



## Working Paper 46

# Incrementando el impacto de los Pactos de Integridad en la contratación pública: un análisis desde la experiencia en España

Esteban Arribas Reyes

Editado y comentado por Andrea Prieto



## Tabla de contenido

<b>Sobre el autor .....</b>	<b>3</b>
<b>Sobre este informe .....</b>	<b>4</b>
<b>Siglas y abreviaturas .....</b>	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>2 Metodología .....</b>	<b>10</b>
<b>3 Contexto: Corrupción y contratación pública en España .....</b>	<b>11</b>
<b>4 Análisis comparado de la experiencia en España .....</b>	<b>13</b>
4.1 Reconocimiento del problema y formulación de la agenda de soluciones	13
4.2 Formulación: creación de cursos de acción adecuados y adopción de la decisión	15
4.3 Presupuesto: asignación de recursos para la implementación	16
4.4 Implementación: llevar a cabo la decisión adoptada – el Monitoreo	18
<b>5 Consideraciones clave .....</b>	<b>21</b>
<b>6 Recomendaciones .....</b>	<b>23</b>
<b>7 Bibliografía .....</b>	<b>25</b>

## Sobre el autor



**Dr. PhD. Esteban Arribas Reyes**  
Profesor

Doctor en Ciencias Políticas (mención “*Doctor Europaeus*”), Máster en Estudios de Integración Europea y Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Esteban ha trabajado en varios proyectos para la Comisión Europea, la OCDE, gobiernos regionales y locales, así como gobiernos centrales en España y ONGs como Transparencia Internacional. Actualmente trabaja como consultor independiente en políticas anticorrupción en Europa, Iberoamérica, Sudáfrica, Argelia y Arabia Saudí.

Esteban es además Profesor de Ciencia Política y de Políticas Públicas Europeas en la Universidad de Alcalá desde 2006 y ha sido *Visiting Fellow* en varios centros de investigación punteros a nivel mundial como la Universidad de Oxford (Lady Margaret Hall College, y el *Media Law and Policy Programme*); el Instituto Universitario Europeo (EUI), *School of Transnational Governance* (EUI-Florence); la Universidad de Exeter (*Centre for European Governance*); y ha participado en varios proyectos europeos como Protego (*Procedural Tools for effective Governance*) del Consejo Europeo de Investigación (ERC). Esteban es también miembro de la Asociación Internacional de Políticas Públicas (IPPA) e imparte clases en el programa de experto en Inteligencia Artificial y Ciencias Sociales de la Universidad Complutense de Madrid.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este documento fue editado y comentado por Andrea Prieto. Andrea es Especialista para el Sector Privado del Basel Institute on Governance, es abogada con maestría en Derecho con énfasis en política criminal anticorrupción y cuenta con más de 16 años de experiencia trabajando en temas anticorrupción en varias agencias de las Naciones Unidas en Latinoamérica y también con agencias gubernamentales en Colombia.

## Sobre este informe

Los puntos de vista y opiniones expresados en este informe son los del autor.

Este trabajo puede ser libremente compartido bajo una Licencia Internacional Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

### Citation

Arribas Reyes, Esteban. 2023. 'Incrementando el impacto de los Pactos de Integridad en la contratación pública: un análisis desde la experiencia en España.' Working Paper 46, Basel Institute on Governance. Disponible en: <https://baselgovernance.org/publications/wp46>

Más información sobre la Acción Colectiva en: <https://collective-action.com>

## Siglas y abreviaturas

<b>GVA</b>	Generalitat Valenciana
<b>JCCLM</b>	Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>PI</b>	Pacto de Integridad
<b>TI-España</b>	Transparencia Internacional España
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>AC</b>	Acción Colectiva
<b>CNMC</b>	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia
<b>AYTO MAD</b>	Ayuntamiento de Madrid
<b>TI-ES</b>	Transparencia Internacional España
<b>CEIP</b>	Centro de Educación Infantil y Primaria

## Resumen ejecutivo

Los efectos negativos de las malas prácticas en la contratación pública, incluyendo delitos como el soborno, las comisiones ilegales, la colusión, el fraude, los pagos de facilitación o la manipulación de licitaciones, son un problema complejo que requiere una respuesta multilateral en forma de Acción Colectiva entre gobierno, las empresas y la sociedad civil. Los Pactos de Integridad son una solución innovadora con un gran potencial en este sentido.

Un Pacto de Integridad es una herramienta flexible para contribuir a que la contratación pública sea más justa y transparente y reducir el riesgo de corrupción. Basado en un enfoque de Acción Colectiva, es un acuerdo entre una autoridad contratante gubernamental y las empresas licitadoras que compromete a todas las partes a seguir un procedimiento de contratación transparente y a abstenerse de cualquier práctica que pueda considerarse corrupción. En un Pacto de Integridad suele participar un monitor independiente de la sociedad civil.

Los análisis del impacto de los Pactos de Integridad a menudo se han centrado en los resultados de intervenciones específicas para determinar si han funcionado y cómo. Sin embargo, tienen el potencial de cambiar estructuralmente sistemas muy complejos. Se requiere un análisis más profundo para medir el impacto de la herramienta a la luz de los cambios sostenibles que ha producido o que tiene la capacidad de producir. Demostrar que una iniciativa ha conducido a un cambio sostenible puede ser más poderoso para convencer a los gobiernos, la sociedad civil y las empresas del valor de los Pactos de Integridad y de la Acción Colectiva en general.

España ofrece un poderoso estudio de caso de cómo la sociedad civil puede trabajar con los gobiernos y las empresas para introducir y aplicar una herramienta innovadora de Acción Colectiva, incluso en un entorno altamente burocrático, e iniciar un viaje hacia el cambio a largo plazo. Si bien los impactos de la herramienta no siempre fueron sostenibles, son muchos los aprendizajes que deja esta experiencia para lograr este objetivo.

A partir del análisis de cuatro Pactos de Integridad implementados en España entre abril de 2017 y enero de 2019 se ofrecen recomendaciones específicas para medir y mejorar el impacto de los Pactos de Integridad, especialmente para lograr un cambio a largo plazo. Estas son algunas:

- Los Pactos de Integridad deben verse como una herramienta que busca prevenir comportamientos corruptos en el contexto de la contratación pública e inculcar una cultura de transparencia.
- La herramienta debe verse también como una inversión hacia la integridad. El resultado de esta inversión, en el caso español, fue un poderoso intangible en términos de rendición de cuentas, legitimación del sistema democrático y concienciación sobre la importancia de la integridad y la transparencia de los procesos de política pública.
- Para comprender plenamente el rendimiento de la inversión, el análisis de la eficacia y la utilidad de los Pactos de Integridad debe ir más allá

de la identificación de los resultados de una única intervención. Lo ideal sería medir la contribución de la herramienta a la creación de un cambio sostenible en las administraciones públicas como parte de un enfoque anticorrupción más amplio.

- La política (politics) determina la política pública (policy). Tener en cuenta el contexto político que rodea al organismo contratante es fundamental para el éxito en la implementación de la herramienta.
- Para la aplicación de los Pactos de Integridad, se recomienda actuar con prudencia y garantizar su aceptación. Esto implica adaptar el enfoque e identificar a las partes comprometidas con la transparencia para generar confianza en el instrumento.
- Hacer hincapié en el aspecto colaborativo de los Pactos de Integridad es útil para mejorar la aceptación por parte de las entidades públicas. También es importante dejar claro que, los Pactos son herramientas para fortalecer y apoyar el trabajo de instituciones como los organismos de auditoría o los inspectores generales, no un obstáculo o un competidor.
- La incorporación de los Pactos de Integridad al marco jurídico, por ejemplo, para proyectos estratégicos y de gran valor, podría impulsar los esfuerzos generales de lucha contra la corrupción al proporcionar un nuevo elemento de supervisión independiente con participación de la sociedad civil. También facilitaría su disponibilidad y su uso frecuente, contribuyendo a un cambio sostenible a largo plazo.
- Los Pactos de Integridad son una herramienta eficaz para complementar procesos de evaluación de programas y políticas públicas.
- Como herramienta preventiva, la aplicación de los Pactos de Integridad debe comenzar en una fase temprana, antes de que se identifiquen las necesidades de contratación y se definan las especificaciones técnicas.
- Para garantizar la independencia y autonomía del Pacto de Integridad, la financiación debe proceder preferentemente de organizaciones independientes o colaboradoras. Si la financiación procede de la propia administración pública, se debe proveer la máxima transparencia y salvaguardias para garantizar la independencia de los monitores y su autonomía a la hora de emitir recomendaciones.
- La figura del monitor es fundamental, se debe asegurar un alto nivel de independencia, conocimientos y reputación, preferiblemente con amplia experiencia en contratación pública y sin conflictos de intereses.

# 1 Introducción

Desde la lógica conceptual y teórica de la acción colectiva, en los últimos años organizaciones supranacionales como la Unión Europea, organismos internacionales como Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-, y organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional y el Basel Institute on Governance han impulsado nuevos instrumentos para prevenir la corrupción, fomentar la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la competitividad en los procesos de contratación pública.

Al respecto, resultan interesantes las recomendaciones que publica el Informe de Global Compact de las Naciones Unidas *Uniting against Corruption: A Playbook on Anti-Corruption Collective Action* de 2021 donde se recomienda que todas las partes interesadas deben actuar colectivamente para hacer frente a la corrupción con eficacia, avanzar en la integridad de las empresas y lograr una economía mundial más transparente.

Delitos como el soborno, el cohecho, la connivencia, el fraude, la facilitación de pagos, o la manipulación de licitaciones son un problema global que no puede ser abordado por un solo país o actor y requiere una respuesta multilateral que adopte la forma de un enfoque de toda la sociedad. En este contexto, los pactos de integridad suponen una solución innovadora en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la contratación pública.

Un pacto de integridad es un acuerdo de acción colectiva facilitado y monitorizado por la sociedad civil entre una administración pública (un órgano de contratación) y las empresas licitadoras, por el que se comprometen a seguir un procedimiento de contratación transparente y evitar cualquier práctica que pueda ser considerada como corrupción. Crea condiciones favorables para el uso eficaz de los recursos públicos, así como para el fomento de la competitividad, al mejorar la igualdad de acceso al mercado de la contratación pública.

La organización Transparencia Internacional diseñó los Pactos de Integridad en la década de los noventa y, desde entonces, ha impulsado diferentes iniciativas para extender el conocimiento y la aplicación de esta idea. La herramienta ha sido utilizada en diferentes países con una eficacia diversa, desde experiencias pioneras en Ecuador o Colombia en los años 90, hasta experiencias más recientes de Pactos de Integridad piloto en la Unión Europea (2016–2021).

El objeto de este Documento de Trabajo es describir los aprendizajes de la experiencia de cuatro pactos de integridad piloto que se implementaron en España entre abril de 2017 y enero de 2019, suscritos por el Ayuntamiento de Madrid (AYTO MAD), la Generalitat Valenciana (GVA) y la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha (JCCLM) (con dos Pactos de Integridad esta última) y promovidos por la organización Transparencia Internacional – España (TI-España).<sup>2</sup> ¿Cómo podemos analizar la utilidad de los pactos de integridad como un enfoque anticorrupción que pueda

---

2 Los trabajos de diseño e implementación de los pactos de integridad en España se llevaron a cabo desde el 1 abril de 2015 a 15 de diciembre de 2018 dentro del *Objetivo 2: Integridad en la Contratación Pública* del Proyecto Integridad de Transparencia Internacional España, financiado por la Siemens Integrity Initiative: <https://integridad.org.es/proyecto-integridad/>.

superar retos fundamentales de aplicación y conducir a un cambio sostenible? Este documento intenta responder esa pregunta.

El enfoque que orienta la reflexión respecto al impacto y la utilidad de los Pactos de Integridad en estas cuatro experiencias giró alrededor de analizar través de los resultados obtenidos, si la implementación de los pactos de integridad en España ayudó a mejorar contextos de corrupción particulares. ¿Qué aportaron? ¿Los cambios generados por la aplicación del instrumento fueron sostenibles o fueron impactos temporales específicos? ¿Un proceso de implementación diferente podría aportar nuevos elementos de ayuda en esta dirección?

Como se verá en detalle a lo largo del texto, el impacto de un Pacto de Integridad no solo se debe medir por la correcta ejecución de un proyecto en particular, sino en el hecho de que los administradores pusieron en práctica una forma más transparente de tomar decisiones. Sin embargo, este impacto la mayoría de las veces es temporal y no implica un cambio sostenible.

Las iniciativas de impacto colectivo que involucran múltiples actividades, estrategias y actores que operan de manera diferente y se refuerzan mutuamente, también tienen el potencial de cambiar estructuralmente sistemas altamente complejos, es por eso que para contar toda la historia se requiere un análisis más profundo que permita medir la herramienta a la luz de los cambios sostenibles que produjo o tiene la capacidad de producir. Este texto brinda algunas recomendaciones y consideraciones prácticas para lograr este objetivo.

Para analizar la efectividad de la herramienta, los análisis de impacto de acciones colectivas deben ver el panorama general y buscar el cambio sostenible. El análisis efectivo del impacto de acciones colectivas requiere que, en lugar de intentar aislar los efectos y el impacto de una sola intervención, se verifique el progreso y el impacto del proceso de creación de cambios en su conjunto. Este proceso incluye el contexto de la iniciativa; la calidad y eficacia de la estructura y las operaciones de la iniciativa; las formas en que están cambiando los sistemas que influyen en la cuestión a la que se dirige; y el grado de progreso hacia el objetivo final de la iniciativa.

La estructura del texto a continuación es la siguiente: A partir de la explicación de la metodología usada en el documento, se analiza el contexto de la corrupción en su relación con la contratación pública en España, para continuar con el análisis comparado del proceso de implementación de los cuatro Pactos de Integridad piloto de acuerdo con los momentos más relevantes del proceso de toma de decisiones en la administración pública. Finalmente se exponen algunas consideraciones clave y recomendaciones.

## 2 Metodología

Para la realización del análisis de las experiencias (Pactos de Integridad en España) se ha elegido una estrategia comparada con técnicas analíticas cualitativas, para el desarrollo de conclusiones de base empírica (Todd Landsman, 2017). El análisis comparado tiene en cuenta la búsqueda de la congruencia entre los objetivos deseados por parte del Proyecto de Integridad de TI-España y los resultados obtenidos.

El análisis se estructura en fases siguiendo la teoría del análisis de políticas públicas<sup>3</sup> para una mejor visión de los procesos de toma de decisiones que se produjeron en la cronología de los pactos de integridad:

1. Reconocimiento del problema y formulación de la agenda de soluciones
2. Formulación de la solución o creación de cursos de acción adecuados y adopción de la decisión
3. Presupuesto o asignación de recursos para la implementación
4. Implementación, es decir llevar a cabo la decisión adoptada, este caso a través del proceso de monitoreo.

Este informe se basa en una investigación documental de los informes de los monitores, del Proyecto Integridad de TI-España, complementada con entrevistas semiestructuradas a los monitores, responsables de la administración pública encargados de su gestión y expertos que participaron en el proceso de asesoramiento al año de finalizar los pactos.<sup>4</sup>



*Los cuatro Pactos de Integridad analizados en este documento se aplicaron en tres zonas distintas de España.<sup>5</sup>*

3 Para un mejor detalle de esta subdisciplina aplicada consultar: Wayne Parsons (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas. México, Miño y Dávila, 2007.

4 No fue posible contar con la participación de las empresas licitantes y ganadoras de los contratos en el proceso de entrevistas semiestructuradas.

5 Más información sobre estos Pactos de Integridad y muchos otros en <https://collective-action.com/explore/integrity-pacts/database>

### 3 Contexto: Corrupción y contratación pública en España

España es una democracia liberal desde el año 1978 y miembro de la Unión Europea desde 1986. Con relación a la situación de la corrupción en España y particularmente en la contratación pública, en 2015 (previo a la implementación de los pactos) la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia – CNMC – (regulador de los mercados español) publicó un informe en el que determinaba que en España «se pierden» 48.000 millones de euros al año o 4,5% del PIB por corrupción e ineficiencias en la contratación pública. Los obstáculos comienzan con la insuficiente publicidad en los procesos de selección, prácticas colusorias o carteles entre empresas, y continúan con la falta de transparencia y de control que derivan en ampliaciones de plazo o modificaciones de contratos sin justificación. Incluso la Comisión Europea exigió al Gobierno español que haga más transparentes los sistemas de contratación pública, pues consideraba «insuficientes» los mecanismos de control, tanto los de carácter previo a la licitación como los posteriores.

En el momento de diseño e implementación de los Pactos de Integridad en España aún no se había aprobado Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transpusieron al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. En cualquier caso, ni en la anterior ni en la nueva regulación este tipo de herramientas de seguimiento y control se incluyen y tampoco se impiden.

Los primeros afectados son los ciudadanos, además de perder capital público, pueden no llegarse a elegir las ofertas más adecuadas por calidad, la credibilidad de las instituciones y del sistema democrático de asignación de recursos se ve dañada, su legitimidad erosionada. La palabra que caracteriza a este estado de ánimo es la desafección.

En la experiencia española, el análisis de los escándalos más graves de corrupción revela la estrecha relación existente entre el fraude en la contratación pública y la financiación irregular de los partidos políticos por medio de comisiones que los adjudicatarios repercuten después sobre el erario público en forma de mayor precio y menor calidad o, en el caso de la gestión privada de servicios públicos, de mayores tarifas para los usuarios o mayores costes para los contribuyentes. Hay que añadir a lo anterior el reclutamiento de altos cargos o de altos servidores públicos por empresas contratistas de la administración, reveladora de la existencia de un tráfico de influencias que también afecta a la práctica contractual de las administraciones públicas.

Los datos demoscópicos del último barómetro de marzo de 2023 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) indican que la corrupción es, junto a la situación económica y laboral, una de las principales preocupaciones de la ciudadanía.<sup>6</sup> En el año 2022, el valor del Índice de Percepción de la Corrupción en España según el análisis de Transparency International fue de 60/100 un

6 El epígrafe “la corrupción y el fraude” figuraba muy abajo de la tabla, en decimoséptimo lugar, en el anterior barómetro del CIS de febrero de 2023, pero en la última encuesta, realizada entre el 1 y el 11 de marzo, se disparó hasta octava posición.

punto menos que en 2021. Así se sitúa en la posición 35 del ranking, junto con Botsuana, Cabo Verde y San Vicente y las Granadinas.<sup>7</sup>

En el I Informe del Observatorio de los ODS en el Sector Público: ODS 16 La transparencia como antídoto a la corrupción en la contratación pública: prevención y represión (2023) expertos consideran que sería necesario agilizar la instrucción y enjuiciamiento de los macroprocesos por corrupción en la contratación pública, perfeccionar los mecanismos de conexión entre el sistema judicial y la administración pública para facilitar la prohibición de contratar en caso de condena firme por la comisión de determinados delitos, así como proteger a los informantes o alertadores en su relación con el proceso penal.

Además, recomiendan contemplar en los programas de compliance de contratistas y licitadores, incluir elementos destinados a prevenir la corrupción en la contratación pública e impulsar medidas destinadas a mejorar la eficacia de la instrucción y el enjuiciamiento, así como la ejecución rápida y completa de las sentencias del Tribunal de Cuentas. La OCDE (2017) indica que para la prevención y lucha contra la corrupción debe existir un sistema de integridad, coherente, complejo, global, transversal, aplicado al conjunto de la administración pública. Todavía queda un amplio recorrido para hablar de la debida transformación cultural en la que la ética y la integridad públicas dejen de ser algo más que un mensaje y se convierta en una realidad.

Finalmente, es interesante mencionar que cuando en España se habla de integridad y contratación pública, el peso del análisis mediático ha recaído con frecuencia solo sobre la administración pública, no se ha aplicado con el mismo interés ese foco a las entidades privadas, que son quienes ganan el contrato que se financia con fondos públicos.

---

<sup>7</sup> Los puntos que se tienen en cuenta para calcular la percepción de los niveles de corrupción de los países son: el soborno de funcionarios públicos, las comisiones en la contratación pública, la malversación de fondos estatales y la eficacia de los esfuerzos del sector público contra la corrupción.

## 4 Análisis comparado de la experiencia en España

La implementación de los Pactos de Integridad se puede estipular desde el mismo inicio del proceso de toma de decisiones en la administración pública, es decir cuando la entidad reconoce un problema e identifica una necesidad de contratación, pasando por la consulta preliminar del mercado y la redacción de pliegos, hasta la puesta en marcha de su solución, en este caso un contrato, su desarrollo y liquidación.

Sin embargo, habitualmente el instrumento no se ha implementado desde etapas tempranas en el proceso de toma de decisiones, sino que se ha estipulado una vez se redactan los pliegos de condiciones dejando fuera del seguimiento una etapa amplia en la que surgen múltiples riesgos de corrupción, por ejemplo, los relacionados con el diseño del contrato o la definición del problema.

A pesar de esto, los resultados son exitosos. Las administraciones alcanzaron una gran sensibilización a través de la obtención de impactos en la comunicación con la sociedad con el uso de herramientas novedosas en materia de transparencia. Se permitió la participación a través del acceso a la información de agentes externos (monitores) en procesos de contratación pública, los cuales podían también realizar sugerencias en todos los momentos del contrato que se propusieron como proyecto piloto. Sin embargo, aún existen muchas oportunidades de mejora pues los impactos pudieron ser mayores y no siempre se generaron cambios sostenibles.

A continuación, se describe el proceso de concepción, diseño e implementación de los cuatro Pactos de Integridad seleccionados agrupando el análisis de acuerdo con el proceso de toma de decisiones que tiene una administración pública a saber: reconocimiento del problema y formación de la agenda de soluciones; creación de cursos de acción adecuados y adopción de la decisión; definición del presupuesto; e implementación.

### 4.1 Reconocimiento del problema y formulación de la agenda de soluciones

Reconocer un problema (acceso a una vivienda digna, por ejemplo) y su definición (necesidad de construir más vivienda pública) son fases de elaboración de políticas públicas esenciales puesto que determinan la elección de alternativas de solución. La implementación de herramientas de seguimiento y control social en esta etapa como los Pactos de Integridad permiten transparentar el proceso de manera tal que se pueden advertir riesgos de corrupción que de otra manera no siempre se identifican.

Sin embargo, como ya se advirtió, esta no es la regla general. Para el caso español, los Pactos no se implementaron desde la etapa de definición de la política pública, aunque sí fue el momento inicial para indagar por su conveniencia y oportunidad lo que incluyó el análisis del contexto jurídico, así como la existencia de la voluntad política existente para su implementación.

En el caso de Valencia (GVA), existía un problema de corrupción generalizado en donde el nuevo gobierno (en ese momento) consideró que la transparencia era un buen camino para garantizar la integridad en la contratación pública. La adopción del Pacto fue asumida como parte de un conjunto de políticas de transparencia e integridad que comprendían, entre otras cosas, el refuerzo de la Inspección General de Servicios; la política de transparencia en la gestión pública de la Generalitat; el nuevo régimen de incompatibilidad de los altos cargos; la puesta en marcha del sistema de alertas como mecanismo de prevención de malas prácticas y la creación de la agencia antifraude.

Así, el instrumento se incorpora al acuerdo político de Gobierno que se vino a llamar el Pacto del Botánico (2015) que también reglamentó la creación de la primera Consejería para la Transparencia en España. Los pactos deberían servir para el control de las medidas que se estaban adoptando, particularmente para prevenir malas prácticas que formaban parte de la administración y también como instrumento de concienciación de una nueva cultura de transparencia.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, la falta de transparencia de los contratos públicos, sobre todo, en las fases de preparación y ejecución del contrato motivó la búsqueda de soluciones derivadas de la transparencia. La percepción ciudadana de la transparencia municipal estaba en niveles muy bajos. En la Encuesta de Calidad de Vida y Satisfacción con los Servicios Públicos de la Ciudad de Madrid así se reflejaba. En el año 2014 el 68,3% de las personas entrevistadas consideraban al Ayuntamiento como poco o nada transparente. En el 2016 aunque esta cifra había bajado al 47,2%, continuaba siendo mucho mayor que los opinaban que el Ayuntamiento era bastante o muy transparente (38,3%). Además, y por primera vez desde que se hacía esta encuesta en 2006, la corrupción aparecía en 2014 como uno de los 10 principales problemas de la ciudad de Madrid y un 5,7% de las personas entrevistadas citaban a la corrupción como uno de los tres principales problemas de la ciudad.

La carencia de transparencia en la contratación pública también se identificó como un problema que intentaba abordar tanto la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.<sup>8</sup>

En este contexto, el equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid (AYTO MAD) que se constituyó en junio de 2015 identificó como una de las prioridades de su agenda política mejorar la transparencia en la gestión municipal. Esta necesidad se acentuaba en contratos como el del servicio de Atención Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid 010, en donde posteriormente se implementó el Pacto de Integridad.

En concordancia, se crea por primera vez un área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto y un órgano directivo con competencias específicas en la materia, que, junto con la nueva política en materia de transparencia y gobierno abierto, fueron el preámbulo para que

<sup>8</sup> En el momento de diseño e implementación de los Pactos de Integridad en España aún no se había aprobado Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpusieron al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

la herramienta de los Pactos de Integridad se presentara al Ayuntamiento por la organización Transparencia Internacional España y un año después el instrumento fuera implementado.

Finalmente, en el caso de la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha, TI-España contactó con la Secretaría General de la Consejería de Educación para desarrollar los Pactos. Su liderazgo derivado de su compromiso y voluntad política dinamizó las áreas de transparencia del gobierno en su conjunto. En esta fase los miembros del Proyecto Integridad de TI-España encargados de la implementación de la herramienta la explicaron y la JCCLM la "tradujeron" jurídicamente para darle viabilidad.

## **4.2 Formulación: creación de cursos de acción adecuados y adopción de la decisión**

En esta fase se describe como fue el proceso de "encaje" de los Pactos dentro de la cultura política, jurídica y administrativa de las administraciones que lo implementaron.

La lógica en la GVA fue dar las competencias para poner en práctica la herramienta a la Dirección General de Transparencia. La discusión fue cómo se podía integrar este instrumento en el ordenamiento jurídico español dado que la Ley de Contratos no menciona este tipo de instrumentos ¿Cuál sería el instrumento jurídico que permitiría este mecanismo de control y seguimiento por parte de un tercero? ¿Podría incorporarse como obligación en el propio contrato? ¿Es un convenio bilateral con un monitor que hace seguimiento pero que no obliga a terceras partes como la empresa? No fue sencillo, y aún es un tema que no está resuelto, salvo que se defina como un procedimiento que se integre directamente en la propia ley de contratos o de subvenciones.

Frecuentemente los Pactos de Integridad se han implementado como requisitos adicionales en los pliegos de condiciones o nuevas cláusulas dentro de los contratos, también se han suscrito como declaraciones adicionales que asumen tanto las empresas como las administraciones, pero no hay una solución única. Para este caso, con el visto bueno de la empresa adjudicataria de "aceptar" el monitoreo de un tercero, se realizó un proceso de licitación pública para seleccionar el tercero o monitor que realizaría seguimiento al pacto y pondría en marcha la herramienta y a partir de este nuevo contrato se derivaron las obligaciones entre el monitor y la administración.

En este contexto, la GVA decidió llevar a cabo el Pacto de Integridad en el contrato para la construcción del Centro de Educación Infantil y Primaria (CEIP) en El Rajolar de Aldaia (Valencia), con 450 plazas escolares y 1,8 millones de euros de coste. TI-ES se presentó a la licitación competitiva y obtuvo el contrato.

En el caso de la JCCLM y el Ayuntamiento de Madrid la fórmula adoptada fue similar, aunque aquí el acuerdo realizado con TI-ES (organización que lideró y el proceso de implementación) no respondió a un proceso de licitación pública sino a la suscripción de un convenio.

En los tres casos se incorporó en los pliegos de condiciones de los contratos seleccionados una cláusula de integridad donde se explican las obligaciones de integridad y transparencia que las empresas debían cumplir y también se informa del proceso de monitoreo. Esto con el objeto de dar solución a la cuestión jurídica y de procedimiento acerca de la manera de vincular jurídicamente a las empresas en la participación y el cumplimiento del Pacto.

Esta es quizás una de las principales innovaciones que este instrumento puede aportar en materia de integridad de los contratos públicos, la posibilidad de vincular jurídicamente a la administración y la empresa no solo en el cumplimiento de la cláusula de integridad sino también permitiendo el monitoreo de un tercero imparcial de la sociedad civil.

Así, para el caso del Ayuntamiento de Madrid, después de año y medio de conversaciones, se firmó el primer acuerdo en España para el diseño e implementación de un Pacto de Integridad piloto, impulsado por la Concejalía de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, y la Dirección General de Transparencia, en un contrato para el "Apoyo a la gestión de la Atención Telefónica y Presencial a través de los Canales de Atención al Ciudadano de Línea Madrid", cuyo valor del contrato supuso cerca de 70 millones de euros en cuatro años (el monitoreo solo se estableció por un 1 año).

Por su parte, la JCCLM, firmó un convenio entre la Consejería de Educación, Cultura y Deportes y la Asociación Transparencia Internacional España para la aplicación de un Pacto de Integridad en el procedimiento de licitación y adjudicación del contrato de obras para la construcción de un gimnasio en el centro rural agrupado "Miguel Delibes" en Mariana (Cuenca)"; y así lo mismo para para la aplicación de un Pacto de Integridad en el procedimiento de contratación de las asistencias técnicas para la sustitución del Centro de Educación Especial "Cruz de Mayo" de Hellín (Albacete)";

### **4.3 Presupuesto: asignación de recursos para la implementación**

En este apartado se explica la dinámica presupuestal que se implementó en la firma de los tres convenios y un contrato de servicios entre TI-ES y las distintas administraciones públicas para implementar los Pactos. Es importante aclarar que cada administración gestionó la financiación con TI-ES de manera diferente según sus circunstancias financieras y presupuestarias, y el modelo de encaje jurídico utilizado (convenio o licitación de servicios).

Un asunto que rodea el debate con relación a los pactos de integridad no es solamente quién los financia sino también su coste. En cuanto a lo primero, es recomendable que quien financie la inversión sea un organismo ajeno a la propia administración que realiza el contrato, por ejemplo, órganos de control y seguimiento del Estado, agencias anticorrupción, organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales o de cooperación internacional, esto con el objeto de fortalecer la legitimidad del proceso al garantizar su independencia financiera.

Sin embargo, esto no siempre es posible y ante la ausencia de estas formas de financiación se puede acudir a la misma financiación pública como fue el caso de la experiencia en España (que también tuvo recursos de TI-España, lo que contribuyó a darle más credibilidad al proceso). En este contexto, la recomendación es extremar las medidas para garantizar la autonomía y la independencia no solo de la organización que va a liderar el proceso sino de los monitores que se contraten para hacer el seguimiento.

Por otro lado, el coste de un Pacto de Integridad se debe entender como una inversión para mejorar los procesos de transparencia de los contratos. Sin embargo, como en los contratos seleccionados no se presentó ningún problema relacionado con corrupción en la ejecución de los proyectos, no hubo lugar a calcular de manera exacta el posible coste – beneficio de la herramienta, tal y como sucedió en el caso de la Autopista M6 en Hungría<sup>9</sup> lo que de alguna manera es indicador de su efectividad. Así, se entiende que los costos asociados a la implementación de la herramienta se justifican con la creación y la garantía de contar con un espacio y un instrumento idóneo para facilitar los procesos de rendición de cuentas y control ciudadano.

Así, la GVA a través de la licitación pública competitiva adjudicó un contrato, por un importe de 16.456 € IVA incluido para la implementación del instrumento y el proceso de monitoreo asociado a la construcción del Centro de Educación Infantil y Primaria (CEIP) en El Rajolar de Aldaia (Valencia).

Las obligaciones que contenía el contrato fueron: la elaboración del texto de una cláusula de integridad que se incluyó en los pliegos de condiciones del contrato de construcción; el contenido específico del proyecto (por ejemplo, en las normas internas de funcionamiento de la comisión, en la elección del colegio a auditar, en la distribución de tiempos, etc.); y un plan de formación específico dirigido a empleados públicos; además de la gestión de los evaluadores monitores (incluyendo su elección, la garantía de su independencia y retribución); el traslado a la ciudadanía de la valoración realizada; la verificación de si las partes involucradas se habían comprometido y mantenido una conducta íntegra; y la formulación de proposiciones a la administración que mejoraran la eficacia de la gestión o posibles medidas de prevención, detección y solución de irregularidades.

El caso de la GVA fue el más detallado porque se realizó a través de un contrato de servicios y se debían incorporar todas las obligaciones de ambas partes, a diferencia de los convenios con Madrid y Castilla La Mancha que son marcos generales de actuación.

El coste para Madrid ascendió a la cantidad de 50.104,5 € impuestos incluidos: La 1ª Fase: (Supervisión y monitoreo de la consulta preliminar de mercado) con un presupuesto de 2.964,5 €, fue financiado íntegramente por TI España; La 2ª Fase: Supervisión y monitoreo del contrato en sus distintas fases, con un presupuesto de 47.140 € fue financiado de la siguiente forma: el Ayuntamiento de Madrid financió la suma de 29.090 € en concepto de copago del monitor experto legal

---

<sup>9</sup> Para más detalle, consultar las páginas 27 a 29 del siguiente informe: [https://images.transparencycdn.org/images/IP\\_monitoring-public-contracting\\_ENG\\_20220406.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/IP_monitoring-public-contracting_ENG_20220406.pdf).

en contratación pública y derecho laboral/recursos humanos, experto técnico en sistemas de comunicación y telecomunicaciones, experto en comunicación y transparencia; y otros gastos de gestión, y Transparencia Internacional España financió el resto en copagos de recursos humanos y gastos logísticos.

El coste para la JCCLM de cada uno de los Pactos se distribuyó de la siguiente manera: los gastos totales estimados de cada instrumento ascendieron a 14.060 €, la Consejería de Educación abonó 10.560 euros (75,11%) en concepto del pago a los monitores; y TI-España (proyecto integridad) financió 3.500 euros (24,8%) en concepto de pagos destinados a las actividades de comunicación, selección y coordinación de los dos grupos monitores, al personal de TI y a la formación del personal de la JCCLM.<sup>10</sup>

#### **4.4 Implementación: llevar a cabo la decisión adoptada - el Monitoreo**

En este acápite se analiza la puesta en marcha de la participación de los monitores en los momentos y duración que se acordaron bien a través de convenios o de contrato de servicios. Como se mencionaba anteriormente este es quizá el aporte más significativo de los Pactos de Integridad en materia de transparencia y rendición de cuentas de la gestión contractual, dado que la misma sociedad civil organizada tuvo acceso, a través de la figura del monitor, a toda la documentación del contrato y también permitió el control ciudadano en tiempo real.

¿Quién selecciona a los monitores? ¿Qué características deben tener? ¿Qué competencias tienen, limitaciones, capacidad de sanción, información? ¿dónde comienza el monitoreo? ¿cuánto tiempo dura? ¿qué aporta la figura a las labores de interventoría y supervisión que son obligatorias por ley?

Para las experiencias analizadas, se destaca que las administraciones colaboraron de manera ágil con el ánimo de aprender de esta nueva forma de participación. Sin embargo, tal vez la principal oportunidad de mejora se identifica en el hecho que, aunque se incluyó la cláusula de integridad en los contratos seleccionados no fue posible la interacción directa de los monitores con las empresas, sí entre empresas y la administración y entre esta y monitores. En el mismo sentido, la figura del monitor, como se ha mencionado anteriormente, tampoco participó en el proceso de discusión de los criterios de selección de los licitadores para valorar si estos respondían mejor a las necesidades del proyecto y a la realidad del sector, lo que hubiera fomentado la competencia y la equidad.

El diseño del perfil del monitor y su selección la realizó TI-España a través de convocatorias públicas y competitivas. Los requisitos los definió un comité de selección formado por la directora del Proyecto Integridad de TI, un miembro del Consejo de Gobierno de TI y un miembro externo de reputado prestigio, evitando en ese proceso la participación del responsable de la implementación de los Pactos desde TI-España porque se entendió que podría existir un conflicto con la gestión del día a día de los monitores.

<sup>10</sup> [https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-04/spain\\_castilla\\_convenio\\_ti-spain\\_cuenca.pdf](https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-04/spain_castilla_convenio_ti-spain_cuenca.pdf).

Sin embargo, es importante resaltar que en el marco de la independencia y autonomía de los monitores existió una comunicación permanente entre estos y TI-España quien complementó la formación y el conocimiento propio de los monitores con información específica respecto a las necesidades de integridad y transparencia que debían ser implementadas y monitoreadas. En este contexto, fue como posteriormente se les encargó a los monitores el diseño de los indicadores de integridad en cada una de sus áreas de experticia (laboral, administrativo, arquitectónico, etc.)

En el caso de la GVA los trabajos de monitoreo comenzaron tras la firma del convenio. Se consideró la necesidad de dos evaluadores expertos independientes: por un lado, en obra pública y por otro en el área jurídica, administrativa y de contratación. Estos se encargaron de analizar la documentación, solicitar documentos adicionales, elaborar los indicadores que reflejaran los puntos que se iban a medir y analizar y de verificar su cumplimiento.

Al mismo tiempo, se creó una comisión de seguimiento, compuesta por dos representantes de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, dos de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, y dos de TI España, a cuyas reuniones periódicas pudieron asistir los monitores. Esta comisión aprobó sus propias normas de funcionamiento, así como la elección de la escuela sobre la que tendría lugar la auditoría, el colegio "El Rajolar" de Aldaia, pero no participó de conversaciones con las empresas o ayuntamiento de Aldaia, lo cual hubiera sido esencial para completar el diálogo entre distintos intereses de la sociedad civil, la empresa y la administración.

En el caso de la JCCLM, también se vincularon dos monitores, un monitor técnico y otro jurídico quienes realizaron reuniones frecuentes con la administración para evaluar información, hacer recomendaciones y presentar informes de seguimiento.

En la experiencia del Ayuntamiento de Madrid, el proceso de monitoreo fue más extenso dado que, como paso previo a la suscripción del contrato objeto del Pacto de Integridad, el ayuntamiento fue pionero al organizar una Consulta Preliminar al Mercado, con el fin de que las empresas se pronunciaran sobre las mejores soluciones técnicas y tecnológicas existentes para la prestación del servicio 010; y desde ese mismo momento y a través de la figura del Pacto se promovieron los procesos de participación ciudadana.

Se realizó una consulta general a la ciudadanía a través del portal Decide Madrid, en la que se preguntó sobre qué aspectos resultarían esenciales en la información y la atención que proporciona el ayuntamiento. Fue en este contexto en donde TI-España propuso a un experto en la materia para realizar el "Informe sobre Monitoreo de Integridad de la Consulta Preliminar del Mercado del Ayuntamiento", en donde además se explicó qué son los pactos de integridad, su función, el objeto del monitoreo y la metodología. En la fase contractual, los monitores especializados en materia de contratación pública y transparencia realizaron seguimiento análisis y aportación de recomendaciones en relación con la licitación, adjudicación del contrato y su primer año de ejecución.

Es importante resaltar que, para todos los casos, TI-España garantizó que los expertos seleccionados fueran técnicos solventes en la materia que trata el contrato, asegurando la independencia de estos. Todos los informes de los monitores están accesibles ahora en las páginas web de las administraciones públicas, así como los indicadores evaluados. En este contexto a continuación se resaltan algunas reflexiones de los monitores respecto a la implementación de los Pactos de Integridad obtenidas por las entrevistas realizadas, así como por la revisión documental de los informes:

- Es un instrumento útil que implica un trabajo constante de observación de las áreas de mejora en el proceso contractual, con un compromiso de concienciación real tanto de administraciones como de las otras partes del contrato.
- La utilidad del Pacto esta medida por la participación real de los ciudadanos a través de terceros externos e independientes. Sin embargo, al no existir competencia para la sanción de incumplimientos se deben promover los procesos de sanción social. Para tal efecto fue relevante la publicación de los informes en las páginas web de las administraciones.
- Otras herramientas como la creación de comisiones de seguimiento contractual a nivel ciudadano pueden trabajar armónicamente con los Pactos en aras de generar conciencia, mejorar la transparencia y promover los procesos de control social de la inversión pública.
- Las administraciones valoran positivamente las colaboraciones profesionales (monitores y sus perfiles). La rigurosidad del trabajo de monitoreo puede ser un incentivo para tener sistemas mucho más depurados de la gestión pública, con auditoras externas que proporcionen una opinión imparcial para el escrutinio.
- La evolución natural que deberían tener estos sistemas supondría tener cierta regulación para ser exigidos y la metodología aplicable, dentro de un marco mínimo de regulación, con informes pertinentes que permitieran entender y ver con claridad el proceso de contratación pública en España.

Por último: ¿Qué aportó el monitoreo a las labores de los órganos de control de la administración que son obligatorias por ley? Con esta pregunta nos referimos a la labor de los órganos de supervisión (cumplimiento de las prescripciones administrativas) y de la intervención (gasto), ambas son controles posteriores a la definición de las prescripciones técnicas y justificación del contrato.

En la experiencia del caso español se evidencia que los Pactos y las actividades de los monitores a diferencia de las funciones administrativas de los órganos de control se ejercen de manera preventiva, anticipada y en tiempo real lo que permite la identificación temprana de riesgos de corrupción, al mismo tiempo, el conocimiento y experiencia de los monitores, permitió acompañar técnicamente los procesos de rendición de cuentas.

## 5 Consideraciones clave

El análisis de la experiencia española revela las siguientes consideraciones clave:

- Los efectos negativos de una mala contratación pública (delitos como el soborno, el cohecho, la connivencia, el fraude, la facilitación de los pagos, o la manipulación de licitaciones) son un problema que requiere una respuesta multilateral que adopte la forma de un enfoque de acción colectiva entre gobierno, empresa y sociedad civil. Los pactos de Integridad son una solución innovadora de gran potencial en esa dirección.
- Frecuentemente los análisis de resultados de los Pactos de Integridad se han concentrado en los impactos de intervenciones específicas para determinar si han funcionado o no y la manera en que lo han hecho, sin embargo, estas iniciativas de impacto colectivo que involucran múltiples actividades, estrategias y actores que operan de manera diferente y se refuerzan mutuamente, también tienen el potencial de cambiar estructuralmente sistemas altamente complejos, es por eso que para contar toda la historia se requiere un análisis más profundo que permita medir la herramienta a la luz de los cambios sostenibles que produjo o tiene la capacidad de producir.
- Demostrar que una iniciativa ha conducido a un cambio sostenible puede ser más poderoso para convencer a los gobiernos, la sociedad civil y las empresas del valor de la acción colectiva.
- El caso español es un buen ejemplo de puesta en marcha desde cero y desde la sociedad civil organizada de una innovación de acción colectiva tan necesaria y al mismo tiempo tan diferente en un país de estructuras rígidas y altamente burocratizadas.
- En el caso español se destacan los siguientes resultados positivos:
  - Comunicación entre las tres administraciones que aplicaron la herramienta, Ayuntamiento de Madrid, Castilla La-Mancha y la Generalitat Valenciana GVA. Ello derivó en una mayor rapidez técnica a la hora de entender e implementar jurídicamente el instrumento. Todas las administraciones tenían similares impedimentos y oportunidades y adaptaron las mejores soluciones a su contexto político y administrativo, recursos y experiencia. Se produjo, en definitiva, un proceso de aprendizaje de políticas públicas (policy learning) impulsado desde la sociedad civil organizada.
  - Se reforzaron los procesos de legitimación democrática y de sensibilización de la cultura de Integridad con la implementación de espacios de rendición de cuentas para los proyectos en los que se aplicaron los pactos de integridad. Hacia afuera de la administración, los ciudadanos pudieron estar informados en tiempo real a través de medios de comunicación como páginas web oficiales, conferencias y reportes entre otros, al mismo tiempo a nivel interno o al interior de la administración los empleados públicos conocieron y se formaron en enfoques de integridad

y transparencia a través de la Acción Colectiva y los Pactos de Integridad.

- Si bien es cierto que en España existe normativa que exige la publicación de toda la documentación de los expedientes de licitación, los informes de los monitores (quienes auditaron la implementación de los Pactos) son más exhaustivos y detallados permitiendo la implementación y medición de indicadores de integridad lo que supone un aporte de gran relevancia y utilidad en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- La Incorporación a los pliegos de condiciones de los contratos seleccionados de una cláusula de integridad donde se explica las obligaciones de integridad de las empresas licitantes y se informaba la incorporación de un proceso de monitoreo por parte de un tercero independiente, supone una innovación en materia de contratación pública en España puesto que este enfoque permite ir más allá del cumplimiento normativo promoviendo nuevos espacios y herramientas de transparencia e integridad.
- Los monitores seleccionados demostraron una alta capacidad técnica y analítica lo cual supuso un intercambio de conocimientos complementarios a los de las administraciones públicas y las empresas, y produjeron unos diseños de indicadores de integridad muy útiles que pueden servir como modelo para futuros pactos.
- La participación de la sociedad civil organizada a través de los monitores en relación con los procesos de acceso a la información de los contratos, supone un avance importante y relevante para una administración que aspira a introducir mayor transparencia, dado que permitió conocer en tiempo real los procesos de decisiones de una inversión pública.
- Los Pactos de Integridad suponen dinamizar la participación más allá de la sociedad civil organizada tal y como representa el caso de Madrid que incluyó procesos de legitimización a través de consultas ciudadanas.
- Los Pactos supusieron el uso del proceso de monitoreo en la consulta preliminar de mercado previa al diseño del pliego de condiciones del contrato seleccionado por primera vez en la historia de la capital de España, lo que de alguna manera amplía las posibilidades de seguimiento y monitoreo ciudadano a las etapas tempranas de un proceso contractual en donde generalmente existen múltiples riesgos y amenazas de corrupción.
- Los Pactos de Integridad han supuesto una gran innovación en España que permite vislumbrar su gran potencial, a pesar de que aparentemente sus resultados no produjeran, en todos los casos, cambios sostenibles.

## 6 Recomendaciones

Finalmente, las siguientes recomendaciones buscan ampliar la utilidad de los pactos de integridad como un enfoque anticorrupción de tal manera que se puedan superar los retos fundamentales de aplicación y conducir a un cambio sostenible en la administración pública:

- Para ampliar la utilidad del instrumento, este se debe comprender como una herramienta de prevención que permite alertar a los funcionarios y la ciudadanía de malas prácticas. Es decir, se entiende como una herramienta de cambio y de concienciación de la cultura de la transparencia e integridad.
- Para analizar la efectividad y la utilidad de los Pactos se requiere que, en lugar de aislar los efectos y el impacto de una sola intervención, el objetivo sea medir el progreso o el aporte de la herramienta en la creación de cambios sostenibles en las administraciones y como parte de un enfoque anticorrupción integral.
- Para la aplicación de los Pactos de Integridad, se recomienda actuar con prudencia y garantizar su aceptación. Esto implica adaptar el enfoque e identificar a las partes comprometidas con la transparencia para generar confianza en el instrumento.
- La política (politics) determina las políticas públicas (policy) por lo que conocer el contexto político alrededor del órgano contratante es fundamental para que la sociedad civil organizada pueda influir hacia el cambio sostenible en materia de integridad, particularmente en procesos donde la introducción de herramientas nuevas como los Pactos de Integridad comienzan desde cero, es decir desde las etapas iniciales como la identificación de necesidades de contratación.
- Un Pacto de Integridad debe ir más allá del contrato público, en la experiencia del caso español se evidencia la necesidad de comenzar el monitoreo en el momento de definición del problema que supone las especificaciones técnicas y justificación de la necesidad contractual, dado que una vez tomada esa decisión y escrita en los pliegos, el control será a posteriori y por ejemplo ya será tarde para comprobar las condiciones de competencia entre empresas que deben concurrir. Los riesgos relacionados con la corrupción se evitan en mayor medida con controles previos, la prevención es el enfoque más efectivo, y la transparencia la herramienta más poderosa.
- Es importante animar la discusión alrededor de la incorporación de este tipo de herramientas en la ley de contratos públicos, los reglamentos de contratación o el régimen de sanciones, entre otros, para aportar un nuevo elemento de seguimiento independiente y con participación de la sociedad civil. La creación de agencias independientes anticorrupción que promuevan y fomenten estos instrumentos puede ser una estrategia para lograr este objetivo.
- Los Pactos tienen mejores resultados cuando se convierten en

herramientas frecuentes y disponibles para la administración, al mismo tiempo que su construcción y funcionamiento de manera colaborativa son enfoques necesarios para incentivar a entidades públicas y órganos de control para promover y aceptar su implementación. Es importante hacer evidente que los Pactos son herramientas que permiten reforzar y acompañar el papel del seguimiento, el monitoreo y la evaluación que hacen los organismos de control o las inspecciones generales para que de esta manera no sean vistos como obstáculos a sus funciones.

- No es necesario que la figura de los Pactos sea obligatoria en todos los expedientes o en todas las contrataciones; lo que puede resultar valioso y a la vez realista es incorporarlos regulatoriamente como un factor de seguimiento y control ciudadano en aquellos contratos, por ejemplo, en áreas estratégicas y de gran volumen de inversión.
- Ante la necesidad de institucionalizar la evaluación de los programas y políticas públicas, los Pactos de Integridad podrían ser un instrumento eficaz para ayudar en el cumplimiento de este objetivo.
- Para garantizar la independencia y autonomía de la herramienta es recomendable que las fuentes de su financiación sean preferiblemente organizaciones independientes o de cooperación. Sin embargo, ante la dificultad para conseguir estos recursos se pueden evaluar otras fuentes de financiación como la misma administración, caso en el cual se deben extremar las medidas de transparencia y particularmente se debe garantizar la rigurosidad en la selección de los monitores y su autonomía al momento de emitir recomendaciones.
- La herramienta debe ser entendida como como una inversión para mejorar los procesos de transparencia de los contratos. El resultado de esa inversión, en el caso español, supuso un intangible poderoso en términos de rendición de cuentas, legitimación del sistema democrático y sensibilización en materia de integridad y transparencia.
- Los monitores deben contar con un amplio prestigio en independencia y conocimiento. Se recomienda que sean perfiles que hayan tenido una extensa experiencia desde la empresa en licitaciones con las administraciones públicas y estén ya alejados de posibles conflictos de interés.

## 7 Bibliografía

Ayuntamiento de Madrid (2024). *Encuesta de calidad de vida y satisfacción con los servicios públicos de la ciudad de Madrid*. Madrid. España.

Centro de Investigaciones Sociológicas (marzo 2023). *Barómetro de marzo 2023: avance de resultado*. Estudio nº 3398. Gobierno de España. Madrid.

Concepción Campos et al (2023). *I Informe del Observatorio de los ODS en el Sector Público: La transparencia como antídoto a la corrupción en la contratación pública: prevención y represión*. Wolters Kluwer. Madrid.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2015). *Contratación Pública y Competitividad*. Madrid. España.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG). BOE. Madrid. España.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). BOE. Madrid. España.

OCDE (2017). *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*. Paris.

Todd Landman, Edzia Carvalho (2017). *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 4th Edition. London. Routledge.

Transparency International (2023). *Corruption Perception Index 2022*. Berlin.

United Nations Global Compact (2021). *Uniting against corruption: a playbook on anti-corruption collective action*. New York.