

LOS PACTOS DE INTEGRIDAD

**INVOLUCRAR A LA SOCIEDAD CIVIL PARA
OBTENER MEJORES RESULTADOS EN UNA
CONTRATACIÓN PÚBLICA**

COMPRENDER LOS PACTOS DE INTEGRIDAD

¿POR QUÉ TRANSPARENCY INTERNATIONAL PUSO EN MARCHA LOS PACTOS DE INTEGRIDAD?

A principios de los años 90, Transparency International comprendió que las autoridades públicas estaban buscando formas para abordar los problemas de la corrupción en la contratación pública. Su preocupación tenía que ver con cómo evitar la corrupción a fin de garantizar la relación calidad-precio y la alta calidad de los productos adquiridos o contratados por el sector público. El Pacto de Integridad surgió como una posible solución.

¿DÓNDE Y EN QUÉ SECTORES HAN SIDO IMPLEMENTADOS LOS PACTOS DE INTEGRIDAD?

Los Pactos de Integridad han sido utilizados en más de 18 países por todo el mundo, entre los cuales Argentina, Bulgaria, China, Colombia, Ecuador, Alemania, Hungría, India, Indonesia, Italia, Letonia, México, Paquistán, Panamá, Paraguay, Perú, Ruanda, Corea del Sur y Zambia. Han sido implementados a distintos niveles de gobierno y en diversos sectores.



Este documento ha sido elaborado por la Comisión Europea. Sin embargo refleja exclusivamente las opiniones de los autores y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo.

La adaptación y traducción de este documento ha sido financiada por Siemens Integrity Initiative, en el marco del Proyecto Integridad de TI España.



Fundado por

HUNGARY

9 Pactos de Integridad

Materias: obras públicas y servicios, educación



RUANDA

Múltiples Pactos de Integridad

Materias: infraestructuras, agua



BULGARIA

3 Pactos de Integridad

Materias: obras públicas, suministro de bienes y servicios, carreteras



INDIA

Múltiples Pactos de Integridad

Materias: petróleo, gas natural, defensa, ferrocarriles



Imagen de portada:

Por Glorandal – elaboración propia, CC BY-SA 4.0

¿A QUÉ TIPO DE CONTRATOS PUEDEN APLICARSE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD?

Los Pactos de Integridad pueden utilizarse en una amplia gama de contextos. Por ejemplo, para:



Contratos de obra pública



Contrataciones de suministros



Programas estatales de privatización



Contratas de ingeniería, arquitectura u otros contratos de consultoría



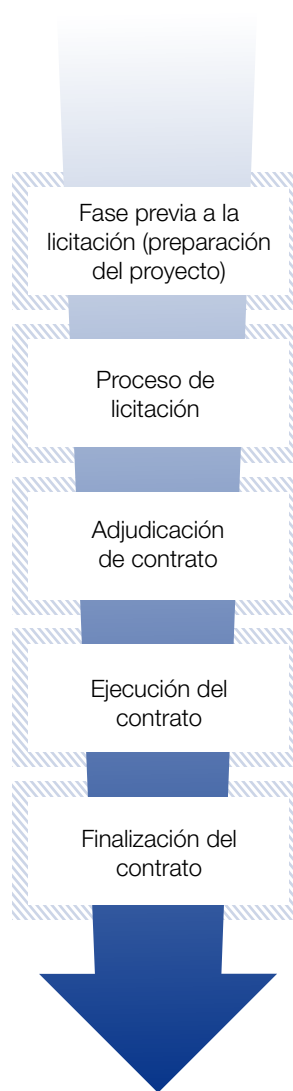
Concesiones estatales, licencias o adjudicaciones, o servicios regulados por el gobierno (tales como las telecomunicaciones, suministro de agua o recogida de basuras)



Otros servicios de contratación de suministros.

¿CUÁNDO DEBERÍA DAR COMIENZO UN PACTO DE INTEGRIDAD?

Desde lo antes posible. El Pacto de Integridad debería dar cobertura a todas las actividades relativas a la contratación, desde el estudio de las necesidades, el diseño del concurso, la preselección de los licitantes, la licitación y contratación, hasta la implementación y ejecución del contrato.



¿QUIÉN ES PARTE DE UN PACTO DE INTEGRIDAD?

Durante la fase preparatoria del procedimiento, la entidad contratante y el observador o monitor externo constituyen las partes del Pacto de Integridad. En la fase de licitación se unen al Pacto las empresas licitadoras, que son las que presentan las ofertas para llevar a cabo la tarea o servicio que se desea contratar. En la ejecución del contrato conforman el Pacto de Integridad la empresa seleccionada, la entidad contratante y el monitor. También deberían integrar el Pacto de Integridad los subcontratistas de la empresa adjudicataria.

¿QUÉ FORMA TIENE UN PACTO DE INTEGRIDAD?

Los Pactos de Integridad consisten, en esencia, en contratos que establecen los derechos y obligaciones de todas las partes en un proceso de adjudicación pública. El diseño de este documento es un paso clave del proceso que se desarrolla entre la entidad contratante y el observador o monitor, con el fin de garantizar que el Pacto de Integridad se ajusta al contexto y necesidades del país, organización y proceso de contratación sobre el que se aplica.

El Pacto de Integridad no sustituye a la legislación nacional; más bien opera en el marco de dicha legislación.

¿QUÉ ELEMENTOS COMPONEN UN PACTO DE INTEGRIDAD?

Un Pacto de Integridad se firma en relación con un **proyecto concreto de contratación**, entre la entidad contratante, el monitor y las empresas licitadoras. Los principales elementos son:

- Un compromiso por parte de la entidad contratante de que sus funcionarios **no exigirán ni aceptarán sobornos, regalos o pagos de ningún tipo** y aplicarán sanciones disciplinarias, civiles o penales en caso de infracción.
- Una declaración por parte de cada licitante afirmando que **no ha pagado, ni pagará sobornos o realizará ningún pago** con el fin de conseguir una contratación.
- Un compromiso por parte de cada licitante de que **revelará todos los pagos** efectuados en relación con la contratación en cuestión.
- La expresa aceptación por parte de cada licitante de que los compromisos y obligaciones continuarán siendo de aplicación para el licitante seleccionado **hasta la ejecución completa del contrato**.
- Un conjunto de **sanciones** aplicables en caso de que el licitante cometa cualquier infracción de su declaración o compromisos.
- Un mecanismo para la **resolución de conflictos**.
- La identificación de un **monitor independiente externo**.

Papel del monitor

Además del Pacto de Integridad, se suscribe un contrato con un observador o monitor. El contrato establece para el monitor:

- Ser absolutamente independiente de la entidad contratante, y no sujeto a sus directrices.
- Tener acceso a todos los documentos y reuniones relacionados con la licitación y el contrato para su revisión.
- Supervisar todo el proceso de selección de licitantes y adjudicatarios, así como la ejecución del contrato.
- Informar inmediatamente en el caso de indicios de malas prácticas a fin de permitir a la otra parte solventar el problema.

La principal tarea del monitor es la detección y seguimiento de “banderas rojas”. En lugar de tener un enfoque sancionador sobre las irregularidades detectadas, el monitor busca, en primer lugar y de forma constructiva, los medios para resolverlas. El monitor elabora asimismo informes sobre la transparencia e imparcialidad del proceso, que serán puestos a disposición pública.

LOS BENEFICIOS DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD

Las entidades contratantes que han implementado Pactos de Integridad han puesto de manifiesto ventajas como las siguientes:

UN PACTO DE INTEGRIDAD PUEDE CONTRIBUIR A COMPARTIR LA TAREA DE CONTROL

Numerosas entidades contratantes han recurrido a Transparency International para suscribir un Pacto de Integridad. Conscientes de la compleja naturaleza de todo proceso de adjudicación, se muestran convencidas de que la presencia de un tercero, experto e independiente, les permitirá compartir la carga de supervisión y control de todo el proceso.

“Deseábamos reformar el proceso de adjudicación desde el Ministerio de Obras Públicas. Aquí, la corrupción había pasado a formar parte de la cultura. Esta fue la razón por la que decidimos contratar un observador externo. Llamé a Transparency International en Berlín y les dije: ‘Mira, aquí tenemos una emergencia ética. Se trata de un SOS moral’. Transparency International dio con el observador adecuado.”

Gerson Martínez
Ministro de Obras Públicas desde 2009
El Salvador

UN PACTO DE INTEGRIDAD PERMITE REVISAR RUTINAS

En función del contexto, los monitores pueden contribuir a modernizar una institución. Sus consultas pueden romper el ciclo de la información dentro de la entidad contratante y conducir a cambios que mejoren la calidad de la contratación.

Esto tiene un impacto decisivo en la idoneidad, calidad y coste de los bienes, obras y servicios públicos resultantes.

“A la hora de tomar decisiones siempre hemos confiado en la solvencia de nuestros ingenieros experimentados. Hasta que un Testigo Social (el monitor) solicitó a los ingenieros senior que justificaran su elección, no nos dimos cuenta de que quizá había más opciones. Al parecer nuestros ingenieros habían tomado una decisión basada en conocimientos técnicos obsoletos.”

Oficial Contratación Pública en México

UN PACTO DE INTEGRIDAD PUEDE GENERAR CONFIANZA POR PARTE DE LAS EMPRESAS LICITANTES

Los Pactos de Integridad exigen un compromiso activo de las entidades contratantes con las empresas, debiendo éstas informar regularmente sobre los procesos de adjudicación y responder a los requerimientos. Mediante una actitud de transparencia en todo momento, se logra fortalecer la confianza de las empresas en la entidad contratante así como en el proceso mismo de adjudicación.



“Tras la puesta en marcha de los Pactos de Integridad, el 91,4 % de los encuestados provenientes del sector privado acusaron un cambio a mejor en la actitud de los funcionarios públicos hacia la corrupción, y a la inversa, el 72,2% de los funcionarios públicos comprobó un cambio positivo en la actitud de las contrapartes del sector privado.”

Transparency International Corea
2004 encuesta

UN PACTO DE INTEGRIDAD PUEDE INCREMENTAR LA COMPETITIVIDAD

A raíz de la experiencia de las entidades contratantes se ha evidenciado que el propio anuncio de un Pacto de Integridad disuade a los licitantes corruptos que plantean ofertas por encima de su valor y productos/servicios de baja calidad. Paralelamente, anima a los licitantes con estrictos estándares de integridad, ofertas competitivas y productos/servicios de alta calidad, a presentarse a los concursos. Ello da a quienes son honestos más confianza a la hora de participar en un concurso, dado que no volverán a tener que competir con licitantes corruptos.

“Tras la inclusión de un observador en el proceso, tuvimos un incremento del 50% en el número de operadores económicos que hicieron una oferta. Estas ofertas eran mejores: mejores servicios, mejores precios, mejor implementación de su plan.”

*Oficial de Adquisiciones
Compañía mejicana estatal
Comisión Federal de Electricidad*

UN PACTO DE INTEGRIDAD PUEDE AYUDAR A QUE EL MEJOR LICITANTE SEA SELECCIONADO

Los observadores formulan preguntas – y ésta es la manera en que ayudan a las entidades contratantes a seleccionar al mejor licitante. Los observadores deben animar a los licitantes a que motiven sus ofertas. Las entidades contratantes comparan estas motivaciones y toman decisiones más informadas sobre la adjudicación del contrato. Al mismo tiempo, se anima a las entidades contratantes a que sopesen sus decisiones y verificar si el licitante seleccionado reúne todos los requisitos y especificaciones requeridos.

“El monitor compensa. Los funcionarios se percataron de que estaban siendo sometidos a un escrutinio público cuando la documentación fue analizada por el monitor y en consecuencia se hizo pública. El monitor ayudó a disuadir el comportamiento corrupto e hizo posible tomar una decisión mejor.”

*Funcionario ministerial
El Salvador*

“Con un monitor tienes menos licitantes impugnando las decisiones de las entidades contratantes. Lo sabemos todos: los litigios en tribunales llevan su tiempo; podría llevar meses hasta que se toma una decisión. A lo largo de ese tiempo, el proceso de adjudicación no puede implementarse. No sólo pierdes tiempo, sino también dinero; y la reputación interesa. Así que ¡un monitor compensa!”

*Michael Wiehen
Consejero Senior en Transparency International*

EL PACTO DE INTEGRIDAD PUEDE CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DE COSTES

Los Pactos de Integridad – y en consecuencia los monitores – a menudo contribuyen significativamente a la reducción de costes, y ello gracias a que:

- más licitantes participan en el proceso con ofertas de mayor calidad y más competitivas.
- se producen menos retrasos a consecuencia de impugnaciones de los licitantes hacia las decisiones de las entidades contratantes y ello resulta en menos procesos judiciales y menos retrasos.
- hay menos solicitudes de modificación de contrato insustanciales que resultarían en un incremento en el precio total.



“Los testigos sociales (los monitores) compensan. Sus propuestas conducen a un ahorro financiero, en un caso hasta 26 millones de dólares.”

*Oficial de Adjudicación
Compañía estatal mejicana
Comisión Federal de Electricidad*

EL PACTO DE INTEGRIDAD PUEDE AYUDAR A MEJORAR LA CALIDAD Y DISEÑAR UN SISTEMA DE CONTROL EN TIEMPO REAL

Los monitores constituyen un sistema de vigilancia temprana para las entidades contratantes. Durante el desarrollo del contrato dirigen inspecciones sobre el terreno, visitan los proyectos a fin de verificar el progreso de los informes, en busca de retrasos o defectos de construcción, consultan a las entidades adjudicadoras y a la parte contratante acerca de las cuestiones que puedan presentarse durante la implementación. Podrán conversar asimismo con miembros de las comunidades cercanas al proyecto, enterándose de sus puntos de vista sobre el proyecto, así como cualquier impacto negativo que pueda ser evitable. De esta manera contribuyen a que las entidades contratantes cuenten con un control en tiempo real, en lugar de un control de tipo reactivo, permitiéndoles de esta manera mejorar el diseño y la calidad durante la implementación del proyecto.

“Los monitores encontraron retrasos en la construcción y problemas con la calidad y el diseño del proyecto. Detectaron grietas sobre las superficies de las carreteras simplemente con visitar la zona. ¡También advirtieron un enorme hueco entre el puente y la acera! ¡Menudo riesgo para la seguridad pública!”

*Monitor
El Salvador*



LOS PACTOS DE INTEGRIDAD AYUDAN A SUPERAR LAS COMPLICACIONES DERIVADAS DE LA GESTIÓN Y LAS RELACIONES

Las entidades contratantes a menudo enfrentan obstáculos durante la implementación del contrato. Pueden surgir problemas que exijan modificar el diseño. Los monitores pueden ayudar a superar estos obstáculos; su ingeniosa intervención puede ayudar a minimizar retrasos e incrementos de costes.

“Teníamos proyectos de obras enormemente retrasados y con sobrecoste; entonces recomenzamos el proyecto, contratamos a un monitor y encontramos nuevas empresas que firmaron el Pacto de Integridad. Conseguimos que llegara a buen término porque todo el mundo estuvo de acuerdo en hacer las cosas correctamente.”

*Funcionario
El Salvador*

LOS PACTOS DE INTEGRIDAD AYUDAN A EJERCER UN CONTROL EFECTIVO SOBRE TODO EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN Y TODAS LAS PARTES IMPLICADAS EN ÉL

Los Pactos de Integridad permiten a las autoridades contratantes ejercer un control más efectivo sobre sus propios empleados, así como sobre las empresas licitantes/contratantes a lo largo de todas las fases del proceso de adjudicación. La presencia de un monitor, concretamente durante la fase de ejecución del contrato, constituye una efectiva herramienta para ejercer ese control. Una temprana detección de los problemas permite tomar medidas oportunas y rápidas, las reparaciones tienen un menor coste y se previenen los retrasos en la implementación del proyecto.

“El Pacto de Integridad tiene un fuerte impacto disciplinario en los actos de todas las personas implicadas en este proceso – tanto en cuanto a la gestión y los empleados de la entidad contratante, como también sobre el licitante seleccionado.”

Transparency International Bulgaria

LOS PACTOS DE INTEGRIDAD PUEDEN AYUDAR A MEJORAR LA REPUTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

Incluso la reputación de una entidad contratante con una trayectoria de prácticas de corrupción y con falta de transparencia puede ser modificada con éxito gracias a la introducción de Pactos de Integridad y a la aplicación rigurosa de sus principios. La comunicación de esta política, no sólo a los propios empleados de la entidad y a las empresas licitantes, sino también a todo el público en general, contribuye decisivamente a una mejor reputación.

“El Ministerio de Defensa de la India ha estado aplicando los Pactos de Integridad desde 2006. Como resultado, la contratación pública se convirtió en el área de “menor riesgo” dentro del sector de defensa en la India.”

*TI-UK 2015
Índice de Corrupción de la Política de Defensa*



LOS PACTOS DE INTEGRIDAD PUEDEN DEMOSTRAR LIDERAZGO Y VISIÓN

En algunos países, la implementación eficaz de un Pacto de Integridad ha llevado a modificaciones en la legislación en materia de adjudicación pública. En Colombia, la experiencia con Pactos de Integridad y los beneficios aportados por el monitor, se introdujo un observador en la Ley de Contratos Públicos de 2002. Las entidades contratantes pueden demostrar su capacidad de innovación y liderar, por ejemplo, mediante la adopción de un Pacto de Integridad y la prueba de su eficacia.



LOS PACTOS DE INTEGRIDAD PUEDEN AYUDAR A SATISFACER LAS EXPECTATIVAS

Tanto los ciudadanos como la Unión Europea tienen expectativas de que en un país se adopten medidas anticorrupción de tipo preventivo. Las nuevas regulaciones de la UE sobre política de cohesión han creado responsabilidades normativas para las autoridades nacionales que gestionan fondos europeos, lo que requiere que pongan en marcha medidas proporcionales de prevención contra el fraude en la identificación y enfrentamiento de los riesgos potenciales. Las medidas anticorrupción empleadas por los Estados Miembros de la UE son evaluadas por la Comisión Europea en su informe anticorrupción. La adopción de un Pacto de Integridad puede probar tu compromiso.

“Los fondos europeos constituyen una importante fuente de inversión para muchos Estados Miembros de la UE. Los países deberían emplear correctamente sus inversiones para que así la ciudadanía pueda recibir los beneficios de tales programas y proyectos... Los Pactos de Integridad, como una de las muchas nuevas iniciativas que actualmente ofrecemos, fomentarán una apertura y responsabilidad en la gestión de los fondos mucho mayor. Asimismo reducirán el coste mediante una mejora de la eficiencia de las administraciones públicas.”

*Corina Crețu
Comisaria para la Política Regional*

Mediante los Pactos de Integridad se puede garantizar una eficiencia en el gasto público mucho mayor, una mejora de la calidad y la relación calidad-precio en las inversiones públicas, la contribución para un mejor entorno empresarial, el fortalecimiento de la confianza del público en la administración, el fortalecimiento de la reputación, la reducción de riesgos para la seguridad pública (como resultado de una deficiente práctica en la construcción) y el aumento de las previsiones de inversión en vuestro sector.

LOS PACTOS DE INTEGRIDAD CONTRIBUYEN A GARANTIZAR UN APOYO CONSTANTE DE CARA A GRANDES PROYECTOS

La opinión pública juega un importante papel e influye en los proyectos importantes de adjudicación pública y construcción, concretamente cuando éstos son dirigidos por las entidades contratantes. Hoy, en la mayoría de los países democráticos, el público ha tomado conciencia de sus intereses y de su capacidad de impacto en tales proyectos. En los casos en que el proyecto se considera corrupto, los ciudadanos pueden poner en marcha acciones de protesta a fin de paralizarlo o, al menos, intentar que las personas a cargo de la toma de decisiones rindan cuentas.

Los Pactos de Integridad permiten que los gobiernos reúnan, movilicen apoyos en favor de sus planes y eviten el elevado coste por el deterioro del prestigio vinculado a las incidencias por corrupción en proyectos altamente sensibles. Mejoran la credibilidad y legitimación de una entidad contratante: quien está dispuesto a exponer su procedimiento de adjudicación pública al examen de un observador independiente, y a través de ellos al del público, no tiene nada que esconder. Los Pactos de Integridad inspiran confianza y fiabilidad en la toma pública de decisiones, más allá del impacto individual sobre el proceso de contratación en cuestión, y fomentan un clima de inversión más agradable.

“En Letonia, el edificio de la nueva biblioteca nacional fue construido a pesar de la reciente crisis. Nuestra organización realizó el proceso de construcción. Sacamos provecho del interés mostrado por el público y los medios de comunicación por lo menos de dos maneras. En ciertos momentos clave del proyecto, las instituciones públicas atendieron reclamaciones en favor de la transparencia y el buen gobierno mucho más seriamente. Además, cuando hicimos observaciones positivas o críticas acerca del proyecto, tuvimos mucha audiencia.”

Kristaps Petermanis
Observador
Letonia

¡Ponte en contacto con Transparency International y sé la primera organización en introducir Pactos de Integridad en tu país!

Para recibir más información y comentar tus opciones, por favor, ponte en contacto con nosotros en:

integritypacts@transparency.org



Transparencia Internacional España

Calle Fortuny, 53
28010 Madrid, España

Tel.: +34-91-700 4106/05
Fax: +34-91-365 51 69

transparency.spain@transparencia.org.es
www.transparencia.org.es