

Islas de Integridad, Colombia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Islas de Integridad.

Descripción breve: la “Isla de Integridad” es una herramienta que busca aislar o proteger a un proceso (o conjunto de procesos organizacionales interrelacionados) de posibles riesgos de corrupción.

A partir de un ejercicio participativo con todos los actores involucrados, se identifica el mapa de riesgos de corrupción y se diseñan colectivamente medidas de carácter ético y de procedimiento dirigidas a propiciar cambios, que generen probidad en el mismo.

Organización responsable: Corporación Transparencia por Colombia, Capítulo Nacional de Transparency International.

Creación de la herramienta: Transparency International la propuso a nivel conceptual y la Corporación Transparencia por Colombia le está dando un desarrollo práctico.

([http://www.transparenciacolombia.org.co/herramientas/islas de integridad](http://www.transparenciacolombia.org.co/herramientas/islas%20de%20integridad))

Cuando y dónde se implementó la herramienta: en instituciones públicas colombianas desde Mayo de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: existencia de riesgos de corrupción en el interior de la propia entidad así como preocupación de las directivas por la capacidad de la entidad para controlar estos riesgos.

Áreas de trabajo: fortalecimiento de una cultura ética en el Sector Público.

Financiación: recursos propios del Transparencia por Colombia, de la entidad pública que busca el acompañamiento, y/o de donaciones gestionadas a través de un proyecto. El acompañamiento mínimo es de seis meses con un costo mensual promedio entre US\$ 3,000 y US\$ 4,000.

Para más información, contactar:

Rosa Inés Ospina Robledo, Directora Ejecutiva de Corporación Transparencia por Colombia transparencia@cablenet.co

II Objetivos

Generales

Contribuir a fortalecer la cultura ética en el Sector Público a través del diseño y aplicación de medidas que protejan a procesos organizacionales particulares de riesgos de corrupción.

Específicos

- Fortalecer la cultura ética en los funcionarios y en la organización.
- Construir Mapas de Riesgos de Corrupción.
- Diseñar y aplicar medidas que blinden frente a la corrupción, el proceso organizacional seleccionado.
- Construir y suscribir compromisos éticos con los actores que intervienen en el proceso organizacional seleccionado.

III Contexto

Nacional

El estudio de caso del Sistema Nacional de Integridad¹ en Colombia confronta los elementos formales del Sistema con la realidad². Los resultados del estudio evidencian una brecha entre estos dos aspectos, lo que se debe, entre otras cosas, a “la existencia de vacíos normativos que dejan abiertas posibilidades para eludir el cumplimiento de las normas, a silencios que amplían las franjas de discrecionalidad de las autoridades, a interpretaciones laxas que no han sido unificadas por la jurisprudencia nacional y, en otras, a la brecha entre la realidad y el texto de las leyes...”³.

1 El Sistema Nacional de Integridad (SNI) refleja una concepción integral de la responsabilidad de los distintos sectores de la sociedad en el desarrollo y control del problema de la corrupción, y fundamenta su puesta en marcha en una estrategia integral de lucha en su contra. El modelo sustenta que el control de riesgos frente al problema de la corrupción, y por ende una mayor integridad en el Sistema depende de la construcción de una adecuada estructura de mecanismos de control horizontal y vertical, que constituye un sistema de pesos y contrapesos entre los distintos grupos y sectores con capacidad y poder para afectar el manejo de los asuntos públicos.

Los pilares que componen el SNI son: el ejecutivo, el legislativo, el judicial, el ministerio público, los organismos de control, los medios de comunicación, la sociedad civil, los empresarios, los gobiernos locales y la comunidad internacional. Entre las reglas y prácticas del Sistema se encuentran las siguientes: tipificación del conflicto de interés, elecciones libres y justas, poder para revisar decisiones de los altos funcionarios, rendición de cuentas, ética en el servicio público, independencia de poderes, acceso a la información, libertad de expresión, políticas de competencia, contratación pública transparente y competitiva y ayuda mutua legal/judicial eficaz. La relación entre los pilares, reglas y prácticas que componen el Sistema Nacional de Integridad no es directa, ya que varias de las reglas se aplican a más de un pilar.

Es así como los avances y mejoras logrados en los pilares y reglas se refuerzan entre sí y generan un círculo virtuoso en el cual los espacios de la corrupción serán cerrados y la sociedad en su conjunto podrá sancionar más rápida y efectivamente los comportamientos

Ya existe una conciencia en la sociedad colombiana acerca de la necesidad de reivindicar la ética, la honestidad y la eficiencia pública, para así disminuir la distancia entre lo formal y lo real. Por esto, para Transparencia por Colombia es evidente que el problema no es de creación de nuevas leyes o de deficiencia del sistema normativo, sino, más bien, de la no disposición de los ciudadanos a acatar la ley y con esto contribuir a la formación en valores y al cambio cultural voluntario, lo que es una estrategia efectiva, a medio-largo plazo, con alcances e impacto específicos.

En Corporación Transparencia por Colombia

Hace más de cinco años Transparency International⁴ comenzó a hablar de Islas de Integridad entendidas como la posibilidad de proteger a un proceso, o un conjunto de procesos organizacionales interrelacionados, de posibles riesgos de corrupción. Sin embargo, cuando se pensó en llevarlo a la práctica, la mejor manera fue abordar una licitación concreta y no todo un proceso organizacional. Lo anterior derivó en la propuesta del Pacto de Integridad⁵ que se firma para proteger una licitación específica.

En Colombia, después de dos años de implementar Pactos de Integridad se vio la necesidad, y se adquirió la capacidad institucional, para pasar a procesos más complejos como el proceso de contratación de una entidad.

corruptos. Ver Sistema Nacional de Integridad; <http://www.transparency.org/sourcebook/04.html>

- 2 Este estudio fue realizado a finales de 2000, en el marco de un proyecto de Transparency International y el gobierno de Holanda para evaluar los Sistemas Nacionales de Integridad en 22 países del mundo (6 en Latinoamérica). Este tipo de estudios apuntan a: i) desarrollar un breve perfil del Sistema de Integridad Nacional de los países participantes (por ejemplo, el marco legal e institucional, los medios, la sociedad civil), ii) identificar si las autoridades están funcionando generalmente como lo establece la ley y a iii) suministrar una amplia evaluación del progreso alcanzado con la estrategia anticorrupción del gobierno, basada en evidencias disponibles. Ver Sistema Nacional de Integridad; <http://www.transparency.org/sourcebook/04.html>.
- 3 Colección Cuadernos de Transparencia, Cuaderno No.4. Corporación Transparencia por Colombia El Sistema Nacional de Integridad en Colombia. Análisis y Resultados del Estudio de Caso. Pág. 25.
- 4 http://www.transparency.org/building_coalitions/integrity_pact/i_pact.pdf
- 5 El Pacto de Integridad es un contrato o acuerdo plurilateral de voluntades destinado a producir una serie de efectos jurídicos específicos, celebrado entre dos o más proponentes de un proceso de selección de contratistas, regulado o no por el Estatuto de Contratación Estatal, con el propósito de fortalecer la transparencia, la igualdad, y la integridad dentro del mismo.

Algunas de las entidades públicas que entendieron y valoraron el trabajo con Transparencia por Colombia en la implementación de los Pactos de Integridad, se pusieron en contacto con ellos para estudiar la posibilidad de realizar un trabajo más amplio y complejo en el interior de la entidad. Era necesario probar la herramienta para realizar los primeros ajustes, para lo que se realizaron dos experiencias piloto, una en el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, y la otra, en la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia- FLA.

Transparencia por Colombia comenzó a trabajar, a partir del concepto de Isla de Integridad propuesto inicialmente por TI y basada en su experiencia en la implementación de Pactos de Integridad, para desarrollar una herramienta que respondiera al nuevo requerimiento de un apoyo más estructural a las entidades⁶.

Adicionalmente, el Capítulo Colombiano ha desarrollado acciones encaminadas a luchar y prevenir la corrupción en el sector privado, a través de la implementación de los Programas Integrales de Ética (ver sección VI de esta publicación), herramienta de manejo gerencial compuesta por una serie de estrategias que apuntan a fortalecer una cultura organizacional basada en valores y a la mejora de la competitividad de la empresa y de las condiciones de vida de los grupos de Interés que interactúan con ella (ej: accionistas, clientes, proveedores y empleados), contribuyendo así al bien común para beneficio de todos⁷.

Los Programas Integrales de Ética se han venido implementando tanto en grandes como en pequeñas y medianas empresas (Pymes)⁸ y han sido aplicados en el trabajo con el sector público, a través de la inserción del Diagnóstico de Clima Ético como herramienta para obtener información estadística fundamentada en percepciones, dentro de la Isla de Integridad.

IV Implementación

La construcción de una Isla de Integridad genera la posibilidad de poner a disposición y potenciar, en un mismo escenario, las herramientas diseñadas por Transparency International y el Capítulo Colombiano, desde los diferentes pro-

6 Ver: www.transparenciacolombia.org.co/formación_cambio/contruccion_cultura/islas.htm

7 El Programa permite el desarrollo del talento humano y genera diálogos permanentes y abiertos para articular valores personales con valores corporativos, en torno al logro de un proyecto compartido. Así mismo, genera una visión compartida de la empresa alrededor de un sistema integrado de valores, nutriendo la identidad colectiva del grupo empresarial.

8 En este último caso, y a partir de una experiencia piloto, se desarrolló una metodología especial autoaplicada, teniendo en cuenta su capacidad de generar empleos productivos, y su papel estratégico para cualquier proceso de transformación social y cultural en el país.

gramas que desarrolla: Contrataciones Públicas Transparentes, Programas Integrales de Ética para Empresa Privada, Fortalecimiento al Buen Gobierno en Entidades Territoriales y Ampliación y Cualificación del Control Social.

Etapas para la construcción de una “Isla de Integridad”

- 1) **Concreción de la Voluntad Política:** para Transparencia por Colombia está claro que sin la voluntad política de los directivos de las entidades sería imposible desarrollar el trabajo. La voluntad política debe traducirse en la suscripción a un convenio formal que recoge el compromiso serio y responsable de los directivos, en el cual se definen claramente los recursos y las obligaciones de las partes. (En el Apéndice se presenta un Modelo de Convenio)
- 2) **Revisión documental:** Transparencia por Colombia realiza una revisión documental que le permite conocer de manera general la entidad con la cual va a trabajar: su naturaleza jurídica (carácter público, privado o mixto), el marco legal que la rige, misión, visión, y los procesos formales que tienen diseñados.
- 3) **Identificación de los principales procesos organizacionales y su priorización de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad ante la corrupción:** por medio de talleres que se realizan en conjunto con el grupo directivo se analizan los principales procesos en el interior de la organización y se priorizan en términos de su vulnerabilidad frente a la corrupción. Un proceso organizacional priorizado puede ser por ejemplo, el proceso de contratación en su conjunto, o un subproceso como la contratación directa.
- 4) **Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción** mediante la realización de talleres y grupos focales con los actores internos y externos que intervienen directamente en las distintas etapas del proceso escogido, se identifican los principales riesgos de corrupción asociados al proceso organizacional seleccionado, y se construye un Mapa detallado de Riesgos de Corrupción que incluye: i) los momentos críticos donde se toman decisiones, ii) las condiciones que acompañan a esos momentos críticos y iii) los riesgos asociados a cada uno de ellos.
- 5) **Construcción de Compromisos frente a los riesgos:** una vez identificados los riesgos de corrupción se construyen, también colectivamente, las medidas que van a proteger el proceso frente a dichos riesgos. Las medidas hacen referencia a dos ámbitos complementarios y el resultado incluye: i.) Compromisos éticos y ii.) Compromisos relacionados con los cambios en procesos y/o procedimientos a que haya lugar en la organización.

- 6) **Elaboración de un Plan de Trabajo Indicativo:** este señala las actividades específicas que dan alcance a: i) los compromisos asumidos frente a los riesgos, ii) su tiempo de realización y iii) los responsables de cada una de ellas.
- 7) **Monitoreo al cumplimiento del Plan de Trabajo Indicativo:** busca controlar que los compromisos adquiridos, tanto los de carácter ético como los relacionados con cambios en procesos y/o procedimientos, que sí se estén cumpliendo y generen el impacto buscado. Transparencia por Colombia ayuda a realizar un seguimiento para saber si efectivamente los compromisos y cronogramas acordados se están cumpliendo.

Alianzas

Por ahora se cuenta solamente con la voluntad política de las entidades que han decidido desarrollar, en conjunto con Transparencia por Colombia, ejercicios puntuales que han contribuido al ajuste de la herramienta.

Diseño de la herramienta

Durante 2001 Transparencia por Colombia inició la aplicación de la herramienta “Islas de Integridad” en los procesos de contratación del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE (Empresa Industrial y Comercial del Estado) y la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia-FLA (Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda Departamental). Estas dos entidades fueron las primeras en comprometerse con un trabajo a conciencia en la aplicación de esta herramienta y gracias a la voluntad política de sus directivos, Transparencia por Colombia encontró el espacio propicio para diseñar, probar y comenzar a ajustar la metodología de la nueva herramienta.

Dos experiencias de implementación de Islas de Integridad durante 2001 permitieron a Transparencia por Colombia avanzar en el diseño metodológico de esta herramienta. Así mismo este trabajo afectó, directa e indirectamente, la gestión de alrededor de 180 millones de dólares de recursos públicos, cifra que corresponde al valor de la contratación anual de las entidades acompañadas, al introducir elementos que contribuyeron al ejercicio del servicio público en un ambiente de responsabilidad, probidad y rendición de cuentas, todo ello para alcanzar los más altos estándares éticos en la gestión pública.

La experiencia de acompañamientos al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE, se presenta a continuación.

La aplicación de la herramienta en el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE⁹

Desde 1999 FONADE y Transparencia por Colombia han trabajado juntos en procesos de contratación mediante la promoción de Pactos de Integridad en algunas licitaciones.

http://www.transparenciacolombia.org.co/formacion_cambio/contruccion_cultura/2ncontrata_pub_trans.htm#pactos

A partir de esta experiencia, a comienzos de 2001 y por primera vez en Colombia, la gerencia del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, FONADE invitó a Transparencia a desarrollar una “Isla de Integridad” en sus procesos de contratación, la cual compromete al año alrededor de US\$ 40 millones.

El trabajo del Capítulo Colombiano con FONADE se desarrolló hasta la etapa 6 de la metodología arriba señalada, que corresponde a la elaboración del Plan de Acción. La última etapa, Monitoreo al Plan de Acción, se ha desarrollado directamente por la entidad. La duración del acompañamiento de Transparencia por Colombia fue de 16 meses.

Una vez formalizada la voluntad política de los directivos de la entidad para trabajar la Isla de Integridad¹⁰, Transparencia por Colombia inició la respectiva revisión documental para así, dar paso a las etapas siguientes de la construcción de la Isla. Los principales resultados se presentan a continuación:

- Identificación de los principales procesos organizacionales relacionados con la contratación y sus características generales: Con base en el análisis de la información revisada, se presentó al grupo directivo una primera propuesta sobre los procesos más importantes en los cuales se debía centrar el desarrollo de la Isla de Integridad. A partir de allí el grupo directivo, en una primera sesión de trabajo, le otorgó prioridad a la intervención en los siguientes procesos: i) Contratos de Giro Ordinario de los Negocios, ii) Contratos relacionados con el funcionamiento interno de la entidad (regidos por Ley 80, Estatuto Colombiano de Contratación) y iii) Contratos Adicionales.

9 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, y vinculada al Departamento Nacional de Planeación, cuyo objeto es ser agente en el ciclo de proyectos de desarrollo mediante la financiación administrativa de estudios, y la coordinación y financiación de la fase de preparación de proyectos de desarrollo”.

10 El contrato de Consultoría se formalizó el 7 de Junio de 2001.

Es importante mencionar que la información de percepción recogida inicialmente con el grupo directivo requería ser validada y para ello fue fundamental la consulta a diversos actores que representaran, igualmente, intereses y percepciones distintos.

- **Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción:** El desarrollo de esta actividad estaba previsto a partir de la revisión documental y la realización de cuatro talleres iniciales con el grupo directivo, sin embargo fue necesario realizar cinco sesiones adicionales de trabajo con directivos y seis Grupos Focales con otros actores involucrados, con el fin de recoger la información suficiente sobre el tema. Estas actividades dieron como resultado un borrador inicial del Mapa de Riesgos de Corrupción y del Plan de Acción la Entidad.
- **Compromisos relacionados con procesos y procedimientos:** Se tomaron medidas para mejorar el desempeño en los siguientes temas:
 - Estructuración de los términos de referencia de los concursos y/o pliegos de condiciones de las licitaciones.
 - Estructuración del negocio.
 - Mecanismos para la elaboración de las llamadas listas largas o cortas de posibles proponentes que serán invitados para que presenten sus propuestas (contratación directa).
 - Evaluación y adjudicación de propuestas.
 - Rendición de cuentas de la entidad.
 - Transparencia en los procesos.
- **Construcción de Compromisos frente a los riesgos:** Se tomaron las siguientes medidas de carácter ético por parte de los diferentes actores que intervienen en los procesos de contratación, es decir, funcionarios, contratistas y clientes de FONADE:
 - 1- *Declaración Ética de funcionarios y contratistas al servicio de FONADE:* 118 funcionarios y contratistas al servicio del Fondo suscribieron la Declaración Ética que los compromete con la aplicación y el seguimiento a las medidas diseñadas tanto a nivel procedimental como ético.
 - 2- *Declaración Ética de clientes de FONADE:* se decidió invitar a los clientes de FONADE a suscribir una Declaración Ética al momento de establecer un convenio marco¹¹.

11 FONADE suscribe anualmente alrededor de 200 contratos ínter administrativos (o Convenios Marco) con entidades de diverso tipo. De estos convenios marco se derivan alrededor de 1300 contratos anualmente. Ver: (www.transparenciacolombia.org.co/programa_contrataciones_publicas_transparentes/islas_de_integridad/fonade/)

3- *Pacto de Integridad*: los funcionarios de la entidad involucrados en la construcción de la Isla de Integridad, propusieron la aplicación de los Pactos de Integridad en las grandes contrataciones que realice FONADE en adelante.

Con el objeto de dar a conocer a la opinión pública los compromisos acordados en el contexto del acompañamiento de Transparencia por Colombia, el 14 de Noviembre de 2001, se llevó a cabo un acto público en el que se presentaron en términos generales los resultados del trabajo de la primera etapa de implementación de la metodología de Isla de Integridad, y se presentaron en detalle los tres tipos de compromisos éticos. Además, se suscribió voluntariamente la Declaración Ética de funcionarios y contratistas al servicio de FONADE.

El evento contó con la participación de los directivos de FONADE, representantes de varias de las entidades públicas que han establecido convenios marco con la entidad, representantes de varias firmas de contratistas, la mayoría de los funcionarios y contratistas al servicio de FONADE y representantes de Transparencia por Colombia.

- **Elaboración de un Plan de Trabajo Indicativo:** Los talleres y grupos focales arrojaron, igualmente, los elementos para el diseño de mecanismos y herramientas de contratación transparente y el Plan de Acción. La revisión documental realizada a partir del Plan Estratégico y el Plan de Acción de FONADE, así como del Manual de Contratación, permitieron articular la implementación de la Isla de Integridad al desarrollo del proceso de planificación que la entidad venía realizando.

V Resultados

Con las primeras experiencias en la aplicación de la herramienta “Isla de Integridad”, Transparencia por Colombia llegó a unas conclusiones preliminares:

1. Para su implementación se debe invertir tiempo, recursos económicos, y recursos humanos expertos en diversas disciplinas;
2. La metodología está concebida de manera general, pero el volumen de actividades que se derivan de ella varían de acuerdo con cada caso y dependen del desarrollo organizacional de la entidad y su propia cultura institucional.

Dificultades

Trabajar en herramientas de prevención de corrupción y en el tema de la ética en el interior de las entidades públicas genera normalmente algún tipo de

incomodidad o tensión si se tienen en cuenta los problemas propios de estas entidades:

- Existencia de un sistema político clientelista como el de Colombia.
- Falta de tiempo de las directivas para involucrarse en el ejercicio, en parte debido a expectativas equivocadas sobre el tiempo que demanda un trabajo de esta naturaleza.
- Resistencias de los funcionarios al cambio en sus prácticas y comportamientos éticos cotidianos. A pesar de esto, para la gran mayoría de los actores involucrados es conocido que con este tipo de ejercicios se contribuye a hacer más transparentes y eficientes los procesos y más eficaces los resultados de manera que se desestimen las prácticas corruptas, se amplíen las posibilidades de identificar y castigar a los corruptos y se fortalezca el nombre y la imagen corporativa de la entidad.

Otros procesos

Esta herramienta ha sido desarrollada para entidades del Sector Público, por tanto se ha propuesto al nuevo gobierno en Colombia implementarla en algunas entidades de nivel nacional identificadas como más vulnerables frente a la corrupción. Actualmente Transparencia por Colombia ha recibido al respecto solicitud de acompañamiento de dos entidades con las cuales se está en proceso de acordar los términos de un Convenio para su desarrollo.

VI Recomendaciones

- Contar con la voluntad política de los directivos y de las demás personas involucradas en la tarea de construir una Isla de Integridad resulta estratégico para lograr resultados efectivos en la aplicación de esta herramienta.
- La construcción de confianza entre el equipo acompañante y la entidad pública se constituye en una base importante para el éxito de cada una de las etapas de construcción de la Isla y para el éxito del trabajo en su conjunto.
- Es recomendable trabajar la Isla centrándose en un solo proceso organizacional. Durante la etapa de monitoreo se puede verificar su impacto sobre otros procesos que también se consideren vulnerables, de tal manera que se pueda continuar el trabajo en ellos hasta lograr cambios verdaderamente estructurales.
- Durante el desarrollo de la Isla de Integridad la adecuada circulación de información y comunicación sobre la aplicación de la herramienta, es fundamental para hacer partícipes del ejercicio al mayor número de actores e impactar en la organización.

- La construcción de la Isla de Integridad es un trabajo de largo plazo que requiere sostenibilidad. Resulta difícil pensar en cambios estructurales y de cultura organizacional si las medidas que se definen en el Plan Indicativo y en las herramientas de carácter ético no se sostienen en el tiempo, es decir, si no se concreta su gestión y seguimiento.
- El éxito de esta herramienta es su carácter pragmático, que parte de los mismos actores involucrados en procesos vulnerables a la corrupción, permitiéndoles identificar los riesgos y tomar medidas rápidas, adecuadas y suficientes para neutralizar esos riesgos.

Descripción: Equipo de trabajo de Transparencia por Colombia

Apéndice

Modelo de contrato de prestación de servicios profesionales

Entre los suscritos, _____, mayor de edad, domiciliado en _____, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. _____ de _____, quien obra en nombre y representación de (*NOMBRE DE LA ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE*), en su calidad de (*CARGO ESPECÍFICO*), nombrado por (*INDICAR FORMA DE NOMBRAMIENTO*), debidamente posesionado, quien para los efectos del presente documento se denominará en adelante y en lo sucesivo el CONTRATANTE, de una parte, y por la otra, ROSA INÉS OSPINA ROBLEDÓ, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 41'619.726 de Bogotá, quien obra en nombre y representación de la CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, en su calidad de Directora Ejecutiva de la misma, quien para los efectos del presente documento se denominará en adelante y en lo sucesivo, el CONTRATISTA y

CONSIDERANDO

1. Que la actividad contractual es uno de los medios fundamentales con los que cuenta la Administración Pública colombiana para satisfacer adecuada y eficazmente las necesidades de la comunidad y para lograr los fines esenciales del Estado, consagrados en el Preámbulo y en los artículos 2 y 365 de la Constitución Política.
2. Que de acuerdo con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1.993), dicha actividad contractual debe entenderse informada, entre otros, por el Principio de Transparencia en virtud del cual ésta debe desarrollarse de manera ética, honesta, pulcra, objetiva y clara.
3. Que orientado y regido por este principio, (*NOMBRE DE LA ENTIDAD CONTRATANTE*) ha decidido contratar una asesoría para desarrollar una Isla de Integridad en los procesos de contratación de esa entidad.
4. Que _____ desea celebrar un contrato de prestación de servicios profesionales con la Corporación Transparencia por Colombia en razón a las características y cualidades especiales que en forma específica detenta dicha corporación, relacionadas con su valiosa experiencia en la promoción de mecanismos y herramientas de integridad en procesos de contratación pública, tales como Pactos e Islas de Integridad, desarrolladas por Transparencia Internacional, organización de la cual la Corporación Transparencia por Colombia es capítulo nacional.

5. Que dado lo anterior y con fundamento en lo previsto por los artículos 24 numeral 1) literal d) de la Ley 80 de 1.993 y 3 (parágrafo) del Decreto Reglamentario 855 de 1.994, _____ puede válidamente contratar directamente a la Corporación Transparencia por Colombia.
6. Que, en consecuencia, las Partes han decidido celebrar el presente contrato en los términos y condiciones que se consignan en las siguientes cláusulas:

PRIMERA. OBJETO. El presente contrato tiene por Objeto asesorar a _____ en el desarrollo de una *Isla de Integridad* en los procesos de contratación que permita aportar mecanismos de transparencia en la gestión e involucrar a los diferentes actores en procesos de construcción de compromisos éticos frente a la contratación, de acuerdo con la propuesta presentada, la cual hace parte integral del presente contrato.

SEGUNDA. ACTIVIDADES. El CONTRATISTA deberá desarrollar en ejecución del objeto del contrato las siguientes actividades:

i) Adaptar la metodología general propuesta por Transparencia Internacional TI para la *implantación* de Islas de Integridad, a las condiciones específicas de _____; ii) Preparar las herramientas y los instrumentos específicos necesarios para hacer factibles la Isla de Integridad; iii) Acompañar al equipo de funcionarios y contratistas de _____ directamente involucrados en los procesos de contratación en la preparación y suscripción del “Compromiso Ético”; iv) Definir con _____ un Plan de Trabajo para una segunda etapa de implementación de la Isla de Integridad v); Rendir un informe final sobre el desarrollo de la asesoría

TERCERA – LUGAR DE PRESTACION DEL SERVICIO.

El servicio contratado se prestará en la ciudad de Bogotá, D.C.

CUARTA – PLAZO.

El plazo para la ejecución del presente contrato será de _____, el cual podrá prorrogarse por acuerdo entre las partes con antelación a la fecha de su expiración mediante la celebración de un contrato adicional que deberá constar por escrito.

QUINTA – VALOR.

El valor del contrato será la suma de \$ (*Valor en números*), (valor en letras), valor que incluye impuestos.

SEXTA – FORMA DE PAGO.

El valor pactado en la cláusula anterior será cancelado así: El CONTRATANTE pagará al CONTRATISTA _____% como anticipo y el saldo contra presentación del informe final y previo visto bueno de la supervisión. El CONTRATISTA deberá presentar Factura por cada uno de estos conceptos, para efectos del trámite del pago respectivo por parte del CONTRATANTE.

SEPTIMA – OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE.

EL CONTRATANTE garantizará la “voluntad política” de las directivas de la institución, expresada en su disposición permanente a colaborar con Transparencia por Colombia y a convocar en el mismo sentido al conjunto de funcionarios involucrados en el proceso objeto del contrato.

El CONTRATANTE deberá facilitar acceso a la información que sea necesaria, de manera suficiente y oportuna, para la debida ejecución del objeto del contrato, y, estará obligado a cumplir con lo estipulado en las demás cláusulas y condiciones previstas en este documento.

El CONTRATANTE solamente podrá difundir o dar a conocer (en público o en privado, oficial o extraoficialmente) la asesoría prestada por Transparencia por Colombia, cuando tal información se refiera específicamente a los resultados obtenidos conjuntamente en el proceso de desarrollo de una Isla de Integridad en los procesos de contratación de_____.

OCTAVA – OTRAS OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.

El CONTRATISTA deberá cumplir en forma eficiente y oportuna los trabajos encomendados, y aquellas obligaciones que se generen de acuerdo con la naturaleza del servicio.

Del mismo modo, el CONTRATISTA se obliga a constituir una garantía de cumplimiento del contrato por un valor de _____, que será constituida mediante póliza contratada con una compañía de seguros vigilada por la Superintendencia Bancaria o, en su defecto, mediante una fianza bancaria.

NOVENA – INTERVENTORIA DEL CONTRATO

La ejecución y cumplimiento del contrato se verificarán a través de una supervisión adelantada por _____, la cual podrá solicitar al CONTRATISTA la información y documentos que considere necesarios en relación con el desarrollo del contrato, para efectos de su labor.

Sin perjuicio de lo anterior, el CONTRATISTA tendrá total independencia y autonomía en el desarrollo de su obligación de asesoría. Debido a esto, Transparencia por Colombia conservará durante toda la ejecución del contrato la independencia necesaria para el desarrollo de su labor.

DÉCIMA – TERMINACIÓN.

El presente contrato podrá darse por terminado por mutuo acuerdo entre las partes, o en forma unilateral por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, de acuerdo a lo establecido por la Ley 80 de 1993.

Del mismo modo, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo del CONTRATANTE, especialmente de aquellas que impidan al CONTRATISTA el desarrollo del objeto del contrato por no contar con la información suficiente y oportuna, o por encontrar que las condiciones del proceso no garantizan el debido desarrollo del mismo, será causal de terminación del contrato, si así lo dispusiese el CONTRATISTA, previa información al CONTRATANTE sobre las razones que motivan tal decisión.

DÉCIMA PRIMERA – INDEPENDENCIA DEL CONTRATISTA.

El CONTRATISTA actuará por su propia cuenta, con absoluta autonomía y no estará sometido a subordinación laboral con el CONTRATANTE y sus derechos se limitarán, de acuerdo con la naturaleza del contrato, a exigir el cumplimiento de las obligaciones del CONTRATANTE y al pago de los honorarios estipulados por la prestación del servicio.

DÉCIMA SEGUNDA – EXCLUSIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL.

Queda claramente entendido que no existirá relación laboral alguna entre el CONTRATANTE y el CONTRATISTA.

DÉCIMA TERCERA – CESIÓN DEL CONTRATO.

El CONTRATISTA no podrá ceder parcial ni totalmente la ejecución del presente contrato.

DÉCIMA CUARTA – DOMICILIO CONTRACTUAL.

Para todos los efectos legales, el domicilio contractual será Calle 92 # 16-30 of. 502, Bogotá D.C. Teléfonos 6351761 o 6226562.

De conformidad con lo anterior, las partes suscriben el presente documento en dos ejemplares del mismo tenor, a los __ días del mes de ____ del año de 200__, en la ciudad de _____.

EL CONTRATANTE,

LA CONTRATISTA,

Licitenet.com: Haciendo la Contratación Pública más Transparente, Ecuador

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Licitenet.com: transparentando la Contratación Pública en el Ecuador.

Descripción breve: Licitenet.com es un proyecto cuyo principal componente es una base de datos en Internet diseñada para difundir entre la ciudadanía los procesos de contratación pública, impulsado la transparencia y la competitividad en los mismos. Es una iniciativa conjunta entre el sector privado y la sociedad civil.

Organización responsable: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), Capítulo Nacional de Transparency International en Ecuador.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Quito, Ecuador. Licitenet.com se instaló por primera vez en Internet el 3 de Septiembre de 2001. Su promoción empezó el 16 de Noviembre del mismo año. Hay que tener en cuenta que el trabajo de desarrollo del sitio empezó aproximadamente 4 meses antes de su exposición en la web.

Problemas que aborda la herramienta: La discrecionalidad y la falta de transparencia en el campo de las contrataciones y compras públicas.

Área de trabajo: Adquisición de bienes y servicios de las instituciones pertenecientes al Estado.

Alianzas:

Procuraduría General del Estado: www.pge.gov.ec

Cámara de Comercio de Quito: www.ccq.org.ec

Cámara de Comercio de Guayaquil: www.lacamara.org

Cámara de Construcción de Quito: www.ccquito.org

Asociación de Municipalidades del Ecuador: www.ame.org.ec

Creación de la herramienta: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD).

Financiación: Fundación AVINA (www.avina.net), Grupo Empresarial Gente por el Cambio (GPC), Grupo Empresarial Ecuador Positivo (E+).

Licitinet.com tuvo un costo inicial de US\$ 40,000 (incluyendo el desarrollo del sitio web, el levantamiento de la información inicial, los equipos de computación y el tiempo invertido por el personal de CLD que participó en su desarrollo). Su costo operacional es de US\$ 5,000 mensuales.

Para más información, contactar:
Alfonso Abdo f.: info@licitenet.com
Pedro Calapi: cld@cld.org.ec
Alex Guañuna: info@licitenet.com
Calle Juan Ramírez N35-10 y Germán Alemán
Teléfono: (593-2)2468212, 2468227, 2259031/032
Fax: (593-2)2468227
cldonline@cld.org.ec
www.viviendolademocracia.org
www.licitenet.com

II Objetivos

General

Licitenet.com se perfila como un portal especializado en contratación pública en la región que brinde a la ciudadanía en general, información y posibilidades para monitorear los procesos de compra de bienes y contratación de servicios por parte de entidades públicas.

Específicos

1. Impulsar la transparencia y la competitividad en las contrataciones públicas.
2. Crear una cultura de consulta y seguimiento ciudadano a través del Internet, en temas de contratación pública.
3. Generar estadísticas que revelen el comportamiento en el sector, aplicables al desarrollo de propuestas para su mejor funcionamiento.
4. Brindar un servicio de valor agregado al sector privado.

III Contexto

A nivel mundial la contratación pública ha dado en los últimos tiempos un giro vertiginoso. Las nuevas herramientas heredadas de la constante evolución tecnológica han puesto en cuestión los obsoletos sistemas de compras y contratación de los Estados. En ese contexto, los gobiernos de la región se han visto obligados a adoptar herramientas tecnológicas para mejorar la eficacia, la transparencia y el proceso de monitoreo de la contratación. Además, esto ha implicado la revisión de los marcos legales para la contratación pública en muchos países de la región.

En México, Chile o Brasil, los gobiernos centrales han tomado ya la iniciativa de ejecutar la contratación pública a través de sistemas informáticos, con interfaces directas y abiertas que faciliten el acceso a cualquier ciudadano. Estas iniciativas, más conocidas internacionalmente como e-procurement, suponen la implantación de una política pública de libre acceso a la información, mayor transparencia y rendición de cuentas.

Muchos de estos sistemas se han visto incentivados por la necesidad de crear sistemas más competitivos para participar en mercados regionales e internacionales.

Nacional

En Ecuador la única fuente de información sobre procesos de contratación pública es la prensa escrita, que provee información dispersa y subjetiva, debido a que el Estado no brinda ninguna facilidad adicional al ciudadano para enterarse de los procesos de contratación.

Ante la inexistencia de una fuente de información idónea sobre estos procesos o de propuestas desde el Estado y para llevar adelante un proceso en el mediano plazo en esta área, se creó Licitenet.com como una iniciativa conjunta del sector privado y la sociedad civil, buscando generar cambios en los procesos de contratación pública.

Grupos empresariales y otras organizaciones habían manifestado su preocupación por los aparentemente altos índices de corrupción en la contratación pública. Mientras, CLD ya había participado en varios intentos por reformar la ley de Contratación Pública desde 1997. Después de vanas y prolongadas esperas a que el Congreso modificara la legislación, grupos empresariales como “Gente por el Cambio” y “Ecuador Positivo” se unieron a CLD para hacer una propuesta: crear un sistema que proporcione información oportuna a la ciudadanía y a los contratistas del Estado y abra un espacio de discusión seria sobre los problemas de la contratación pública en el Ecuador.

Uno de los objetivos más importantes de esta iniciativa, es difundir la información entre la ciudadanía para tener una idea clara y precisa de los procesos de contratación que se están dando o se han dado en el Ecuador, desde que el sistema está en línea.

La posibilidad de que la sociedad civil maneje este tipo de información es el móvil para que conozca más sobre el tema y pueda solicitar rendimiento de cuentas al Estado, en caso de observar alguna irregularidad en los procesos. De esta manera Licitenet.com y CLD buscan generar un espacio de discusión y análisis de los procedimientos de Contratación Pública. En primera instan-

cia se persigue demostrar que el despliegue de información a la ciudadanía genera ahorro y transparencia en las instituciones del Estado, por otro lado, poner en evidencia las distintas falencias que hacen de la contratación más burocrática e ineficaz.

Con esto se pretende que el Estado reconozca los beneficios aquí mencionados, y apoye al desarrollo de este tipo de sistemas para dar un mejor servicio a la ciudadanía. Posteriormente y como consecuencia de dar paso a la funcionalidad de los sistemas, el proyecto busca que el Estado acepte que la ley puede ser mejorada en los distintos cónclaves que hayan sido identificados por la sociedad civil y sus organizaciones, y actúe en su reconstrucción.

Por el momento se apunta a disminuir especialmente la discrecionalidad que existe en varios pasos del proceso de compras y contrataciones de las instituciones del Estado. Por ejemplo, la elaboración de las bases o documentos precontractuales, el pago obligado de una tarifa para poder revisar las bases, el monto que dictamina la obligatoriedad del carácter público de los procesos (este momento deben sobrepasar el monto de los US\$ 112,000, espacio suficiente para maniobras políticas y financieras), las precalificaciones, la ambigüedad de plazos requeridos, etc.

En Corporación Latinoamericana para el Desarrollo

Esta iniciativa se inserta en un esfuerzo más amplio que tiene como finalidad última contribuir a resolver los problemas de tipo estructural en la contratación pública en Ecuador.

Efectivamente, CLD está ejecutando otros programas relacionados como: a) Proyecto de Reforma a la Ley de Contratación Pública; b) Pactos de Integridad; c) Bases y Pliegos Transparentes; y, d) Contrataciones transparentes dentro de la Cooperación Internacional.

IV Implementación

Primera Etapa: Conceptualización del proyecto

En esta etapa participaron diferentes actores: CLD, Ecuador Positivo y Gente por el Cambio (los dos últimos son grupos empresariales). CLD actuó de facilitador en talleres que se realizaron, para los cuales se identificaron las deficiencias de la contratación pública, y las posibles soluciones vistas desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue justamente en estos talleres donde se evidenció la inexistencia de fuentes oficiales, o alternativas de información sobre los procesos de contratación pú-

blica y donde se definió a Internet como el medio idóneo para combatir esta causa. Adicionalmente, CLD recibió la ayuda de voluntarios, especialistas en contratación pública, que habían trabajado anteriormente en los procesos de propuesta de reformas a la ley.

Segunda Etapa: Investigación de fuentes de información

Ecuador Positivo contribuyó con un estudio de tres meses de duración, en el cual se hizo un seguimiento de las diferentes fuentes de información sobre procesos de contratación vigentes.

De este estudio se definieron los 18 medios de comunicación impresos de los cuales Licitenet.com extrae actualmente los datos para subirlos a la página web.

Es importante destacar que la Ley de Contratación Pública establece que las Licitaciones y Concursos Públicos, deben ser publicados en los dos diarios de mayor circulación del país; pero como en la práctica no se ha definido con claridad cuáles son éstos, existen por lo menos 18 periódicos en los cuales se publica más del 90% de la información sobre contrataciones del Estado.

Se revisa estos 18 medios escritos diariamente, se identifican los anuncios, se digitalizan, se digita la información y se actualiza dos veces al día en una base centralizada de datos, conteniendo los diferentes anuncios sobre contratación pública que se publican en el país entero.

Paralelamente, la CLD identificó las instancias en las que se podría obtener el resto de información necesaria. Se firmó un convenio con la Procuraduría General del Estado para que dicho organismo facilite la información sobre los contratos adjudicados. Además, se identificó a la Contraloría General del Estado, a las Municipalidades y a los Consejos Provinciales como instituciones que aglutinan información que se podría obtener en el futuro.

Tercera Etapa: Diseño técnico e informático

En esta etapa trabajaron activamente los miembros de GPC y E+, así como CLD con varios técnicos para el diseño de la interfase entre la base datos off-line y la base de datos en Internet. Este trabajo lo realizaron Web Conexión, EIS y el personal técnico informático de CLD.

Cuarta Etapa: Formación del equipo de gestión del proyecto

Mientras se diseñaba el sitio web y el sistema off-line, se conformó en CLD un equipo formado por tres personas, al cual se le sumaron varios consultores

quienes comenzaron a introducir elementos en la base de datos, sin que ésta se encontrara todavía accesible en línea. El equipo trabajó principalmente en el diseño de los procesos de recolección y almacenamiento de información.

Quinta Etapa: Periodo de prueba de la página web

Desde el día 3 de Septiembre de 2001, se instaló a manera de prueba Licitenet.com en internet, dando acceso libre a toda la información del sitio a todo aquel que lo visitara. Así se logró que muchas personas comenzaran a utilizar el sistema, a dar su opinión sobre las utilidades del mismo y a señalar algunas deficiencias sobre su funcionamiento o cómo mejorarlo.

Sexta Etapa: Difusión y comercialización

Una vez puesto a prueba el sitio web por un período de tres meses, se dio paso a su lanzamiento oficial el 16 de Noviembre de 2001. Desde entonces se ha venido trabajando en la venta de suscripciones, para lo cual se ha contado con instituciones que mencionan el uso del sistema a sus clientes o amigos.

Aunque el 80% de la información del sitio es accesible a cualquiera que ingrese a él, una parte de la información debe comercializarse para asegurar la sustentabilidad del proyecto. En efecto, se ha definido un sistema de suscripciones pagadas que permiten que quienes las compran accedan a información especialmente procesada para compañías interesadas en hacer negocios con el Estado.

Se ha aprovechado la difusión de los servicios de la página web a la ciudadanía mediante artículos en prensa o revistas, ferias, mailing lists, entre otros, para identificar a los posibles clientes. A estos últimos se han dirigido acercamientos directos, mediante visitas, llamadas telefónicas, cartas personalizadas, e-mails, etc.

En el diseño de este proyecto CLD veló porque los procesos siempre estuviesen encaminados a generar transparencia en las compras y contrataciones públicas, así como a facilitar instrumentos a la ciudadanía para su seguimiento. Los empresarios por su lado, aportaron valor agregado a Licitenet.com mediante ideas novedosas, para que éste cuente con herramientas prácticas de información dirigidas a satisfacer las necesidades de información de las empresas contratadas. Merece la pena destacar, que debido a que la tecnología y los beneficios que brinda internet potencian el manejo de información, el papel de CLD sigue siendo fundamental en el proyecto, pues es la entidad que asegura el manejo correcto de la información.

Sobre la información que Licitenet.com brinda a sus usuarios

Como se indicó en párrafos anteriores licitenet.com pone a disposición de los usuarios información de oportunidad principalmente sobre los diferentes procesos de contratación pública, sean estos vigentes cerrados ó adjudicados. El sitio web despliega buscadores en las tres áreas, mediante los cuales el usuario puede requerir información personalizada. Para esto utiliza los siguientes criterios:

- Fecha de Licitación
- Nombre de la institución convocante
- Lugar de ejecución
- Tipo de obra o servicio
- Tipo de contacto
- Tipo de participante

De esta manera, si un usuario busca todas las licitaciones que contemplen “Construcción de Puentes”, puede escogerlo simplemente en Tipo de Obra, y activar la búsqueda. Esto arrojará como primer resultado todas las licitaciones a nivel nacional que estén vigentes en “Construcción de Puentes”.

Si por otro lado, el usuario desea información más específica deberá llenar más criterios de búsqueda antes de ejecutarla, por ejemplo: Lugar de ejecución: “Pichincha”. Al hacerlo recibirá información sobre todas las licitaciones en “Construcción de Puentes” que se han convocado para la provincia de “Pichincha”. De esta manera mientras más criterios utilice, de los enumerados anteriormente, la información será más específica y viceversa.

El primer resultado consta de una lista de licitaciones en las que se expone los datos correspondientes a todos los criterios de búsqueda, por ejemplo:

Búsqueda

Tipo de obra: Construcción de Puentes

Lugar de ejecución: Pichincha

Resultado #1:

Fecha de Publicación	Institución Convocante	Lugar de ejecución	Tipo de obra o servicio	Tipo de Contrato	Tipo de Participante
5/jul/02	Ministerio de Obras Públicas	Pichincha	Construcción Puente sobre el Río Pisque	Licitación	Personas Naturales o Jurídicas
8/jul/02	Municipio de Rumiñahui	Pichincha	Construcción Puente sobre el Río Pita	Convocatoria Pública	Personas Naturales o Jurídicas

información buscada

Una vez identificada la licitación de interés en esta lista, el usuario puede pasar a una nueva pantalla de resultados haciendo “clic” sobre la licitación escogida, sobre esta se brinda un mayor detalle en el nuevo resultado, especificando información sobre el tipo de concurso, los requisitos para poder participar, los montos, las fechas importantes del proceso, el origen de los fondos, etc. Así también como un acceso al PDF de la publicación original.

De esta manera funcionan las tres secciones mencionadas: procesos vigentes, cerrados y adjudicados, exceptuando por el original del anuncio de publicación para las licitaciones adjudicadas.

El ciudadano puede acceder en la sección de vigentes, hasta el primer resultado, si bien este no es completo para el ciudadano, le indica exactamente que obras se realizan y en donde, en cualquier campo de interés. En las otras dos áreas, el acceso a los datos sobre licitaciones cerradas o adjudicadas es completo, potenciando así el posible seguimiento ciudadano a las obras licitadas.

El suscriptor, en cambio tiene acceso al total de la información en todas las áreas y a otros servicios como el mensaje de alerta de licitaciones en su campo de interés, estadísticas, entre otros.

V Resultados

Tráfico virtual: Lictenet.com maneja un tráfico que además de haber tenido un crecimiento sostenido ha cumplido con las expectativas del proyecto. Desde que el sitio se encuentra en-línea, se han recibido más de 13.500 visitas con un promedio de 15 hits por visita. Esto quiere decir que ha habido aproximadamente 202.500 hits. Hay que tener en cuenta que en Ecuador menos del 10% de la población está conectada a internet. Sin embargo, el gobierno ha pues-

to mucho énfasis en el incremento de la conectividad, por lo que esperamos que existan cada vez más instituciones que ingresen al sitio.

Suscriptores: Hasta el momento y desde el inicio de su comercialización se cuenta con 37 empresas suscriptoras, lo cual está aún por debajo de las expectativas.

Colaboración en el Consejo Nacional de Telecomunicaciones: Licitenet.com fue invitado a formar parte de las mesas de trabajo para el desarrollo de la Agenda Nacional de Conectividad, la misma que registrará el progreso de las Conectividad y Telecomunicaciones en el país por los próximos 10 años. Adicionalmente esta Institución ha considerado la posibilidad de tomar a Licitenet.com como el inicio del proceso de informatización del área de la Contratación Pública, hasta llegar a un portal de e-procurement definitivo.

Convenios con entidades del sector público para expandir la base de información: Al firmar un convenio con la Procuraduría General del Estado (PGE) para recibir esta información, constatamos que la institución contaba con estos datos tan sólo en expedientes físicos, lo que hacía casi imposible la consulta por parte de la ciudadanía. Esto, porque para revisar la adjudicación de algún contrato, debía presentar un oficio a la Procuraduría y esperar a que ésta la pusiera a su disposición, lo cual no tomaba menos de 15 días. Para cumplir con el convenio, la PGE desarrolló una base de datos electrónica, de la cual envió datos pertinentes a Licitenet.com. De esta manera, la ciudadanía, además de tener la posibilidad de acceder a Licitenet.com y obtener la información en pocos minutos, puede obtenerla directamente de la PGE de forma mucho más eficiente.

Colaboración de los gremios de empresarios: Se ha recibido colaboración totalmente gratuita de diferentes gremios empresariales, como por ejemplo:

- La Cámara de Comercio de Quito invitó a Licitenet.com a participar en la feria ENOF (Ecuador: Negocios, Oportunidades y Franquicias) sin costo alguno, lo que sirvió para promocionar los servicios de la iniciativa;
- La Cámara de la Construcción de Pichincha, de la misma manera invitó al proyecto a formar parte del centro de exposición permanente de la cámara (CDVIV), donde se exponen diferentes servicios en el área de la construcción; y
- La Cámara de Comercio de Guayaquil, organizó un evento para la presentación de Licitenet.com ante sus miembros, sin costo alguno.

Además, grupos empresariales como “Gente por el Cambio” y “Ecuador Positivo” y el CLD se unieron a los esfuerzos de Licitenet.com.

Es importante destacar la intervención de estos dos grupos empresariales que se caracterizan por aglutinar a jóvenes ejecutivos que se desenvuelven en altos cargos de las empresas más influyentes del país, y que sienten la necesidad de aportar al desarrollo del Ecuador, más allá del ámbito de sus negocios y empresas.

Reconocimiento internacional y nacional: La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), ha tomado a Licitenet.com como referente de Ecuador sobre compras del Estado, y lo ha sumado a su sitio web, donde sistematiza cada uno de los diferentes sitios oficiales de América Latina. Licitenet.com es una iniciativa privada, y por lo tanto no reconocida por el gobierno como oficial. A pesar de eso, sin embargo se ha convertido en el referente ecuatoriano.

Cobertura de los medios de comunicación: El aporte de los medios de comunicación ha sido muy importante, especialmente el de prensa escrita y revistas, quienes constantemente han publicado artículos o reseñas del sitio. Sin embargo, no han cumplido con las expectativas iniciales de Licitenet.com, debido a que en muchos casos se han mostrado reticentes a promocionarlo gratuitamente, por considerarlo como una iniciativa privada que busca generar lucro.

Reacción de la ciudadanía: La ciudadanía ha sido la principal usuaria del sitio y considera a la herramienta como una alternativa para el manejo de información del sector público. Los mensajes, preguntas y comentarios de ciudadanos que han entrado a la página, han sido muy constructivos para el constante desarrollo del mismo. En muchos casos, personas o compañías y hasta gremios que no constan como suscriptores, hacen preguntas específicas al sitio sobre Contratación Pública, o piden su ayuda para entender algunos procesos. Hemos llegado a tener pedidos de formatos de bases precontractuales o información sobre posibles procesos que no han salido a concurso todavía. Si bien estas comunicaciones son la más ferviente prueba de que la ciudadanía ha tenido una excelente respuesta al sitio, no creemos haber alcanzado el nivel esperado, y creemos que podríamos aumentar su participación implementando instrumentos interactivos en el sitio, como consultas legales, sugerencias, etc.

Desafíos

Si bien Licitenet.com ha encontrado el apoyo de muchos sectores, se presenta como un desafío para las organizaciones que lo están ejecutando, por una serie de limitaciones de tipo legal y de tipo práctico.

El principal desafío se presenta porque la legislación del país en contratación pública obliga a la publicación de llamados a concurso para contratación so-

bre cierto monto financiero (a 2002: US\$ 112,000), dejando a discreción de cada institución el manejo de los contratos más pequeños. Para acceder a la información bajo dicho monto, es necesaria la negociación directa con cada una de las instituciones del Estado, que no siempre da resultados positivos. Por ello, una buena parte de los procesos de contratación actualmente no pueden ser reportados en Licitenet.com. Para ello se están negociando acuerdos de cooperación con las organizaciones que aglutinan a instituciones más pequeñas, como son la Asociación de Municipalidades del Ecuador y la Corporación de Gobiernos Provinciales.

Falta confianza de las empresas en los sistemas tecnológicos de información. Aunque el 80% de la información del sitio es accesible a cualquiera que ingrese a él, una parte de la información debe comercializarse para asegurar la sustentabilidad del proyecto. En efecto, se ha definido un sistema de suscripciones pagadas que permiten que quienes las compran accedan a información especialmente procesada para compañías interesadas en hacer negocios con el Estado. Es decir que para quienes se registran como suscriptores, se ha procesado datos específicos, como direcciones donde adquirir las bases, lugar y hora de cuando se abrirán las ofertas, entre otros.

Sustentabilidad del proyecto

Para asegurar la sustentabilidad financiera del proyecto, se constituyó una compañía y varios empresarios aportaron capital a manera de socios. CLD aportó con un paquete accionario importante (40%) y se benefició de un acuerdo con la Fundación Suiza AVINA, que estableció un “Challenge fund”: un dólar de donación con cada dólar de aporte del sector privado. Las utilidades de la compañía – cuando se produzcan – servirá para financiar otros proyectos similares.

Quizá el hecho de que no es netamente privado hace que Licitenet.com busque brindar un servicio a la ciudadanía e intente repartir de la manera más práctica y justa sus beneficios entre ciudadanía y clientes.

Esta iniciativa además convocó a otros sectores en calidad de socios estratégicos. Así el proyecto Licitenet.com ha recibido apoyo de algunas instituciones claves del sector público y privado especialmente para la difusión de sus objetivos, así como para completar la información que Licitenet.com brinda a sus usuarios.

- Procuraduría General del Estado
- Asociación de Municipalidades del Ecuador
- Contraloría General del Estado

- Corporación de Gobiernos Provinciales
- Cámara de Comercio de Quito
- Cámara de Comercio de Guayaquil
- Cámara de Construcción de Pichincha
- AROG (Red de ONGs de Guayaquil)
- Latinaccess (Consultora)
- Profile Consultores
- Dinámica Consultores
- Paz & Horowitz Estudio Jurídico
- Bustamante y Bustamante Estudio Jurídico

VI Recomendaciones

- **Forjar una relación con las instituciones del Estado que manejen la información:** Es importante fortalecer este tipo de relaciones, pues así será más fácil para quien ejecute un proyecto de esta naturaleza, el tener una mayor cobertura en cuanto a los datos que le interesan a la ciudadanía. Para esto se recomienda involucrar en el desarrollo del sitio a organizaciones claves en el manejo de información, quienes puedan percibir los beneficios que este tipo de herramienta brindará a la ciudadanía en el mediano plazo.

- **Alianza con una organización internacional experta en e-procurement:** Una iniciativa de este tipo, tiene mucha vinculación con la forma en proyectos similares que se ejecutan en la región o en el mundo, por ello es importante asesorarse con alguna institución que tenga experiencia en esta área, preferentemente en un país de la región, para conocer cuál en el desarrollo óptimo de un esfuerzo de e-procurement. Proyectos importantes son www.compra-net.gob.mx, en México; www.chilecompra.cl, en Chile, y www.gem.wa.gov.au, en Australia.

- **Alianza con una organización de diseño de software:** Quizá uno de los costos más altos de desarrollar Licitenet.com fue el del diseño y rediseño de las herramientas técnicas y del software. Como esta es una iniciativa pionera debe ir mejorando sus servicios y replanteando la manera en que los ofrece. Si se contara con una empresa de software que aceptara impulsar la iniciativa conjuntamente, se traduciría en una gran ventaja comparativa.

- **Trabajo intensivo para la definición de la línea divisoria entre el servicios a la ciudadanía y el servicio a los clientes:** Esta herramienta, al tener

que atacar dos frentes (desplegar información para la ciudadanía y vender un servicio de información de oportunidad), podría producir un conflicto de intereses interiormente en el proyecto, lo que podría obstaculizar el cumplimiento de sus objetivos. Se recomienda trabajar intensamente en el desarrollo de servicios que produzcan valor agregado para quienes quieran afiliarse y no descuidar la calidad y el despliegue de información gratuita para la ciudadanía.

Descripción: Valeria Merino Dirani y Alfonso Abdo

Taller de Adquisiciones Públicas y Mapa de Riesgos, Paraguay

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Taller de Adquisiciones Públicas y Mapa de Riesgos.

Descripción breve: Es un Taller-Seminario de Adquisiciones Públicas y Mapa de Riesgos, y está dirigido a funcionarios públicos encargados de realizar los procesos de selección de oferentes, quienes muchas veces carecen de los conocimientos técnicos y jurídicos a los efectos de realizar una gestión efectiva y oportuna en dichos procedimientos.

Los talleres pueden realizarse simultáneamente con funcionarios de diversas instituciones públicas ya que el marco regulador vigente es el mismo para todos los órganos públicos del país, con algunas diferencias relacionadas exclusivamente a las modalidades de adquisición y a sus excepciones que, por el contrario, habitualmente son utilizadas como el procedimiento más común para favorecer a determinados contratistas.

En los talleres se da cuenta de las experiencias, estableciendo aquellas prácticas realizadas comúnmente, avaladas más por la costumbre que por un marco normativo, y que perjudican enormemente el proceso de adquisición, ya que éste se realiza sin contar con los elementos legales suficientes. Con este material experiencial extraído de los talleres, finalmente se elabora el Mapa de Riesgos en Adquisiciones. Estos riesgos se contrastan con las normas y prácticas que promuevan un proceso de adquisiciones transparente en forma de un mecanismo abierto, eficiente, responsable y accesible al escrutinio.

Organización responsable: Transparencia Paraguay (TP).

Creación de la herramienta: La presente herramienta con sus dos componentes técnicos (jurídico-administrativo y negociación), fue ideada e implementada por el Dr. Federico Salgueiro y la Dra. Patricia Marchewka.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Enero-Junio 2002. En el mes de Marzo, se implementó en la Municipalidad de Coronel Oviedo. En Julio de 2002, TP ha propiciado y encontrado eco favorable en otras dos instituciones: Aguas y Municipalidad de Asunción.

Problemas que aborda la herramienta: Esta herramienta responde a una falta de conocimiento técnico y jurídico en el tema de adquisiciones públicas por parte de funcionarios.

Áreas de trabajo: Adquisiciones de Bienes y Servicios.

Alianzas: Se establecen alianzas bilaterales entre TP y distintas instituciones públicas.

Financiación: El costo por taller varía entre US\$ 2,000 y US\$ 3,000. Durante el primer semestre de 2002, período en el que se implementó un primer proyecto corto, los gastos fueron absorbidos por la Fundación AVINA.

La Fundación Konrad Adenauer ha aprobado, de manera preliminar, el proyecto presentado para la realización de talleres en el segundo semestre del año 2002.

Para más información, contactar:

Federico Salgueiro – Asesor Jurídico

Patricia Marchewka – Directora Ejecutiva

Transparencia Paraguay

transpar@telesurf.com.py

www.transparenciapy.org.py

II Objetivos

General

Establecer los riesgos presentes en los procesos de licitaciones públicas (a través de los talleres) y contribuir a adecuar los procedimientos adquisitivos al marco legal vigente (con el Mapa de Riesgos).

Específicos

1. Otorgar al funcionario los conocimientos técnicos necesarios para que pueda reconocer perfectamente el marco legal vigente para cada tema específico.
2. Dotar al funcionario de la suficiente competencia e idoneidad de modo que pueda diferenciar las modalidades de adquisición aplicables según el caso presentado.
3. Encaminarlo a aplicar los debidos sustentos técnicos con la finalidad de transparentar las adquisiciones de la institución pública.
4. Implementar los mecanismos adecuados a fin de utilizar procedimientos de selección regla y desechar aquellos previstos dentro de las excepciones sin las causales ni las procedencias necesarias.

5. Realizar propuestas pertinentes a los organismos respectivos de acuerdo a los resultados del presente trabajo.
6. Divulgar los resultados y conclusiones respectivos.
7. Desarrollar la Ética Pública en los funcionarios participantes.
8. Determinar los factores de riesgos y el nivel de ocurrencia de los mismos.
9. Monitoreo posterior de los procedimientos de selección implementados por los funcionarios participantes en las diversas Instituciones Públicas.
10. Reducir substancialmente los riesgos a través de la implementación de las medidas correctivas necesarias.

Cabe mencionar que la enunciación de los objetivos mencionados no tiene un orden jerárquico.

III Contexto

Nacional

En materia de adquisiciones públicas, Paraguay posee un contexto bastante precario, que se explica por un marco normativo regulador obsoleto:

- i) la Ley de Organización Administrativa data de 1909, y fue revisada en 1992;
- ii) la Ley de Obras Públicas data de 1973 e introdujo mejoras substanciales exclusivas para la adquisición de obras. Posteriormente fue derogada en el 2000 por la Ley de Adquisición de Obras, a través de la cual se puso en vigencia un complicado y burocrático sistema de selección, que la mayoría de las veces tiene un impacto negativo en el patrimonio económico del ente público licitante.

En la mayoría de los casos las leyes reguladoras de adquisiciones no prevén sanciones ni cláusulas que combatan la corrupción a nivel interno para los funcionarios públicos ni en el ámbito externo para el sector privado.

Existe un sector privado en directa connivencia con los funcionarios públicos. Se trata de contratistas del Estado, que conforman un grupo muy fuerte, cerrado y excluyente, que muchas veces impide la entrada de otros oferentes del mismo ramo, conservando y manteniendo por años un mismo contrato para la provisión del objeto a precios exorbitantes.

A esto se suma el desconocimiento del marco legal vigente en materia de contrataciones de justamente aquellos funcionarios públicos encargados de implementar los procedimientos de selección de bienes y servicios.

La utilización de la herramienta Taller-Seminario de Adquisiciones Públicas se justifica en la actuación de los funcionarios de alta y media categoría, pues en dichos niveles se perfecciona la voluntad administrativa.

Razones TP para aplicar de Herramienta

La razón más fuerte encontrada por TP en el momento de desarrollar la herramienta, surgió después del monitoreo de las licitaciones públicas en diversos organismos y en sus sucesivas etapas (discusión pública y previa de los pliegos, evaluación, adjudicación y lista de precios de referencia).

En dicho monitoreo, TP fue testigo de la ignorancia y del desconocimiento que los funcionarios involucrados en los procesos tenían de las leyes reguladoras y de los principios generales de una oferta pública a selección de oferentes y de las etapas que éste comprende.

Por ejemplo, los procedimientos de adquisición en el interior del país se realizan por práctica habitual o costumbre, desconociendo y no haciendo caso de los preceptos legales reguladores.

Muchos de los errores o de las irregularidades detectadas a lo largo del monitoreo podrían haberse evitado si los funcionarios se manejaran por aplicación directa del marco regulador del tema.

En ese contexto, TP entiende que dotar a los funcionarios públicos de las bases teóricas y prácticas de la tarea que deben ejecutar redundará en la obtención de procedimientos claros y de acuerdo a las leyes vigentes.

IV Implementación

Fases de la implementación

1. Convocatoria. Significa la invitación cursada por TP a un organismo o entidad del Estado para desarrollar el Taller Seminario de Adquisiciones y Mapa de Riesgos. En ella se menciona como política de TP la intención del desarrollo de los conocimientos relacionados a adquisiciones y el posterior monitoreo.
2. El perfil de los participantes. El perfil de los participantes lo propone TP bajo un riguroso análisis previo. Aquí se presentan varias opciones: contar con el ejecutivo (intendente, presidentes de las instituciones públicas), legislativo (Consejo, Junta Municipal) y los funcionarios encargados de las áreas administrativas comprendidas en el procedimiento licitatorio. Son seleccionados en base a su currículo y a las labores desempeñadas.

3. La publicación del Programa. (Ver abajo).
4. La duración. El taller dura tres horas diarias durante 4 días. En todo caso, pueden implementarse más talleres dependiendo de la disponibilidad de los funcionarios y la ubicación del organismo (si se trata de trabajo en el interior del país, las posibilidades de repetir el Taller son más escasas).
5. Desarrollo del Taller.
6. Evaluación de contenido.
7. Evaluación personal a los asistentes.
8. Culminación.
9. Presentación de Informe.

Lugar y entidades beneficiarias

Hasta ahora hicimos un taller de Adquisiciones y otro de Mapa de Riesgos institucional en la Municipalidad de Coronel Oviedo, capital del Depto. de Caaguazú (Marzo 2002).

A eso agregamos jornadas de trabajo con los funcionarios de licitaciones de ESSAP (AGUAS) y los ediles de la Municipalidad de Asunción (Junio – Julio 2002).

Además, en cada una de las reuniones mantenidas en el área de adquisiciones, TP (Enero-Junio 2002) hizo patente la necesidad imperiosa de realizar talleres de capacitación y riesgos.

Para el presente semestre, se presentan oportunidades tanto en el área de talleres como en monitoreo, en cerca de 14 entidades:

1. Itaipú (hidroeléctrica Paraguay/Brasil)
2. Municipalidad Asunción
3. Ministerio de Hacienda
4. Administración Nacional de electricidad/agencia japonesa de cooperación JBIC
5. Municipalidad de Encarnación
6. Policía Nacional
7. Banco Central del Paraguay
8. Fondo Ganadero

9. Dirección General de LOGÍSTICA
10. Aguas
11. Ministerio de Educación y Cultura / agencia española de cooperación AECI
12. Comando Logístico
13. Caja jubilaciones y Pensiones empleados bancarios
14. Ministerio de Justicia y Trabajo

Preparando los talleres

El papel del Capítulo consiste en desarrollar el siguiente programa con las nociones técnicas y legales correspondientes:

1. las nociones doctrinales y legales inherentes a las adquisiciones
2. los procedimientos normativos obligatorios
3. los aspectos económicos / financieros
4. las implicancias tributarias
5. las responsabilidades emergentes tipificadas conforme a leyes de fondo y forma
6. Teoría del Acto Administrativo
7. Marco generador de derechos, obligaciones y facultades
8. el principio de la legalidad de los actos
9. los principios vectores de las convocatorias públicas
10. los criterios de valoración de las ofertas
11. la discusión pública y previa de los pliegos de bases y condiciones
12. la estandarización de los términos de referencia
13. la publicidad de todas las etapas que conlleva el acto administrativo
14. el cumplimiento de los presupuestos básicos de toda selección de oferentes
15. los principios de las contrataciones públicas: la seguridad, la conveniencia, la igualdad, la efectividad y la oportunidad
16. Modalidades de Adquisición
17. Procedimiento, límites y alcances

18. el fraccionamiento, vicios y responsabilidades
19. el control de los procedimientos. El control previo, paralelo y el posterior.
Ventajas
20. Herramientas para el control técnico y legal
21. Factores del Control
22. Identificación de los factores de riesgos en contrataciones = Mapa de Riesgos. Aunque sería ideal disponer de un segundo taller exclusivamente dedicado a desarrollar un mapa de riesgos, es necesario, por falta de tiempo, combinar los dos talleres

El Mapa de Riesgos presenta los diferentes aspectos del proceso de adquisiciones en forma de un mapa geográfico identificando los riesgos y problemas más frecuentes. Esta herramienta es por lo tanto un marco diagnóstico. En su totalidad el Mapa de Riesgo sirve para identificar puntos vulnerables a lo largo del proceso contractual.

El Programa fue diseñado y desarrollado por TP y se basa en las experiencias previas de la organización en el tema. El taller desarrolla una metodología de discusión en grupos y luego una plenaria abierta.

Recursos humanos y financieros

Los recursos humanos utilizados en la herramienta fueron básicamente dos: un especialista de TP en derecho administrativo, con notable base teórica y práctica de los procedimientos de adquisición a nivel local y una abogada con especialización en herramientas de transparencia y negociación, y base administrativa, quienes aunaron esfuerzos y conocimientos para la preparación y desarrollo del taller.

Problemas

Uno de los problemas que surgió es que en el Taller participaron administradores y subordinados, lo que dificultó, al principio, la participación de todos al momento de elaborar el diagnóstico de la situación del área de compras de la entidad, debido en parte al respeto jerárquico que caracteriza a las instituciones públicas. Además, percibimos que los funcionarios temían represalias de parte de sus superiores debido a sus comentarios.

La solución pasó por la infusión de confianza por parte de los expositores hacia los participantes, recalcando el anonimato de las informaciones compartidas en el Taller. La confianza se va ganando con el desarrollo de un tecnicismo obvio que orienta los conocimientos hacia el mejoramiento.

Como segundo aspecto, observamos la incredulidad de los funcionarios ante el desafío de implementar los conocimientos adquiridos por razones políticas, intereses económicos y otros.

Los problemas fueron solucionados gracias a la utilización de mecanismos de negociaciones y al enfoque técnico de casos. El mecanismo de negociaciones fue el Negotiation Project de Harvard Law School complementado por el desarrollo de capacidades en comunicaciones interpersonales.

V Resultados

Los resultados fueron ampliamente logrados. En cuanto al *Taller-Seminario de Adquisiciones Públicas*:

1. Permitió el incremento substancial de los conocimientos técnicos de los funcionarios públicos participantes para la aplicación efectiva del marco legal vigente para cada procedimiento de adquisiciones directas de bienes y servicios. Los funcionarios participantes conocieron la normativa vigente para los procedimientos adquisitivos. Como la transmisión de los conocimientos revierte la característica de la “oralidad” surgen interpretaciones diversas y muchas veces erróneas para la aplicabilidad de la ley en casos específicos.
2. Los funcionarios participantes conocieron las implicancias legales a las cuales están sujetos en ejercicio de la función pública.
3. Los participantes solicitaron un segundo taller exclusivo para los procedimientos licitatorios. Aquí cabe mencionar el desconocimiento del marco legal y la falta de práctica en este tipo de procedimiento.

Para los resultados relacionados al *Mapa de Riesgos Institucional* por favor comuníquese con TP.

VI Recomendaciones

- TP mantendría la realización separada de los talleres, conforme sean éstos dirigidos a procedimientos de compras directas, concursos de precios y licitaciones. La separación está vinculada según a las modalidades de adquisición que la ley estipula.
- TP aseguraría la discusión amplia y franca de puntos de vista y experiencias en el marco del procedimiento de selección enfocado.
- La herramienta espera ser duplicada a nivel nacional e internacional.
- Es menester identificar los procedimientos más utilizados en la entidad

(compras directas/licitaciones/concursos de precios) a fin de enfocar el trabajo a las necesidades prioritarias de los funcionarios y de la institución. Un “trabajo a medida” incrementa substancialmente las posibilidades de éxito del proyecto.

Descripción: Dra. Patricia Marchewka y Dr. Federico Salgueiro

Monitoreo de Licitaciones Públicas, Paraguay

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Monitoreo de Licitaciones Públicas.

Descripción breve: El monitoreo comprende la evaluación de las diversas etapas de un proceso licitatorio. Se revisa cada fase del procedimiento mediante observaciones que se resumen en el Informe Final de la Licitación Pública monitoreada.

Organización responsable: Transparencia Paraguay (TP).

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: La herramienta se implementó en la Secretaría Nacional de la Reforma (Ministerio dependiente del Poder Ejecutivo encargado de los procedimientos de Licitación Pública para la privatización de las empresas estatales) y en el Instituto de Previsión Social (organismo estatal encargado de la salud pública y de las jubilaciones de los trabajadores de la República) durante la adquisición de medicamentos para la provisión a la red sanitaria de hospitales que posee. Los años de trabajo abarcan 1999, 2000, 2001 y 2002.

Problemas que aborda la herramienta: Existencia de un Marco Legal regulatorio insuficiente y obsoleto y falta de objetividad y transparencia de las adjudicaciones contractuales llevadas a cabo.

Áreas de trabajo: Licitaciones públicas.

Financiación: Iniciativas para el Liderazgo del Desarrollo Sostenible, ILDES/AVINA.

Para más información, contactar:

Patricia Marchewka – Directora Ejecutiva

Transparencia Paraguay

Defensa Nacional 849 c/ Padre Cardozo - Piso 1, Oficina 1

Asunción, Paraguay.

Telefax: 595+21+228194 - 228200

marchewk@telesurf.com.py & transpar@telesurf.com.py

www.transparencia.org.py

II Objetivos

Generales

Fortalecer la participación efectiva de la sociedad civil en procedimientos administrativos de selección de oferentes, mediante:

- a) Comunicar a la sociedad civil la participación de TP en el monitoreo de una Licitación Pública.
- b) Discutir el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) en la página web de TP.
- c) Elaborar las observaciones sobre el PBC.
- d) Remitir dichas observaciones al ente público para su adopción.
- e) Solicitar la inclusión de cláusulas que garanticen la adjudicación calificada. (objetividad, justiprecio y calidad).
- f) Participar durante el acto de apertura de sobres.
- g) Difusión del cuadro comparativo de ofertas entre los participantes y la sociedad civil.
- h) Comparación del precio ofertado con los precios del mercado tomando en consideración la adquisición masiva del objeto del llamado.
- i) Difusión de las adjudicaciones realizadas.

Establecer pautas para controlar y evaluar una licitación:

- a) La necesidad real y objetiva de la convocatoria a una licitación pública.
- b) La existencia del crédito presupuestario necesario para hacer frente a la misma.
- c) La certificación presupuestaria conforme exigencia de la ley de Administración Financiera de la República.
- d) La redacción del PBC conforme a la normativa legal vigente.
- e) El respeto a los principios técnicos del llamado.
- f) La publicación efectiva del llamado.
- g) El control de las modificaciones del PBC realizadas bajo el régimen de consultas y aclaraciones.
- h) El principio de legalidad en todas las fases de la licitación.
- i) La verificación del acto de apertura de sobres, empresas descalificadas y estudio de los documentos presentados por los oferentes con carácter exhaustivo.

- j) La verificación del cumplimiento de los criterios de valoración al momento de estudiar y evaluar las ofertas presentadas y la posterior elaboración de las recomendaciones de adjudicación.

Lograr, a través de los procedimientos de selección, que la burocracia administrativa aplicada a este proceso, y el interés económico de los particulares en presentar ofertas sean del interés público para que no sea un grupo de funcionarios quienes obtengan siempre los beneficios de la Licitación.

Específicos

- Que tanto el sector público como el privado cumplan con lo establecido en el PBC.
- Proveer a la Institución monitoreada el soporte técnico relacionado a la modalidad de contratación implementada. Con este aval se hace más comprensible el contenido y se pretende facilitar el cumplimiento de las disposiciones del PBC, mostrando sus posibilidades y ventajas.
- Facilitar la posibilidad de que la Institución monitoreada adopte las medidas correctivas que permitan la óptima culminación del procedimiento licitatorio.
- Evitar la colusión de oferentes.
- Recomendar las mejores prácticas para seleccionar la “oferta más conveniente” a los intereses de la Institución.
- Propiciar la honestidad y la veracidad de los precios al momento.
- Obtener la información completa, incluso la denominada confidencial, del procedimiento a efectos de un análisis técnico.
- Informar a la Sociedad Civil de los detalles y de la situación actual del proceso en atención a su importancia.
- Colaborar desde el punto de vista técnico con la Institución en aquellos puntos controvertidos en los que se requiere la intervención de personas altamente calificadas.
- Evitar a través de recomendaciones y sugerencias la posibilidad de comisión de actos destinados a favorecer a empresas determinadas (cuestión política, electoral, parentesco etc.).
- Utilizar el debido tecnicismo jurídico y técnico para garantizar un contrato administrativo acorde al bien público, al interés general y a la legalidad de los actos.

III Contexto

Nacional

- Leyes obsoletas

El marco normativo regulador es obsoleto, la Ley de “Organización Administrativa” data de 1909. Hace un siglo, las instituciones públicas eran reducidas en comparación con la situación presente, y el marco de aplicación se limitaba a los entes de la Administración Central.

En 1992 se introdujeron cambios en esta Ley: Se estipularon tres modalidades de adquisición con sus respectivos límites de acuerdo a los montos y fijados de acuerdo a jornales mínimos para actividades diversas no especificadas de la Capital.

En 1985 se promulgó la Ley de Obras Públicas que introdujo mejoras substanciales, pero solamente para la adquisición de Obras.

En el 2000 dicha ley fue derogada por la Ley para la Adquisición de Obras, N°1533/00. En la oportunidad se puso en vigencia un complicado y burocrático sistema de selección, a través del cual muchas veces se favorece al sector privado en menoscabo al patrimonio económico del ente público licitante.

El interés de la clase política se centró en la elaboración de leyes administradoras de adquisiciones para Obras Públicas, teniendo en cuenta que las empresas proveedoras de dichos servicios son las mismas desde hace aproximadamente treinta años.

TP promulgó una nueva Ley de Contrataciones Públicas. Durante el procedimiento TP observó y cuestionó el 80 % de la redacción de la Ley y propuso la inclusión de la Declaración Unilateral de Integridad Bilateral. Las observaciones, los cuestionamientos y las propuestas fueron incluidos por ambas cámaras del Congreso Nacional en atención al elevado tecnicismo de las mismas.

Es costumbre en el país preservar a los proveedores por años sin cambiarlos bajo la excusa de la experiencia y del precio, factores hasta hoy utilizados para no introducir cambios en el sistema de compras.

Existe un sector privado plenamente identificado como contratista del Estado, el cual forma un grupo consolidado, que impide la entrada de otros oferentes del mismo ramo, conservando y manteniendo por años un mismo contrato para la provisión del objeto a precios exorbitantes, en directa connivencia con los funcionarios públicos.

En el terreno de la “Contratación Pública” que incluye a los procedimientos licitatorios y de concursos de precios, resulta evidente la puesta en marcha de

los intereses económicos de funcionarios y de empresas privadas. Dichos intereses interactúan en detrimento del patrimonio público, puesto que al obtener la connivencia de los funcionarios para una determinada contratación, hace que se estipulen costos sobre facturados.

Desde un punto de vista pragmático, los procedimientos de contratación pública se han constituido localmente en un sinónimo de “enriquecimiento”, tanto para los agentes públicos como para los particulares.

- Falta de transparencia en procesos licitatorios, reflejada en:
 - a) Envío de los Pliegos de Bases y Condiciones a determinadas empresas.
 - b) Licitaciones Públicas con ofertas únicas.
 - c) Pool de empresas.
 - d) Sobrecostos en las adjudicaciones con relación a los precios del mercado.
 - e) Licitaciones Públicas convocadas al efecto de adquirir sin que exista la contraprestación debida por parte del adjudicado.
 - f) Pago doble de provisión de contratos.
 - g) Fraccionamiento técnico para obviar procedimientos de selección.
 - h) Adjudicaciones a empresas vinculadas al partido de gobierno y a políticos.
 - i) Existencia de empresas fantasmas.

En el Capítulo

Las condiciones que TP consideró al momento de aplicar esta herramienta están orientadas a combatir la corrupción en tres ámbitos:

1. Interno, dirigido a evitar prácticas corruptas entre funcionarios encargados de la licitación.
2. Externo, evitando componendas o colusión entre los oferentes a los efectos de perjudicar al ente.
3. Propio, relacionado al procedimiento en sí y a sus etapas con el correspondiente aval legal y técnico.

La intención de TP es *brindar mecanismos que establezcan reglas claras de procedimientos*. En la mayoría de los casos estas no se estipulan porque no existe un mandato legal. Tal es el caso de las sanciones a los oferentes por los incumplimientos y a los funcionarios por abierta subjetividad en sus decisiones. El área de contrataciones dentro de TP se dedica esencialmente a los monitoreos de adquisiciones públicas, pero también realiza Talleres de Difusión del marco normativo vigente y de identificación de riesgos dentro de la política preventiva adoptada por el Capítulo.

IV Implementación

Etapas del proceso de licitación

Selección de la Entidad Pública: Proceso de análisis institucional sobre la base de la disponibilidad y voluntad real para la realización del monitoreo de Adquisiciones. Esto se hace en dos direcciones: en procedimientos importantes TP toma la iniciativa y presenta la propuesta de monitoreo o la entidad pública se acerca a TP en cuanto toma conocimiento del trabajo técnico que esta capacitado a realizar o cuando asumen nuevas autoridades.

Ofrecimiento de monitoreo de Adquisiciones: Se refiere a la invitación realizada en forma expresa.

Discusión entre las partes del Convenio o contrato: Se estipulan los términos del contrato en términos generales.

Ejecución contractual: Es el cumplimiento del acuerdo llegado con la Institución.

El papel de TP durante el proceso licitatorio

A Fase inicial

Determinación del objeto y de la existencia del crédito presupuestario: Antes de comenzar el monitoreo, TP tiene que estar seguro del objeto de la licitación pública y de la existencia de los fondos necesarios para la adquisición.

Publicación del llamado: Verificación legal de los requisitos del llamado a licitación pública. La ley obliga al ente licitante a la publicación de la misma en diarios con la aparición de todos los detalles del proceso.

Discusión de los Pliegos de Bases y Condiciones: Transparencia Paraguay publica y difunde el Pliego de Bases y Condiciones en su página web, para que la sociedad civil haga las observaciones pertinentes.

Observaciones al Pliego de Bases y Condiciones: TP remite al ente las observaciones de la sociedad civil y las suyas propias para su estudio y consideración.

El ente somete a estudio las observaciones planteadas por los interesados y por Transparencia Paraguay y decide incluirlas o rechazarlas con fundamento expreso y notificaciones a cada parte interesada. Con esta etapa queda confeccionado el Pliego de Bases y Condiciones que saldrá a la venta.

Inclusión de los Criterios de Valoración: Es conveniente incluir en el Pliego de Bases y Condiciones los criterios de análisis y evaluación de las ofertas.

Dichos criterios están relacionados a factores cuali y cuantitativos que ofrecen a la evaluación un rigor objetivo a fin de seleccionar la oferta más conveniente a los intereses de la Institución.

B Fase intermedia

Acto de Apertura de Sobres Ofertas: la participación de TP en la Apertura de Sobres - Ofertas se circunscribe a fiscalizar el ejercicio adecuado de las potestades y obligaciones que la ley confiere a los funcionarios encargados del acto. Dicha labor consiste en garantizar la transparencia y la igualdad entre todos los oferentes y la objetividad de los examinadores de los sobres presentados por los candidatos y de la verosimilitud de los documentos contenidos en los mismos con equivalencia a los requisitos contenidos en el PBC. Suele ocurrir en la práctica la descalificación de ciertos oferentes por errores de forma.

Cuadro comparativo de ofertas: la comisión de evaluaciones deberá elaborar en un plazo no mayor de tres días hábiles un cuadro donde consten de manera discriminada el oferente, el producto ofertado, la cantidad, el precio etc. Este deberá estar a disposición de cualquier persona. Para garantizar la difusión plena del documento, la página web www.transparencia.org.py publica las diversas etapas.

Evaluaciones realizadas: las reuniones de la comisión evaluadora de ofertas también son objeto de monitoreo, en ellas la labor del Capítulo está destinada a corroborar las ofertas presentadas con los requerimientos técnicos del PBC y un tratamiento igualitario. TP presta especial interés en que existan criterios de evaluación y que éstos se cumplan al momento de recomendar adjudicaciones. Para ello está presente en las reuniones, sujeto a la disponibilidad de recursos humanos para tal efecto.

Es en esta etapa cuando se somete a difusión pública las calificaciones realizadas a los oferentes y también las recomendaciones de adjudicación planteadas por la Comisión Evaluadora de las Ofertas.

Publicidad de los actos relacionados a la Licitación: dentro del marco de transparencia y garantías, TP publica en www.transparencia.org.py todas las actas de las reuniones de evaluación de las ofertas, manteniendo informados a los oferentes y a terceros interesados en el procedimiento.

C Fase final

Adjudicación: verificación de las adjudicaciones con relación a los Informes emanados de la comisión de evaluaciones.

Contratos: verificación de que el contrato se formalice entre el ente público y el oferente adjudicado. La verificación se realiza a los efectos de observar una correcta aplicación de las leyes en el mencionado contrato y las garantías, facultades, derechos, obligaciones y sanciones para las partes.

Recursos humanos

El equipo TP de este monitoreo es un pequeño grupo de técnicos especializados en derecho administrativo y más concretamente en contrataciones públicas.

Para la realización del monitoreo el Capítulo contó a su vez con un personal de apoyo: dos jóvenes con interés específico en el tema y con alta integridad. Para ello Transparencia Paraguay ha contactado con un banco de voluntarios local (Comité Paraguay Kansas) para la asistencia de personas con perfil y disponibilidad adecuada a los tiempos que requiere cada procedimiento.

El apoyo de AVINA fue fundamental en la etapa de diseño e implementación. Avina proveyó de los fondos (US\$ 40,000) necesarios para la infraestructura, equipos y honorarios.

Alianzas

Además del valioso componente humano institucional, es fundamental para la implementación de esta herramienta la disponibilidad real y efectiva de las autoridades de la Entidad monitoreada, que asimismo se refleje en los funcionarios encargados de las etapas de evaluación y adjudicación especialmente. Aquí se resalta la capacidad con que cuenta Transparencia Paraguay en términos de negociación y relacionamiento con las autoridades, tanto de 1ª Línea (ministros, presidentes de entes) como con los de 2ª (directores y gerentes).

Problemas

- Se tropezó con la aplicación a TP de la Cláusula de Confidencialidad, sobre todo en aquellas adquisiciones realizadas con financiamiento de organismos internacionales, los cuales no permiten la publicación de algunos informes bien específicos. TP logró tener acceso a todos los documentos ya que expuso los motivos y mostró que estaba dispuesto a alejarse del monitoreo.
- Las interpretaciones variadas, encontradas y controvertidas del PBC resultaron en la descalificación de varias empresas.

En esta fase de una licitación, las empresas descalificadas no pueden apelar, y una posible solución sería uniformar los criterios de aplicación de las estipulaciones contenidas en el PBC.

- Con relación a los criterios de valoración, cabe mencionar, la inobservancia en su aplicación traducida de dos maneras: a) una aplicación subjetiva tendiente a favorecer en las puntuaciones a una empresa determinada y, b) abierta omisión en la aplicación.

TP sentó postura al manifestar ante los mismos que los criterios de valoración son parte integrante del Pliego de Bases y Condiciones, deben ser estrictamente aplicados y observados, so pena de incurrir en irregularidades administrativas pasibles de efectos negativos al momento de evaluar en su conjunto a un procedimiento de selección.

- Otro de los inconvenientes encontrados fue la falta de seguridad en la guarda y custodia de los documentos conteniendo las ofertas. Hay una necesidad de mayor seguridad de los mismos, en atención a la consideración de tal requisito como un factor integrante para la transparencia y confiabilidad de las gestiones realizadas. Para esto, se nombró a un equipo de personas encargadas de la guarda y custodia de los documentos.
- Igualmente se detectó el “Conflicto de Intereses”, puesto que se detectaron grados de consanguinidad entre los miembros de la comisión evaluadora de ofertas y los directores de las empresas oferentes. La situación amerita la exclusión inmediata del funcionario con lazos de consanguinidad y/o afinidad.
- Se verificaron situaciones de alto tinte político que en numerosos momentos atentan en la celeridad y realización de los actos. TP mantiene su línea de no participar en este tipo de debates y contribución en términos de divulgación y aportes técnicos.

El conocimiento técnico adquirido por Transparencia Paraguay depende de la combinación de tres factores elementales: técnico legal, comunicación interpersonal y técnicas específicas de “transparencia” alimentadas por los Capítulos y su constante retroalimentación y actualización.

En cuanto a los procedimientos, son establecidos por la legislación vigente y por lo tanto son básicamente iguales. Las diferencias se suscitan en la mayor o menor apertura por parte de las entidades y las fricciones que aparecen entre oferentes.

Si bien como política TP prevé las condiciones básicas para un trabajo efectivo, las situaciones posteriores que originan incomodidad son evaluadas caso por caso. Como método, se agotan previamente instancias institucionales antes de comunicar el retiro del procedimiento.

V Resultados

Este monitoreo apuntó a lograr la observancia irrestricta, por parte de los funcionarios estatales y de los participantes del sector privado, de las leyes y del PBC en su totalidad.

La publicidad e información masiva, a través de página web, gacetillas de prensa y presentación por reunión de prensa en las etapas claves del proceso (observaciones al pliego de bases, apertura, evaluación, adjudicación y en el futuro, control de entrega en calidad y calidad) fue vital para la concreción positiva de este monitoreo.

TP se convierte en referente de imparcialidad y capacidad en términos de objetividad y tecnicismo en el ámbito legal y de aspectos específicos en el marco de la transparencia.

Cuando el Capítulo empezó los monitoreos, hizo un acuerdo formal, pero tras el fracaso de este sistema se decidió por invitar a una empresa pública a monitorear una licitación sin contrato previo y le manifiesta por escrito que después de la evaluación del procedimiento y de la conducta demostrada por el ente existiría la posibilidad de firmar de un convenio.

VI Recomendaciones

- Fortalecer la participación efectiva de la sociedad civil en procedimientos administrativos, a través de la publicidad masiva de las actuaciones realizadas, tanto por TP como por la Institución.
- Impulsar la elaboración de un Pliego de Bases y Condiciones uniforme y con criterios de aplicación e interpretación claros y específicos, a los efectos de imposibilitar una aplicación subjetiva.
- Tomar especial interés en la conformación de la comisión evaluadora de las ofertas así como los criterios a ser utilizados para la evaluación correcta y objetiva.
- La comparación de los precios de las licitaciones del mismo objeto y de años anteriores ayuda a establecer las pautas del monitoreo en cuanto a la evaluación de las ofertas.

Cambios necesarios dentro de la administración

- Disminuir la gran cantidad de los documentos solicitados en el Sobre N°1 (Requerimientos Documentales). Estos documentos ya se encuentran en la Oficina de Registros de Proveedores del Estado, razón por la cual el requisito de presentación de los mismos podría ser obviado, redundando con ello en el tiempo de duración del Acto de Apertura de Sobres - Ofertas, y

que ante la presencia de un alto número de proveedores dicho acto podría durar hasta 8 horas.

- Por otro lado, la reducción de los requisitos documentales conlleva la reducción de gastos incurridos por los oferentes.

Descripción: Dra. Patricia Marchewka y Dr. Federico Salgueiro

Creando Transparencia en la Elaboración de Presupuestos y en la Contratación Pública a Nivel Local, Serbia

I Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Creando transparencia en la elaboración de presupuestos y la contratación pública a nivel local.

Descripción breve: Inmediatamente después de los cambios democráticos en Serbia, el Capítulo Nacional de Transparency International (TI Serbia) comenzó el programa “Creando Transparencia en la Elaboración de Presupuestos y la Contratación Pública” en tres distritos-piloto: Nis, Kikinda y Cukarica (Noviembre de 2000). El programa consistió en reformas encaminadas a lograr prácticas de elaboración de presupuestos y un sistema de contratación pública más transparentes y abiertos a la rendición de cuentas en las municipalidades serbias que estuvieron involucradas en la adaptación de procedimientos y prácticas a los estándares de la UE.

Organización responsable: Transparency International Serbia.

Creación de la herramienta: El Capítulo Nacional de Serbia de TI lanzó el programa. Junto con el Gobierno Local y la Iniciativa del Open Society Institute (LGI-OSI), la Agencia de Desarrollo Holandés (NOVIB) apoyó la campaña de “Los Ciudadanos Escogen al Mejor Funcionario de la Administración Pública Municipal” y el proyecto piloto. Algunos de los talleres fueron apoyados por la Secretaría Internacional de Transparency International en Berlín.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: Noviembre de 2000 a Noviembre de 2001.

Problemas que aborda la herramienta: De acuerdo con los estudios, las fuentes más significativas de corrupción en Serbia son actualmente las áreas de Privatización y Contratación Pública y una ineficaz administración local pública. Con base en este diagnóstico, TI Serbia decidió, por tanto, enfocarse en el área de gobierno local en general y contratación pública en particular.

Áreas de trabajo: Gobierno local (finanzas públicas y contratación pública).

Para más información, contactar:

TI Serbia

5/1 Djure Jaksica, 11000 Belgrado, Serbia

Tel: +381-11-630-281, Fax +381-11-303-0687

tsp@cunet.yu

www.transparentnost.org

II Objetivos

A través de este programa y sus múltiples actividades a nivel local, TI Serbia se embarcó en la mejora del funcionamiento de la administración pública. Uno de los resultados fue la red de cooperación establecida con más de 30 municipalidades, lo cual comprende a una quinta parte de la población serbia total. Los principales objetivos fueron:

- Promover transparencia en la elaboración de presupuestos y en la contratación pública.
- Introducir estándares de la Unión Europea en las municipalidades serbias.
- Apoyar el mejor planeamiento y un gasto más adecuado del presupuesto (con controles eficientes).
- Unir a las municipalidades en una única red de contratación pública con un sitio en internet sobre contratación pública adjunto.
- Incrementar la calidad de los servicios municipales.
- Crear concientización pública acerca de las actividades anticorrupción (a través de los medios, panfletos, campañas de pegatinas, etc.).

III Contexto

Un proyecto piloto sobre la reforma de la contratación pública y la elaboración de presupuestos se realizó en tres municipalidades serbias Nis, Kikinda y Cukarica. Este proyecto fue implementado durante el periodo de Noviembre de 2000 a Noviembre de 2001. Fue diseñado originalmente para tres municipalidades piloto pero debido al interés expresado por otras municipalidades, otras 14 se unieron al grupo inicial como observadoras.

Al principio del programa, una empresa independiente de estudio de mercado preparó una encuesta en las tres municipalidades. Se hicieron preguntas a tres grupos de personas:

- (1) ciudadanos como usuarios de servicios municipales;
- (2) gerentes y empleados de empresas privadas, y;
- (3) funcionarios públicos y sus supervisores.

El resultado de la encuesta suplió información útil para la realización de los programas, también suplió a TI Serbia con una mirada introspectiva acertada de las condiciones que existían originalmente. TI Serbia trabajó con ambos grupos de actores principales: los funcionarios públicos, y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Un año después de la implementación del programa, el número de municipalidades interesadas en participar se había multiplicado por diez como resultado de la muy positiva evaluación y la retroalimentación de las municipalidades piloto. Para Junio de 2002, el proyecto incluía a 29 municipalidades en todo Serbia.

IV Implementación

1. Formación de funcionarios públicos que participan en seminarios y talleres dirigidos por expertos internacionales sobre la elaboración de presupuestos y procedimientos de contratación pública

Los encargados de la toma de decisiones a nivel municipal, participaron en seminarios sobre la elaboración de presupuestos municipales y sobre fuentes alternativas de ingresos públicos. El conferencista era un experto en financiación pública a nivel local en la Unión Europea (UE). Presentó las experiencias de los países de la UE, tanto como experiencias de países en transición al capitalismo. A los participantes en el seminario también se les familiarizó con tablas de presupuestos preparadas usando los estándares de la UE.

Los talleres sobre contratación pública fueron organizados en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); los expertos internacionales del Centro de Comercio Internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y la Organización Mundial del Comercio (OMC) explicaron los procedimientos de contratación pública y propuestas en la UE. El asunto de la contratación pública fue muy importante, especialmente porque en esa época no había una ley que la regulara. En vez de eso, cada licitador estaba usando su propio procedimiento. Después de los talleres, los encargados de la toma de decisiones a nivel municipal acordaron aplicar los procedimientos sugeridos por los expertos internacionales y por Transparency International Serbia.

2. Concediendo un premio al mejor funcionario

TI Serbia comenzó la campaña “Los ciudadanos escogen al mejor Funcionario Municipal” en tres municipalidades piloto con el fin de:

- Iniciar la competencia entre funcionarios públicos.
- Mejorar la relación entre los ciudadanos y sus municipalidades.
- Ayudar a transformar a los gobiernos locales en verdaderos proveedores de servicios para sus ciudadanos.

- Iniciar mejoras en la administración municipal, y promover nuevos estándares de funcionamiento municipal.

La campaña incluía el colgar carteles y la instalación de mesas de información en los edificios municipales.

A lo largo de un mes, los ciudadanos tuvieron la oportunidad de evaluar el trabajo de sus funcionarios locales después de visitar la oficina municipal. Se colocaron cuestionarios junto a cada ventanilla. Las preguntas se enfocaron en su voluntad de ayudar, eficacia y éxito de los servicios provistos, si el encargado de la ventanilla atendió a alguien fuera de turno, así como un espacio adicional en el cuestionario para comentarios adicionales. Se solicitó a quienes llenaron los cuestionarios que dieran una nota a los funcionarios en una escala de uno a cinco antes de depositar el cuestionario en una caja a la salida del edificio municipal. De esta manera, se eligió al mejor funcionario municipal y se le otorgó un diploma. Una foto de este funcionario se enmarcó y se colgó en el ayuntamiento.

Debido a que se percibió una falta de comunicación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos y siendo esto un problema significativo para los servicios municipales, se colocaron pancartas a la entrada de los tres edificios municipales para proveer a los ciudadanos con información básica. Cada pancarta contenía información acerca de los posibles servicios: nombre, piso, áreas de responsabilidad y horas de trabajo. De esta manera, se hizo posible encontrar la ventanilla correcta de la oficina a un golpe de vista.

3. Desarrollo de programas para computadora para la elaboración de presupuestos y la contratación pública

Se elaboraron y distribuyeron programas de computadora para elaboración de presupuestos hechos a la medida de las municipalidades participantes. Los programas incluían las nuevas reglas de sistema de presupuesto y actualizaciones periódicas en los próximos dos años. Además, TI Serbia, en cooperación con la compañía de programas de computación INKO, definieron la base para la contratación pública vía internet a ser regulada por la nueva Ley de Contratación Pública.

4. Preparación de una Guía para la Administración Municipal para Nuevo Belgrado

Una Guía para la Administración Municipal fue preparada, publicada y distribuida en cada hogar en Nuevo Belgrado (80.000 copias). La guía se dirige a los residentes de Nuevo Belgrado y provee información detallada sobre los documentos necesarios para varios servicios provistos por la municipalidad. De

esta manera los ciudadanos podrían informarse ellos mismos en vez de tener que ir a las oficinas municipales simplemente para pedir información. La municipalidad estima recibir más de 3.000 visitas a su oficina por día.

5. Conducción de encuestas de opinión sobre la calidad de los servicios de la administración municipal

Se llevaron a cabo sondeos de opinión por parte de la agencia independiente de estudios de mercado Strategic Marketing en tres municipalidades piloto al principio y al final del programa para evaluar los efectos de las actividades. En cada una de las municipalidades, tres tipos de encuestados fueron entrevistados: a) ciudadanos, b) empleados de compañías u organizaciones y c) funcionarios. Los análisis comparativos de la encuesta de opinión indicaron lo siguiente:

- Los problemas más serios identificados por el público en relación con el trabajo de las autoridades locales fueron: gran cantidad de personas, largos periodos de espera, y procedimientos complicados.
- El porcentaje de encuestados que hicieron comentarios positivos en cuanto al trabajo de funcionarios municipales se duplicó entre Noviembre de 2000 y Junio de 2001.
- La mayoría de los encuestados (64 por ciento de los entrevistados) indicaron que estaban interesados en el programa “Hacia una Elaboración de Presupuestos y Contratación pública más Transparente en las municipalidades en Serbia” y (69 por ciento) esperaban resultados positivos de él.
- Una gran mayoría (82 por ciento) apoyaron el programa “Los Ciudadanos Seleccionan al Mejor Funcionario Municipal”, mientras que 70 por ciento esperaban resultados positivos de él (en Cukarica, 94 por ciento esperaban mejoras como resultado de la campaña, mientras que el 100 de los encuestados apoyaron la acción).

V Resultados

Las autoridades locales que estaban ansiosas por participar en la segunda fase encontraron el programa “Hacia una Elaboración de Presupuestos y una Contratación Pública más Transparente en las Municipalidades de Serbia” útil y significativo. Además, 26 municipalidades adicionales expresaron un fuerte interés en unirse al programa, lo cual significó que un total de 29 municipalidades se incluyeron en su segunda fase.

Aún más, los ciudadanos de las tres municipalidades proveyeron retroalimentación muy valiosa para el programa: 69 por ciento de los ciudadanos en-

cuestados indicaron creer que el programa había llevado a mejoras en el trabajo de la administración municipal (en las otras los números fueron 70 por ciento en Kikinda, 54 por ciento en Nis, y 84 por ciento en Cukarica).

Respuestas similares se dieron cuando los ciudadanos fueron interrogados acerca de la campaña “Los Ciudadanos Seleccionan al Mejor Funcionario Municipal”: 70 por ciento de los entrevistados dijeron que los resultados fueron positivos, mientras que los números en otras áreas fueron de: 71 por ciento en Kikinda, 45 por ciento en Nis, y 94 por ciento en Cukarica.

De acuerdo con las encuestas, la campaña ayudó a las administraciones locales a mejorar la comunicación con los ciudadanos y a rendir más cuentas a sus electores. Además, el proyecto inspiró a las autoridades municipales locales a iniciar sus propias actividades. La recién establecida municipalidad de Nuevo Belgrado probó ser la más exitosa de las municipalidades en esta iniciativa.

Durante la conferencia final, a las mejores municipalidades, determinadas según los resultados de las encuestas, se les otorgaron premios. Kikinda fue felicitada por la transformación, en términos generales, más positiva. Cukarica también fue reconocida por la implementación de la campaña “Los ciudadanos Seleccionan al Mejor Funcionario” y Nuevo Belgrado fue felicitada por los programas que inició. Los premios dieron un fuerte estímulo a los ganadores para continuar mejorando sus servicios al público y crearon una atmósfera muy competitiva entre las 29 municipalidades participantes en la segunda fase del programa.

VI Recomendaciones

La voluntad política es uno de los prerequisites cruciales para el éxito en general del programa. Nuestra experiencia claramente demuestra que en la municipalidades en las cuales los alcaldes más se involucraron (ej: Kikinda), los resultados fueron mucho mejores que en las municipalidades en que el apoyo de la cúpula fue más pasivo (ej: Nis).

- Seleccionar a un coordinador local para las actividades del programa en la municipalidad es de vital importancia para el éxito del programa.
- Involucrar a los medios de comunicación desde el principio del programa ya que su apoyo puede probar ser crucial especialmente cuando las administraciones locales comienzan a resistirse a actividades de reforma.
- La iniciación de campañas públicas encaminadas a la explicación de beneficios del programa para los ciudadanos.

- Dar un estímulo a las autoridades locales y Organizaciones de la Sociedad Civil para que provean sus propias iniciativas con relación a actividades del programa.
- Crear una atmósfera competitiva entre las municipalidades participantes a través del otorgamiento de un premio a la más exitosa. El mismo principio debería ser aplicado a los funcionarios públicos (ej: las experiencias de la campaña “Los Ciudadanos Seleccionan al Mejor Funcionario Público” demostraron los resultados positivos de una iniciativa de esta especie).
- El llevar a cabo encuestas de opinión sobre la calidad de los servicios de la administración local- una al principio y otra al final del programa-provee una base fiable para la evaluación. Por otra parte, estas encuestas ayudarán a identificar los puntos fuertes y débiles del programa.