de Integridad son acuerdos voluntarios, suscritos entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación de recursos públicos, para fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad de la modalidad contractual escogida.

El proceso de implementación de cada Pacto de Integridad es una invitación a un cambio cultural voluntario. Busca convocar a grupos específicos de ciudadanos a aceptar sistemas reguladores comunes, ligados a un régimen de gratificaciones y castigos que están por encima de los establecidos en el marco legal local, dándole valor agregado a este último en el ámbito de la ética.

## FINALIDAD

Los Pactos de Integridad pretenden, en conjunto con otras herramientas diseñadas para tal fin, contribuir a transformar las condiciones estructurales de la contratación de recursos públicos en el país, lo cual se ve reflejado en indicadores tales como: (i) adecuada estructuración de los proyectos, (ii) discusión pública de pliegos, (iii) evaluación de ofertas dando prioridad al espíritu de las normas y no a los aspectos de forma, (iv) compromiso de los ejecutores con las políticas de rendición de cuentas, (v) aceptación del interés colectivo por encima del particular, (vi) vigencia del control social, (vii) manifestación de aceptación de las reglas y de los resultados por parte de los participantes.

## OBJETIVOS

- Aumentar la transparencia en las licitaciones o concursos públicos para generar confianza y credibilidad entre los funcionarios públicos, los proponentes y la opinión pública en general sobre la honestidad y transparencia con la cual se adelantan los mismos.
- Generar un cambio cultural voluntario por parte de los involucrados, que acerque su comportamiento a los principios éticos y al marco legal que rigen la sociedad colombiana. Se espera que la metodología asociada con la aplicación de la herramienta refuerce en las instituciones públicas involucradas, la

consolidación de un entorno favorable a la honestidad en el desarrollo de la contratación pública y, en los proponentes y contratistas de las mismas, la confianza en las posibilidades de participar en dicha contratación dentro de un marco de equidad y la voluntad de hacerlo así.

- Acordar reglas del juego que contribuyan a equilibrar las fuerzas relativas entre la compañía ganadora y los funcionarios públicos, particularmente en las grandes privatizaciones y concesiones.
- Producir información empírica sobre el mapa de riesgos de corrupción en el que se desarrolla la inversión de recursos públicos, mediante el análisis de los elementos comunes y de las particularidades de las diferentes licitaciones y concursos acompañados, en términos de las vulnerabilidades identificadas.

## **METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD**

Los principales momentos asociados a la implantación de un Pacto de Integridad, que no necesariamente se dan de manera lineal, son:

### **Identificación de recursos**

Para poder asumir la responsabilidad de liderar y acompañar la suscripción de un Pacto de Integridad es indispensable identificar y garantizar oportunamente los recursos de toda índole (técnicos, humanos, financieros, administrativos y de cooperación) necesarios para adelantar la tarea. En el caso de Ticol, se han combinado diferentes fuentes de recursos para financiar las necesidades de acompañamiento, entre las que se incluyen aportes de trabajo voluntario (expertos), cooperación técnica internacional, aportes de

Los Pactos de Integridad pretenden, en conjunto con otras herramientas diseñadas para tal fin, contribuir a transformar las condiciones estructurales de la contratación de recursos públicos en el país.

organizaciones privadas y recursos imputables a la entidad contratante interesada en la transparencia del proceso.

### **Concreción de la voluntad política**

La implantación exitosa de los Pactos de Integridad exige una clara y efectiva voluntad política de los responsables del gasto público, la cual debe traducirse en, por lo menos, tres resultados: (i) el equipo directivo de la institución pública, responsable de la licitación o concurso, comparte la pertinencia y la viabilidad de la aplicación de la herramienta, como mecanismo idóneo para fortalecer la transparencia del proceso; (ii) la máxima autoridad a cargo de la licitación o concurso público expresa, ante los interesados, su compromiso ético con la protección de la probidad del proceso e invita a todos los involucrados a proceder en igual sentido; (iii) la entidad suscribe un convenio con Transparencia Colombia para formalizar el compromiso institucional con la implementación del Pacto de Integridad.

### **Construcción de una proclama de Compromiso ético con los funcionarios públicos**

Como se trata de generar un cambio cultural voluntario, que comprometa a los involucrados de manera personal con el acatamiento de los principios éticos y el respeto al interés general, los funcionarios y funcionarias que tienen algún nivel de responsabilidad en el proceso licitatorio y que por lo mismo pueden afectar las decisiones objetivas y transparentes del mismo, deben trabajar en talleres para identificar tanto el mapa de riesgos de corrupción en los distintos momentos del proceso y sus propias vulnerabilidades en este contexto, como los compromisos de acción que les permitan protegerse a sí mismos y a la licitación contra dichos riesgos. A su vez, deben acordar las gratificaciones y castigos asociados al cumplimiento de los compromisos así adquiridos.

La proclama de compromiso ético resultante de este ejercicio registra las obligaciones adquiridas y se constituye en el punto de partida para que la máxima autoridad de la institución convoque a los proponentes a suscribir el Pacto de Integridad, respaldada en las responsabilidades asumidas por sus funcionarios.

### Discusión pública de pliegos

El momento más importante para el éxito de los Pactos de Integridad es uno que, claramente, puede ser visto de manera independiente pero que, por el valor que agrega al proceso, debe ser siempre programado como parte de la metodología de implementación de todo Pacto de Integridad. Se trata de la discusión pública de los pliegos de condiciones o términos de referencia por parte de los involucrados y con la participación de expertos en el tema en cuestión, para garantizar que las reglas del juego sean claras, equitativas, viables y transparentes. Son varios los mecanismos que se pueden utilizar para esta discusión, como las audiencias públicas calificadas, las reuniones convocadas con sectores de interés específico, la publicación de los pliegos en Internet para recibir y responder todas las observaciones y/o su discusión con los mismos proponentes (como de hecho lo define la ley colombiana). Así mismo, Ticol se compromete a consultar los pliegos con expertos desvinculados del mismo proceso y que mediante un convenio de confidencialidad opinan sobre la claridad, transparencia y equidad de los mismos.

### Monitoreo de la discusión y respuesta a las observaciones

Alcanzar la confianza de los participantes en el proceso depende, en gran medida, de lograr que la apertura del mismo a un mayor número de observaciones, sugerencias y preguntas, vaya acompañada por respuestas efectivas y sustentadas por parte de la entidad licitante. Si estas respuestas no se dan o sencillamente se contesta que la entidad se mantiene en lo inicial, sin ninguna sustentación, la

El momento más importante para el éxito de los Pactos de Integridad es la discusión pública de los pliegos de condiciones o términos de referencia por parte de los involucrados y con la participación de expertos en el tema en cuestión, para garantizar que las reglas del juego sean claras, equitativas, viables y transparentes.

inconformidad es mayor que si nunca se hubiera dado el espacio para preguntar. Por este motivo, Transparencia Colombia monitorea que las observaciones se reciban, revisen y contesten adecuadamente.

## Trabajo con los PROPONENTES

A partir de los elementos generales del Pacto de Integridad y de los aspectos registrados en la *Proclama* de los funcionarios, los interesados en participar como oferentes deben elaborar su propio mapa de riesgos de corrupción para identificar las vulnerabilidades que se presentan y las medidas que ellos han de tomar para ganar confianza en la transparencia de contratación, todo de acuerdo con las leyes colombianas y de forma adicional a las mismas.

Es importante que el análisis y los compromisos los elabore cada proponente al interior de su empresa, con todos los involucrados en la preparación de la propuesta, para que la cabeza de la firma (Chief Executive Officer, Gerente, Director), que es quien suscribe el Pacto, cuente con el respaldo de las obligaciones éticas que han adquirido sus empleados con él. En la medida de lo posible, es conveniente que el proponente desarrolle al interior de su empresa un código de ética.

Un aspecto central de este ejercicio es la definición y acuerdo, entre los proponentes, sobre las sanciones (que como se verá en las lecciones aprendidas, no necesariamente son multas) a que se hacen acreedores si incumplen el Pacto y sobre la instancia que les servirá de arbitro para establecer dicho incumplimiento de manera más expedita y transparente que los sistemas judiciales tradicionales del país.

## Identificación de un ARBITRO

Como se mencionó antes, otro momento fundamental es la identificación, por parte de los firmantes del Pacto, de un “tercero” independiente

de la toma de decisiones, que sirva de árbitro en el caso de presentarse una queja sobre el comportamiento de alguno de los signatarios del Pacto y que tenga la responsabilidad de decidir sobre la aplicación de las sanciones definidas por anticipado.

Es preciso que la organización que se seleccione para este fin tenga procedimientos establecidos y una capacidad operativa para adelantar el arbitraje, que le dé la capacidad de estudiar elementos probatorios y decidir en equidad sobre la violación de compromisos de carácter ético, más allá de lo que suceda posteriormente en el plano de la justicia ordinaria cuando la violación ética tenga asociado un delito penal y/o una irregularidad administrativa. Debe ser además una institución no sólo de gran credibilidad para los signatarios sino de la mayor respetabilidad por parte de la sociedad en general.

### **Suscripción del PACTO DE INTEGRIDAD**

El resultado de toda la discusión descrita se concreta en el texto del Pacto de Integridad a ser suscrito por la máxima autoridad de la entidad convocante con el representante de más alta jerarquía de cada una de las empresas o compañías proponentes.

El texto del Pacto de Integridad consagra el compromiso negociado y suscrito entre las firmas proponentes y las autoridades, de acogerse a un determinado sistema regulador, con sus posibles gratificaciones y castigos, el cual debe generar la confianza indispensable para que todos reconozcan, valoren y defiendan la probidad de la contratación.

### **Monitoreo de la evaluación y adjudicación**

Esta es tal vez la etapa más delicada del proceso ya que en ella es donde surgen riesgos derivados de la posibilidad de subsanar información o de la necesidad de aplicar interpretaciones cuando los

El texto del Pacto de Integridad consagra el compromiso negociado y suscrito entre las firmas proponentes y las autoridades, de acogerse a un determinado sistema regulador, con sus posibles gratificaciones y castigos.

pliegos no han sido lo suficientemente claros o cuando, al revisar los informes de la evaluación, los proponentes sustentan que esta no es correcta en diferentes aspectos. Transparencia Colombia acompaña esta etapa como observador revisando los procedimientos y estudiando los informes, las observaciones, la discusión sobre las mismas y las respuestas, con el fin de manifestarle a la entidad pública sus inquietudes cuando, según su criterio, las decisiones que se están tomando pueden atentar contra la transparencia y equidad del proceso.

### **Declaraciones públicas periódicas**

Es importante promover, con cierta periodicidad, declaraciones públicas por parte de los signatarios del Pacto de Integridad mediante las cuales los participantes, al pasar de una etapa a otra, manifiestan su conformidad con la probidad del proceso hasta ese momento y con base en la información que tienen. Al establecer declaraciones en cada etapa, es más fácil precisar el momento particular en que surgen dudas sobre la limpieza del mismo.

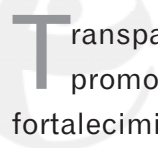
Esto permite, además, informar masivamente a la opinión pública sobre el estado del proceso y mejorar la percepción de la ciudadanía sobre las características y calidades de la contratación, lo cual es una ganancia importante en términos de legitimidad.



A large, stylized graphic of an eye in shades of gray, positioned in the background. The eye is looking towards the right. The title text is centered over the white area of the eye.

**LA EXPERIENCIA COLOMBIANA EN LA  
PROMOCIÓN DE PACTOS DE INTEGRIDAD**

---



**T**ransparencia Colombia lanzó en mayo de 1999 la estrategia de promoción de los *Pactos de Integridad* como herramienta para el fortalecimiento de la probidad en las contrataciones públicas. En esta iniciativa el capítulo colombiano de TI ha contado, desde un principio, con el interés y el apoyo del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, con quien conjuntamente convocó a las más altas autoridades del ejecutivo, de los organismos de control, de las agencias multilaterales de crédito y de cooperación técnica y a distintas organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, con el fin de presentar la metodología y buscar aliados para la puesta a prueba de la herramienta en el país.

La estrategia general con que se ha trabajado hasta la fecha ha sido la de probar el instrumento en diversos sectores, magnitudes de contratos, modalidades de contratación y con distintos actores, aliados y niveles de la administración pública. Con ello, se ha pretendido evaluar su pertinencia y efectividad en diversos escenarios. Así, hasta la fecha, se ha trabajado en procesos de contratación de recursos públicos en: (i) sectores de salud, educación, energía eléctrica, infraestructura, comunicaciones, entre otros, (ii) proyectos de variada complejidad y magnitud cuyos montos varían entre US\$1 millón y US\$1.400 millones, (iii) alianzas con actores claves como las Cámaras de Comercio de Bogotá y Barranquilla, el PNUD, la GTZ

alemana, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, (iv) distintos niveles de la administración pública colombiana incluyendo el Gobierno Nacional, Gobernaciones como las de Risaralda y Atlántico, las alcaldías del Distrito de Cartagena de Indias y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y (v) las tres principales modalidades de inversión de recursos públicos como son contratación de bienes y servicios, concesión y privatización.

A lo largo del escaso año de trabajo transcurrido desde entonces, Transparencia Colombia ha aceptado la invitación para acompañar, con la metodología de Pactos de Integridad, 52 procesos de inversión de recursos públicos. De éstos, la mayoría se encuentran todavía en ejecución sin mayores problemas (28), otros han presentado inconvenientes que han obligado a Ticol a retirarse (11), mientras que los demás han terminado exitosamente (13, de los cuales 12 con la suscripción de Pactos de Integridad y 1 sin Pacto). En el cuadro siguiente, se aprecia la distribución anterior:

Ticol. Número de procesos de contratación de recursos públicos en Colombia acompañados con Pactos de Integridad (Según el estado actual y la modalidad de los procesos)

Estado actual de los procesos	Número	Porcentaje
En ejecución, sin problemas	28	53%
Procesos terminados, con Pactos de Integridad firmados	12	24%
En ejecución, pero con retiro de Ticol	11	21%
Procesos terminados, sin Pacto.	1	2%
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Modalidad de los procesos	Número	Porcentaje
Contrataciones de bienes y servicios	40	76%
Concesiones	10	20%
Privatizaciones	2	4%
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Para tener una visión clara de las dimensiones del esfuerzo colombiano y antes de presentar algunas reflexiones sobre las principales lecciones aprendidas, a continuación se presentan de manera esquemática los 52 procesos en los cuales se ha involucrado Ticol, organizados en función de la modalidad de contratación y con fecha de corte a junio 30 de 2000.

### CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Sector (No. proc.)	Entidades y aliados	Proyecto o proceso	Costo (US\$millones)	Estado actual del proceso
Comunicaciones (1)	Ministerio de Comunicaciones / Fondo Nacional de Desarrollo, FONADE / INVERLINK	Programa COMPARTEL I: selección de los operadores responsables de la dotación y el funcionamiento de 6.500 puestos de telefonía rural social.	\$70,0	Contrato adjudicado. Pacto de Integridad suscrito siguiendo absolutamente todas las etapas previstas. <i>Proceso exitoso.</i>
Comunicaciones (1)	Ministerio de Comunicaciones y Fondo Nacional de Desarrollo, FONADE	Selección de la interventoría del Programa COMPARTEL I.	\$1,7	Contrato adjudicado. Pacto de Integridad suscrito. <i>Proceso exitoso.</i>
Comunicaciones (1)	Ministerio de Comunicaciones y Fondo Nacional de Desarrollo, FONADE	Programa COMPARTEL II: Selección de operadores para la prestación del servicio de TPBC en 302 localidades.	\$72,8	Pliegos revisados en discusión pública vía internet. Taller con funcionarios realizado. Pacto de integridad en discusión con proponentes

CONTINÚA

## INVERSIÓN DIRECTA (CONTINUACIÓN)

Sector (No. proc.)	Entidades y aliados	Proyecto o proceso	Costo (US\$millones)	Estado actual del proceso
Comunicaciones (1)	Ministerio de Comunicaciones y Fondo Nacional de Desarrollo, FONADE	Programa COMPARTEL- INTERNET SOCIAL: selección de un operador para prestar los servicios de acceso comunitario a Internet en 97 centros piloto y acceso local conmutado a Internet en 26 ciudades que no cuentan con el servicio.	\$14,5	Borrador de pliegos en internet para discusión pública. Taller con funcionarios realizado.
Obras públicas (8)	Departamento de Risaralda y GTZ alemana	4 proyectos de infraestructura vial intermunicipal con recursos del Fondo Nacional de Regalías (cuatro licitaciones para obras y cuatro concursos para interventorías).	\$2,5	Contratos adjudicados. Ocho Pactos de Integridad suscritos. <i>Procesos exitosos.</i>
Vivienda de interés social (1)	Departamento del Atlántico y Cámara de Comercio de Barranquilla	Programa de Normalización Urbana en cinco municipios del departamento	\$13,5	Pliegos revisados y discusión pública vía internet y con expertos de Ticol Proclama suscrita por servidores públicos. <i>Ticol se retiró del proceso con comunicado a la opinión pública por falta de claridad y garantías en la estructuración financiera y jurídica del Programa.</i>
Transporte (1)	Instituto de Desarrollo Urbano de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C.	Selección de la firma estructuradora del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente (ALO)	\$1,5	Se acompañó la discusión pública del Pliego. Resultado de ello, se aclararon dudas y se mejoró la confianza para participar, pero no hubo suficiente tiempo ni un clima favorable para trabajar en el Pacto de Integridad.

CONTINÚA

## INVERSIÓN DIRECTA (CONTINUACIÓN)

Sector (No. proc.)	Entidades y aliados	Proyecto o proceso	Costo (US\$millones)	Estado actual del proceso
Transporte (1)	Gerencia de TRANSMILENIO / Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C.	Adquisición de los equipos para el control central de la operación del sistema	\$9,5	Pliego estudiado por expertos de Ticol. <i>Ticol se retiró del proceso</i> por falta de compromiso institucional para cumplir con las condiciones mínimas de la implementación del Pacto de Integridad.
Agua Potable (15)	Empresa Aguas de Cartagena y Banco Mundial	15 licitaciones de obra y suministros para ampliación en la cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado	\$23,0	Se adelanta discusión pública de pliegos que ya se están publicando en Internet Taller con funcionarios realizado.
Educación (1)	Ministerio de Educación y Secretaria Ejecutiva Convenio Andrés Bello	Dotación de infraestructura de computación y cableado estructurado con conectividad a Internet para 650 aulas de nuevas tecnologías.	\$27,0	Pliego en Internet. Pliego evaluado por expertos de Ticol. Proclama Ética suscrita por los funcionarios públicos. Los proponentes firmaron un documento anticorrupción que se diferencia del Pacto de Integridad en que no incluye sanciones, mecanismos de arbitraje ni obligación de denunciar.
Educación (1)	Ministerio de Educación y Secretaria Ejecutiva Convenio Andrés Bello	Selección de la interventoría al contrato de dotación en las nuevas tecnologías.	\$1.8	Documentos de licitación en preparación.
Infraestructura (1)	Comisión Nacional de Regalías / PNUD	Contratación de la interventoría administrativa y financiera que se desarrollará por grandes regiones del país, para cientos de proyectos financiados con recursos de regalías petroleras.	\$ 6,0	Pliego en Internet para discusión pública. Pliego evaluado por expertos de Ticol. Compromiso Ético de funcionarios suscrito. Pacto de Integridad suscrito

## INVERSIÓN DIRECTA (CONTINUACIÓN)

Sector (No. proc.)	Entidades y aliados	Proyecto o proceso	Costo (US\$millones)	Estado actual del proceso
Comunicaciones (1)	Instituto Nacional de Radio y Televisión	Contratación de la producción, coproducción, realización y adquisición de derechos de emisión para espacios del Canal "Señal Colombia".	\$ 18,5	Ticol solamente acompañó el proceso durante la revisión del Pliego. No continuó en el proceso por incompatibilidad de algunos miembros de su Junta Directiva, que tienen intereses en ese sector.
Comunicaciones (1)	Instituto Nacional de Radio y Televisión	Adquisición y montaje del sistema de información para manejo administrativo, financiero, comercial y de automatización de oficinas	\$ 0,8	Una vez estudiado el pliego por los expertos de Ticol, se conceptuó que la licitación tenía importantes problemas presupuestales. Así lo entendió el Instituto que canceló el proceso.
Hacienda (1)	DIAN	Lectura óptica de las declaraciones del impuesto sobre la renta liquidadas por los propios contribuyentes.	\$ 26,0	Pliego en Internet para discusión pública. Pliego estudiado por expertos de Ticol. Proclama de los funcionarios en discusión. Discusión del Pacto de Integridad iniciada con proponentes.
Defensa (1)	Ministerio de Defensa	Selección firma corredora de seguros.	\$40,0	Ticol evaluó la dinámica institucional y consideró que es difícil encontrar garantías suficientes para desarrollar un Pacto de Integridad, por lo cual se ha abstenido de participar.
Salud (1)	Ministerio de Salud	Selección fiduciaria responsable administración recursos del FOSYGA.	\$600,0	Pliego en Internet para discusión pública

CONTINÚA

## INVERSIÓN DIRECTA (CONTINUACIÓN)

Sector (No. proc.)	Entidades y aliados	Proyecto o proceso	Costo (US\$millones)	Estado actual del proceso
Salud (Cont.) (1)	Ministerio de Salud	Selección fiduciaria responsable administración recursos del FOSYGA.		Taller con funcionarios realizado y proclama suscrita Pacto de Integridad suscrito Licitación declarada desierta por imposibilidad de selección objetiva. Anuncio del Gobierno de apertura de nueva licitación.
Adecuación de Tierras (1)	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT / BID Por iniciativa del aliado regional de Ticol en el departamento de Atlántico: <i>Pro Transparencia Atlántico</i> .	Construcción del Distrito de Riego Santo Tomas – El Uvito en el departamento de Atlántico.	\$20,0	Pliego estudiado por expertos de Ticol. <i>Ticol y Pro-transparencia Atlántico se retiraron del proceso</i> por falta de compromiso institucional para cumplir con las condiciones mínimas de la implementación del Pacto de Integridad.

## CONCESIONES

Sector (No. proc.)	Entidades y aliados	Proyecto o proceso	Costo (US\$millones)	Estado actual del proceso
Comunicaciones (1)	Ministerio de Comunicaciones / FONADE	Adjudicación del acceso al espectro electromagnético para la operación del PCS (Personal Communications System).	\$ 200,0	Acompañamiento de Transparencia Colombia, incluido en la Ley que reglamenta el proceso. Programa en preparación.
Agua potable (5)	Ministerio de Desarrollo / Banco Mundial / PNUD / CapitalCorp.	Modernización Empresarial de 5 acueductos municipales del país.	N/D	Participación de Ticol, suspendida por falta de claridad en el compromiso institucional

CONTINÚA



## CONCESIÓN (CONTINUACIÓN)

Sector (No. proc.)	Entidades y aliados	Proyecto o proceso	Costo (US\$millones)	Estado actual del proceso
Obras Públicas (1)	Ministerio de Transporte / Instituto Nacional de Vías	Programa: Financiación, diseño, construcción, mantenimiento y operación del túnel de la línea.	\$ 200,0	Después de un año de discutir la participación de Transparencia en varios proyectos de la entidad se está concretando su asesoría en el del túnel de la línea
Obras Públicas (1)	Instituto de Desarrollo Urbano de Santa Fe de Bogotá, DC.	Avenida Longitudinal de Occidente.	\$ 250,0	La decisión final sobre la participación de Ticol se dio cuando la organización no contaba con capacidad institucional para adelantarlos.
Bienestar Social (1)	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF y CapitalCorp	Operación y mantenimiento de plantas productoras de Bienestarina	\$ 150,0	Pliego en Internet para discusión pública. Pliego estudiado por expertos de Ticol. Proclama de los funcionarios en discusión. Discusión del Pacto de Integridad iniciada con proponentes.
Transporte (1)	Gerencia de Transmilenio / Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C.	Operación de rutas troncales de transporte de mediana capacidad	\$ 9,6 por año (valor por año a precios constantes del año 2000).	Pliego estudiado por expertos de Ticol. <i>Ticol se retiró del proceso</i> por falta de compromiso institucional para cumplir con las condiciones mínimas de la implementación del Pacto de Integridad.
Transporte (1)	Gerencia de Transmilenio / Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C.	Sistema de recaudo de rutas troncales de transporte de mediana capacidad y sistema de recaudo	\$ 47,9 por año (valor por año a precios constantes del año 2000)	Pliego estudiado por expertos de Ticol. <b><i>Ticol se retiró del proceso</i></b> por falta de compromiso institucional para cumplir con las condiciones mínimas de la implementación del Pacto de Integridad.

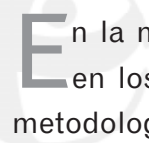
## PRIVATIZACIÓN

Sector (No. proc.)	Entidades y aliados	Proyecto o proceso	Costo (US\$millones)	Estado actual del proceso
Energía (1)	Ministerio de Minas y Energía / ISAGEN / INVERLINK	Enajenación del 79.29% de las acciones de ISAGEN – empresa distribuidora de energía	\$ 500,0	Ticol acompañó todo el proceso: revisó con sus expertos los pliegos, trabajó con los funcionarios la Proclama y diseñó el mecanismo para convocar el interés de los posibles proponentes en el Pacto de Integridad (conservando la confidencialidad necesaria a este tipo de negocio). <i>Sin embargo, Ticol decidió retirarse del proceso ante la interferencia directa de actores armados que pueden afectar la transparencia del mismo.</i>
Energía (1)	Ministerio de Minas y Energía	Privatización de 14 distribuidoras de energía en el nivel regional	\$ 1.400,0	Ante las dificultades de orden público y la reticencia de la banca de inversión para participar en el proceso de Pactos de Integridad, <i>Ticol decidió no acompañar la licitación.</i>

A large, stylized graphic of an eye in shades of gray, serving as a background for the text. The eye is composed of a large white area for the iris, a smaller gray circle for the pupil, and a thick gray outline for the eyelid and surrounding area.

**PRINCIPALES LECCIONES  
APRENDIDAS POR TICOL**

---



En la medida en que la mayoría de los procesos de contratación en los cuales se ha involucrado Transparencia Colombia con la metodología de Pactos de Integridad sólo terminarán hacia el final del presente año fiscal (diciembre de 2000), aún es prematuro hablar de evaluaciones o resultados a largo plazo. Por ahora Ticol ha llegado a un acuerdo con la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes de Bogotá, para que la misma, a través de trabajos de grado, empiece a diseñar lo que podría ser una metodología de seguimiento y evaluación del impacto de los Pactos de Integridad, partiendo de la falta de información de base al respecto.

Lo que sí resulta interesante y pertinente es recoger y sistematizar los elementos que van surgiendo de manera reiterada y que aportan mayor claridad tanto sobre el entorno en el cual se desenvuelve la contratación pública en Colombia como sobre la dinámica misma de los Pactos de Integridad.

Al respecto, la primera comprobación importante es que, como los Pactos de Integridad son solo una herramienta puntual que se aplica en determinados momentos del proceso de contratación, su éxito depende de la posibilidad efectiva de aplicar un conjunto adicional de mecanismos e instrumentos que permitan la construcción de transparencia, y por ende de confianza, a lo largo de todo el

proceso de inversión de recursos públicos –desde la toma de la decisión política, hasta el mantenimiento de los resultados de la inversión, pasando por la licitación y la ejecución–. De lo contrario, los involucrados en la licitación se dedicarán a discutir dicha falta de transparencia y no estarán dispuestos a abordar el compromiso ético personal que les propone el Pacto.

A continuación se presentan las principales lecciones aprendidas durante este primer año, organizadas en dos niveles: en primer lugar, las que hacen relación al mapa de riesgos de corrupción en las principales etapas del proceso de contratación pública y, en segundo lugar, las que se refieren directamente a la implementación de los Pactos de Integridad.

## **MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN POR ETAPAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

### **En la toma de la decisión política**

Las condiciones en las cuales se toman las decisiones políticas para la inversión de los recursos públicos son fundamentales para generar confianza sobre la manera como se manejará la contratación más adelante. Los procesos en los cuales se han tenido mayores dificultades son aquellos en los cuales la decisión de hacer el proyecto está asociada con compromisos adquiridos durante las campañas con otros políticos, con un grupo económico en particular, o con grupos de interés que tienen importante capacidad de *lobby* o presión para que la decisión política los favorezca directamente y de manera prioritaria.

Por lo tanto, es indispensable trabajar mas sistemáticamente en mecanismos que permitan, de una parte, la independencia del gobernante y su equipo al momento de tomar las decisiones políticas sobre la inversión de los recursos públicos y, de la otra, la intervención

directa de la ciudadanía, en sentido amplio, en la vigilancia de dichas decisiones. A manera de ejemplo se propone: (i) institucionalizar la planeación participativa, (ii) desarrollar foros ciudadanos amplios y pluralistas para la discusión de las principales decisiones que por su impacto o cuantía deban ser conocidas y acogidas antes de entrar a implementarlas y (iii) propiciar la suscripción de acuerdos éticos (pactos) entre los candidatos para liberar ciertos temas cruciales de los compromisos políticos asociados a la campaña o al ejercicio del cargo.

Sin embargo, en esta etapa es necesario insistir en que el mayor riesgo de corrupción está asociado a la decisión política de adjudicar los contratos a través de la figura de la *contratación directa* – contemplada en el Estatuto de Contratación para lo que allí se denomina *contratos de menor cuantía*–, y que permite al administrador evitar los procedimientos abiertos, plurales, equitativos y transparentes como los propios de los concursos y licitaciones y, con frecuencia, motiva el fraccionamiento de contratos. El escándalo más reciente al respecto es la contratación de la Cámara de Representantes de Colombia denunciada en el presente trimestre.

### **Durante la estructuración del Proyecto**

Al identificar aquellos procesos en los cuales la discusión de los pliegos se ha tornado más difícil, se encuentra que son los que han estado antecedidos de una capacidad institucional muy débil para formular el proyecto y de una ausencia de aportes externos a la entidad. Un proyecto adecuadamente definido en sus características técnicas, financieras, sociales y jurídicas es una garantía para la adecuada definición de las reglas del juego de una licitación o concurso público. Para buscar una mayor transparencia en esta etapa es conveniente acudir al apoyo de empresas o consultores independientes, que apliquen el mayor rigor técnico en la preparación del proyecto y cuya idoneidad e independencia puedan ser coadyuvadas por mecanismos como la suscripción de un Pacto de Integridad en la selección pública de los mismos.

Los procesos que han tenido mayores dificultades son aquellos en los cuales la decisión de hacer el proyecto está asociada con compromisos adquiridos durante las campañas con otros políticos, con un grupo económico en particular o con otros grupos de interés.

## En la definición de las reglas del juego

En la experiencia de Ticol, el aspecto que más contribuye a dar transparencia a la inversión pública y a generar tranquilidad entre los participantes es el de formular cuidadosa y equitativamente las reglas del juego y darles una amplia divulgación de manera previa a la apertura de la licitación o concurso público. Existe consenso entre los proponentes y los funcionarios públicos en que es durante esta etapa donde con mayor frecuencia se incluyen elementos que sesgan la licitación a favor de un determinado proponente.

Para protegerse de la ocurrencia de estos hechos es necesario acudir a la mayor publicidad posible sobre los términos de referencia o pliegos de condiciones, así como sobre la minuta del contrato, para que, como borradores, sean conocidos, comentados y criticados por expertos, beneficiarios e interesados en participar. Sus observaciones son la mayor garantía sobre la equidad, eficiencia y transparencia del proceso propuesto, pues el debate y la tensión que necesariamente surgen entre los distintos intereses son la única posibilidad de ganar confianza llegando a un adecuado punto de equilibrio.

En esta etapa se pueden utilizar distintos instrumentos como las audiencias públicas cualificadas, los foros o el Internet. Este último es el que ha resultado de la mayor utilidad en Colombia, aún cuando sistemáticamente es objetado por los abogados por considerar, erróneamente, que viola la supuesta confidencialidad del proceso. Este medio permite informar de manera pública, recibir observaciones y contestarlas por el mismo medio, manteniendo actualizados a todos los interesados en los temas de discusión. Una de las ventajas de contar con un período suficiente para el análisis de las reglas del juego, previo a la apertura de la licitación o concurso, es agotar la discusión sobre las mismas, de tal manera que los proponentes puedan luego dedicarse efectivamente a la preparación de su propuesta y a la discusión del Pacto de Integridad porque con-

fían en las reglas generales del juego. De lo contrario, invertirán todo su tiempo en aclarar las mismas.

Las sugerencias mas reiteradas de Ticol en esta etapa se refieren a los siguientes aspectos:

- Garantizar una adecuada evaluación y separación de los aspectos técnicos y económicos de las propuestas, de manera que, una vez asegurada la idoneidad técnica, jurídica y financiera de las propuestas, entre aquellas que alcancen el nivel mínimo requerido, se proceda a la competencia económica, preferiblemente en audiencia pública. Esto evita, además, las situaciones donde con puntajes muy detallados y supuestamente objetivos, al final termina la licitación adjudicándose por un punto o una fracción de punto, generando una mayor inconformidad y duda sobre la justicia de la decisión;
- Señalar claramente cuáles son los requisitos de participación que si no se cumplen descalifican al proponente y, por tanto, definir cuáles requisitos son subsanables y cuáles no;
- Evitar expresamente la discrecionalidad en el manejo de la información por parte de unos pocos funcionarios;
- Evitar la inclusión de requisitos de forma en los pliegos, que no agreguen información valiosa y pertinente para la evaluación, puesto que al ser incluidos se vuelven determinantes de la participación o la calificación;
- Evitar la inclusión de criterios subjetivos en la evaluación (por ejemplo, sobre la metodología propuesta), cuando estos no van asociados a unos parámetros claros de calificación que permitan a los proponentes establecer cómo van a diferenciar sus propuestas. Además, cuando es absolutamente imposible evitar el uso de criterios subjetivos, es fundamental garantizar un número plural de evaluadores sobre estos aspectos, para que no quede a criterio de una o dos personas la asignación de la calificación.

El aspecto que más contribuye a dar transparencia a la inversión pública y a generar tranquilidad entre los participantes es el de formular cuidadosa y equitativamente las reglas del juego y darles una amplia divulgación de manera previa a la apertura de la licitación o concurso público.



- Analizar previamente las características de las empresas que podrían proveer el bien o servicio para evitar la inclusión de requisitos o criterios que sólo puede cumplir un proponente;
- Eliminar al máximo la existencia de información privilegiada y controlar sus posibles fugas; y
- Discutir previamente y de manera pública la minuta del contrato, para evitar la negociación de términos del mismo, con posterioridad a la adjudicación, lo que se puede prestar para ajustar aspectos a favor del proponente adjudicatario.

En términos generales, Ticol siempre recomienda a los funcionarios públicos simplificar al máximo posible los pliegos que regulan los requisitos y criterios de participación y selección, de manera que se respete el espíritu del Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993). Se ha encontrado la tendencia, por parte de los funcionarios, a complicar innecesariamente los pliegos con el argumento de buscar la máxima objetividad basada en la calificación numérica sofisticada y detallada en décimas, lo que con frecuencia impide una diferenciación real de la calidad de las propuestas.

### **Durante la evaluación de las propuestas y la adjudicación del contrato**

Tradicionalmente se ha entendido que la corrupción se da durante el proceso de evaluación y calificación de las propuestas, pero la experiencia con los Pactos de Integridad permite precisar que, en Colombia y con base en las disposiciones de la Ley 80 de 1993, si bien en esta etapa se plasma el favorecimiento a un proponente en particular, ello sólo es posible si se dejaron las bases que permitan esta irregularidad en los pliegos. Aquí el mayor riesgo está representado por la intervención de uno o unos pocos evaluadores con la discrecionalidad para interpretar criterios subjetivos, hacer prevalecer factores de forma sobre los de fondo o manipular la posibilidad de

subsanan errores. Nuevamente el principal mecanismo de control es la divulgación suficiente entre los funcionarios, y luego con los proponentes, sobre los procedimientos y sus resultados.

### En la ejecución del contrato

En las discusiones con proponentes y funcionarios surge la preocupación por la eventual corrupción una vez adjudicado el contrato o seleccionada la empresa responsable de la concesión o prestación del servicio. Para ellos, el mapa de riesgos de corrupción se relaciona básicamente con el surgimiento de cambios en las reglas del juego pactadas o de adiciones de recursos para favorecer al contratista elegido, situación que puede ocurrir con el apoyo de la interventoría. De otra parte, en los casos de privatización o concesión, existe el riesgo de abusos de poder por parte de las empresas adjudicatarias, sobre todo considerando que con frecuencia es baja la capacidad de control de los funcionarios responsables del seguimiento frente al poder económico de los adjudicatarios, lo que hace que estos manejen su relación con el Estado mediante *lobby* ante las altas autoridades para obtener un trato favorable. Estas situaciones suelen ser más graves por la falta de mecanismos de control social. Por este motivo, los proponentes que han firmado Pactos de Integridad han señalado que una de las mayores virtudes de los mismos es que, como consecuencia de las responsabilidades que asume en él el proponente adjudicatario, los participantes perdedores cuentan con un mecanismo concreto y ágil para monitorear, como grupo, que las situaciones descritas no se presenten.

En cualquier caso, para protegerse de estos riesgos es importante, frente a concesiones y privatizaciones, contar con organismos de regulación que tengan autonomía real frente a presiones políticas y cuyo equipo humano sea de la más alta calidad técnica. Así mismo, en todos los casos, es fundamental la existencia de organismos de control fortalecidos e independientes.

Una de las virtudes de los Pactos de Integridad es que, como consecuencia de las responsabilidades que en ellos asume el proponente adjudicatario, los participantes perdedores cuentan con un mecanismo para monitorear, como grupo, que no haya modificaciones en lo contratado para favorecer al ejecutor.

En los casos en que se requiere una interventoría externa es importante dedicarle al ejercicio de selección de la misma un esfuerzo y un rigor técnico equivalente al que se dedicó a la escogencia del contratista o el operador, ya que con frecuencia, por ser las interventorías objeto de una inversión comparativamente menor, se descuida su selección. Es muy útil y efectivo involucrar también Pactos de Integridad en la selección de los interventores.

En términos de la participación de la comunidad en general y de los beneficiarios en particular, es conveniente establecer mecanismos de rendición de cuentas por parte de contratistas, operadores y funcionarios responsables, además de la organización de veedurías calificadas que puedan ser un apoyo frente a la labor de supervisores y de interventores y que, a su vez, ejerzan un control adicional sobre estos.

## **PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PACTOS**

### **Mantener el carácter voluntario de los Pactos de Integridad**

Para que el ejercicio tenga éxito, en términos de convocar a los involucrados a abstenerse de pedir/recibir y ofrecer/pagar sobornos, es preciso que el Pacto tenga carácter voluntario y en su construcción exija reflexionar sobre las condiciones del proceso y sus vulnerabilidades, conjuntamente con los demás contrincantes. Cuando esto no ocurre así sino que se define como obligatorio, se convierte en un requisito más de forma que se suscribe junto con los demás formatos requeridos para participar en la licitación o concurso. Por supuesto, este carácter voluntario exige más trabajo y mayor flexibilidad para reaccionar y responder ante las diferencias objetivas entre sectores, dinámicas institucionales y grupos de proponentes.

## Separar las discusiones políticas de las discusiones sobre la transparencia

Sobre todo en los casos en que la inversión de recursos públicos se refiere a modalidades de privatización o concesión, la selección del adjudicatario se ve interferida, con frecuencia, por debates públicos de carácter político sobre la pertinencia de la decisión y los efectos sociales que la misma tiene en términos de empleo, de soberanía o de distribución del ingreso, los cuales son presentados por uno u otro grupo de interés como argumentos de falta de transparencia. En este ambiente es preciso aclarar el alcance del Pacto de Integridad en términos de proteger el proceso de ejecución de determinada decisión política (compártase o no) contra intentos de corrupción.

## Crear confianza en la opinión pública

Uno de los principales retos sigue siendo la posibilidad real de crear confianza en la opinión pública sobre la probidad de la contratación acompañada, pues los medios de comunicación consideran que solo es noticia el escándalo cuando algo sale mal (lo cual por supuesto preocupa a los involucrados), pero no facilitan el despliegue sistemático sobre lo que va saliendo bien. A su vez, la alternativa de utilizar recursos propios para la divulgación puede resultar muy costosa y prestarse a su utilización indebida por parte de la respectiva entidad. Cómo transmitir el mensaje sin desgastarlo y sin permitir que la entidad utilice el esfuerzo para reforzar su “imagen corporativa”, es aún la gran pregunta.

## Garantizar la independencia de los terceros que promueven el Pacto

Hasta ahora ha sido claro que un factor de éxito de los Pactos de Integridad es que los involucrados perciban a TI en general, y a Transparencia Colombia, como realmente independientes políticamente para escuchar las inquietudes de todos los interesados, sin prejuicios, y

Uno de los principales retos sigue siendo la posibilidad real de crear confianza en la opinión pública sobre la probidad de la contratación acompañada, pues los medios de comunicación consideran que sólo es noticia el escándalo cuando algo sale mal

leer en el entorno la percepción de la ciudadanía, así como alta capacidad técnica para reaccionar oportunamente y con base en conceptos serios y bien estructurados ante elementos de la licitación que no son suficientemente claros para las partes interesadas.

### **Superar la discusión sobre la legalidad y concentrarse en la ética**

Hay que insistir sobre el carácter ético del Pacto y de los compromisos allí incluidos para entender que los procesos de contratación en países como Colombia, por lo general, tienen una lógica que trasciende los elementos del sistema regulador jurídico. Es preciso estar preparados para enfrentar la dificultad de discutir con los abogados, quienes, generalmente, se limitan a los aspectos legales y jurídicos involucrados en los procesos, sin darle la debida importancia a la discusión sobre los aspectos éticos que dan legitimidad a los mismos. Incluso, hay que entender las diferencias en la aproximación al Pacto de Integridad que tienen, de una parte, quienes actúan en el contexto de la legislación sajona y, de la otra, quienes lo hacen en el marco de legislaciones de origen romano. Para los primeros es más fácil entender y aceptar el espíritu del Pacto y sus verdaderos alcances, mientras que, para los segundos, la discusión difícilmente sale del plano formal de las leyes que ya “tienen todo” lo necesario para que no haya corrupción.

### **Limitar la intervención a los aspectos relacionados con la transparencia, evitando la coadministración**

Un cuidado que debe ser asumido cotidianamente es el de no caer en la coadministración. Las entidades, al respecto, pasan de un extremo al otro: unas pocas claramente tratan de evitar que Ticol intervenga y normalmente son aquellas con las cuales ha habido dificultades serias, y las otras tratan de tener a Ticol en absolutamente todas las discusiones, decisiones y actuaciones, y son las experiencias más exitosas. Sin embargo, es necesario recordar que, si bien se

trata de opinar sistemáticamente sobre la transparencia y la equidad del conjunto del proceso, es indispensable cuidarse de no caer en la coadministración.

### **Insistir en que se incluya la obligación de denunciar el incumplimiento del Pacto**

Por su naturaleza voluntaria y ética, la clave del seguimiento al Pacto de Integridad está en incluir dentro del mismo la obligación de denunciar el conocimiento de cualquier acto irregular. En esta medida, los mecanismos de intervención previstos se desencadenan en el momento en que se presente una denuncia de incumplimiento con los compromisos del Pacto, léase sospecha fundada de actos de corrupción. Recordemos que un resultado esperado del Pacto es el de generar mecanismos más expeditos para el trámite de denuncias e inquietudes que permitan, a los proponentes, tener resultados más rápidos que los que obtienen mediante los procedimientos normales de carácter judicial. Al respecto, ha sido muy interesante encontrar la tolerancia con la corrupción de las multinacionales proveedoras de equipos de informática (incluyendo a norteamericanas), las cuales argumentan no pagar sobornos pero, al mismo tiempo, contar con un acuerdo tácito entre ellas para no denunciar al competidor que si lo hace.

### **Insistir en compromisos y sanciones tanto por parte de los funcionarios como de los proponentes**

Lo que hace equitativo y completo el Pacto de Integridad es que existan compromisos adquiridos para proteger el proceso contra la corrupción, tanto por parte de los funcionarios como de los proponentes. Por esto, en la experiencia colombiana ha resultado importante el trabajo en la proclama de compromiso ético de los funcionarios, la cual hace parte integrante del Pacto de Integridad y respalda al Ministro, director o Gerente en la asunción de compromisos frente a los proponentes.

Por su naturaleza voluntaria y ética, la clave del seguimiento al Pacto de Integridad está en incluir dentro del mismo la obligación de denunciar el conocimiento de cualquier acto irregular.

## **Valorar los Pactos de Integridad como uno de los pocos ejercicios reales de rendición de cuentas que existen**

Los procedimientos para aumentar la transparencia en las licitaciones, que se han introducido con la promoción de los Pactos de Integridad, se constituyen claramente en un ejercicio real de rendición de cuentas ya que los funcionarios públicos asumen de manera concreta responsabilidades de escuchar y de responder, más allá de lo que es común, frente a requerimientos de toda clase de ciudadanos y ciudadanas, organizados o no, interesados en la licitación.

## **Reconocer que las oportunidades del Pacto de Integridad se convierten en derechos adquiridos para los proponentes**

De igual manera, los mecanismos que se adoptan en la metodología de los Pactos para dar mayor participación e información a los proponentes y otros interesados, tienen tal nivel de aceptación que empiezan a ser exigidos por estos en otros procesos como un derecho adquirido. Esto ha ocurrido claramente en Colombia con la publicación y discusión de pliegos en Internet.

## **Trabajar con los organismos multilaterales invitándolos a superar sus posturas burocráticas**

Aunque por lo general la opinión pública percibe una menor tendencia a la corrupción en los procesos de contratación de recursos públicos cuando existe intervención por parte de organismos internacionales (quizás, ello obedece a la presencia de mayores niveles de revisión), la verdad es que, en la experiencia de Ticol hasta ahora no se perciben aportes efectivos para evitar y contrarrestar la corrupción en dichos procesos. Por el contrario, la corrupción en estos casos suele presentarse en formas más sutiles y elaboradas, involucrando los más altos niveles de la administración pública y respetando la “legalidad” de los procesos, contando para ello con la poco convincente figura de la “*no objeción*” por

parte de la entidad internacional y con el mal entendido principio de confidencialidad que aplican estos organismos. Por esa razón es muy importante que los organismos internacionales trabajen en mecanismos y procedimientos innovadores que vinculen los comportamientos éticos de los participantes, de manera mucho más abierta y transparente, y no simplemente se limiten al cumplimiento burocrático de las normas y procedimientos legales establecidos.

Finalmente, la experiencia nos sigue mostrando que la responsabilidad de todos los organismos internacionales en la lucha contra la corrupción es más que formal, lo cual significa asumir actitudes mucho más rigurosas y drásticas en beneficio del buen uso y destinación de los recursos públicos. A nadie escapa el enorme costo que, en términos de desarrollo, tiene el flagelo de la corrupción en nuestros países. Desconocer esa realidad o ser complaciente con ella, es contribuir al subdesarrollo, la concentración del poder y la perpetuación de la pobreza, pero, sobre todo, contribuir a la deslegitimación del Estado.