

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 internos y externos involucrados en el proceso seleccionado, se identifica el mapa de riesgos de corrupción y se diseñan colectivamente medidas de carácter ético y de procedimiento dirigidas a propiciar cambios de distinto orden, 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/Sector Público/islas de integridad](http://www.transparenciacolombia.org.co/Sector_Público/islas_de_integridad))

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\$ 30,000 y US\$ 40,000. (Los costos del acompañamiento corresponden básicamente a costos de personal, asesoría de expertos, y gastos logísticos de talleres y grupos focales)

Para más información, contactar:

Margareth Florez, Directora Ejecutiva de Corporación Transparencia por Colombia transparencia@transparenciacolombia.org.co.

II. Objetivos

Generales

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

Específicos

- Fortalecer la cultura ética en los funcionarios y en la organización.
- Construir Mapas de Riesgos de Corrupción con actores internos y externos a la institución.
- Diseñar y aplicar medidas que blinden frente a la corrupción, el proceso organizacional seleccionado.
- Adelantar esfuerzos de disseminación de información para que las acciones de la Isla tengan efectos sobre las demás áreas de gestión de la organización.
- Construir y suscribir compromisos éticos con los actores que intervienen en el proceso organizacional seleccionado.
- Diseñar esquemas de seguimiento a la aplicación del Plan de Acción.

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, en otras a silencios frente a procedimientos que amplían las franjas de discrecionalidad de las autoridades, en otras a provisiones estériles, en otras 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.

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

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

valores y al cambio cultural voluntario, lo que es una estrategia efectiva, a mediano - largo plazo, con alcances e impacto específicos.

Corporación Transparencia por Colombia

Hace más de siete años Transparency International comenzó a hablar de Islas de Integridad entendidas como la posibilidad de proteger un proceso, o un conjunto de procesos organizacionales interrelacionados, de posibles riesgos de corrupción⁴. 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 de riesgos de corrupción.

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 por ejemplo el proceso organizacional de contratación de una entidad, como un todo.

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 ella 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 cual 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 entidades públicas⁶.

IV. Implementación

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

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 es imposible desarrollar el trabajo. La voluntad política debe traducirse en la suscripción a un convenio formal que recoja el compromiso serio y responsable de los directivos, en el cual se definen claramente los recursos humanos, físicos y financieros, entre otros, y las obligaciones de las partes.

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.

6 Ver: www.transparenciacolombia.org.co/sectorpublico/Isilas

2) Análisis del Contexto: para desarrollar esta fase Transparencia por Colombia realiza una revisión documental y entrevistas con directivos y funcionarios de la entidad.

La revisión documental permite conocer de manera general la entidad con la cual va a trabajar: su naturaleza jurídica, el marco legal que la rige, misión, visión, y los procesos formales que tienen diseñados, y en general los documentos que se consideren que ayudan a orientar la implementación de la Isla de Integridad.

La revisión documental se desarrolla durante todo el proceso del acompañamiento y es nutrida a partir de la realización de los talleres con funcionarios y asesores, orientados a construir participativamente el mapa de riesgos y medidas a tomar frente a los mismos.

La consulta a directivos y funcionarios permite ampliar y cualificar información derivada de la revisión documental.

3) Identificación de los principales sub-procesos organizacionales y su priorización de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad ante la corrupción y el equipo responsable: por medio de reuniones y/o talleres que se realizan en conjunto con el grupo directivo se analizan los principales sub-procesos en el interior de la organización y se priorizan en términos de reforzar la transparencia y prevenir la corrupción. Con la implementación de la Isla de Integridad centrada en el proceso organizacional, se analiza con el grupo responsable los sub-procesos más vulnerables frente a la corrupción y su priorización.

4) Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción: mediante la realización de talleres, grupos focales y entrevistas con los actores internos y externos a la institución se identifican los principales riesgos de corrupción asociados a las diferentes etapas del proceso organizacional seleccionado.

Con los actores internos se aplica la metodología de 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.

Paralelamente con el trabajo de mapa de riesgos, se realizan los grupos focales con los actores externos, con el fin de recoger su percepción, en relación al manejo que la institución le está dando al proceso organizacional.

La información recogida durante los grupos focales permite ajustar el mapa de riesgos definido con los funcionarios y asesores de la institución. Esta versión complementada del mapa de riesgos es la base sobre la cual se trabaja el plan de trabajo indicativo.

5) Construcción de Medidas frente a los riesgos identificados: una vez identificados los riesgos de corrupción se construyen, también colectivamente, las medidas o acciones a tomar para proteger el proceso frente a dichos riesgos. Igualmente los actores externos consultados realizan algunas propuestas. Las medidas hacen referencia a dos ámbitos

complementarios y el resultado incluye: i.) Compromisos éticos y ii.) Medidas relacionados con los cambios en procesos y/o procedimientos a que haya lugar en la organización.

6) Diseño del Plan Indicativo: Esta fase se realiza a través de talleres con el equipo responsable y entrevistas que se requieran para efectos de profundización.

Se utiliza el esquema que se adecue a lo que cada organización maneja en sus procesos de planeación.

En el Plan indicativo se señala las medidas propuestas asumidas frente a los riesgos que dan alcance a: i) actividades específicas, ii) su tiempo de realización, iii) los responsables de cada una de ellas, iv) recursos necesarios y v) indicadores de cumplimiento.

7) Seguimiento a la ejecución del Plan Indicativo: busca revisar que las medidas identificadas y los compromisos adquiridos, tanto las de carácter ético como las relacionados con cambios en procesos y/o procedimientos, se estén adoptando y generen el impacto buscado.

La estrategia de seguimiento se construye con el Grupo Responsable e incluye la conformación de grupos de trabajo específicos y el diseño de los indicadores de seguimiento respectivos.

La entidad externa que apoya el ejercicio de la Isla de Integridad, apoya igualmente el seguimiento a través de la realización periódica de reuniones con grupos de trabajo y otros actores, si se considera pertinente.

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.

La experiencia desarrollada entre el 2002 y el 2006 con 5 entidades más ha permitido el ajuste metodológico de la herramienta.

V. Resultados

Durante algo más de tres años de desarrollo de la herramienta Islas de Integridad se han alcanzado los siguientes resultados:

- Implementación de la herramienta en procesos organizacionales de 5 entidades públicas del nivel nacional y territorial: Fonade, Fabrica de Licores y Alcoholes de Antioquia – FLA, Banco Agrario de Colombia, Universidad Nacional de Colombia y Senado de la República.
- En los procesos organizacionales acompañados se han involucrado alrededor de U\$ 120 millones de recursos públicos.

- Se ha trabajado en la construcción de mapas de riesgos con 498 funcionarios y asesores del Estado y la suscripción de Declaraciones Éticas por parte de 152 de ellos.
- Adicionalmente, se han adelantado grupos focales que han contado con la participación de 157 entidades privadas.

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 como son:

- 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 desestimulen las prácticas corruptas, se amplíen las posibilidades de identificar y castigar a los corruptos y se fortalezca el nombre, la imagen corporativa y la confianza en la entidad.

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 mediano y 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.
- Mecanismos de coordinación bien diseñados y que funcionen entre diferentes áreas que tienen responsabilidades frente al plan de acción es fundamental. En este sentido se debe promover una visión integral de las diferentes áreas de la organización que están involucradas para que las medidas a tomar no tengan el riesgo de ser dispersas.

|