

LUX BARCELONA

REVISTA DE TRANSPARENCIA METROPOLITANA

03

Edición en español

LUX BARCELONA

REVISTA DE TRANSPARENCIA METROPOLITANA

LUX BARCELONA

Revista de transparencia metropolitana
núm. 03

Lux Barcelona es una revista promovida por la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) que se edita en tres versiones (en catalán, en español y en inglés). Excepcionalmente, este número 3 también se publica en francés.

Consejo Asesor de Transparencia Metropolitana

Mercè Barceló
Manel Camós
Victòria Camps
Tomàs Font
Joaquim Triadú
Josep Maria Vallès

Las opiniones expresadas en los trabajos publicados son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Dirección

Gemma Calvet, directora de l'Agència de Transparència

Coordinación de contenidos

Joan Cotxà (AMB, Agencia de Transparencia)

Selección de citas a cargo de Gemma Calvet
Simone Weil (*Escritos históricos y políticos*), Rob Riemen (*Nobleza de espíritu. Tres ensayos sobre una idea olvidada*), Abraham Lincoln (*Carta al maestro de su hijo*) y Haruki Murakami (*Kafka en la orilla*).

Diseño y maquetación

Úrsula Solans (AMB, Servicio de Comunicación)
Cecília M. Clos

Corrección y traducción

Tau Traduccions SL

Impresión

Dilograf, SL

DL: 19265-2020
ISSN 2604-0964 (papel)
ISSN 2604-0980 (digital)

© de las fotografías: Kim Manresa
© de las ilustraciones: Jordi Duró
© de los textos: los autores
© de la edición: Área Metropolitana de Barcelona

Barcelona, julio 2020

EL ESPEJO INTERNACIONAL DEL FOMENTO DE LA INTEGRIDAD

El tercer volumen de la revista *Lux Barcelona* está dedicado de forma monográfica a la dimensión global del fomento de la integridad pública. El Área Metropolitana de Barcelona, conjuntamente con Bogotá, Montreal y París, ha articulado una red de cooperación internacional mediante el Programa Lorenzetti de intercambio de experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la transparencia, la integridad pública, la prevención de la corrupción y el buen gobierno.

El resultado de este proyecto es el documento de síntesis, que constituye el «pilar» de este volumen en el que se recogen de manera sistematizada las iniciativas, experiencias y buenas prácticas que los diversos socios han compartido en el marco del Programa Lorenzetti y que se presentaron en Nueva York, ante la Oficina de Ética de las Naciones Unidas, el 20 de junio de 2019.

El documento de síntesis está precedido por un artículo introductorio de Gemma Calvet, directora de la Agencia de Transparencia; por una reflexión de la periodista Joana Bonet, y por siete «Faros» de los socios y colaboradores del Programa Lorenzetti: Brigitte Bishop, inspectora general de Montreal; Jean-Louis Na-

dal, presidente de la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública de Francia; Yves Charpenel, presidente de la Comisión de Deontología de los cargos electos del Consejo de París; Marie-Françoise Lebon-Blanchard, deontóloga central del Ayuntamiento de París; Fabrizio Dall'Acqua, secretario general y responsable de transparencia y prevención de la corrupción del Ayuntamiento de Milán; Jaime Torres-Melo, veedor distrital de Bogotá; y Bloomberg Associates.

Como en los volúmenes anteriores, entre los diversos artículos se intercalan retratos de la realidad metropolitana del fotógrafo Kim Manresa e ilustraciones del opinador gráfico Jordi Duró relacionadas con los contenidos de la revista, así como una selección de citas bibliográficas para la reflexión a cargo de Gemma Calvet.



“Por desgracia, los Estados no pueden agonizar sin hacer agonizar al mismo tiempo muchas cosas valiosas y muchos hombres. Pero la suma de las miserias y destrucciones irreparables en el ámbito de la materia y en el del espíritu disminuiría si un número suficiente de personas responsables pudieran ser bastante lúcidas y bastante decididas para preparar y favorecer metódicamente la transformación que la humanidad, felizmente, no puede evitar en ningún caso.”

Simone Weil

“Sin nobleza de espíritu, la democracia sucumbe ante su propia libertad.”

Rob Riemen

LA UTOPIA DE LA INTEGRIDAD

Cuando Ambrogio Lorenzetti pintó la trilogía *Alegoría del buen gobierno* en confrontación con la *Alegoría del mal gobierno*, en pleno Renacimiento en la ciudad de Siena, recurrió a la utopía entendida como el ideal eticopolítico destinado a concretar en el plano institucional una acción política.

La pintura *Efectos del buen gobierno* está situada en la Sala de la Paz del Palazzo Pubblico, sede del Gobierno de los Nueve de aquella República incipiente, y representa, como ha descrito María Luisa Meoni, los ideales de convivencia comunitaria armoniosa, serena, en un territorio bien gobernado por un poder justo y no abusivo.

La expresión de la ciudad en la dimensión concreta de poder y del ideal eticopolítico en el nombre de Lorenzetti inspiró hace cuatro años el inicio de un camino compartido entre la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, el Ayuntamiento de París, la Veeduría de Bogotá y la Oficina del Inspector General de Montreal. El memorando del Programa Lorenzetti firmado y la implicación de las personas que estamos vinculadas a él nos han permitido generar unas sinergias muy valiosas y contribuir a las conclusiones que aquí les presentamos, las cuales formulan unos retos estimulantes para las democracias del siglo XXI. El paradigma de la transparencia y la integridad genera dos vías del tren democrático, vigentes más que nunca en estos momentos de la pandemia de la COVID-19.

El derecho a saber y a una buena Administración pública, conocer cómo se gestiona el dinero público, potenciar la participación de la ciudadanía y evitar que intereses privados confluyan de manera irregular en la Administración pública son retos posibles. Los cambios en la normativa de la contratación pública, la Administración electrónica, la identificación de los conflictos de intereses, la relación con los *lobbies* y el derecho de acceso a la información han sido temas estratégicos. La lucha contra la corrupción tiene una antesala muy amplia en la que las políticas de integridad son prevención y construcción de una cultura nueva de buena gobernanza y de administración.

Hemos partido de modelos de servicios de garantía y control muy diferenciados en lo referente a las funciones y a la dimensión, de diferentes contextos geográficos y culturales. Aun así, hemos sido capaces de tejer unas conclusiones que ponen de relieve que para avanzar en integridad hacen falta autonomía, servicios especializados y un fuerte compromiso político, y que es indispensable reforzar la formación de cargos directivos en el cumplimiento de los códigos éticos.

El Programa Lorenzetti nos ha ayudado a crecer y resistir; es un paraguas que nos permite continuar trabajando para fomentar un liderazgo público determinado y técnicamente especializado con una voluntad de «acción ética».

En el mes de junio de 2019 fuimos invitados por la Oficina de Ética de las Naciones Unidas a presentar las conclusiones del Programa y las líneas estratégicas a seguir. Nuestro programa es modesto y está impulsado por los operadores públicos que desempeñamos tareas vinculadas con el buen gobierno. Quizás esta pequeña semilla es la que puede orientar mejor los grandes retos del árbol de la gobernanza global. Nos movemos entre la utopía y la tangibilidad del derecho positivo. Las cosas están cambiando y, pese a resistencias y oscuridades, la luz de la creencia en la ciudadanía ávida de un buen gobierno, a pequeña y mediana escala, nos permite tener esperanza y fe en nuestra labor compartida.

En la etapa reciente la ciudad de Milán, impulsora de una visión integral de la integridad pública, se ha adherido a nuestra red Lorenzetti, de intercambio de buenas prácticas en políticas de integridad, ética pública y prevención

de conflictos de intereses. En este nuevo ejemplar de *Lux Barcelona* queremos extender esta capacidad de intercambio desde el terreno asumiendo nuestra responsabilidad y haciéndonos una pregunta constante: ¿es útil la promoción de la integridad pública? La palabra, como siempre, la tendrá la ciudadanía.

Lorenzetti situó en su fresco el esquema de las cuatro virtudes en compañía de la paz: la prudencia, la justicia, la templanza y el coraje.

Del Renacimiento a la Agenda Global 2030, donde el ODS 16 nos marca el objetivo de las instituciones sólidas y la cultura de la paz: en este camino seguiremos juntos. Hemos de evitar el riesgo permanente de una nueva Edad Media.

Quiero mostrar un especial agradecimiento a Rose Gill, de Bloomberg Associates, por su apoyo constante; a Jean-Louis Nadal, expresidente de la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública de Francia, por un liderazgo carismático contra la corrupción fruto de su larga trayectoria jurídica, y a Elia Yi Armstrong, directora de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas, por su convicción de que este esfuerzo compartido tiene un sentido de futuro.

Gemma Calvet Barot

Directora de la Agencia de Transparencia
del Área Metropolitana de Barcelona

LAS FLORES DEL BIEN

“Entonces, lo que aporta la verdad a las cosas cognoscibles y otorga al que conoce el poder de conocer, puedes decir que es la Idea del Bien. Y por ser causa de la ciencia y de la verdad, concíbela como cognoscible; y aun siendo bellos tanto el conocimiento como la verdad, si estimamos correctamente el asunto, tendremos a la Idea del Bien por algo distinto y más bello que ellas.” Libro VI, *La República*, Platón

Perdid pan, pero siempre con libros. A la manera de Víctor Hugo, Federico García Lorca, Michel de Montaigne, Emilia Pardo Bazán o Hannah Arendt. No se puede entender la historia de la humanidad sin la evolución de su pensamiento, mucho más allá de la economía, de las curvas de productividad y el desarrollo macrofinanciero. Pero, ¿qué lugar ocupan hoy uno y otro en nuestra cultura *mainstream*? La actualidad vive abocada a los valores bursátiles, la inflación y el PIB, convertidos en auténticas balanzas que tasan el crecimiento. Y, por supuesto, no se incluye el progreso intelectual. ¿O no vivimos de espaldas a los clásicos, aquellos que sujetaron con fiereza los valores imperecederos: bondad, belleza, verdad o conocimiento?

Marguerite Yourcenar, en sus *Memorias de Adriano*, afirma que las mejores cosas que tenemos como sociedad están dichas en griego: democracia, literatura, filosofía, arte... Pero desde las pantallas de la actualidad lo que nos llega de Grecia no es sino la penuria de sus ciudadanos y los equilibrios de sus políticos. Lo mismo que de Roma. O de Alejandría, donde sigue ardiendo en nuestra memoria prestada la biblioteca de Hipatia, símbolo de la destrucción del imprescindible alimento de la humanidad, que ha ido quedando relegado a la categoría de mero entretenimiento: la cultura.

La intolerancia acrecentada por radicalismos y/o movimientos populistas que promueven bajo demagógicas banderas la xenofobia, la desigualdad, el sometimiento de las mujeres o el retroceso en los derechos y libertades individuales remueve hoy el mundo. Todo ello abrazado por el manto de la ignorancia de aquellos que sacralizan el dogma y que se sienten poseedores de la razón absoluta, propietarios de una verdad de cartón piedra, pues no hay en ellos la búsqueda de una certeza ni la fuerza de la duda, sino imposición de una idea cerrada a cal y canto.

El ciudadano anónimo tiene la sensación de que la información está secuestrada por grupos de interés que extienden *fake news* como nueva arma de destrucción masiva. Mientras él debe demostrar a cada respiro su inocencia y su credibilidad, respondiendo ante una Administración opaca que en más de una ocasión aplica el libre albedrío —errores del sistema, se los denomina—, en lugar de garantizar una justicia equitativa.

En el extremo opuesto a las corruptelas y los tan concurridos atajos para ascender, como las puertas giratorias, y también del hipercriticismo poco constructivo en un mundo desarbolado, solo cabe una conspiración: la de la cultura. Despojada de su misantropía de buhardilla y abandonada su condición periférica, debería entrar en el centro de las políticas públicas. Ya no tan solo por su efecto positivo —como ascensor social y como engranaje cívico— de garantía humanista, sino como medida preventiva. Sí, para que lejos de desproveer a las sociedades de las herramientas de la educación —y no una cualquiera, de remedo, sino una educación en la excelencia— se fomente su

poder transformador en aras de esa idea del bien que Platón consideraba la más bella entre todas, no ya por su significado intrínseco, sino por su poder extrínseco, garante de la sociedad de los justos, condición esencial del buen gobierno.

En lugar de fomentar valores agonizantes, como el éxito, el dinero, la vanidad, la ultracompetitividad o el interés individualista, la cultura promueve otros que coinciden con las bases de la virtud ciudadana clásica: la *andreia* (valentía), la *sofrosine* (moderación o equilibrio) y la *dicaiosine* (justicia). Y, así, impulsa la autenticidad, la responsabilidad o la transparencia. Porque cuando el poder no asume el bien común deriva en perversión, y rige el dominio de los cínicos frente a los ingenuos.

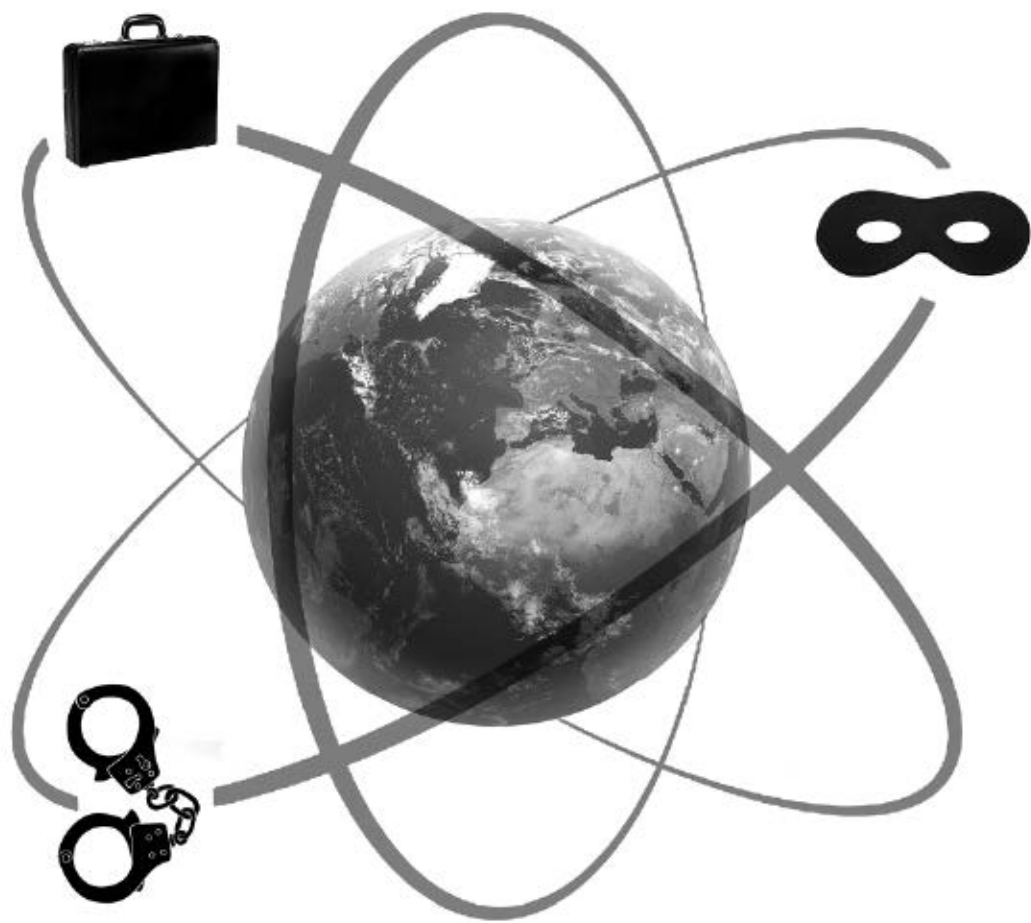
Soldado en la Guerra de Crimea, tras luchar, matar y arrasar en un pelotón de artillería ruso, León Tolstói no pudo ser condecorado porque se hallaba en el calabozo. Un superior lo había descubierto jugando al ajedrez durante una guardia. El ajedrez, su guarida anímica. Poco después, abandonaría el Ejército, impactado, entre otras experiencias, por la constatación de que la mayoría de la población campesina que conoció era analfabeta. Entonces se convierte: lo más importante es hacer el bien a los demás, empezando por dotarles de una educación de calidad, eficaz arma contra la crueldad. El terrateniente Tolstói libera a sus siervos y transforma sus tierras de Yásnaia Poliana en una extensa escuela para analfabetos pobres. Y pide que lo entierren igual que a uno de ellos, sin lápida ni necrológica. Hasta sus últimos días siguió jugando al ajedrez, y, después de una muy mala racha, consiguió ganar la última partida contra su buen amigo Goldenweiser, profesor del conservatorio de Moscú. Dejaría

escrito que «los hombres creen que su condición mejora cuando las formas exteriores de vida se modifican. Pero esta modificación procede siempre del desarrollo de la conciencia. Solo esta evolución de la conciencia conduce a una vida mejor».

El impulso de la idea del bien surge hoy desde un renovado espacio público: voluntariado, nuevo asociacionismo, *crowdfunding*; también de la defensa del bien común, que, sobre la convicción profunda de lo que debe entenderse por servicio público, extiende una conciencia global hecha de transparencia y rendimiento de cuentas. Bertrand Russell retrataba al idealista magnánimo que concurre a unas elecciones al Parlamento y «se queda asombrado ante el cinismo del electorado que da por supuesto que solo busca el honor de escribir “Miembro del Parlamento” detrás de su nombre. Cuando la campaña ha terminado y tiene tiempo para pensar, se le ocurre que, después de todo, puede que los electores tuvieran razón». Desafortunadamente, la vanidad que Russell tan bien ejemplifica, la arrogancia, la falta de diálogo y la espesura de una Administración a menudo lenta y farragosa impactan negativamente en la edificación de un nuevo marco que promueva el conocimiento: la evolución de esa conciencia que, según Tolstói, es la única que puede mejorar nuestras vidas. La sociedad demanda una ética del cuidado que implique poner la vida de las personas en el centro de la política, y precisa de unos líderes que alteren el orden de prioridades públicas y de una vez por todas las flores del mal. Porque el principal alimento para nutrir nuestra existencia, la cultura, se come con pan.

Joana Bonet

Periodista



LUCHAR JUNTOS POR LA INTEGRIDAD

Igual que la Agencia de Transparencia de Barcelona y muchas otras organizaciones similares, la Oficina del Inspector General del Ayuntamiento de Montreal se creó en respuesta al estallido de un escándalo en el sector público. El establecimiento de este tipo de instituciones constituye un gesto firme, responsable y valeroso para quien quiera dar el golpe de timón necesario para redirigir la situación y restablecer la confianza de la ciudadanía en su Administración pública.

Sin embargo, aunque se pueda mitigar la sensación inicial de indignación ante la injusticia que se ha puesto al descubierto, sería un grave error olvidar que la corrupción, el fraude y otros abusos de todo tipo son males que persisten a lo largo de los siglos y que no conocen fronteras. Un estado eficiente no se puede permitir tener breves arrebatos éticos, por más in-

tenso que sean, para responder a momentos de crisis graves; ante un delito que se presenta bien organizado, hay que desplegar unos esfuerzos metódicos, sistemáticos y sostenidos.

Este objetivo se traduce en diversos ejes que requieren una atención constante. Obviamente, la piedra angular consiste en valorar y proteger a las personas que se atreven a hacer frente a las consecuencias personales denunciando lo que es inaceptable en beneficio del bien común. La forma más sencilla de conseguirlo, por parte de un organismo, es estar a la altura de la confianza que le demuestra el individuo; es decir, actuar eficazmente para detener el problema.

Para ello, sin duda es necesario reprimir las actividades delictivas cuando surgen ocasionalmente. Aun así, las instituciones no solo tienen que luchar *contra* la corrupción, sino que también

deben tener una visión más amplia y luchar *a favor* de la integridad. Es crucial que sepan anticiparse a los hechos cultivando los reflejos éticos de los distintos actores mediante la formación y la implementación de otras medidas preventivas con el mismo efecto. Los embajadores de la integridad que se creen de este modo permitirán aumentar la fuerza de ataque que puede ser desplegada.

No obstante, este no puede ser un diálogo de sordos. De hecho, no solo hay que escuchar a los individuos presentes diariamente sobre el terreno y los especialistas de diversos ámbitos, sino que hay que recurrir activamente a ellos para solicitar su asesoramiento experto. Solo en estas circunstancias las instituciones podrán detectar los defectos existentes en el sistema y aportar soluciones concretas y pragmáticas. Un programa de cooperación e intercambio de buenas

prácticas, como el Programa Lorenzetti, concuerda a la perfección con esta filosofía.

En definitiva, como han nacido a raíz de escándalos, estas instituciones saben mejor que nadie que no se puede descartar en absoluto que puedan surgir otros casos similares. Aunque su misión fundamental sea prevenir este escenario, solo uniendo fuerzas con otros y fomentando una estrategia sistémica lograrán hacerlo.

Brigitte Bishop

NOTA: En colaboración con el Sr. Simon Laliberté, abogado de la Oficina del Inspector General de Montreal



LA ALTA AUTORIDAD PARA LA TRANSPARENCIA DE LA VIDA PÚBLICA Y EL SURGIMIENTO DE UNA CULTURA DE LA INTEGRIDAD EN FRANCIA

La deontología y la prevención de conflictos de intereses deben constituir, en una sociedad democrática, dos valores fundamentales de interés general. La multiplicación de escándalos político-financieros durante los años 1990-2000 mostró los límites del marco legal de integridad francés, a la vez que contribuyó a una crisis de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones y los responsables públicos.

La Ley del 11 de octubre de 2013, de Creación de la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública, responde a esta expectativa ciudadana de integridad y ejemplaridad. La regulación del comportamiento de los responsables públicos, así como la garantía de acceso a una información relevante y precisa, deben corresponder a una institución que tiene que ser independiente, pero también viva, en contacto con la realidad y capaz de adaptar la práctica de la transparencia y la integridad.

La Alta Autoridad, como autoridad administrativa independiente, ha sabido imponerse en el panorama institucional francés y demostrar su eficacia. De hecho, su composición, estructura y organización son garantías de su independencia y neutralidad.

Desde que fue creada, como parte de su misión de control de las declaraciones de patrimonio y de intereses, se ha impuesto como una auténtica «herramienta institucional» al servicio de la difusión de una cultura de integridad en el ámbito público, tanto a escala individual como institucional.

La proliferación de normas relacionadas con la transparencia, la deontología y la prevención de conflictos de intereses (se han producido ni más ni menos que ocho textos desde el año 2013) puede ser una fuente de dificultades para los responsables públicos sujetos a estas obligaciones, así como para las estructuras que deben aplicarlas. De ahí la importancia cru-

cial de llevar a cabo un amplio proceso de sensibilización, pedagogía y aprendizaje para instaurar estos principios y mecanismos y afianzar, en cada nivel de responsabilidad pública, una nueva mentalidad.

Precisamente con este objetivo se ha creado la Alta Autoridad, como socio deontológico de los responsables públicos. En el marco de las prerrogativas que le confiere la Ley del 11 de octubre de 2013, sobre la transparencia de la vida pública, ha sabido elaborar una doctrina coherente y desarrollar una reconocida experiencia en materia deontológica, todo ello al servicio del asesoramiento de los responsables públicos en la prevención de los conflictos de intereses. El principal propósito de la prevención de conflictos de intereses no es introducir sospechas sobre el responsable público, sino protegerlo de riesgos de orden penal, deontológico y democrático.

Las obligaciones declarativas impuestas a los 15.800 cargos elegidos

y funcionarios para que ejerzan su misión pública con integridad, al servicio del interés general, tienen una contrapartida: hay que disponer de un consejo deontológico concreto, operativo y con garantías ante las dificultades que pueden surgir en el ejercicio de su misión. Los declarantes ante la Alta Autoridad pueden dirigirse a ella para solicitar asesoramiento confidencial sobre cualquier cuestión deontológica con la que se encuentren, pero también cuando quieran implementar mecanismos internos para una gestión ética de sus estructuras, como por ejemplo códigos deontológicos. Desde el año 2017 también se puede consultar a la Alta Autoridad antes del nombramiento de los cargos, tanto en sede ministerial como en la Administración central. Se trata de dictámenes individuales en los que se pueden recomendar medidas preventivas de distintos grados: publicidad interna del interés que motiva el conflicto, cambio de destino o renuncia al interés en caso de riesgo excesivo.

También tiene que haber un asesoramiento en el momento de la finalización o la reanudación de las funciones públicas. La frontera entre el sector público y el privado se ha vuelto cada vez más permeable en los últimos años, y se ha hecho imprescindible proporcionar un marco legal a las «idas y venidas» entre el sector público y el privado. Por esta razón, antes de ejercer una actividad en el ámbito privado, los exmiembros del gobierno o de las autoridades administrativas independientes y los titulares de funciones ejecutivas locales deben someterse obligatoriamente a la Alta Autoridad, que es la encargada de comprobar la compatibilidad de la nueva actividad privada con las funciones públicas anteriores. El riesgo no solo es penal, es decir, un conflicto de intereses ilegal, sino también deontológico.

Esta función de asesoramiento deontológico también se ha ampliado considerablemente con la absorción de la Comisión Deontológica de la Función Pública por parte de la Alta Autoridad, decidida por la Ley del 6 de agosto de 2019. A partir del 1 de febrero de 2020, la Alta Autoridad

garantizará el control deontológico de todos los funcionarios. Los superiores jerárquicos serán el primer nivel de control en caso de salida hacia el sector privado. En caso de dudas serias, se podrá consultar a un deontólogo de referencia. La Alta Autoridad solo intervendrá como último recurso si no se resuelve la duda y también en casos relacionados con funcionarios expuestos a riesgos deontológicos que ocupen puestos cuyo nivel jerárquico o naturaleza de funciones lo justifiquen.

Así pues, ahora Francia cuenta con un terreno sólido para construir una cultura de la integridad. No debemos resignarnos a la erosión de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y sus responsables públicos. Estos últimos, con su ejemplaridad, con la transparencia, con la difusión de esta nueva cultura de integridad, ya han comenzado a restablecer el vínculo con la ciudadanía, con el objetivo final de renovar el deseo de democracia.

Jean-Louis Nadal



LOS VALORES EN EL CENTRO DEL BUEN GOBIERNO, EL EJEMPLO DE LOS REPRESENTANTES PÚBLICOS PARISINOS

El gran movimiento de Francia hacia la transparencia en la vida pública desde 2013 ha dado como resultado la adopción de leyes sucesivas que han fortalecido significativamente los mecanismos para prevenir y reprimir los ataques contra la integridad de la función pública.

Cabe destacar la importancia de la creación de una Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública, que se encarga de recopilar y controlar las declaraciones de intereses y de patrimonio de los representantes públicos —o cargos elegidos— y altos funcionarios, así como el papel de la Fiscalía Nacional financiera, responsable de la investigación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción, o la importancia de la Agencia Francesa Anticorrupción, un servicio con competencias de ámbito nacional dependiente de los ministerios de Justicia y Economía, cuya misión es ayudar a las personas, ya sean jurídicas o físicas, a prevenir y detectar casos de corrupción.

En el marco de esta lógica de una mejor gobernanza pública, la alcaldesa de París instauró en 2014 un mecanismo para materializar esta positiva ambición.

Las nuevas obligaciones voluntariamente asumidas por parte de los representantes públicos y altos funcionarios parisinos se basan en un código deontológico adoptado en mayo de 2014.

Sus disposiciones recuerdan los valores que deben inspirar el mandato de los 163 concejales de París y sus colaboradores principales (los 52 miembros del gobierno municipal y sus adjuntos).

Se destacan cinco valores fundamentales: el interés público, que debe prevalecer sobre sus intereses privados; la integridad, que excluye cualquier ventaja personal en el ejercicio de sus funciones; la imparcialidad, que pro-

híbe involucrarse en casos en los que se tenga un interés personal, familiar o profesional; la independencia, que permite evitar colocarse en una situación de dependencia de una persona jurídica o física; y la ejemplaridad, que consiste en promover los principios del código deontológico en el desempeño diligente de sus funciones.

El objetivo asignado al nuevo mecanismo adoptado en 2014 es trasladar a la realidad del día a día municipal estos valores fundamentales de todo buen gobierno.

La Comisión de Deontología del Consejo de París, creada en octubre de 2014, es un organismo independiente compuesto por cinco miembros procedentes del Tribunal de Casación, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, la Universidad y la sociedad civil, nombrados por la alcaldesa.

Su propósito es implementar estos valores de manera que prevengan los conflictos de intereses.

Los representantes públicos fueron invitados a adoptar el compromiso de respetar el código de deontología, declarando sus intereses y los de sus cónyuges, su patrimonio al principio y al final del mandato, así como los viajes y obsequios relacionados con el desempeño de sus funciones en el Ayuntamiento.

Un resumen de lo esencial de estas declaraciones se publica en el sitio web del Ayuntamiento, donde pueden ser consultadas por el público en general.

Desde su creación, la Comisión ha visto como su radio de acción se ha ampliado en 2017 hasta los principales colaboradores de la alcaldesa y sus adjuntos, todos ellos obligados a presentar la declaración, y en 2019 su influencia se extendió a los colaboradores de los alcaldes de distrito y a los deontólogos de referencia de las empresas de economía mixta dependien-

tes de la Alcaldía, que pueden solicitar dictámenes al organismo.

La Comisión de Deontología, cuyo objetivo es proporcionar dictámenes solicitados por el ejecutivo municipal o por los propios representantes públicos, forma parte desde 2018 del mecanismo general establecido por la Alcaldía, sobre todo en relación con la deontología principal, que garantiza el cumplimiento de las obligaciones deontológicas de los 50.000 funcionarios del Ayuntamiento.

Cuatro nuevos programas han tomado especial relevancia desde 2019.

Por un lado, el desarrollo de una doctrina de conflicto de intereses y la elaboración de herramientas prácticas en colaboración tanto con la deontología central como con la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública.

Asimismo, la redacción de dictámenes sobre las condiciones deontológicas de la salida hacia el sector privado de los funcionarios del Ayuntamiento, de acuerdo con la jurisprudencia de la Comisión de Deontología de la Función Pública, en el marco de la prevención de las llamadas «puertas giratorias».

Por otro lado, la ayuda en la redacción de declaraciones de fin de mandato con vistas a las próximas elecciones municipales de marzo de 2020.

Finalmente, el desarrollo de colaboraciones nacionales con instituciones y organizaciones semejantes de las principales autoridades locales francesas, así como asociaciones internacionales, en particular con la participación de París en el Programa Lorenzetti iniciado por la Agencia de Transparencia de Barcelona.

La afirmación de estos valores de integridad y transparencia impulsados por la alcaldesa de París, después de cinco años de funcionamiento de la Comisión de Deontología del Consejo de París, permite destacar tres tendencias alentadoras.

La primera es el éxito de un exigente mecanismo de declaraciones para los representantes públicos —en un marco puramente voluntario, ya que no cuenta con un imperativo legal—, como lo demuestra la cifra del 100% de declaraciones de intereses recibidas y publicadas por la Comisión.

La segunda es la progresiva eliminación de la distinción entre representantes públicos y funcionarios en la cuestión central del conflicto de intereses, hecho que favorece una visión convergente sobre los detalles prácticos de una transparencia real.

La tercera es el surgimiento de una auténtica cultura de integridad, alimentada por los intercambios internos y externos de buenas prácticas en esta área.

El momento crucial para la vida democrática municipal será la celebración de las elecciones en marzo de 2020, que debería permitir comprobar nuevamente la eficiencia esperada de esta lógica de transparencia en favor de un clima político que reduzca de forma útil las controversias relativas a la integridad de los representantes públicos parisinos.

Yves Charpenel



Castellbisbal, Pont del Diable sobre el riu
Llobregat, que une Castellbisbal y Martorell
© KIM MANRESA

¿QUÉ SIGNIFICA LA INTEGRIDAD PARA LOS FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO DE PARÍS?

Si bien la honestidad y la integridad de los funcionarios públicos son valores que todas las autoridades proclaman de forma clara y contundente a través de las leyes, directrices y códigos deontológicos, sigue siendo necesario que estos valores sean efectivos y que su aplicación pueda medirse.

Esta iniciativa tan positiva forma parte del objetivo de la Alcaldía de París, reiterado en numerosas ocasiones, de buen gobierno y de control de riesgos, que las autoridades francesas independientes (Agencia Francesa Anticorrupción) o jurídicas (Tribunal de Cuentas) se encargan de verificar. Se trata del programa de conformidad, del que recientemente se ha realizado un balance.

1. Instrumentos

El código deontológico destinado a los funcionarios del Ayuntamiento de París se reescribió y publicó en mayo de 2019, con la participación de las veinte direcciones de la ciudad y sus representantes. Ha sido aprobado por

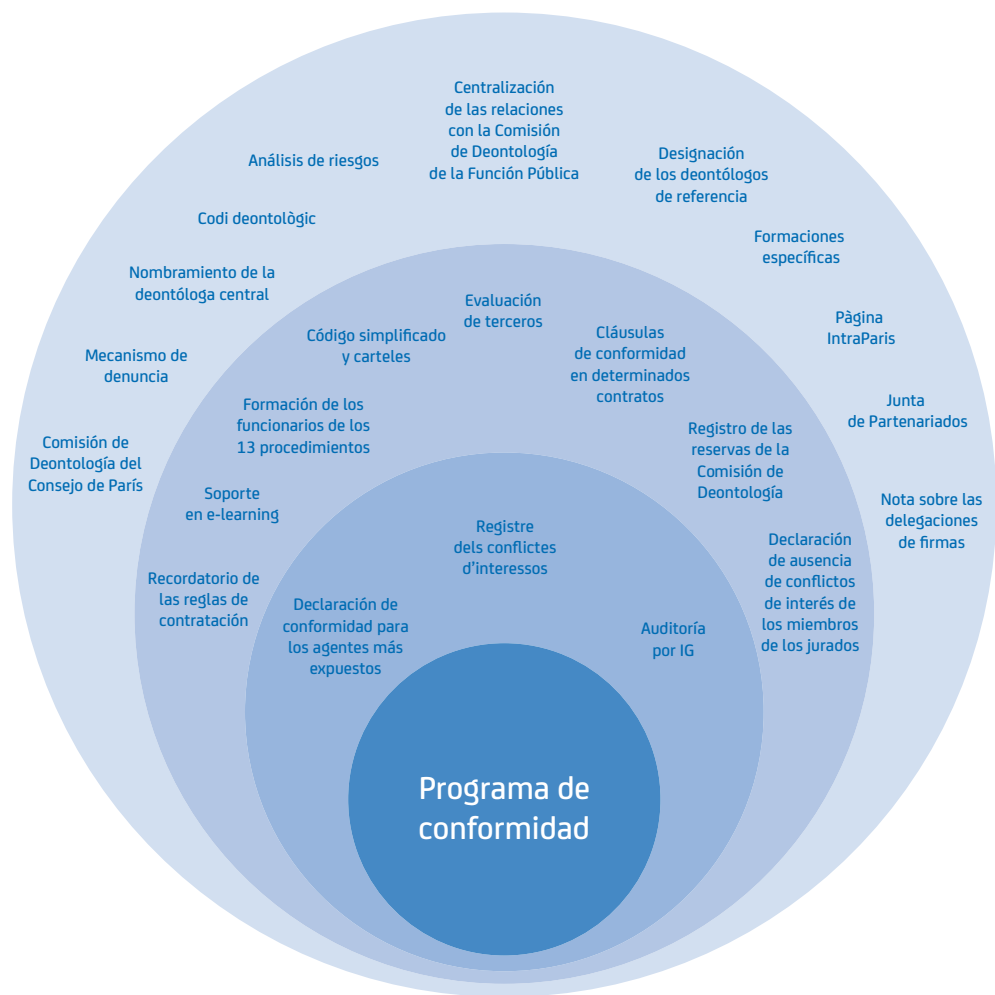
las organizaciones sindicales representativas del Ayuntamiento de París. Asimismo, ha sido validado por la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública, una autoridad independiente creada en Francia a raíz de un escándalo que afectó a varios políticos.

Este código parisino incluso se ha simplificado y presentado en formato de cómic para facilitar su adopción por parte de los funcionarios.

La primavera pasada se inició una campaña de comunicación que actualmente continúa con recursos de aprendizaje en línea, un vídeo, próximamente un chat, y una sesión de preguntas y respuestas en directo.

Por otro lado, la formación es fundamental para desarrollar una cultura deontológica. Está disponible a diversos niveles: tanto general (destinada a los directivos o a las nuevas incorporaciones) como especializada, según los riesgos deontológicos previstos en el análisis correspondiente, a petición de los servicios correspondientes.

Un año después de su firma, balance de la implantación del programa de conformidad



- Pendiente de realización
- Planificado, pero pendiente de realización
- Realizado y operativo

Se elaboran fichas técnicas para la mayoría de los casos que se suelen dar (pluriempleo, salida al sector privado, conflictos de intereses, etc.) y se ponen a disposición de los funcionarios y sus superiores.

2. Mecanismos

El control central depende de la Secretaría General, que se encarga de la ejecución. La secretaria general redacta circulares dirigidas a todas las direcciones, que las aplican a través de los directores y los deontólogos de referencia designados. Existe una red de deontólogos de referencia al servicio de los 55.000 funcionarios del Ayuntamiento de París.

La iniciativa, pese a su carácter político, ya que proviene de una decisión de la Alcaldía, corresponde a una magistrada honoraria nombrada deontóloga central por la alcaldesa. La deontóloga tiene la independencia

como un activo relevante, puesto que su objetivo es reforzar la confianza de los funcionarios.

Los recursos humanos que se dedican a la deontología son cada vez más importantes. En este momento, por ejemplo, la deontóloga cuenta con un equipo de tres personas, entre ellas dos responsables de proyecto, que escuchan, acompañan y asesoran a los funcionarios en la prevención de los riesgos deontológicos. Se puede contactar fácilmente con la deontóloga a través de una dirección de correo especialmente habilitada, que permite a todos los funcionarios hacerle consultas de manera totalmente confidencial.

Actualmente hay mecanismos de denuncia en línea, en un espacio confidencial, para cuestiones sobre obsequios, viajes e invitaciones.

Cada miembro del comité de contratación de la ciudad de París tiene que presentar una declaración de ausencia de conflicto de intereses.

3. Eficacia de la tarea deontológica

Los principios deontológicos proclamados solo tienen valor si se aplican, se controlan y se verifican. Solo así se puede mantener o incluso recuperar la confianza de nuestros conciudadanos en el sector público.

Presentamos algunas cifras que ilustran la importancia creciente que los funcionarios del Ayuntamiento de París otorgan a las cuestiones deontológicas.

En Francia, como sucede con todos los funcionarios del Estado, del servicio público hospitalario o de los servicios territoriales, cuando los empleados del Ayuntamiento de París (laborales o funcionarios) desean pasar al sector privado, en lo que se conoce vulgarmente como «puerta giratoria», tienen que obtener la autorización de la Comisión de Deontología de la Función Pública.

La secretaria general del Ayuntamiento de París ha implantado un circuito, que pasa obligatoriamente por el Departamento de Recursos Humanos, para tramitar los expedientes y garantizar que no haya conflictos

de intereses entre la tarea del funcionario en el Ayuntamiento de París y el nuevo empleo previsto en el sector privado y, además, que no exista un desconocimiento de los principios deontológicos.

Con este doble objetivo, se solicita a la deontóloga central un dictamen motivado, que ayudará a la Comisión a tomar su decisión. Se han emitido 30 dictámenes sobre un total de más de 50 consultas de la Comisión de Deontología de la Función Pública. Podemos ilustrarlo con dos ejemplos reales:

– Un alto funcionario que haya participado en la preconfiguración de una empresa privada o de economía mixta no podrá incorporarse a dicha empresa debido a un conflicto de intereses, ya que podría incurrir en un delito.

– Un funcionario del Ayuntamiento de París especializado en economía circular que decida incorporarse a una empresa privada de reciclaje no podrá mantener tratos con el Ayuntamiento en su futura actividad profesional, ni podrá revelar información de sus tareas previas en el Ayuntamiento.

Pero, por encima de todo, la deontóloga central puede y debe ser garante del respeto de las normas deontológicas. He aquí un ejemplo real: La alcaldesa de París, interpelada por una parisina sobre la regularidad de una operación inmobiliaria, encargó una investigación a la secretaria general; a raíz de dicha investigación, la deontóloga respondió a la ciudadana que no se habían infringido los principios deontológicos.

¿Qué se prevé de cara al futuro?

En Francia se implantará una reforma sobre la transformación de la función pública a partir de febrero de 2020. Se prevé la supresión de la Comisión de Deontología de la Función Pública, que se sustituirá por la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública. El papel de la deontóloga se verá reforzado a lo largo de toda la carrera de los funcionarios, desde su incorporación.

La deontóloga, a quien habrá que consultar obligatoriamente en relación con determinados cargos, podrá expresar las dudas serias que se le planteen y trasladarlas a la Alta Autoridad. En París se prevé establecer un consejo

asesor que colabore en los dictámenes de la deontóloga. Además, la Secretaría General desempeñará un papel fundamental de enlace entre la Comisión de Deontología del Consejo de París, presidida por Yves Charpenel, y la deontóloga central.

Así pues, el Ayuntamiento de París se prepara activamente para esta reforma, que, sin alterar los principios legales y jurisprudenciales, requiere una adaptación rápida y eficaz de los mecanismos deontológicos.

El Ayuntamiento de París, tal como señaló la Oficina de Ética de la ONU, será, como otros colectivos integrantes de la red Lorenzetti invitados a Nueva York, ejemplar e innovador en su enfoque deontológico del buen gobierno.

*Marie-Françoise
Lebon-Blanchard*



LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE MILÁN EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA DIFUSIÓN DE LAS NORMAS DE INTEGRIDAD

FAROS

El Ayuntamiento de Milán, con la firme convicción de que la lucha eficaz contra la corrupción no solamente se lleva a cabo con acciones represoras, sino también con intervenciones de carácter preventivo, aprobó ya en enero de 2014 un Plan Trienal de Anticorrupción y de Transparencia, que se actualiza anualmente.

El plan, aprobado por el Pleno Municipal a propuesta del secretario general, con funciones de Anticorrupción y Transparencia, es el resultado de un análisis compartido con todos los dirigentes municipales, que tiene en cuenta el contexto externo e interno de la Administración, los puntos fuertes y débiles de los procesos de trabajo y las indicaciones procedentes de la comisión contra la mafia y por la transparencia, así como de los distintos agentes relacionados con la corporación.

El Plan Anticorrupción del Ayuntamiento de Milán es una herramienta de trabajo muy concreta que identifica:

- los ámbitos de actividad expuestos a un mayor riesgo de corrupción,
- las medidas organizativas a asumir para evitar o reducir la posibilidad de casos de corrupción,
- el calendario de aplicación de las medidas, y
- los dirigentes responsables de aplicar las medidas.

Un punto fuerte es la implicación de todos los órganos políticos municipales y de todos los empleados responsables de compartir e implementar las normas del plan, que tienen como objetivos principales la creación de un contexto desfavorable para la corrupción, la reducción de las oportunidades para que se produzcan casos de corrupción y la capacidad de descu-

FAROS

brir cualquier caso de corrupción que se dé dentro de la corporación.

El Ayuntamiento de Milán, con el apoyo de la Dirección de Auditoría Interna y de un gestor de riesgos, ha elaborado un método especialmente eficaz para evaluar el riesgo de corrupción; con el fin de identificar el mayor o menor grado de exposición a este riesgo, tiene en cuenta el carácter discrecional o no discrecional de la actividad administrativa, la existencia de normas de transparencia, la presencia de intereses económicos de terceros, la existencia de conflictos de interés y el estado de aplicación de las medidas anticorrupción previstas en el plan.

El Ayuntamiento, que también ha adoptado un código ético de conducta, invierte mucho en la formación de su personal en cuestiones específicas, tanto de la lucha anticorrupción como de los valores éticos, con la conciencia de que la lucha contra la corrupción presupone sobre todo un proceso de madurez cultural.

Entre las principales medidas previstas en el plan destacan especialmente las relacionadas con la rotación

del personal, las medidas de control, la introducción de normas de transparencia, los pactos de integridad para las contrataciones públicas, el control de intereses postcarga y la posibilidad de denunciar los actos ilícitos.

En este último aspecto, el Ayuntamiento permite a sus empleados y al personal de los operadores económicos que tienen contratos con la corporación informar sobre hechos ilícitos de los cuales tengan conocimiento a través de una plataforma informática que garantiza la confidencialidad de los datos de la persona informante, lo que permite revelar formas de abuso del poder público.

En conclusión, se puede hacer un juicio muy positivo sobre la estrategia de lucha contra la corrupción aplicada en los últimos años y sobre la adecuación de las medidas de transparencia implementadas, unas herramientas que han fortalecido la confianza de los ciudadanos en la institución municipal, y de los empleados en sus jefes, reforzando el sentido de pertenencia y el orgullo, lo que ha contribuido, también en el extranjero, a ofrecer una imagen de ciudad fiable, eficiente e impermeable a las peticiones ilícitas.

Fabrizio Dall'Acqua



Santa Coloma de Cervelló. Cripta de la
iglesia de la Colònia Güell (Antoni Gaudí)
© KIM MANRESA

BOGOTÁ APUESTA POR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y NO TOLERANCIA CON LA CORRUPCIÓN

Bogotá ha aprobado la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, un proceso que responde a una agenda de desarrollo sostenible de la ciudad y se elabora según un enfoque de derechos, que tiene dos apuestas centrales: gobierno abierto y cultura de integridad. Liderado por la Veeduría Distrital, el proceso ha desarrollado una amplia estrategia de participación ciudadana y ha articulado diferentes actores estratégicos.

Esta política pública establece una hoja de ruta de diez años para la ciudad; el camino para fortalecer la transparencia, implementar acciones preventivas y avanzar hacia una cultura de integridad y que contribuye al buen gobierno. Las estrategias deben fundamentarse en unas normas y valores compartidos, y contar con las responsabilidades y compromisos de todos los actores, especialmente de quienes toman las decisiones, no solo

del sector público, sino también del sector privado y de la sociedad civil.

1. Una apuesta territorial de transparencia

La política pública tiene como objetivo central fortalecer las instituciones para mitigar el impacto negativo de las prácticas corruptas en el sector público, privado y en la ciudadanía, lo que se desarrolla mediante cuatro objetivos específicos: 1) avanzar hacia el gobierno abierto, 2) lograr una cultura de integridad, 3) implementar medidas anticorrupción y 4) fortalecer las capacidades institucionales para prevenir la corrupción.

El proceso de formulación implicó reconocer la problemática de la corrupción en la ciudad y tomar la decisión de abordarla mediante un instrumento de planeamiento a largo plazo con una perspectiva preventiva, teniendo en cuenta que si el fenómeno de la

corrupción afecta a la relación directa con la ciudadanía en el acceso a bienes y servicios en el territorio, y repercute en la confianza en las instituciones y el desarrollo sostenible, resulta fundamental que la ciudad desarrolle una apuesta territorial de transparencia. En este sentido, esta política debe apostar por el «gobierno abierto» para consolidar instituciones más transparentes, que rindan cuentas y adopten decisiones participativas y abiertas.

A partir de un diagnóstico y de la estrategia de participación ciudadana, se identificaron los problemas y se analizó la información a través de siete enfoques de derechos: derechos humanos, de género, poblacionales, diferenciales, territoriales, ambientales y culturales. Este análisis de enfoques permitió lograr una mayor comprensión de la problemática y una mirada más integral que contribuya a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. De esta manera, se

reconoció a la persona como sujeto de derechos, sus particularidades y necesidades específicas, y a la política pública como el instrumento para eliminar las barreras de acceso, debidas a las prácticas corruptas, al disfrute efectivo de sus derechos.

Teniendo en cuenta lo anterior, las medidas de transparencia deben ir acompañadas de medidas para fortalecer la capacidad de las personas para actuar sobre la información disponible y en los espacios de participación. Por otra parte, las acciones para garantizar el derecho de acceso a la información pública comprenden tanto la generación de información como que se cumplan unos requisitos de calidad y accesibilidad. Esto último es esencial cuando la información es utilizada para garantizar derechos fundamentales y llevar a cabo procesos de control social.

2. Integridad para el buen gobierno

Uno de los aspectos que la ciudadanía destacó en el proceso de formulación es la falta de integridad en los funcionarios públicos y la alta percepción de corrupción. En este sentido, consolidar el modelo de «gobierno abierto» en Bogotá requiere fortalecer la cultura de integridad tanto en entidades públicas como en actores privados y ciudadanía.

La generación de información sin estándares de calidad, accesibilidad y ética afecta directamente a la confianza en las instituciones. De este modo, la política retoma el marco de integridad promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). A partir de este modelo, Bogotá implementará una estrategia de integridad y líneas políticas generales preventivas, y desarrollará normas y valores compartidos para el sector público distrital, con responsabilidades y compromisos de todos los actores, especialmente de quienes toman las decisiones. Esto debe ir de la mano de una cultura de integridad que abarque no sólo al sector público, sino también al sector privado y a la sociedad civil.

Desde las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción se han impulsado medidas de corres-

ponsabilidad del sector privado. En el proceso de formulación se identificó que el 96% de los empresarios encuestados percibe que se ofrecen sobornos en el entorno empresarial y que en un 53% de los casos estos sobornos suelen darse por requerimientos directos o indirectos por parte de funcionarios públicos para la obtención de algún beneficio o para la realización de trámites y procedimientos engorrosos. Pese a lo anterior, solo el 47% de las empresas implementan prácticas para contrarrestar el soborno de forma planificada.

De este modo, la política pública se erige en un instrumento idóneo para fortalecer la gobernabilidad y la corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción, así como para reforzar las instituciones distritales y la promoción de un rol activo de la ciudadanía. La gobernabilidad multinivel se convierte en un elemento clave para generar espacios en los que articular acciones entre diferentes actores implicados del nivel nacional y local, entre las entidades distritales, y con actores de la sociedad civil y el sector privado.

Jaime Torres-Melo



LA INTEGRIDAD: UN VALOR MUNICIPAL FUNDAMENTAL

La integridad tiene que ser la base del gobierno, porque este funciona mejor cuando los ciudadanos confían y hay unas reglas iguales para todos. A medida que las ciudades amplían la calidad y el alcance de los servicios, también tienen que invertir en la correspondiente supervisión para garantizar que el gobierno sea transparente, honesto y eficaz. Para que un gobierno funcione de esta manera es imprescindible contar con un órgano supervisor eficaz que proteja y fomente esta integridad. A menudo, el órgano supervisor adquiere la forma de una Oficina del Inspector General (OIG), aunque hay otros modelos eficaces. Las OIG depuran responsabilidades, mejoran los controles internos y ahorran unos valiosos recursos fiscales para que los servicios municipales sean mejores y más eficientes.

En EE.UU. la mayoría de las grandes ciudades, como Nueva York, Filadelfia, Baltimore, Miami y Detroit,

han establecido una OIG. Estas ciudades, entre muchas otras, son miembros de la Asociación de Inspectores Generales (AIG) nacional. La AIG ofrece un programa de certificación profesional, conferencias de formación, un sitio web y un espacio en el que se pueden compartir ideas y buenas prácticas. El propósito de la AIG es avanzar en la depuración de responsabilidades en el gobierno mediante una supervisión independiente. La AIG tiene establecidos unos principios y estándares para el funcionamiento de las OIG, que ha publicado en forma de directrices para que estas ejerzan sus funciones oficiales de manera profesional.

El equipo de Integridad Municipal de Bloomberg Associates (BA) ha ayudado a ciudades de todo el mundo a establecer sistemas de integridad

y a reforzarlos. En Atlanta, BA colaboró con el Grupo de Trabajo para la Promoción de la Confianza Pública en la celebración de sesiones de control públicas y emitió un informe que recomendaba la creación de una OIG. Asimismo, trabajó en la ciudad de Bogotá con el Defensor del Pueblo y el Secretario de Salud en una remodelación contra la corrupción en el hospital público más grande de la ciudad. En el Ayuntamiento de Milán, BA ayuda a las oficinas de contratación y de lucha contra el tráfico de personas a incrementar los procedimientos de revisión para evitar la adquisición de bienes relacionados con este tráfico, y también está colaborando en el establecimiento de la Oficina de Integridad Institucional de Lima, una agencia anticorrupción de nueva creación. Además, ayuda al Ayuntamiento de Detroit a gestionar su procedimiento de cancelación de antecedentes penales y colaborará

con el Ayuntamiento de París para revisar su sistema de integridad.

La integridad no es como la recogida de las basuras o la reparación de los baches; es más intangible y tiene que influir en toda la actividad de los ayuntamientos. El mensaje tiene que venir de arriba, y debe ser un recordatorio constante de que la integridad es el corazón y la base del gobierno.

Bloomberg Associates

“Enséñele a ser amable con las personas, pero duro con la gente dura. Si puede, apártele de la envidia y enséñele el secreto de la risa tranquila. (...) Enséñele que puede haber gloria en el fracaso y desesperación en el éxito. Enséñele a apartar a los cínicos. (...) Pero enséñele también que por cada político corrupto existe un líder entregado.”

Abraham Lincoln

“Sujetos estrechos de miras, intolerantes y sin imaginación. Tesis desconectadas de la realidad, terminología vacía, ideales usurpados. Sistemas inflexibles. Son estas cosas las que a mí, realmente, me dan miedo.”

Haruki Murakami

Iniciativas, experiencias y buenas prácticas en el despliegue de las políticas de transparencia, integridad pública, prevención de la corrupción y buen gobierno

Documento de síntesis del Programa Lorenzetti

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, Alcaldía de París, Oficina del Inspector General de Montreal y Veeduría Distrital de Bogotá

I. Introducción

Programa Lorenzetti: objetivos y finalidades

El Programa Lorenzetti, impulsado por la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, la Alcaldía de París, la Oficina del Inspector General de la Ciudad de Montreal y la Veeduría Distrital de Bogotá, tiene la vocación de generar un conocimiento compartido para el desarrollo de la buena gobernanza del siglo XXI. A este efecto, establece el intercambio de experiencias y buenas prácticas en el despliegue de las políticas de transparencia, integridad pública, prevención de la corrupción y buen gobierno.

Las instituciones impulsoras, que parten de dimensiones, competencias y modelos diferentes, son organismos que han asumido la responsabilidad de garantizar la transparencia y la integridad pública, prevenir los conflictos de intereses, el fraude y la corrupción y promover el buen gobierno con impacto a nivel local o metropolitano, y comparten el objetivo de fortalecer la colaboración mutua, desarrollar proyectos de interés común y poner en valor la naturaleza de los órganos de garantía que representan. La formalización de este objetivo se concreta en este programa —llamado así en honor al pintor italiano Ambrogio Lorenzetti, que pintó la *Alegoría del buen gobierno*, en el Palazzo Pubblico de Siena—, que se asienta sobre el intercambio de experiencias y buenas prácticas en el despliegue de las políticas de transparencia, integridad pública, prevención de la corrupción y buen gobierno.

El origen del Programa Lorenzetti se halla en el I Seminario Internacional sobre Transparencia y Buen Gobierno, celebrado en Barcelona en 2016, en el que participaron algunos de los máximos responsables de las partes signata-

rias, se establecieron ya los contactos periódicos, los intercambios de información y buenas prácticas, y las bases para la ejecución de este proyecto piloto. Al año siguiente, en el contexto del II Seminario Internacional, tuvo lugar una reunión de trabajo en la que se expusieron los proyectos y los retos que afrontan los distintos organismos y se reiteró la voluntad de consolidar estos intercambios mediante la firma de un memorándum de entendimiento, que formalizará esta colaboración.

Los ámbitos de trabajo prioritarios que se incluyen en el acuerdo firmado son cuatro: prevención de la corrupción, gestión de conflictos de intereses, metodologías de implementación de la transparencia, y promoción de la ética y la integridad públicas.

En el marco del Programa Lorenzetti, se celebraron dos reuniones presenciales en Barcelona los días 10 y 11 de mayo de 2018 y el día 12 de abril de 2019 para poner en común los avances que se han producido en las políticas de transparencia e integridad pública en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, para compartir las experiencias y buenas prácticas de cada una de las partes y para concretar líneas estratégicas de trabajo.

El presente documento de síntesis es la culminación de estos años de colaboración y aprendizaje compartido y recoge las particularidades de cada uno de los organismos participantes en el Programa Lorenzetti y sus respectivas aportaciones en este proyecto de intercambio de información y experiencias. La primera parte del documento recoge las iniciativas más innovadoras que han impulsado los distintos organismos en el despliegue de las políticas de transparencia, integridad pública, prevención de la corrupción y buen gobierno. La segunda parte de este documento de síntesis analiza para cada una de las siete líneas estratégicas de trabajo, los programas y acciones de impulso que han desplegado cada una de las partes y los resultados obtenidos, así como las resistencias, dificultades y retos pendientes identificados.

Los órganos de garantía del buen gobierno en Barcelona, Bogotá, Montreal y París

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

La Agencia de Transparencia se creó en 2015 con el objetivo de promover, coordinar y evaluar la implementación de la legislación sobre transparencia, garantizar el derecho de acceso a la información pública y fomentar el buen gobierno en todo el territorio metropolitano.

Sus competencias van más allá del propio organismo metropolitano, ya que también trabaja con otras entidades en el cumplimiento de sus obligaciones,

como lo son los organismos autónomos, las organizaciones empresariales y los consorcios de servicios públicos, y las prestadoras de servicios. Para ello, cuenta con el apoyo del Consejo Asesor en Transparencia Metropolitana, constituido un año más tarde, y formado por expertos y académicos, que celebra debates y formula propuestas y criterios no vinculantes en relación con las actuaciones asignadas a la Agencia de Transparencia. Además, se nutre de una red de trabajadores de todas las áreas de gestión del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), sus entidades vinculadas y empresas prestadoras de servicios, responsables de la implementación de las obligaciones de transparencia.

Desde los inicios, creó el Portal de Transparencia del AMB, interoperable con el Portal de Transparencia de Cataluña, como herramienta que facilita el derecho al acceso de información. Entre otros trámites, en él se pueden regular los procesos de gestión y respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública. También impulsó la creación de un código ético y de conducta para los altos cargos y directivos del AMB, y desarrolló el Programa SERGI, un aplicativo de seguimiento de las relaciones con grupos de interés, puesto que la ley obliga a hacer públicas las agendas de los altos cargos y el personal directivo de las administraciones.

En 2016 la Agencia impulsó la elaboración de las bases del Plan Estratégico de Transparencia Metropolitana, para lo que contó con la colaboración de varios directivos del AMB y expertos externos, al mismo tiempo que promovía un programa de subvenciones a los ayuntamientos metropolitanos. Asimismo, siguiendo lo que indica el Plan de Actuación Metropolitano (PAM), estableció mecanismos de coordinación y colaboración con otras instituciones, especialmente con las entidades de supervisión y garantía: la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) y la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC).

Además, desde la Agencia se asumió la promoción de la igualdad de género en el AMB, y se impulsó el Programa Deméter como instrumento para incorporar la perspectiva de género en las políticas de transparencia y los proyectos de innovación en el buen gobierno. Otra de las medidas llevadas a cabo es la creación del Aula de Transparencia, un programa de formación continuada que realiza jornadas, seminarios y diálogos. Finalmente, publica *Lux Barcelona*, la revista de transparencia metropolitana, y promociona la investigación y la formación permanente en transparencia, derecho de acceso y buen gobierno como modelo metropolitano de gobernanza.

Alcaldía de París

La Comisión de Deontología de la Alcaldía de París fue creada en 2014 y se enmarca en un sistema global de transparencia y prevención de la corrupción

que, en el ámbito estatal, cuenta con la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública, la Agencia Francesa Anticorrupción y la Fiscalía Nacional Financiera.

En el caso de París, se trata de un mecanismo de carácter voluntario, ya que no existe ninguna ley que obligue al Ayuntamiento a disponer de dichos mecanismos. Ahora bien, los políticos que se encuentran sujetos a él tienen interés en colaborar para demostrar su voluntad de integridad.

Formada por tres magistrados, un profesor de Derecho y una exministra, propuestos por la Alcaldía para un periodo de seis años, tiene como principio rector la transparencia, por lo que publica un informe anual con todos los datos que recoge.

Como primera misión, obtiene tres tipos de declaraciones: por una parte, la declaración de compromiso para la transparencia de los 163 concejales de París y los 50 colaboradores de la Alcaldía —todos la firmaron—; por otra, la declaración de intereses, que va desde la participación en sindicatos hasta las actividades societarias, incluyendo organizaciones sin ánimo de lucro, y las actividades profesionales (propias o del cónyuge), entre otras —es de respuesta obligada y se publica—; y finalmente, la declaración de patrimonio en el momento de acceder al cargo, cuál es su fortuna y cuál es el origen de su patrimonio —en este caso, también es de respuesta obligada, aunque su publicación es optativa (la mitad de los cargos aceptó publicarla).

La segunda misión es emitir recomendaciones sobre los potenciales conflictos de intereses que se deducen de las declaraciones, como puede ser la incompatibilidad deontológica entre la actividad pública y la privada en un mismo sector por parte de un cargo elegido.

La tercera misión es declarar la incompatibilidad entre los cargos elegidos de París y el acceso a la vivienda protegida. La cuarta consiste en asesorar a la Alcaldía ante posibles conflictos de intereses de sus concejales en los procesos de toma de decisiones en los que participan.

Las misiones quinta y sexta son responder a consultas; por una parte, las que realizan la Alcaldía y los grupos políticos sobre la interpretación del Código de Deontología; y, por la otra, las de los concejales o los colaboradores sobre los asuntos que les pueden afectar. A partir de estas consultas se establecieron, por ejemplo, criterios ante la posibilidad de recibir obsequios o invitaciones.

Las nuevas tecnologías son una herramienta básica para la implantación de la política de deontología y el fomento de la transparencia. Desde la página web del Ayuntamiento de París se puede acceder a las declaraciones de patrimonio

e intereses de los cargos elegidos, los informes anuales, las consultas planteadas, los formularios, etc. Además, se dispone de una herramienta informática de publicación de las reuniones con los representantes de grupos de interés y también de un sistema de alertas que permite a los funcionarios y a la ciudadanía en general formular denuncias anónimas de forma segura sobre malas prácticas o sobre riesgos de corrupción que hayan detectado.

Oficina del Inspector General de Montreal

La Oficina del Inspector General de Montreal se creó en 2014 a raíz de un escándalo de corrupción administrativa que afectó al gobierno de la ciudad. El Parlamento de Quebec aprobó la ley de creación que la propició, y lo hizo como un órgano de control independiente que vela por la integridad de los procesos de contratación pública y pretende promover la transparencia y restaurar la confianza entre la Administración municipal y los ciudadanos.

El mandato del inspector general consiste en supervisar los procesos de contratación y su ejecución por parte de la ciudad de Montreal y de cualquier corporación relacionada, como la Corporación del Tráfico de Montreal (STM), la Corporación de Desarrollo y Vivienda de Montreal (SHDM) y la Société du parc Jean-Drapeau (SPJD). Hay que tener presente que la ciudad cuenta con casi 40.000 empleados públicos, distribuidos en sus 19 distritos y entidades.

La oficina tiene como objetivo mantener y promover la rendición de cuentas y su integridad. Su trabajo parte de la confianza que la ciudadanía debe tener en las instituciones públicas en asuntos contractuales, por lo que supervisa la integridad en la adjudicación y ejecución de contratos. Asimismo, trabaja para mejorar la transparencia de las actividades y decisiones municipales, por lo que incide en temas diversos y formula recomendaciones y planes de acción.

Las principales funciones que ejerce el inspector general son monitorear los procesos de contratación y su ejecución por parte de la ciudad o las corporaciones relacionadas; recomendar a la Junta Directiva medidas destinadas a evitar transgresiones de integridad en relación con la ejecución de contratos; aconsejar las medidas diseñadas para promover el cumplimiento de las disposiciones legales o los requisitos de actuación; comprobar la aplicación de las medidas recomendadas, y, finalmente, formar a los miembros del Consejo Municipal, así como a los servidores públicos y empleados, al objeto de prevenir las infracciones de integridad y conocer las normas aplicables de contratación y ejecución.

En el desempeño de sus funciones, el inspector general tiene la potestad de exigir información y documentos a cualquier miembro del Consejo o empleado de la ciudad; es decir, puede hacer copias de cualquier libro, registro o archivo, de la misma manera que puede acceder a los equipos informáticos que

halle en las instalaciones que visite, en las que se le debe prestar la asistencia que requiera.

Además, tiene la autoridad, concedida por ley, de cancelar cualquier proceso de adjudicación de contrato, rescindirlo o suspender su ejecución si determina que no se han cumplido los requisitos marcados en la documentación o si considera que los incumplimientos son de suficiente gravedad. Esta decisión puede ser revocada posteriormente por el Consejo Municipal.

La independencia del inspector general se apoya en diferentes factores: por un lado, viene regulada por ley, lo que impide que la Administración municipal pueda influir en su existencia; por otro, su nombramiento debe tener el apoyo de dos tercios de los votos del Consejo Municipal. Además de disponer de autonomía jerárquica y presupuestaria, su mandato no es renovable y su dedicación debe ser completa.

Veeduría Distrital de Bogotá

La Veeduría Distrital es una entidad pública de control preventivo de Bogotá (Colombia), cuya misión es promover el control social, la transparencia y la lucha contra la corrupción para mejorar la gestión pública en la ciudad. Bogotá es una ciudad con más de 8,1 millones de habitantes, organizada en 20 alcaldías locales, 15 áreas administrativas y cuatro subredes de servicios de salud. Con este panorama la Veeduría Distrital es una entidad que busca mejorar la confianza entre la ciudadanía y la Administración pública.

La entidad fue creada por el Acuerdo Distrital 24 de 1993, el cual establece que, en el ejercicio de sus funciones, la Veeduría Distrital debe promover la participación ciudadana para el seguimiento, la evaluación y el control del diseño y ejecución de las políticas públicas, los contratos de la Administración y la actuación de los servidores públicos, así como para la cogestión del desarrollo de la ciudad. En este sentido, la entidad realiza el seguimiento basándose en las diferentes dimensiones del desarrollo urbano para mejorar la comprensión de la realidad de la ciudad, informar a la ciudadanía sobre el progreso o retraso en la solución de problemas públicos y orientar la toma de decisiones en Bogotá.

La Veeduría Distrital está compuesta por cuatro veedurías delegadas y dos proyectos estratégicos asociados al Plan Distrital de Desarrollo «Bogotá Mejor para Todos 2016-2020», con el fin de cumplir con las funciones que tiene asignadas. Estas veedurías delegadas y proyectos son los siguientes: la Veeduría Delegada para la Eficiencia Administrativa y Presupuestaria; la Veeduría Delegada para la Participación y los Programas Especiales; la Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamaciones; la Veeduría Delegada para la Contratación; el Proyecto Estratégico de Transparencia, Acceso a la Informa-

ción Pública y Medidas Anticorrupción, y el Proyecto Estratégico LABcapital, Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital.

Por su carácter preventivo, la Veeduría Distrital, a diferencia de otros dos órganos de control, no sanciona sino que adelanta investigaciones sumarias sobre presuntos hechos de corrupción o ineficiencias administrativas de oficio. Como resultado de estas investigaciones la Veeduría Distrital genera alertas y recomendaciones a los órganos encargados de sancionar y a las entidades distritales para que mejoren sus procesos. Desde 2016 se han realizado más de 120 investigaciones sumarias, y el tiempo promedio del trámite de las investigaciones pasó de un año y medio a tan solo dos meses.

Asimismo, la Veeduría ejerce el control preventivo en la gestión contractual y en la gestión del riesgo, realizando un acompañamiento contractual en tiempo real de los procesos de selección y las demás actuaciones de la gestión contractual para advertir a las entidades distritales sobre la presencia de situaciones que puedan afectar a la legalidad y transparencia de estos procesos. De esta forma, la Veeduría Distrital ha acompañado más de 123 procesos de selección por un valor superior a 31 billones de pesos colombianos.

El objetivo de la Veeduría Distrital de cara al año 2020 es ser una entidad reconocida por su alta capacidad técnica e innovadora, que incide en la gestión de lo público en Bogotá Distrito Capital y contribuye a aumentar la confianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas.

Primera parte: buenas prácticas

De acuerdo con los objetivos del Programa Lorenzetti, cada una de las partes se comprometió a compartir sus conocimientos y experiencias en el despliegue de las políticas de transparencia, integridad pública, prevención de la corrupción y buen gobierno. De las múltiples iniciativas presentadas y debatidas con el resto de socios de este programa de intercambio, cada una de las partes ha elegido las tres buenas prácticas que ha considerado más relevantes y representativas de su experiencia para presentarlas en este documento de síntesis.

Esta primera parte incluye una descripción detallada de tres iniciativas escogidas por parte de cada uno de los organismos participantes en el Programa Lorenzetti con el fin de promover un aprendizaje mutuo y de inspirar actuaciones similares por parte de los responsables de implementar las medidas de transparencia y buen gobierno de otros gobiernos locales.

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

El código ético y la prevención de los conflictos de intereses

La Agencia de Transparencia ha impulsado la creación de un código ético para los altos cargos y directivos del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) en el mandato 2015-2019, de acuerdo con la actuación pública que conceptualiza los principios y valores que deben observar las personas que se sitúan al frente del AMB. El Código establece unos estándares de conducta, se configura como un instrumento de autorregulación que obliga mediante la suscripción del compromiso de adhesión individualizado y, aunque no es normativo, está vinculado al régimen sancionador de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña.

Este Código se dirige a todos los cargos representativos, a todos los miembros del Consejo Metropolitano, a los altos cargos y directivos del AMB y a sus servicios vinculados, lo que, en su momento, representó un esfuerzo desde la Agencia de Transparencia para identificar todos estos perfiles a partir de la información de cada entidad.

Debate, elaboración y aprobación del Código Ético y de Conducta

El proceso de elaboración del Código se llevó a cabo entre los meses de junio de 2016 y julio de 2017. La Agencia de Transparencia desplegó un proceso participativo que estuvo marcado por tres ejes esenciales: deliberación, participación y consenso.

El proceso participativo contó con la colaboración de altos cargos del AMB y sus entidades vinculadas, asesores de los grupos metropolitanos que habían participado en las sesiones de formación del Aula de Transparencia, enlaces de transparencia de todos los servicios, el Consejo Asesor de Transparencia Metropolitana y los trabajadores y trabajadoras públicos del AMB y sus entidades vinculadas. Todos los contenidos del Código partieron del análisis de casos concretos y aportaciones de los participantes. A tal efecto, se realizaron dos sesiones de trabajo con directivos, cuyo resultado se sometió al Consejo Asesor de Transparencia Metropolitana.

A pesar de su carácter no normativo, se consideró conveniente presentar el texto al Consejo Metropolitano, el máximo órgano decisorio, así como abrir una fase de audiencia para que los destinatarios del Código pudieran realizar sugerencias y observaciones. El Consejo Metropolitano lo aprobó el 30 de enero de 2018 y, posteriormente, se expuso a información pública durante treinta días hábiles. Se recibieron alegaciones de diversos grupos metropolitanos y de la Oficina Antifraude de Cataluña, cuyas sugerencias se debatieron con el Consejo Asesor de Transparencia Metropolitana.

Envío de cuestionarios y compromisos de adhesión

De acuerdo con el Plan de Actuación Metropolitano, que prevé el desarrollo, la aplicación y la evaluación de instrumentos de prevención de conflictos de intereses, la Agencia de Transparencia transmitió a los altos cargos y directivos del AMB, y a entidades vinculadas, la declaración de adhesión al Código Ético y de Conducta, así como el cuestionario para la prevención de conflictos de intereses. La fuerza vinculante del Código recae sobre la adhesión individual de sus destinatarios. La suscripción del documento de adhesión compromete al cargo público en el desempeño de lo establecido en los preceptos del Código, a la vez que asume voluntariamente las consecuencias que se deriven de un eventual incumplimiento. La fuerza del Código está, por lo tanto, en el compromiso personal asumido por cada cargo público a través de la adhesión individual. Finalmente, 166 de 276 cargos lo suscribieron.

Conflictos de intereses: cuestionarios y gestión

La Agencia de Transparencia tiene la misión de velar por la aplicación del Código, y este mandato lleva implícitas la detección y la gestión de los conflictos de intereses que se presenten durante el ejercicio de las potestades públicas de los altos cargos y personal directivo del AMB y entidades vinculadas. El envío de los cuestionarios de conflictos de intereses se llevó a cabo en el primer semestre de 2017. A raíz de su recepción, se efectuó un análisis exhaustivo y se emprendieron las medidas de gestión para minimizar los riesgos que se podían derivar.

Además, la Agencia de Transparencia apoya a los destinatarios del Código y está a su disposición para cualquier aclaración, duda interpretativa o asesoramiento ético en relación con la aplicación de los preceptos del Código. Este asesoramiento, que no deja de ser una herramienta de gestión de conflictos de intereses, se encuentra en proceso de desarrollo. Por otra parte, una buena gestión de los conflictos de intereses pasa necesariamente por la formación y la sensibilización. En este sentido, a lo largo del mandato, se llevan a cabo varias sesiones de formación específica.

El seguimiento de las relaciones con los grupos de interés (SERGI)

El Plan de Actuación Metropolitano prevé la creación del registro de grupos de interés (*o lobbies*) y el Programa SERGI es el aplicativo de seguimiento de las relaciones que se establecen con estos, tal y como establece la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Esta ley obliga a hacer públicas las agendas de los altos cargos y del personal directivo de todas las administraciones públicas en cuanto a sus relaciones con los grupos de interés. Concretamente, el artículo 55 prevé, como principio ético y regla de conducta, la transparencia de las actividades oficiales, de los actos y las decisiones relacionados con la gestión de los asuntos públicos que tienen encomendados y de su agenda oficial a los efectos de su publicación.

Además, el Código Ético de Conducta para altos cargos del AMB y entidades vinculadas establece que se debe dar cuenta de la agenda pública en relación con los grupos de interés, y concreta que ello debe llevarse a cabo mediante el sistema de seguimiento que implemente la Agencia de Transparencia, para hacer efectiva la rendición de cuentas en su labor.

Dados los dos mandatos, y a la vista de las competencias que se atribuyen a la Agencia de Transparencia desde la Presidencia del AMB (Decreto de Presidencia del 14/12/2015), se inició el desarrollo del Programa SERGI durante el mes de abril de 2018, que culminó en marzo de 2019.

El 24 de mayo de 2018 se aprobó la Instrucción para el seguimiento, la fiscalización y el control de las relaciones con grupos de interés del AMB y entidades vinculadas, y se comunicó al Consejo Metropolitano. Esta Instrucción prevé que las personas encargadas de la agenda de los cargos elegidos con responsabilidad ejecutiva, y de los altos cargos y personal directivo deberán seguir un protocolo establecido en la concertación de reuniones, audiencias y contactos, cumplimentando el formulario del aplicativo SERGI. Además, la Instrucción establece que el seguimiento de la información gestionada en relación con los grupos de interés lo tiene que llevar a cabo la Agencia de Transparencia del AMB y que la información agregada de los contactos mantenidos con grupos de interés por los altos cargos del AMB, que resulte de los formularios cumplimentados, debe publicarse en el Portal de Transparencia del AMB, con garantía de protección de los datos personales, y es objeto de actualización periódica.

A partir de la entrada en vigor de esta Instrucción, en junio de 2018, es de obligado cumplimiento para los cargos elegidos con responsabilidad ejecutiva (presidencia, vicepresidencia ejecutiva y vicepresidentes de área) y para el resto de altos cargos, directores de área y de servicios del Área Metropolitana, bajo responsabilidad última de estos, hacer pública su agenda oficial en relación con los grupos de interés.

SERGI, aplicativo de seguimiento

Para poder cumplir con la Instrucción, la Agencia de Transparencia puso en marcha el prototipo y se desarrollaron sus funcionalidades. El aplicativo de seguimiento de las relaciones con grupos de interés es una herramienta informática para inscribir las reuniones de los altos cargos y directivos del AMB y sus entidades vinculadas con personas, empresas, organizaciones o entidades que se puedan considerar grupos de interés. Mediante el aplicativo, la Agencia de Transparencia revisa o valida la información introducida y gestiona su publicación en el Portal de Transparencia.

A los efectos de facilitar su implementación, la Agencia ha elaborado un manual de uso que recoge exhaustivamente el procedimiento a seguir en cada

momento para poder introducir y dar de alta una reunión. Además, cabe destacar la realización de sesiones de presentación llevadas a cabo ante diferentes instituciones con la finalidad de dar a conocer la existencia y las funcionalidades del sistema SERGI, como son las realizadas en la Comisión Ejecutiva y el Comité Directivo del AMB, en la Oficina Antifraude de Cataluña o en el Ayuntamiento de Barcelona, entre otras.

La evaluación y el análisis de la transparencia (metodología MIPAT)

De acuerdo con las funciones asignadas por la Presidencia y el Plan de Actuación del AMB, la Agencia de Transparencia ha desarrollado las actuaciones necesarias para el diseño de una metodología que permita desplegar un sistema de monitorización de la información, la publicidad activa y la transparencia (MIPAT) aplicable al AMB y a su sector instrumental.

El MIPAT se configura como el principal instrumento que, mediante la observación directa de las informaciones publicadas en los sitios web, mide el nivel de publicación de los contenidos establecidos en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, al mismo tiempo que permite identificar las fortalezas y las debilidades existentes en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Esta herramienta permite impulsar las medidas correctivas que sean necesarias, priorizando aquellas actuaciones que tienen un mayor impacto en el buen gobierno y en la integridad de la gestión pública. El sistema se basa en 160 parámetros, clasificados en categorías y subcategorías, diferenciados en cinco niveles de priorización, que se refieren a las administraciones públicas y a las entidades del sector público.

El proceso de elaboración del MIPAT se desarrolló en el año 2017, a partir de un trabajo previo que detectaba los principales parámetros en la materia, y se estructuró en las cinco fases que se detallan a continuación:

- Definición de los parámetros de transparencia a partir de los contenidos establecidos por los entes referentes en la materia y de los trabajos previos.
- Clasificación y agrupación de los contenidos en seis grandes categorías y veinte subcategorías.
- Identificación de los contenidos aplicables a las administraciones públicas y a las entidades del sector público.
- Priorización de los contenidos de transparencia en cinco niveles de prioridad.
- Desarrollo del sistema de análisis y monitorización.

El proceso de elaboración de la metodología del MIPAT culmina en un conjunto de sesiones de presentación de este instrumento, dirigidas al personal del AMB y a las entidades vinculadas, y enlaces de transparencia. Una vez diseñada y presentada la metodología de análisis, la Agencia de Transparencia, como órgano de impulso y seguimiento de la transparencia en el conjunto del sector público metropolitano, inicia la elaboración periódica de informes

individuales de monitorización de la transparencia de cinco tipos diferentes, en función de su exhaustividad y los contenidos analizados: desde el informe básico, que analiza los parámetros más prioritarios, hasta el más exhaustivo, además del InfoParticipa (proyecto de análisis de la transparencia de la Universidad Autónoma de Barcelona) y el informe ITA, que corresponde a los indicadores del índice de transparencia internacional.

Los resultados del MIPAT se sistematizan en un informe individualizado que recoge, para cada organismo evaluado, una valoración global numérica, un conjunto de observaciones cualitativas sobre los parámetros incluidos, así como recomendaciones y propuestas de mejora. Estos documentos son presentados a las entidades analizadas al objeto de que tengan conocimiento e impulsen las actuaciones que sean necesarias para cumplir con sus obligaciones en la materia, a la vez que se publican en el Portal de Transparencia.

Alcaldía de París

Política de deontología

Teniendo en cuenta los antecedentes de corrupción que habían afectado a varios alcaldes de París, y después del escándalo del caso Cahuzac, en 2012 la Alcaldía de París impulsa activamente políticas de transparencia, integridad y regeneración democrática para recuperar los vínculos de confianza con la ciudadanía. La Ley de Transparencia, Lucha contra la Corrupción y Modernización de la Vida Económica, de 2016, obliga a todos los municipios a dotarse de una instancia en materia de deontología y la ciudad de París ha sido precursora al establecer la Comisión de Deontología, y dotarla de la autoridad y la independencia necesarias.

El trabajo de esta comisión recae sobre los 163 miembros del Consejo Municipal, los 20 distritos de la ciudad y los 50.000 funcionarios que dependen de la Alcaldía.

Como declaración inicial, los 163 concejales y los 50 colaboradores de la Alcaldía firmaron el Compromiso para una Mayor Transparencia. A partir de este punto, la Comisión de Deontología pone en marcha la recopilación y publicación del resto de declaraciones.

Las declaraciones de interés

Se examinan las declaraciones de interés presentadas por los asesores de París y, cuando corresponde, se emiten recomendaciones a los cargos elegidos que estén en una situación que pueda dar lugar a un conflicto. Esto incluye su pertenencia a organizaciones sin ánimo de lucro, así como los intereses y la actividad profesional de sus cónyuges. El Código de Deontología establece que todos los asesores en París deben completar esta declaración, que, posteriormente, se publica en el sitio web de Comisión de Deontología.

Las declaraciones de patrimonio

En el momento de acceder al cargo, los cargos elegidos deben declarar cuál es su fortuna y cuál es el origen de su patrimonio. En este caso, la publicación de la declaración es optativa; es decir, el cargo puede no autorizarla. No obstante, a finales de 2018 habían publicado su declaración más del 90% de los concejales.

La publicación de estas declaraciones de los asesores de París se realiza respetando estrictamente su vida privada, tal y como prevé la decisión del Consejo Municipal del 9 de octubre de 2013, que considera que dicha publicación no debe afectar de forma desproporcionada la privacidad de los representantes elegidos.

Además de los cargos elegidos, también cuatro altos funcionarios están obligados a entregar sus declaraciones de patrimonio e intereses: el secretario general, su adjunto y los directores de administración. En este caso, sin embargo, no dirigen su declaración a la Comisión de Deontología, sino a la Autoridad de Transparencia de la ciudad, una instancia colegiada competente para examinar las declaraciones de intereses y de patrimonio de los funcionarios.

Vivienda, regalos y otros casos de referencia

El comité examina la situación de los concejales de París en lo que se refiere a su obligación de permanecer en viviendas de alquiler social, gestionadas por la Administración de París, de acuerdo con la Ley relativa a la Solidaridad y la Renovación Urbana, de 13 de diciembre de 2000. En este sentido, el Código de Deontología estipula que aquellos cargos que, en el momento de su elección, no ocupen viviendas sociales se comprometen a no acceder o disponer de ellas. En el caso de los que ya tenían una antes y deseen permanecer en ella, el Código de Deontología justifica su mantenimiento. En cualquier caso, es la Alcaldía de París la que toma la decisión, después de tener en cuenta la opinión de la Comisión.

Además, se examinan las declaraciones anuales de regalos, invitaciones y viajes realizados por representantes elegidos como parte de su mandato. Asimismo, se aconseja sobre la interpretación y aplicación del Código de Deontología en las dudas planteadas por la Alcaldía o las comisiones del Consejo Municipal (estas recomendaciones se hacen por escrito cuando son respuesta a un interés colectivo). Finalmente, se atienden confidencialmente las dudas que plantea el Código de Deontología a los asesores de París. En este sentido, se dispone de un buzón de consultas abierto a todos los funcionarios de la ciudad.

Las nuevas tecnologías son una herramienta básica para la implantación de la política de deontología y el fomento de la transparencia. Desde la plataforma www.paris.fr/deontologie se puede acceder a las declaraciones de patrimonio

e intereses de los cargos elegidos, los informes anuales, las consultas planteadas, los formularios, etc.

Relaciones con los *lobbies*

La ciudad de París quería ir más allá de la Ley sobre la Transparencia, la Lucha contra la Corrupción y la Modernización de la Vida Económica de 2016, conocida como la ley Sapin 2, que obliga a los grupos de interés a declarar su actividad a la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (HATVP, por sus siglas en francés).

En este sentido, desde noviembre de 2017, el Ayuntamiento de París dispone de una herramienta informática de publicación de las reuniones que mantienen la Alcaldía, sus diputados y los concejales delegados con representantes de los grupos de interés.

Impulsado por acuerdo del Consejo de París, el 30 de enero de ese mismo año, el aplicativo de seguimiento de las relaciones con *lobbies* publica en formato abierto los datos de esos encuentros, que implican a los cargos elegidos con las organizaciones que tienen interés en influir en las políticas públicas de París.

Colaboración entre organizaciones

Esta aplicación fue desarrollada conjuntamente por la ONG Transparency International y la HATVP; esta última, además, es la creadora y mantenedora de un directorio de representantes de intereses conectados con ejecutivos locales. Y todo ello se supervisa desde la Comisión de Deontología del Consejo de París. Es decir, la Comisión supervisa los encuentros entre cargos elegidos y *lobbies* registrados por la HATVP.

Aunque inicialmente hubo algunas reticencias con respecto a la publicación de esta información, posteriormente se fue valorando positivamente como instrumento de autoprotección de los cargos elegidos, que pueden demostrar así que han actuado de forma imparcial. Los resultados de estos encuentros aparecen publicados en el enlace <http://transparence.lobby.paris.fr>

Sistema de alertadores

Otra de las herramientas que se han puesto en funcionamiento recientemente es un sistema de alertas que permite a los funcionarios y a la ciudadanía en general formular denuncias anónimas, de forma segura, sobre malas prácticas y sobre riesgos de corrupción que hayan detectado. Durante los primeros meses de 2018 se recibieron cinco alertas.

Los informantes o alertadores, que en el interés general señalan algún mal funcionamiento, permiten la prevención o la revelación de los errores o dis-

funciones del Estado; en particular, su contribución es importante en la lucha contra la corrupción en todos los ámbitos. La Ley sobre la Transparencia, la Lucha contra la Corrupción y la Modernización de la Vida Económica de 2016 crea un régimen general para la protección de los informantes.

Según esa misma ley, un informante es una persona física que revela o señala, desinteresadamente y de buena fe, un delito u ofensa, un error grave y manifiesto de un compromiso internacional regularmente ratificado o aprobado por Francia, de la ley o reglamento, o una amenaza o un perjuicio graves para el interés general, del que tiene conocimiento personal. Están excluidos del sistema de alerta los hechos, informaciones o documentos, cualquiera que sea su forma o su soporte, amparados por el secreto de defensa nacional, secreto médico o el secreto de las relaciones entre un abogado y sus clientes.

El alertador puede dirigirse a un supervisor directo o indirecto, a su empleador o a un referente designado por este. Si estos no fueran diligentes, en un periodo de tiempo razonable, puede apelar directamente ante la autoridad judicial o administrativa. Finalmente, si no se actúa, puede divulgar los hechos públicamente.

Para permitir la gradación de la alerta, la ley prevé que algunas instituciones u organizaciones, dependiendo de su tamaño, estén equipadas con procedimientos internos para recoger las alertas emitidas por su personal o sus colaboradores. Estos protocolos deben garantizar la confidencialidad estricta de la identidad de las personas que toman parte en él, tanto las que emiten la denuncia como las que la gestionan.

Protección de los denunciantes y de los objetivos de alerta

No se puede identificar la identidad del alertador sin su consentimiento, ni tampoco puede ser considerado penalmente responsable, a la vez que debe estar protegido de las posibles represalias laborales que pueda sufrir por parte de su empleador (en el caso de los funcionarios, no se les puede sancionar).

Igualmente, la ley castiga la mala fe de los alertadores, de la misma manera que lo hace con las alertas infundadas o la emisión de informes con malas intenciones.

Oficina del Inspector General de Montreal

Programa de formación

Para detectar las brechas que puedan afectar a la integridad de las personas que interactúan con la Administración, ya sean empleados o cargos elegidos, hay que preparar al personal para que sea capaz de analizar los contratos públicos y efectuar análisis de costes. Desde 2007 se ha formado a más de 800 trabajadores públicos cada año para llevar a cabo esta labor, lo que ha

repercutido en la calidad de los procesos de contratación y en la respuesta a las denuncias recibidas.

El propósito de la capacitación es permitir que tanto las personas que forman parte de la Administración de la ciudad de Montreal como de las corporaciones vinculadas puedan identificar, detectar y prevenir las deficiencias que afectan a la integridad de los procesos contractuales y comprendan el papel de la Oficina del Inspector General en esta materia.

Diseño de cursos

Los cursos están diseñados específicamente para gerentes y empleados responsables de redactar los documentos de licitación, adjudicar contratos y supervisar su ejecución. Incluyen el conocimiento de los factores de vulnerabilidad y fallos de integridad, las pistas y esquemas de colusión, las buenas prácticas en materia contractual, y la interpretación y aplicación de requisitos en esta materia.

La formación que se lleva a cabo desde los inicios de la Oficina se presenta en dos módulos:

- Módulo de formación sobre las funciones y responsabilidades de la Oficina del Inspector General, que desarrolla cuál es su cometido y jurisdicción, los poderes y procedimientos operativos que ejerce, la independencia desde la que trabaja y las diferentes disposiciones que desarrollan la protección a los llamados alertadores, es decir, aquellas personas que denuncian las posibles irregularidades en cualquiera de los estamentos de la Administración o las entidades.
- Módulo práctico para reconocer y prevenir las brechas en la integridad, de manera que se eviten los problemas de corrupción o de colusión. Se trabaja en el reconocimiento de la corrupción, la complicidad y la falta de honestidad; también en la detección de los factores de vulnerabilidad que pueden provocar riesgos más elevados de connivencia, en la localización de las alarmas e incumplimientos y, finalmente, en la utilización de las estimaciones de costes contractuales como herramienta de prevención.

A partir de 2018, se añaden dos módulos más:

- Lecciones aprendidas a partir de las investigaciones previas de la Oficina del Inspector General, en las que se muestran esquemas recurrentes, por ejemplo en lo referente a las complicidades y las actuaciones fraudulentas, malas prácticas empresariales y falta de honestidad. Además, se hace hincapié en los conceptos y normas jurídicas pertinentes, y se profundiza en la importancia y el impacto de la introducción de cláusulas contractuales en los concursos públicos.
- Módulos de información en línea disponibles en la web. En este caso, se realiza una introducción a la Oficina y se presentan las opciones de comunicación que se pueden establecer con esta. Asimismo, se analizan las

licitaciones y las estimaciones de costes contractuales, y se profundiza en los casos de colusión que se pueden dar en determinadas industrias.

En 2018, solo en los primeros seis meses del año, participaron más de 800 personas en estas formaciones, entre las que se hallaban mayoritariamente empleados de la ciudad, pero también cargos elegidos y una nutrida representación de personas ajenas a la Administración pública y que trabajan en agencias que dependen de esta.

Todo este proceso, al reducir riesgos, contribuye a afianzar la confianza pública en las instituciones municipales.

Actuación sobre el terreno

Es importante garantizar la presencia permanente de la Oficina sobre el terreno, en particular en las obras de construcción, junto con los representantes de la municipalidad y de los demás actores estratégicos. En este sentido, se han llevado a cabo intervenciones concretas en contratos específicos.

Un ejemplo de toda esta labor es la intervención realizada en el programa complementario del asfaltado de vías públicas. En este caso, la Oficina detectó situaciones problemáticas en lo que se refiere a la calidad del producto final y errores en la supervisión. Concretamente, se hallaron deficiencias en la calidad de los materiales utilizados y falta de idoneidad del personal de las empresas subcontratadas. Se puso en marcha una actuación pericial que obtuvo como resultado la necesidad de corregir esas irregularidades. Como consecuencia, se suspendió el contrato hasta que se tomaron las medidas correctas.

Áreas de coordinación

Para alcanzar el objetivo del trabajo sobre el terreno es importante la coordinación con todos los departamentos, de modo que la Oficina no ejerza su labor de forma aislada, sino que la mentalidad individualista se supere en todos los ámbitos de la Administración. Resulta fundamental la presencia de la Oficina en todas las secciones administrativas, ya que la consecución de estos objetivos no debe ser exclusiva del interventor general, sino que todos y cada uno de los empleados y cargos elegidos, además de las entidades relacionadas, compartan las finalidades de control y respeto a la honestidad establecidas. Con este fin, se creó la unidad de coordinación de los diferentes departamentos, de la misma manera que se ha implementado un programa que asigna un investigador referente a cada distrito y cada departamento.

Esta tarea de promoción de la colaboración permanente, el diálogo y el intercambio de información se extiende a otras entidades que llevan a cabo labores de inspección, como por ejemplo los cuerpos de seguridad del Estado, a los que se refieren las infracciones que puedan tener una dimensión penal.

Por otro lado, y en este mismo sentido, la Oficina está construyendo alianzas internacionales con otras ciudades, como es el caso de la Asociación de Inspectores Generales de Estados Unidos, que hacen visitas periódicas para evaluar continuamente la labor del inspector general y proponen recomendaciones particulares.

Resultados

Junto con la actuación preventiva, como por ejemplo el buzón de denuncias, el análisis previo de las licitaciones, el estudio de los conflictos de intereses y la consideración de las alegaciones, la actuación sobre el terreno mejora el cumplimiento de los requisitos contractuales y la comprensión de los problemas y retos prácticos.

Los resultados que se detectan son que la credibilidad y la visibilidad de los contratos son mayores, que se incentiva el cumplimiento de los requisitos de contratación y que, con el apoyo de la formación, se consigue la sensibilización de un gran número de personas, una mejor comprensión de los problemas prácticos de la contratación, y una mejor cooperación y colaboración entre los grupos de interés.

Prevención proactiva

Es importante disponer de un sistema proactivo de prevención porque, a menudo, permite evitar situaciones más complejas. Por este motivo, la Oficina del Inspector General de Montreal cuenta con una unidad de preanálisis, que investiga denuncias durante el proceso de licitación y antes de la adjudicación de un contrato, sobre restricciones injustificadas al libre mercado, con criterios específicos excesivos, incumplimientos de los requerimientos legales o denuncias de conflictos de intereses.

El inspector general puede intervenir rápidamente en esta fase dirigiéndose directamente a los funcionarios de la ciudad y advirtiéndoles sobre posibles problemas, si es necesario. Además, si está justificado, se puede pasar el caso a un investigador para que elabore un análisis en profundidad. De esta manera, se pueden corregir las irregularidades detectadas en esta primera fase.

Informes públicos

La Oficina del Inspector General puede emitir tanto informes públicos sobre contratos específicos como informes generales sobre el estado de una determinada situación o industria.

En este sentido, ya se han publicado documentos que ponen de manifiesto prácticas fraudulentas de alguna entidad determinada, como el hecho de publicar pocos contratos y tener contactos que no cumplen las normas de honestidad establecidas. Por ejemplo, fruto de un informe de la Oficina, se abrió

una investigación con más de cien testigos y se entregaron las conclusiones al Gobierno municipal. En este caso, se detectaron tácticas de colusión, por lo que se impuso a las empresas implicadas la sanción de estar excluidas durante cinco años de la contratación pública. Asimismo, se identificaron casos de personas no autorizadas que entraban en un contrato público a través de empresas pantalla que sí lo estaban, y fueron sancionadas. Gracias a estas investigaciones, se implantaron nuevas normas a escala provincial para prevenir este tipo de prácticas y para garantizar que en todos los contratos las personas actuantes estuvieran autorizadas a participar.

En otro caso, el inspector general intervino para asegurarse de que el Gobierno municipal aplicaba el principio de buena fe, ya que se detectó que se estaba retrasando injustificadamente una licitación. En otro caso, el Gobierno municipal también abusaba de algunos tipos de organizaciones sin ánimo de lucro vinculadas a empresas para ganar contratos sin pasar por un proceso abierto. El inspector general intervino para verificar que no se hacía un uso inadecuado de este tipo de contratos.

Para llevar a cabo todas estas actuaciones preventivas, la Oficina cuenta con un buzón de denuncias, una importante red de informantes, el análisis previo de las licitaciones que se convocan y el estudio de los conflictos de intereses, así como con la toma en consideración de las alegaciones que se producen. Además, se incide en el control y la mejora del periodo de pago a proveedores, porque este es un aspecto que afecta a la competencia y a la posibilidad de que más empresas puedan participar en contrataciones públicas.

La Oficina del Inspector General también tiene la capacidad de verificar que la Administración ha implementado sus recomendaciones, las cuales pueden ser desde la exclusión de una persona física o jurídica hasta la propuesta de reforma de los procesos de contratación, que se ejecuten controles y comprobaciones más estrictos, o que se estudien los contextos de los licitadores en determinadas industrias.

Veeduría Distrital de Bogotá

Tablero de Control Ciudadano

¿Qué es?

El Tablero de Control Ciudadano (TCC) es una herramienta interactiva que permite gestionar información de los diferentes requerimientos ciudadanos interpuestos a través del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones «Bogotá Te Escucha» (SDQS), para abordar estratégicamente las problemáticas y mejorar la prestación de los servicios y la atención que se brinda a los ciudadanos en Bogotá DC. Asimismo, ofrece a la ciudad un canal interactivo que permite hacer un seguimiento y análisis de datos complejos en lenguaje ciudadano para ejercer control social.

El objetivo es gestionar estratégicamente la información de los diferentes requerimientos ciudadanos interpuestos en Bogotá a través del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones «Bogotá Te Escucha», para abordar así de forma focalizada las problemáticas y mejorar la prestación de los servicios y la atención que se brinda a la ciudadanía en el Distrito Capital.

¿Cómo se elaboró?

En el marco de la alianza entre la Veeduría Distrital y la fundación Bloomberg Associates, se formuló una propuesta para el diseño e implementación de una herramienta para la visibilización geográfica de las quejas de los ciudadanos de Bogotá, utilizando la información del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones «Bogotá Te Escucha».

El lanzamiento oficial de esta herramienta tuvo lugar el 2 de mayo de 2018, con la participación del alcalde mayor de Bogotá, el veedor distrital y el secretario general. Posteriormente al lanzamiento, la Veeduría Distrital inició una jornada de formación con cada una de las secretarías cabeza de sector del Distrito para afianzar la herramienta. Como resultado de este ejercicio, se recogieron todas las sugerencias e inquietudes por parte de cada uno de los secretarios y sus equipos directivos, para avanzar en una segunda versión con el fin de mejorar sus criterios de búsqueda y visualización.

¿Cómo funciona?

El Tablero de Control Ciudadano (TCC) contiene seis ítems:

- El primero muestra la distribución de los requerimientos por canal, tipología y sector; además relaciona una gráfica con el *top ten* de las entidades, los meses, las localidades y los temas con mayor número de requerimientos.
- El segundo relaciona campos de búsqueda y hace análisis a través de filtros por fecha, tipo de petición, sector, entidades y tema. El resultado muestra una serie de gráficas relacionadas con el número de requerimientos, oportunidad de respuesta, requerimientos relacionados por entidad y distribución por localidad.
- El tercero es una tabla de datos en la que el usuario puede realizar consultas por petición, sector, entidad, dependencia, tema, subtema, localidad, canal de atención, tipo, estado inicial y final de la petición, entre otros.
- El cuarto permite realizar análisis comparativos de una entidad en periodos diferentes.
- El quinto redirige al usuario al sitio web del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones «Bogotá Te Escucha», para interponer una petición.
- Y el último ítem muestra un vídeo explicativo sobre la utilización del Tablero de Control Ciudadano.

Metodologías para el control preventivo

Con el apoyo de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), la Veeduría Distrital lanzó una serie compuesta por diez metodologías para el control preventivo con el propósito de brindar a los servidores públicos y a los ciudadanos herramientas concretas para la mejora de la gestión pública y el fomento del control social.

Con el objeto de fortalecer una cultura de la transparencia, avanzar en la lucha contra la corrupción y fomentar la participación ciudadana, la Veeduría Distrital ha logrado repercutir directamente en la gobernanza urbana a través de estas metodologías, mejorando la confianza de los ciudadanos en las instituciones y fortaleciendo los procesos y procedimientos de la gestión pública en Bogotá.

Esta iniciativa se basa en la misión preventiva de la Veeduría Distrital, en la medida en que supone la definición de acciones orientadas a identificar y eliminar ineficiencias administrativas y riesgos de corrupción en la gestión pública. Estas acciones pretenden ser integrales, reducen costes económicos, fomentan el control social por parte de la ciudadanía y son efectivas en la lucha contra la corrupción.

Las metodologías son documentos autocontenidos, que se pueden adaptar, reproducir y escalar y que contienen toda la información y herramientas necesarias para ejecutarlas. Son adaptables, reproducibles y escalables porque pueden ser modificadas de acuerdo con los contextos a los que se quieran aplicar, y pueden ser replicadas tanto en contextos locales como en contextos nacionales.

Cada metodología contiene una presentación general de toda la serie, los conceptos básicos del tema, las condiciones para la aplicación de la metodología y la ruta metodológica con el paso a paso, ejemplos concretos y formatos para su implementación. Este último elemento hace de estos documentos una serie única en todo el ámbito latinoamericano, ya que ninguna de las guías, manuales o cartillas existentes cuenta con una ruta metodológica para su aplicación.

Los diez documentos son:

1. Metodología para el desarrollo de la ruta del control social.
2. Metodología para la aplicación ciudadana de la herramienta de seguimiento de la gestión pública.
3. Metodología para el proceso de rendición de cuentas de la Administración distrital y local.
4. Metodología AEI (acción, empatía e intuición) para la innovación pública.
5. Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la gestión contractual pública.

6. Metodología para gestionar conflictos de intereses en el sector público distrital.
7. Metodología para la evaluación de servicio a la ciudadanía en entidades públicas distritales.
8. Metodología para la evaluación del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en entidades públicas.
9. Metodología para la identificación de riesgos de microcorrupción en puntos de servicio a la ciudadanía.
10. Metodología para la evaluación de accesibilidad en puntos de servicio a la ciudadanía.

La serie Metodologías para el Control Preventivo desarrolla tres áreas relevantes: i) control social e innovación; ii) transparencia y lucha contra la corrupción; y iii) mejora de la gestión pública en el servicio a la ciudadanía.

Las metodologías para el desarrollo de la ruta del control social y de procesos de rendición de cuentas de la Administración distrital y local se basan en el seguimiento de la gestión pública por parte de la ciudadanía y la promoción de procesos de innovación pública a través de la Metodología AEI de la Innovación, con el objeto de fortalecer a la ciudadanía como agente de cambio.

Las metodologías para la identificación de riesgos de corrupción en la gestión contractual y para la gestión de conflictos de intereses buscan poner énfasis en la integridad y la gestión del riesgo.

Finalmente, las metodologías de evaluación de sistemas de servicio a la ciudadanía en entidades públicas distritales, de evaluación de los planes anticorrupción y de atención al ciudadano (PAAC), de identificación de riesgos de microcorrupción y de evaluación de accesibilidad al medio físico en los puntos de servicio a la ciudadanía buscan la mejora de la gestión pública.

Colibrí: plataforma de seguimiento de compromisos

Colibrí es una herramienta web que permite realizar un seguimiento permanente del avance y cumplimiento de los compromisos que suscriben las entidades públicas y las comunidades en espacios de participación ciudadana en Bogotá.

Por primera vez, una ciudad de Iberoamérica cuenta con una herramienta práctica de democracia participativa que permite a la ciudadanía y a las entidades públicas realizar un seguimiento en tiempo real de los compromisos que se establecen en espacios de participación ciudadana. De esta forma, se erige tanto en una herramienta de control social de la gestión pública, como en un instrumento de gestión institucional que posibilita la rendición de cuentas permanente y la toma de decisiones sobre los planes, programas y proyectos que ejecuta el Gobierno de Bogotá.

¿Cuál es el objetivo de la plataforma Colibrí?

Colibrí tiene como propósito contribuir a superar los desafíos que tiene la ciudad frente a los bajos niveles de confianza institucional y al incumplimiento de los compromisos que pactan las entidades públicas y las comunidades en espacios de participación ciudadana. Asimismo, la plataforma busca fortalecer el acceso a la información, la rendición de cuentas y el control social para la mejora de la gestión pública de la ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes.

¿Cómo se realizó la plataforma Colibrí?

Desde el año 2017, la Veeduría Distrital diseñó una metodología para realizar un seguimiento de los compromisos que establecen las entidades públicas y la ciudadanía en espacios de participación ciudadana. Durante el 2018, con apoyo de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), se desarrolló la metodología y surgió la idea de diseñar y aplicar una plataforma web para realizar el seguimiento en tiempo real de los compromisos que suscriben las entidades públicas y las comunidades en Bogotá.

La plataforma Colibrí se ha puesto en funcionamiento en cinco espacios reglamentados y en cuatro no reglamentados de participación ciudadana, en los que las comunidades han logrado establecer compromisos de manera directa con más de cuarenta entidades públicas de Bogotá, lo que ha permitido el fortalecimiento del capital social, la rendición de cuentas, la evaluación y el seguimiento de políticas públicas, y la calidad de las decisiones públicas de la ciudad.

En la actualidad, Colibrí tiene registrados 172 compromisos adquiridos entre instituciones públicas y comunidades que contribuyen a prevenir y gestionar conflictividades sociales, así como a garantizar derechos en cuestiones de seguridad, ambiente, educación, salud, infraestructura, movilidad y espacio público, entre otras.

¿Cómo funciona la plataforma Colibrí?

Una vez que las entidades públicas y la ciudadanía establecen compromisos en espacios de participación ciudadana, estos se registran en la plataforma Colibrí. Posteriormente, las entidades públicas registran las evidencias que muestran el avance en el cumplimiento de los compromisos pactados con las comunidades. Asimismo, la ciudadanía puede hacer un seguimiento de las evidencias registradas por las entidades públicas y realizar comentarios, generar alertas cuando se presenten riesgos de incumplimiento, así como formular propuestas de mejora de la gestión pública de la ciudad.

Los compromisos pueden ser consultados por las entidades públicas y por la ciudadanía a través de diversas funciones que permiten ver el porcentaje de cumplimiento en Bogotá, así como el detalle de los mismos por sectores y por entidades específicas. Igualmente, los compromisos están georreferenciados

en la plataforma, lo que permite identificar la concentración de los compromisos pactados según las diferentes localidades de la ciudad.

¿Por qué la plataforma se llama Colibrí?

La plataforma adopta el nombre Colibrí porque existe la creencia popular entre los bogotanos según la cual «cuando aparece un colibrí, se cumple una promesa».

Segunda parte: líneas estratégicas de trabajo, iniciativas, resultados y resistencias

Como se ha apuntado, la segunda parte de este documento de síntesis tiene su origen en las conclusiones del primer encuentro presencial del Programa Lorenzetti, en mayo de 2018. Como resultado de las deliberaciones y de la experiencia acumulada en los intercambios de objetivos, retos y dificultades, las partes identificaron siete líneas estratégicas de trabajo compartidas por las cuatro partes firmantes.

Para sistematizar el intercambio de información y experiencias y evitar que el Programa Lorenzetti se limitara a ser una sucesión de monólogos, la metodología de trabajo del segundo encuentro presencial de abril de 2019 consistió en poner en común, para cada una de las siete líneas estratégicas de trabajo, las iniciativas y proyectos que cada parte ha desplegado, los resultados obtenidos y los retos que han planteado.

Así, la segunda parte de este documento de síntesis recoge de forma esquemática y para cada una de las siete líneas estratégicas las iniciativas que cada una de las partes ha desplegado, los resultados que ha obtenido, así como las resistencias y dificultades halladas durante el proceso.

1. Compromiso político con la transparencia y el buen gobierno

La falta de liderazgo y compromiso político a favor de la transparencia a menudo ha sido considerada como una amenaza para la integridad pública y como una dificultad para desplegar una ambiciosa política de prevención del fraude y la corrupción. Por este motivo, las distintas partes consideran esencial la implicación política al máximo nivel, lo que se traduce, en la práctica, en una institucionalización adecuada de los órganos de garantía y de sus normativas de desarrollo.

Objetivo: conseguir que la transparencia y el buen gobierno estén en el núcleo de la voluntad política de las instituciones. Si las políticas se basan solamente en la tecnocracia, su impacto y su eficacia están limitados.

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Creación de la Agencia de Transparencia.
- Aprobación del Código Ético y de Conducta.
- Creación del Consejo Asesor como instrumento externo de asesoramiento independiente.
- Elaboración del Plan Estratégico para la Agencia de Transparencia

Resultados obtenidos

- 166 cargos se han adherido al Código Ético del AMB y han contestado el cuestionario de prevención de conflictos de intereses.
- Las deliberaciones del Consejo Asesor han consolidado un modelo de agencia independiente y especializada como mejor instrumento para aplicar los principios de transparencia e integridad pública.
- Se ha abierto un expediente de análisis de un posible conflicto de intereses de un directivo de la Administración metropolitana.
- Se ha abierto un expediente sancionador a la empresa proveedora del suministro del agua por falta de rendición de cuentas.

Reticencias y dificultades

- Se encuentran reticencias de los distintos servicios a dar información a los ciudadanos y falta de diligencia en el cumplimiento de los procedimientos y plazos.
- Se halla resistencia a dotar a la Agencia de Transparencia de los recursos y de la autonomía suficiente para el ejercicio de su mandato.
- Es necesario un mayor compromiso político para dotar a la Agencia de la autonomía de funcionamiento que garantice su independencia.
- El mandato de la directora está ligado al mandato político, lo que limita su independencia con respecto a los cargos que debe controlar.

Alcaldía de París

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Creación, para los cargos elegidos, de la Comisión de Deontología del Consejo de París, que es una instancia colegiada (2014).
- Nombramiento, para los funcionarios, de una persona responsable central de deontología (mayo de 2018).
- Compromiso, liderazgo e impulso político de la alcaldesa de París formalizado ante el Consejo de París.

Resultados obtenidos

- Los cargos elegidos han cumplido sus obligaciones de declarar.
- La Comisión de Deontología del Consejo de París se reúne periódicamente para pronunciarse sobre los casos de prevención de conflictos de intereses.
- Se ha establecido una red de 22 referentes responsables de deontología.

- Se ha publicado el nuevo Código Deontológico.
- La responsable de deontología emite dictámenes y recomendaciones regularmente.

Reticencias y dificultades

- Frecuentemente se aduce el argumento de la protección de la vida privada tanto de los cargos elegidos como de los funcionarios.
- Algunos cargos elegidos argumentan que no disponen de tiempo.
- Algunos funcionarios no entienden que exista una norma que regule la ética e integridad públicas, porque consideran que ellos, necesariamente, ya son honestos.

Oficina del Inspector General de Montreal

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- En junio de 2014 se crea la Oficina del Inspector General de la Ciudad de Montreal, cuya misión es asegurar la integridad del proceso contractual (adjudicación, concesión y ejecución).

Resultados obtenidos

- Tras cinco años de existencia, la Oficina del Inspector General se ha convertido en ineludible en el paisaje contractual.
- Se elaboran informes públicos que denuncian gestos y acciones colusorias.
- Se realizan programas de formación y prevención en materia contractual.

Reticencias y dificultades

- La corrupción, la interferencia del crimen organizado en la adjudicación de contratos públicos. Lo destaca una comisión de investigación sobre la industria de la construcción (CEIC) en el periodo 2011-2014.

Veeduría Distrital de Bogotá

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Definición de la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción como instrumento de planificación a largo plazo que permita articular de manera integral las intervenciones e inversiones de la ciudad en materia de lucha contra la corrupción.
- Implementación de una estrategia participativa en la formulación de la política pública para involucrar a actores públicos, privados, sociales, la academia, los medios de comunicación y la ciudadanía, en la identificación de la problemática, y en la definición de objetivos y estrategias.
- Definición de un plan de acción para la implementación de la política pública con responsables, resultados y productos a diez años.

Resultados obtenidos

- Bogotá es la primera ciudad en Colombia y en la región que cuenta con una política pública distrital de transparencia, con un plan de acción a 10 años, con cuatro objetivos, 10 resultados propuestos y 104 productos. Trabaja con los 15 sectores de la Administración que son responsables de la implementación de esta política y de la implicación del sector público y la ciudadanía.

Reticencias y dificultades

- La falta de decisión política para construir una política pública de transparencia. Si el fenómeno de la corrupción no es atendido a través de un proceso a largo plazo y que trascienda los periodos de administración de los Gobiernos, no se evidenciarán resultados tangibles que permitan mitigar y eliminar las prácticas corruptas en el sector público.
- La falta de recursos humanos, económicos y de tiempo necesarios para la formulación e implementación de la política pública de transparencia.
- La falta de articulación de los diferentes actores públicos y privados para garantizar la sostenibilidad y continuidad del proceso.

2. Identificación de riesgos penales

En todos los sistemas democráticos se ha producido un endurecimiento de las consecuencias penales de las irregularidades, el fraude y la corrupción en la gestión pública. Para garantizar un ejercicio responsable del poder político y prevenir el fraude y la corrupción, es esencial que las administraciones públicas elaboren mapas de riesgo de posibles infracciones penales e impulsen planes de formación y sensibilización de los cargos elegidos con responsabilidades ejecutivas y los directivos públicos para que conozcan los riesgos penales que afrontan en su gestión directiva.

Objetivo: identificar adecuadamente los riesgos penales que afrontan los diversos cargos públicos en el ejercicio de sus responsabilidades y concienciar sobre estos riesgos a los sectores más expuestos, especialmente los partidos políticos y sus fundaciones.

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Encargo y publicación (*Lux Barcelona*, núm. 2) de una guía de identificación y prevención de riesgos penales.
- Sesión de formación para directivos sobre prevención de riesgos penales.
- Jornada de formación para empleados públicos sobre transparencia en la contratación pública, conflictos de intereses y prevención de riesgos penales.

Resultados obtenidos

- Se difunde la revista *Lux Barcelona*: 2.700 ejemplares, de los cuales se publican 1.000 en catalán, 800 en español y 900 en inglés.
- 41 funcionarios asisten a la sesión de formación sobre riesgos penales en la que participan 11 ponentes.

Reticencias y dificultades

- Existe un desconocimiento del régimen sancionador de la Ley 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Existe un menoscabo de la facultad disuasoria del régimen sancionador.
- Hay un desinterés en conocer los riesgos penales vinculados a la gestión de cada servicio.

Alcaldía de París

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Redacción de fichas para la detección de riesgos penales, destinadas a los cargos elegidos, colaboradores de gabinete y funcionarios, o a título individual.
- Identificación de los riesgos mediante una cartografía en el marco de un sistema de control interno.

Resultados obtenidos

- Los resultados no son evidentes; habrá que esperar al fin del periodo electoral en el caso de los cargos elegidos.
- Debe comprobarse la efectividad de la cartografía puramente declarativa de los riesgos y poner en marcha los planes de acción para su prevención.

Reticencias y dificultades

- Se teme una penalización excesiva de la vida pública.

Oficina del Inspector General de Montreal

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Asignación de inspectores e investigadores de la Oficina del Inspector General a funcionarios municipales y gestores de contratos para apoyarlos y capacitarlos.
- Organización de sesiones de formación sobre indicios de colusión y corrupción.

Resultados obtenidos

- Se analizan los riesgos sobre el terreno, y se sensibiliza sobre ellos, gracias a la presencia de la Oficina del Inspector General.
- Se incrementan las denuncias por parte de políticos y contratistas (en aplicación de la formación recibida).

Retenciones y dificultades

La Oficina del Inspector General no actúa en asuntos penales. Sin embargo, con respecto a otros posibles riesgos contractuales y administrativos:

- Proximidad excesiva de las autoridades municipales con los contratistas.
- Delegación a empresas de ingeniería de la elección, los criterios y los presupuestos de los contratos de obras y construcción.

Veeduría Distrital de Bogotá

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Realización de la primera medición del Índice de Transparencia de Bogotá (ITB), en alianza con el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación para el Progreso de la Región Capital. Esta herramienta permite identificar fallos en los diseños institucionales y prácticas que suponen riesgos de corrupción en la gestión administrativa.
- Diseño de una metodología para identificar errores en los diseños institucionales y prácticas que presentan riesgos de corrupción en la gestión administrativa. La metodología establece tres factores de riesgos y evalúa a las entidades mediante catorce indicadores.
- Realización de dos mediciones del ITB. La primera medición, que evalúa los años 2016 y 2017, se aplica a 34 entidades públicas distritales y se centra en los tres factores de análisis de riesgos de corrupción (visibilidad, institucionalidad y control, y sanción). La segunda evalúa los años 2018 y 2019 con el propósito de observar el avance en la implementación de acciones de mejora en las entidades evaluadas. La meta es subir 5 puntos el promedio del Distrito respecto a los resultados de la primera medición.

Resultados obtenidos

- Se posiciona la transparencia en la agenda pública: los resultados obtenidos de la primera medición del ITB 2016-2017 permiten que en el Distrito Capital se comience a entender la cuestión como una política transversal en los procesos de gestión administrativa de las entidades públicas.
- El ITB establece la línea base para la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.
- A partir de estos resultados, se generan mapas de riesgos de corrupción administrativa por entidad pública evaluada, por sector administrativo y para Bogotá en su conjunto a partir de los ámbitos de la gestión pública evaluados.
- Se genera un *ranking* de acuerdo con los cinco niveles de riesgos de corrupción: riesgo muy alto (0-44,4 puntos), riesgo alto (44,5-59,39 puntos), riesgo medio (60-74,4), riesgo moderado (74,5-89,4 puntos) y riesgo bajo (89,5-100). La calificación media es de 68,7 puntos de los 100 posibles (riesgo medio).

Reticencias y dificultades

- Es importante señalar que la Veeduría Distrital no identifica riesgos penales, sino que en su acción de control preventivo identifica riesgos de corrupción administrativa, entendidos como la probabilidad de que se produzca un caso de corrupción a partir de la existencia de fallos institucionales en los procesos de gestión administrativa.
- La entidad identifica las áreas vulnerables que pueden presentar riesgos de corrupción administrativa.
- Y define una evaluación innovadora e independiente que valora el cumplimiento de normas internacionales, nacionales y distritales, así como la implementación de buenas prácticas de transparencia e integridad.

3. Impulso de la formación

Existe un amplio consenso en que para la plena implantación de un modelo de gobierno abierto e íntegro es necesario consolidar un cambio de la cultura administrativa que supere el secretismo y la opacidad que habían dominado tradicionalmente las administraciones del siglo XX. Para conseguir este cambio cultural, la formación y la sensibilización del personal de las administraciones públicas es un factor clave, ya que la colaboración proactiva del funcionariado es básica para aplicar los principios del gobierno abierto y para alertar de irregularidades o malas prácticas. Al mismo tiempo, las autoridades públicas también deben informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones para que se corresponsabilice de la integridad de las administraciones, implicándose en los procesos participativos de toma de decisiones y exigiendo la información necesaria para evaluar su actuación.

Objetivo: diseñar planes de formación para todos los niveles de la Administración sobre las obligaciones y los instrumentos de las políticas de integridad, transparencia y buen gobierno.

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Realización del programa de formación continua «Aula de Transparencia» dirigido a funcionarios de la Administración metropolitana, personal de las entidades del sector público, de las empresas prestadoras de servicios públicos y profesionales de la gestión pública.
- Publicación de la revista *Lux Barcelona. Revista de transparencia metropolitana* como herramienta de debate, reflexión, sensibilización y difusión sobre nuevos modelos de gobernanza democrática y gobierno abierto.

Resultados obtenidos

- Se han realizado 31 sesiones de formación, que representan 158 horas y en las que han participado 180 ponentes y 1.771 asistentes.

- Se han editado dos números de la revista *Lux Barcelona* (1.500 ejemplares del número 1 y 1.200 ejemplares del número 2) en los que han participado 18 colaboradores y se han publicado 14 artículos.

Reticencias y dificultades

- Existe una falta de compromiso de los directivos con respecto a que su personal pueda asistir a las sesiones formativas.
- Hay una inseguridad laboral que dificulta la implicación en el cumplimiento de las normas de transparencia.

Alcaldía de París

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Formación sistemática a los responsables de deontología.
- Programa de sensibilización para los recién llegados.
- Trabajo de cada dirección con sus ejecutivos sobre esta temática (por ejemplo, gestión y ética).

Resultados obtenidos

- El informe de actividad entregado a la alcaldesa de París destaca una mayor sensibilización, ya que la deontóloga y sus responsables de proyecto son cada vez más consultados y solicitados por las direcciones.

Reticencias y dificultades

- El Gobierno municipal de París, en estos momentos, no dispone de los recursos humanos necesarios para llevar a cabo una formación en deontología a los 55.000 funcionarios de la ciudad de París.

Oficina del Inspector General de Montreal

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

Realización de cinco programas de formación para cargos elegidos, Administración municipal y empleados municipales:

- La Oficina del Inspector General y la integridad.
- Colusión y estimación de costes.
- La interpretación y aplicación de los requisitos contractuales.
- Contratos con entidades públicas.
- La Oficina del Inspector General y la Autoridad de Contratación Pública.

Resultados obtenidos

Se han realizado 348 horas de formación desde 2017, con 1.705 personas formadas:

- 1.444 empleados de la ciudad.
- 73 empleados de empresas vinculadas.
- 146 personas externas.
- 42 cargos elegidos.

Retenciones y dificultades

Se identifican las siguientes dificultades en materia contractual:

- No hay análisis del historial de costes.
- Falta de conocimiento sobre los indicios de colusión y corrupción.

Veeduría Distrital de Bogotá

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- En el marco de la estrategia de gestión del conocimiento que adelanta la Veeduría Distrital, y a partir de los acompañamientos que realiza tanto con la ciudadanía como con las entidades que componen los sectores administrativos de la gestión pública distrital, la entidad ha diseñado una plataforma de oferta de formación virtual y semipresencial enfocadas a promover el intercambio de experiencias alrededor de temas claves como el control social, la participación ciudadana o el acceso a la información pública.
- Elaboración de un diagnóstico y ajuste a la accesibilidad y usabilidad de la plataforma de formación de la entidad, actualizando la plataforma, las herramientas y los diferentes contenidos de los cursos.
- Realización del abordaje teórico y conceptual que establezca las bases sobre las cuales se desarrollan cada uno de los cursos, que se fundamentan en sus contenidos específicos dispuestos en la plataforma de formación de la entidad.
- Una vez que se cuenta con las bases teóricas y la apuesta conceptual, diseño de cada uno de los cursos de formación enmarcados en temáticas como los principios del gobierno abierto, la innovación y la transparencia, el control preventivo y el control social.

Resultados obtenidos

- Se capacita a 186 colaboradores de Bogotá Distrito Capital a través del Programa de Servicio al Ciudadano. Este programa incluye técnicas para la evaluación de los sistemas de servicio a la ciudadanía y la construcción colaborativa de soluciones innovadoras a problemas del ámbito del servicio.
- Se capacita a 200 colaboradores del Distrito Capital a través del Programa para la Transparencia e Integridad en la Contratación Estatal.
- Se capacita a 264 colaboradores del Distrito Capital a través del Programa de Innovación Pública. El programa fue seleccionado como una de las veinte mejores prácticas innovadoras en el Encuentro Latinoamericano de Innovación en el Sector Público 2018.
- Se capacita a 845 estudiantes de educación básica secundaria y media a través del Programa de Cultura Ciudadana y Control Social. Como parte de este programa, los estudiantes actúan como multiplicadores del control social con los estudiantes de educación básica primaria, sus familias y sus barrios.

- Se capacita a 138 ciudadanos a través del Programa de Control Social. En el marco de este programa se asesoran 13 nuevas iniciativas de control social en la ciudad y se desarrollan dos paneles de experiencias sobre control social en áreas tales como infraestructuras, seguridad, percepción ciudadana, educación y salud.
- Se capacita a 64 personas a través del programa virtual sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este programa tiene como herramienta opcional tres talleres presenciales con la participación de expertos.

Reticencias y dificultades

- Existen dificultades respecto al manejo de las herramientas de que disponen los estudiantes en las plataformas virtuales, debido al desconocimiento de su funcionamiento y a que resulta problemático el acceso a los instrumentos requeridos (ordenadores e internet).
- Se detectan dificultades en la participación de los estudiantes en los diferentes espacios dispuestos para el diálogo entre ellos y con el tutor del curso, lo cual disminuye los impactos que se pueden generar en la creación de conocimientos y experiencias que se tienen en el Distrito. En algunas ocasiones se presentan dificultades en la convocatoria de los distintos cursos, teniendo en cuenta que no existen restricciones para participar en los mismos, así como en la permanencia de los estudiantes en los cursos, ya sea por la falta de tiempo para el desarrollo de las actividades o por poca motivación.

4. Código ético de conducta

La implantación de un código ético y deontológico en las administraciones públicas tiene una doble misión. Por un lado, contar con un instrumento de autorregulación de los altos cargos y personal directivo de las administraciones públicas que permita generalizar los estándares de comportamiento ético y sancionar su incumplimiento. Por otro lado, tratándose de una norma autoimpuesta por los propios sujetos obligados, el proceso participativo para la elaboración de los respectivos códigos éticos ha permitido debatir sobre dilemas éticos y sensibilizar a los cargos elegidos y directivos sobre los nuevos estándares de comportamiento.

Objetivo: implantar un código ético y deontológico con compromisos y obligaciones muy precisos sobre declaraciones de intereses, de patrimonio y de responsabilidades.

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Aprobación del código ético y de conducta para los altos cargos y directivos que incorpora un cuestionario de prevención de conflictos de intereses.
- Recopilación y análisis de las respuestas a los cuestionarios.
- Análisis y gestión de posibles conflictos de intereses del personal directivo.

Resultados obtenidos

- Todos los cargos que se han adherido al Código Ético (166 de 276) han respondido al cuestionario de prevención de conflictos de intereses (el 60% de los cargos públicos).

Reticencias y dificultades

- Todavía existen 110 cargos públicos que no se han adherido al Código Ético del AMB.
- Se encuentra resistencia de altos cargos y directivos a publicar las declaraciones de bienes y actividades e incompatibilidades.
- Se halla resistencia a publicar las declaraciones de compatibilidad de los empleados públicos.

Alcaldía de París

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Realización, por parte de la Comisión de Deontología del Consejo de París, de un análisis de las declaraciones de intereses presentadas por los cargos elegidos y gestión de las irregularidades detectadas.
- Ampliación de la lista de personal funcionario sujeto a la obligación de presentar una declaración de interés y análisis de estas declaraciones, por parte de la comisión formada por dos consejeros de la alcaldesa (jurídico y de recursos humanos) y por la responsable de deontología del personal funcionario.

Resultados obtenidos

- El doble sistema de control de la deontología de los cargos elegidos, por un lado, y de los funcionarios, por el otro, se ha demostrado eficaz. Las explicaciones que se han dado cuando se ha detectado algún comportamiento o hecho incompatible con el Código de Deontología han sido aceptadas y las recomendaciones aplicadas.

Reticencias y dificultades

- La implementación de estos códigos de deontología hace que algunos sujetos obligados por estos códigos planteen la siguiente pregunta: ¿por qué es necesario un código u ordenanza si ya existen leyes?

Oficina del Inspector General de Montreal

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- La implantación de un código ético y deontológico se encuentra fuera del mandato de la Oficina del Inspector General de Montreal.

Resultados obtenidos

- Si bien la implementación de un código ético no está en su mandato, la Oficina del Inspector General hace seguimiento del grado de cumplimiento.

to de los informes que publica para asegurarse de que se respetan sus recomendaciones, muchas de las cuales están basadas en principios éticos aplicables a todos los sujetos que se encuentran bajo la supervisión del inspector general.

Reticencias y dificultades

Teniendo en cuenta que este objetivo se encuentra fuera del mandato de la Oficina, no se han identificado reticencias ni dificultades en la aplicación de los principios éticos.

Veeduría Distrital de Bogotá

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- En 2017 fue aprobado el Código de Integridad en Colombia por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, que respondía a las recomendaciones de la OCDE. Su objetivo es que todas las entidades gubernamentales lo implementen, de manera que genere una alineación conjunta (Decreto 118 de 2018, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el que se dan instrucciones para que las entidades distritales puedan adaptar este nuevo código).
- En las líneas marcadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en temas de integridad, se estableció la realización de planes de integridad de las entidades gubernamentales, en los que se pueden determinar las actividades, responsables, indicadores y seguimiento del trabajo a realizar en temas de integridad, con el respaldo de los gestores de integridad (responsables de liderar las actividades necesarias dentro de cada entidad). El plan de integridad tiene componentes de alistamiento, armonización de líneas éticas, diagnóstico del tema ético en el interior de la entidad, la implementación de actividades de apropiación del código, y su seguimiento y evaluación.
- La Veeduría Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá realizaron diferentes talleres y formaciones en las entidades distritales, con el fin de explicar el proceso de adaptación de los códigos de ética al código de integridad y de la creación del Plan de Gestión de Integridad.

Resultados obtenidos

Las entidades distritales inician el proceso de adaptación del código de integridad, nombramiento de los gestores de integridad y el plan de integridad. El avance se evalúa con la segunda medición del Índice de Transparencia de Bogotá 2018-2019, con la participación de 36 entidades distritales.

La Veeduría Distrital ha diseñado una serie de metodologías de control preventivo para apoyar la implementación de líneas de integridad y transparencia en las entidades distritales:

- Metodología para la evaluación del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano en Entidades Públicas.

- Metodología para la identificación de riesgos de microcorrupción en puntos de servicio a la ciudadanía.
- Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la gestión contractual pública.
- Metodología para gestionar los conflictos de intereses en el sector público distrital.

Reticencias y dificultades

- A diferencia de conceptos como transparencia e integridad, el concepto teórico de ética pública no cuenta con un consenso en el campo de la gestión pública, lo que genera dificultades en su abordaje y utilización en los temas de ética e integridad.
- Existe dispersión en líneas de ética: teniendo en cuenta el informe de integridad de la OCDE, en el cual sugieren a Colombia la creación de un código de integridad único para las entidades gubernamentales, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP investigó los códigos de ética de las entidades gubernamentales y obtuvo como resultado la identificación de diferentes aspectos éticos, que no se unificaban en uno solo; por esta razón se decide realizar la unificación de estos códigos a través de un proceso participativo con los funcionarios públicos.
- Existen debilidades en los procesos de socialización y formación en ética: dentro de la primera evaluación del Índice de Transparencia de Bogotá 2016-2017, se evidencia que de las 34 entidades evaluadas, solo 4 no contaban con un código de ética. Por otro lado, en la misma evaluación se pone de manifiesto que 21 entidades no realizan ningún tipo de socialización frente al código de ética y comportamientos éticos. Aunque existen instancias o grupos de trabajo éticos, solo el 28% se reúnen con regularidad.
- Faltan herramientas para detectar riesgos de corrupción e implementar acciones preventivas: frente a la existencia de declaraciones de conflicto de intereses dentro de las entidades, se evidencia que 28 entidades no cuentan con este tipo de declaraciones o instrumentos. 11 entidades no registran la realización de declaraciones de bienes y rentas dentro de la evaluación del Índice de Transparencia de Bogotá 2016-2017.

5. Protocolo de relaciones con el sector privado

Todos los modelos de gestión de los servicios públicos en las economías de mercado incluyen diversos grados de colaboración con el sector privado que pueden ir desde la provisión de servicios y suministros, la gestión de servicios públicos a través de empresas de capital mixto, la concesión de servicios públicos a empresas privadas o la total privatización de determinados servicios. Cualquiera de las distintas fórmulas de relación del sector público con el sector privado plantea retos y amenazas para la integridad pública y la defensa del interés general. Por este motivo, es esencial que las administraciones desarrollen

mecanismos que garanticen la transparencia y la legitimidad de la colaboración público-privada.

Objetivo: establecer un protocolo de relaciones con el sector privado para promover la transparencia de los intercambios público-privados, de los procesos de contratación y de las actuaciones de los grupos de interés.

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Instrucción para el seguimiento, la fiscalización y el control de las relaciones con grupos de interés.
- Desarrollo de un aplicativo de seguimiento de las relaciones con grupos de interés (SERGI).
- Recomendación sobre las obligaciones de transparencia de las empresas que gestionan servicios públicos o prestan servicios de interés general o universal y de las administraciones responsables de estos servicios.

Resultados obtenidos

- Se incluyen cláusulas de transparencia y buen gobierno en el 100% de las licitaciones del AMB en 2018 (284 licitaciones: 128 por procedimiento abierto, 96 por procedimiento simplificado y 60 por procedimiento abreviado).

Reticencias y dificultades

- Las agendas de los altos cargos, en las que deben figurar las reuniones con los grupos de interés, constituyen una de las informaciones de publicidad activa a la que se puede acceder con menos frecuencia y que su publicación genera más reticencias.
- Las empresas del sector privado que prestan servicios públicos no se consideran sujetos obligados por la legislación sobre transparencia. Es prácticamente inexistente la información pública sobre las empresas que gestionan servicios públicos o de interés general.
- El concepto de integridad público-privada no se considera relevante por parte de las administraciones públicas.

Alcaldía de París

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Realización del proyecto de *lobby call* para los cargos elegidos, con el fin de facilitar la transparencia de todos los encuentros con los *lobbistas* identificados por la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública.
- Apoyo a la red Transparency International.

Resultados obtenidos

- Está prevista la implementación del proyecto de *lobby call* dentro de unos meses.

Reticencias y dificultades

- Resulta difícil regular las relaciones con empresas ajenas a los poderes públicos. Sin embargo, es una demanda real, especialmente por parte de los funcionarios, que necesitan un marco de integridad para gestionar la colaboración público-privada.
- A petición de la alcaldesa, las sociedades de economía mixta autónomas se han dotado de un código y de un responsable de deontología.

Oficina del Inspector General de Montreal

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Dada la naturaleza inspectora de la Oficina del Inspector General de Montreal sobre la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la contratación, no es aplicable por parte de esta institución el establecimiento de protocolos de relación con el sector privado.

Resultados obtenidos

- No aplicable.

Reticencias y dificultades

- No aplicable.

Veeduría Distrital de Bogotá

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

Teniendo en cuenta que se identifica el sector privado como un actor clave de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, se han desarrollado las siguientes acciones:

- Elaboración de un documento de estrategia de sensibilización en temas de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción con el sector privado, ONG, academia y/u organizaciones sociales en el Distrito. Este documento tiene como objetivo concretar acciones de transparencia y lucha contra la corrupción de la mano de la Veeduría Distrital, todo esto bajo el marco de la política pública.
- Elaboración de una herramienta de planificación para programas de integridad de proveedores. Este documento permite que las empresas privadas, contratadas como proveedoras, conozcan con mayor claridad las políticas y prácticas anticorrupción con que deben contar en el momento de trabajar con las entidades distritales.
- Realización, con el sector privado y la academia, de estudios en temas relacionados con la corrupción, que aporten criterios, mecanismos y herramientas que apoyen la lucha contra la corrupción.

Resultados obtenidos

En el trabajo realizado desde la Veeduría Distrital, en la definición de acciones concretas de trabajo en temas de transparencia y lucha contra la corrupción con el sector privado, se encuentra una buena disposición para generar espacios de articulación, socialización e intercambio de buenas prácticas. El sector privado, la academia y otros actores contactados, han manifestado interés por trabajar este tipo de temas y han demostrado el compromiso por generar acciones que apoyen la generación de una cultura de integridad. Se concretan las siguientes acciones con los actores identificados:

- Cátedras de transparencia en espacios académicos para socializar la política pública distrital de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción, y el trabajo de corresponsabilidad de otros actores aparte del sector público que apoyen la lucha contra la corrupción.
- Tertulias dirigidas al sector privado, la academia y la ciudadanía, con el fin de generar mayor conocimiento acerca de los temas relacionados con la anticorrupción.
- Foro empresarial: intercambio de experiencias entre empresas públicas y mixtas del Distrito, y asociaciones de empresarios privados, con el fin de dar a conocer desde este sector qué prácticas en temas de transparencia e integridad se están llevando a cabo en la ciudad.

Reticencias y dificultades

- Se debe identificar e implicar al sector privado como un actor clave en la lucha contra la corrupción: en el diagnóstico de la política pública se revela la importancia de este actor porque ha estado involucrado en casos de corrupción en la ciudad.
- Existe una baja colaboración entre el sector público y privado para la prevención de la corrupción en el Distrito. A escala nacional, se han identificado experiencias de colaboración con el sector privado como los pactos de transparencia liderados por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, o la iniciativa «Hacia la Integridad» de la Cámara de Comercio de Bogotá, que han demostrado la relevancia de generar espacios de colaboración para la prevención y la lucha contra la corrupción.

6. Control centralizado de la transparencia y la integridad pública

La creación de órganos de garantía especializados en la implementación de las políticas de transparencia, la integridad pública, la prevención de la corrupción y el buen gobierno es resultado de la conciencia que tiene la propia Administración de las dificultades que presenta este reto, especialmente si las distintas estructuras administrativas lo abordan de forma independiente. Para mejorar la eficacia, la eficiencia y la coordinación del despliegue de esta política pública, varias administraciones han atribuido a organismos centralizados la definición, el diseño y la implementación de la estrategia de integridad pública; un planteamiento que tampoco está libre de retos y dificultades.

Objetivo: centralizar el seguimiento y el control de los mecanismos de transparencia e integridad pública para evitar que se produzca una dilución de responsabilidades, con un énfasis particular en el rol de los órganos de garantía.

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Circular del procedimiento del derecho de acceso a la información pública.
- Aplicativo de seguimiento de las relaciones con grupos de interés (SERGI).
- Cuestionario de prevención de conflictos de intereses.

Resultados obtenidos

- Se incrementa la capacidad de control e intervención por parte de la Agencia de Transparencia.

Reticencias y dificultades

- Existe una obstaculización tecnológica a la puesta en servicio del aplicativo de seguimiento de las relaciones con grupos de interés (SERGI).
- Se omite el circuito de tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública.

Alcaldía de París

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Programa de control interno validado.

Resultados obtenidos

- Es preciso programar planes de acción con apoyo al más alto nivel.
- Puede servir de palanca activar el «temor» a un control externo por parte, por ejemplo, del Tribunal de Cuentas o de la Agencia Francesa Anticorrupción.

Reticencias y dificultades

- Siempre es difícil reforzar el control interno, porque la comunidad suele prestar más atención a la función operacional y no se para a pensar en la evaluación de los mecanismos.

Oficina del Inspector General de Montreal

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

Informes públicos de la Oficina que denuncian situaciones problemáticas y/o buenas prácticas:

- Informe de finalización de contratos públicos, recomendaciones e informes de situación.
- Informes anuales.

Resultados obtenidos

La publicidad de los informes de la Oficina del Inspector General pretende implicar la ciudadanía en las investigaciones de la oficina para conseguir una reprobación social efectiva de los comportamientos irregulares:

- Publicación de acciones dirigidas al público en general.
- Mediatización de los problemas y, por lo tanto, mayor campo de difusión.
- Incremento de las denuncias recibidas tras un informe público.

Reticencias y dificultades

- No aplicable.

Veeduría Distrital de Bogotá

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- La Veeduría Distrital lidera el Índice de Transparencia de Bogotá (ITB) en colaboración con la Cámara de Comercio de Bogotá, Transparencia por Colombia y la Fundación para el Progreso ProBogotá. Esta iniciativa permite evaluar a las entidades y establecer una línea base en cuanto a la adopción de medidas de transparencia, así como generar recursos para una óptima gestión de los riesgos de corrupción que puedan presentarse en las entidades distritales.
- Por otro lado, la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción es un instrumento de planificación a largo plazo para articular las acciones preventivas en las entidades distritales. La Veeduría Distrital tiene parte de la responsabilidad en el seguimiento y la evaluación de su implementación.
- Respecto al Comité Distrital de Lucha contra la Corrupción, la Veeduría Distrital, la Personería de Bogotá y la Contraloría de Bogotá activan esta iniciativa de trabajo y se diseñan planes de trabajo anuales para promover e implementar medidas, estrategias y acciones de prevención y detección de la corrupción.

Resultados obtenidos

- Las acciones de control preventivo para la lucha contra la corrupción que la Veeduría Distrital implementa para el control y seguimiento de las medidas de transparencia e integridad en el Distrito están centradas en formular la política pública de transparencia, diseñar herramientas de control preventivo y medir riesgos de corrupción administrativa.
- Bogotá es la primera ciudad de América Latina que implementa una medición de riesgos de corrupción administrativa. La evaluación genera mapas de riesgos de corrupción para identificar ámbitos de gestión vulnerables en cada entidad evaluada. Y a partir de esta evaluación cada entidad genera planes de mejora para el fortalecimiento institucional y para el establecimiento de unas condiciones y herramientas específicas de lucha contra la corrupción.

- Las acciones de control preventivo de la corrupción que la Veeduría ha implementado para el control y seguimiento de las medidas de transparencia e integridad en el Distrito se centran en medir y evaluar, formular la política pública de transparencia, y diseñar herramientas de control preventivo, como la metodología para la evaluación del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano en Entidades Públicas, la metodología para la identificación de Riesgos de Microcorrupción en puntos de servicio a la ciudadanía, la metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la gestión contractual pública, y la metodología para gestionar conflictos de intereses en el sector público distrital.

Reticencias y dificultades

- La Veeduría Distrital, que es una de las tres entidades de control existentes en Bogotá Distrito Capital, posee una función preventiva. Así, su función legal es de carácter preventivo, en el sentido de que se encarga de identificar errores administrativos y riesgos de corrupción en la gestión pública distrital, y puede realizar acciones preventivas, pero no tiene facultades sancionadoras.
- Existe una baja colaboración entre entidades de control del Distrito Capital para implantar por anticipado acciones coordinadas para la prevención y detección de prácticas corruptas. Aunque desde el año 2005 existe la normativa de creación del Comité Distrital de Lucha contra la Corrupción, conformado por las tres entidades de control: Contraloría de Bogotá, Personería de Bogotá y Veeduría Distrital, esta iniciativa de articulación no ha funcionado ni ha implementado un plan de acción conjunto para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas.

7. Régimen sancionador efectivo

Cualquier política que aspire a ser efectiva requiere de un régimen sancionador que garantice su cumplimiento. Más allá de las infracciones administrativas y penales a las que están sometidas las irregularidades, el fraude y la corrupción administrativa, se considera esencial disponer de un régimen sancionador de carácter administrativo para el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, del código ético o de los principios del buen gobierno. Sin embargo, la existencia de un régimen sancionador y de un organismo que controle efectivamente las infracciones y esté dispuesto a aplicar las sanciones que correspondan tiene principalmente una función disuasoria para incentivar el cumplimiento de los estándares normativos.

Objetivo: definir un régimen sancionador efectivo que actúe progresivamente como mecanismo de coerción en el ámbito administrativo antes de recurrir al ámbito judicial.

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Apertura del primer expediente sancionador en aplicación del régimen sancionador previsto en la Ley de Transparencia de Cataluña.

Resultados obtenidos

- Expediente sancionador en fase de instrucción.
- Cambio de actitud de las empresas prestadoras de servicios.

Reticencias y dificultades

- Sistema de administración electrónica que garantice la confidencialidad de los procedimientos sancionadores.
- Reticencia de la Administración a recurrir al régimen sancionador.

Alcaldía de París

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- Para los funcionarios de la ciudad de París, establecimiento de sanciones disciplinarias, previa investigación por parte de la Inspección General. Si es preciso, la ciudad puede recurrir a la Justicia francesa en el marco de lo previsto en el artículo 40 del Código Penal.

Resultados obtenidos

- Se aplican las sanciones disciplinarias y la Justicia francesa se acoge a las infracciones penales.

Reticencias y dificultades

- Las buenas prácticas son difíciles de implementarse debido a la existencia de unos malos hábitos.

Oficina del Inspector General de Montreal

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- La Oficina actúa exclusivamente en asuntos administrativos y contractuales.
- Establecimiento de reglamentos de gestión de contratos aplicables a todos los contratos, contratistas y subcontratistas.

Resultados obtenidos

- El régimen sancionador aplicable por la Oficina del Inspector General puede llegar a la prohibición de contratar con el Ayuntamiento de Montreal por un período máximo de cinco años.

Reticencias y dificultades

- No aplicable.

Veeduría Distrital de Bogotá

Iniciativas, programas y acciones impulsadas

- La Veeduría Distrital es una entidad de control que se caracteriza por ser fundamentalmente preventiva e independiente, y tiene como fin primordial la guarda de la moral pública y la vigilancia de los servidores públicos distritales con el fin de establecer si la conducta analizada es contraria al ordenamiento jurídico vigente.
- La Veeduría Distrital no formula acciones sancionadoras en el ámbito administrativo. Si se evidencia la comisión de faltas disciplinarias o fiscales, o la realización de conductas delictivas, estas son puestas en conocimiento de las autoridades competentes para que se lleven a cabo los procesos correspondientes.
- No obstante, la Veeduría Distrital emite alertas tempranas ante la existencia de riesgos de corrupción en procesos específicos de la Administración distrital. Asimismo, la Veeduría Distrital presenta informes con recomendaciones puntuales para la Administración distrital en diferentes temas que impactan sobre la eficiencia de la Administración, e inicia de manera preventiva investigaciones administrativas que después son dirigidas a los organismos de control correspondientes para su debida investigación y sanción.

Resultados obtenidos

- No aplicable.

Reticencias y dificultades

- No aplicable.

Conclusiones

La nueva gobernanza del siglo XXI parte de la necesidad de unos modelos de gestión pública basados en el buen gobierno como principio rector de todas las políticas públicas. La concreción de este principio en el funcionamiento diario de las administraciones públicas requiere una actualización constante de conocimientos y una búsqueda de referentes entre las administraciones pioneras en los modelos de gobierno abierto.

El Programa Lorenzetti de intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de transparencia, integridad pública, prevención de la corrupción y buen gobierno constituye una iniciativa de innovación y modernización de la Administración local liderada desde los órganos de garantía de cuatro grandes metrópolis: París, Montreal, Bogotá y Barcelona.

Esta colaboración se basa en dos premisas. Por una parte, el programa tiene como objetivo compartir información entre órganos de garantía adaptados a los distintos contextos y normativas para generar sinergias que ahonden en los conocimientos sobre instrumentos de buen gobierno que permitan participar de un proceso compartido a partir de los éxitos alcanzados y de las dificultades detectadas. Por otra parte, una particularidad de este programa de intercambio es que no está hecho desde el ámbito académico, sino desde el aprendizaje generado a partir de la aplicación práctica de las políticas de integridad público-privadas impulsadas desde las administraciones públicas.

El presente documento de síntesis recoge y sistematiza el trabajo realizado durante estos meses de intercambio de experiencias, buenas prácticas y modelos especializados de gestión de la transparencia, la integridad pública y el buen gobierno, aportadas por cada uno de los participantes. Como resultado de las lecciones aprendidas en este proceso, el Programa Lorenzetti concluye con unas breves reflexiones sobre los retos de futuro que deberán afrontar los órganos de garantía en relación con las líneas estratégicas de trabajo.

1. La cuestión de la institucionalización y consolidación de los órganos de garantía de la transparencia, la integridad pública y la prevención de la corrupción, en general, despierta reticencias por parte de la Administración y del personal directivo y funcionario que es objeto de su control y supervisión. Parece evidente que el hecho de no disponer de plena autonomía de funcionamiento disminuye notablemente la capacidad de actuar con la independencia requerida y, en cualquier caso, se constata la necesidad de un fuerte compromiso político que avale la existencia y la autoridad de estos organismos para garantizar su eficacia.
2. En relación con los riesgos penales asociados a la gestión pública local existe la percepción común de que los gestores públicos no se los toman

seriamente a pesar de las acciones de formación y sensibilización que los órganos de garantía han ido desplegando en relación con sus respectivos directivos y altos cargos. Será necesario profundizar en la formación de cargos públicos y directivos para que tomen conciencia de las posibles consecuencias de un ejercicio inadecuado de sus responsabilidades públicas.

3. La formación del personal funcionario en materia de transparencia y buen gobierno es una estrategia compartida por todos los órganos de garantía de la integridad pública y constituye el principal motor de cambio de la cultura administrativa. Pero un cambio de modelo y de principios como el que se plantea representa un gran reto de transformación, en la medida que el personal destinatario de esta formación va más allá de los funcionarios vinculados a la gestión administrativa e incluye la propia ciudadanía, que debe conocer sus derechos de información y participación y debe exigirlos y ejercerlos ante las administraciones.
4. En el ámbito de la ética y la deontología, se ha constatado que la simple aprobación de un código ético aplicable a los cargos elegidos y al personal directivo no es suficiente para garantizar una conducta intachable. En este sentido, se considera esencial que el propio código ético incorpore mecanismos de control y supervisión de la integridad pública, como lo son las declaraciones de intereses y de patrimonio o los cuestionarios de conflictos de interés, y que existan organismos especializados que puedan analizar la información declarada por los cargos públicos para detectar posibles incumplimientos y proponer las medidas correctoras oportunas.
5. A pesar de los enormes avances que se están produciendo a nivel global en el ámbito de la contratación pública como método para garantizar un uso más eficiente y justo de los recursos públicos, la cultura administrativa no ha incorporado el concepto de «integridad público-privada». En este sentido, será necesario seguir implantando métodos de control y supervisión de las relaciones con el sector privado para garantizar que el interés general prevalega ante los legítimos intereses del sector privado.
6. La propia existencia de los órganos de garantía en materia de transparencia, integridad pública, prevención de la corrupción y buen gobierno como organismos especializados que centralizan el seguimiento y el control de los mecanismos de integridad plantea algunas reticencias. Por naturaleza, estos órganos con funciones fiscalizadoras o de supervisión, a veces resultan incómodos para la propia Administración y deben afrontar problemas en la gestión interna y algunas hostilidades para dificultar el desarrollo de sus objetivos. En este sentido, es necesario que dispongan de la autoridad necesaria para poder actuar eficazmente con criterios técnicos.

7. Por último, no se puede obviar la necesidad de que estos órganos especializados de supervisión, control y garantía dispongan de un régimen sancionador aplicable que los dote de mecanismos disuasorios o coercitivos para la implementación de los estándares legales en materia de transparencia, integridad pública y buen gobierno. Sin un régimen sancionador efectivo en el ámbito administrativo solo queda el recurso a la sanción penal, que puede resultar excesiva en el caso de algunos comportamientos éticamente reprobables. Para cubrir el vacío que existe en algunos sistemas políticos y para asegurar la efectividad e incidencia de los órganos de garantía especializados, es imprescindible dotarlos de una capacidad sancionadora en el ámbito administrativo.

Se constata que, a fin de avanzar en el diseño efectivo de políticas de integridad público-privada, se requieren tres condiciones:

- a. Debe existir un liderazgo público determinado y técnicamente especializado con una clara voluntad de «acción ética».
- b. Las políticas de integridad son el resultado de la combinación de distintos instrumentos y programas que se complementan y asumen los distintos retos propios de la gobernanza democrática: participación y rendición de cuentas, publicidad activa, prevención de conflicto de intereses, refuerzo ético de los cargos directivos y disuasión a través de procesos sancionadores.
- c. La necesidad de persistir en el intercambio de buenas prácticas entre los distintos modelos de actuación y contextos constituye una evidencia metodológica para consolidar las políticas de transparencia, integridad público-privada, prevención de la corrupción y buen gobierno.

Anexos

Relación de encuentros

- Barcelona, 15-16 de diciembre de 2016: **I Seminario Internacional sobre Transparencia y Buen Gobierno: «El nuevo paradigma de la transparencia metropolitana: retos del buen gobierno»**
- Barcelona, 23-24 de noviembre de 2017: **II Seminario Internacional: «El fomento del buen gobierno»**
- Barcelona, 10-11 de mayo de 2018: **Primer encuentro del Programa Lorenzetti**
- Barcelona, 8-9 de noviembre de 2018: **III Seminario Internacional: «Integridad público-privada para una nueva gobernanza»**
- París, 14 de diciembre de 2018: **Conferencia Europea sobre Ética y Deontología**
- Barcelona, 12 de abril de 2019: **Segundo encuentro del Programa Lorenzetti**
- Nueva York, 19 de junio de 2019: **Presentación del Programa Lorenzetti en la Oficina de Ética de las Naciones Unidas**

Relación de participantes

Liderazgo

- Sra. **Gemma Calvet**, directora de la Agencia de Transparencia del AMB y directora del Programa Lorenzetti
- Sr. **Issam El Abdouli**, consejero de la Alcaldía de París responsable de asuntos jurídicos, laicidad, lucha contra las discriminaciones y derechos humanos
- Sra. **Brigitte Bishop**, inspectora general de Montreal
- Sr. **Yves Charpenel**, presidente de la Comisión de Deontología de los cargos elegidos del Consejo de París y primer abogado general ante el Tribunal de Casación
- Sr. **Jaime Torres-Melo**, veedor distrital de Bogotá
- Sra. **Marie-Françoise Lebon-Blanchard**, magistrada honoraria y deontóloga central del Consejo de París
- Sr. **Denis Gallant**, inspector general de Montreal (2014-2018)

Equipo

- Sr. **Joan Cotxà**, jefe de sección de Publicidad Activa y Portal de Transparencia de la Agencia de Transparencia del AMB y coordinador técnico del Programa Lorenzetti
- Sr. **Simon Laliberté**, abogado de la Oficina del Inspector General de Montreal
- Sra. **Francy Alba**, coordinadora del Equipo de Transparencia de la Veeduría Distrital de Bogotá

- Sra. **Carolina Rodríguez**, apoyo a Códigos de Ética, Transparencia e Integridad de la Veeduría Distrital de Bogotá
- Sra. **Valeria Caballero**, apoyo al Índice de Transparencia del Distrital de la Veeduría Distrital de Bogotá
- Sra. **Maribel Vela**, jefa de sección de Transparencia y Derecho de Acceso de la Agencia de Transparencia del AMB
- Sra. **Mar Cardona**, jefa de sección de Código Ético y Registro de Grupos de Interés de la Agencia de Transparencia del AMB
- Sra. **Laia Soriano-Montagut**, responsable de Formación, Evaluación y Buen Gobierno de la Agencia de Transparencia del AMB
- Sra. **Alba Viñas**, técnica de Publicidad Activa y Portal de Transparencia de la Agencia de Transparencia del AMB
- Sra. **Pilar Mundo**, secretaria de dirección de la Agencia de Transparencia del AMB
- Sra. **Núria Ramon**, administrativa de la Agencia de Transparencia del AMB

Colaboradores externos

- Sr. **Manel Camós**, miembro del Consejo Asesor de Transparencia Metropolitana del AMB
- Sr. **Sebastià Grau**, secretario general del Área Metropolitana de Barcelona
- Dr. **Stefan Rating**, abogado
- Sra. **Isabel Baixeras**, abogada
- Dr. **Pau Bossacoma**, miembro del Observatorio de la Evolución de las Instituciones de la Universidad Pompeu Fabra
- Dr. **Oriol Mir**, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra
- Sra. **Elia Yi Armstrong**, directora de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas
- Sra. **Adriana Alberti**, jefa de la unidad de Desarrollo de Capacidades de la División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital de las Naciones Unidas
- Sr. **Rick Sánchez**, jefe de la unidad de Ética y Protección contra las Represalias de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas



COLABORADORES

En este número han colaborado

Brigitte Bishop es licenciada en Derecho por la Universidad de Ottawa, posgraduada en Delincuencia Financiera por la Universidad de Sherbrooke y miembro del Colegio de Abogados de Quebec desde 1989. Ha ejercido como fiscal durante más de veintisiete años, a lo largo de los cuales ha participado en varios equipos especializados de persecución del crimen organizado. También ha colaborado en la elaboración de proyectos de ley municipales, provinciales y federales de promoción de la integridad pública. En 2017 se incorporó a la Oficina del Inspector General de Montreal como adjunta y en 2018 fue nombrada inspectora general de la ciudad de Montreal.

Joana Bonet es periodista, filóloga y columnista en *La Vanguardia* desde hace doce años, donde escribe sobre feminismos, política, cultura, moda y tendencias sociales. A lo largo de tres décadas ha trabajado en distintos grupos editoriales creando nuevas cabeceras, ha colaborado con medios escritos, radiofónicos y televisivos, ha publicado varios libros y ha impartido cursos en la Escuela de Humanidades de Madrid y en la Escuela de Periodismo UAM El País. Desde 2014 es consejera editorial de Prisma Publicacions y en 2016 creó el suplemento mensual *Fashion & Arts Magazine* de *La Vanguardia*, que actualmente dirige. En 2019 publicó su último libro, *Fabulosas y rebeldes. Cómo me hice mujer* (Destino), un recorrido personal por el aprendizaje de la feminidad y, a la vez, un homenaje a cuarenta pioneras que plantearon sugerentes formas de ser mujer.

Gemma Calvet es abogada, máster en Políticas Sociales y Derechos Humanos por la Universidad de Barcelona y postgrado en Derecho Diplomático por el Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona. Desde 1991, ha ejercido como profesional de la abogacía y la consultoría en los ámbitos del derecho penal y los derechos humanos. Fue diputada independiente en el Parlamento de Cataluña, donde fue ponente de la Ley de Transparencia. Es autora de varios libros y ha colaborado durante más de catorce años en varios medios de comunicación. Es miembro de la Asociación de Abogados Europeos Demócratas. Desde 2015, es directora de la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona (AMB).

Yves Charpenel es magistrado desde 1978 —juez y después fiscal—, director de Asuntos Penales e Indultos, asesor técnico de dos ministros de Justicia, abogado general de la Sala Penal del Tribunal de Casación y primer abogado general de la Tercera Sala Civil del Tribunal de Casación. Es experto en delincuencia organizada, ciberdelincuencia, trata de seres humanos en la ONU, el Consejo de Europa y la Comisión Europea; presidente de la Fundación Scelles contra la explotación sexual; director de sesiones de formación en la Escuela Nacional de la Magistratura en el ámbito penal, y miembro del Comité Consultivo Nacional de Ética. Desde 2015 es presidente de la Comisión de Deontología de los cargos electos del Consejo de París.

Fabrizio Dall'Acqua es licenciado en Derecho por la Università degli Studi di Palermo, posgraduado en Gestión para las Administraciones Públicas en la Università Bocconi y máster en Políticas de Lucha contra la Corrupción y el Crimen Organizado por el Ministerio del Interior y la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS). En 1997 ganó el concurso del Ministerio del Interior como secretario comunal. Entre 1998 y 2004 ejerció de secretario comunal en varios ayuntamientos de las provincias de Palermo y Bérgamo y hasta el año 2007 fue el secretario general de los ayuntamientos de Belmonte, Monreale, Trapani y Palermo. Desde 2017 es secretario general y responsable de transparencia e integridad pública del Ayuntamiento de Milán.

Jordi Duró es diseñador gráfico. Ha trabajado en EE.UU., en los prestigiosos estudios de Louise Fili y, más tarde, como colaborador en Pentagram dentro del equipo de Paula Scher. Cofundador de la revista *Scope*, es fundador y director creativo del estudio de diseño y *branding* Duró. Actualmente también es profesor de la Universidad Pompeu Fabra y de la Escola Eina. Ha sido vicepresidente de la Asociación de Directores de Arte y Diseñadores Gráficos del Fomento de las Artes y del Diseño (ADG-FAD). Desde la fundación del diario *Ara*, tiene su propia sección de opinión gráfica.

Marie-Françoise Lebon-Blanchard es licenciada y máster en Derecho por la Universidad de Burdeos. Entró en la carrera judicial en 1979, donde ha ejercido diversas responsabilidades: inspectora general adjunta de los Servicios Judiciales, presidenta del Tribunal de Gran Instancia de La Roche-sur-Yon, vicepresidenta primera del Tribunal de Primera Instancia de Nantes, consejera del Tribunal de Apelación de Angers, vicepresidenta encargada del Tribunal de Primera Instancia de París 14, vicepresidenta encargada del Tribunal de Primera Instancia de Nantes, jueza de instrucción del Tribunal de Primera Instancia de La Rochelle y jueza de La Rochelle. Entre 2015 y 2019 fue responsable de Igualdad de Género del Ministerio de Justicia y desde 2018 es la deontóloga central de la ciudad de París.

Kim Manresa es un fotógrafo europeo. Ha utilizado la fotografía como herramienta para la denuncia social. Ha ganado numerosos premios, y sus reportajes sobre la prostitución infantil, la pobreza y la ablación han generado gran interés y una nueva visión sobre estos problemas. Su reportaje «El día en que Kadi perdió parte de su vida» ha sido seleccionado por la agencia Associated Press como uno de los cien mejores reportajes del siglo xx. Autor de más de 30 libros, algunos de los cuales han sido publicados en varias lenguas (catalán, español, euskera, portugués, francés, inglés, árabe, turco y coreano).

Jean-Louis Nadal es licenciado en Derecho y posgraduado en Derecho Privado y Derecho comparado por la Facultad de Derecho de Toulouse y diplomado en el Instituto de Estudios Políticos de Toulouse. Ha ejercido de

auditor de justicia, de fiscal en el Tribunal de Apelación de Bastia y en el Tribunal de Apelación de Lyon, y de fiscal general en el Tribunal de Recurso de Aix-en-Provence. En 1997 fue nombrado inspector general de Servicios Judiciales, en 2001 se convirtió en fiscal general del Tribunal de Apelaciones de París y en 2004 fue nombrado fiscal general del Tribunal de Casación. Entre 2013 y 2019 fue presidente de la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública de Francia.

Jaime Torres-Melo es ingeniero civil por la Universidad Nacional de Colombia, tiene una especialización en Planeamiento y Administración del Desarrollo de la Universidad de los Andes y un máster en Gerencia del Desarrollo por la London School of Economics and Political Science. Ha ejercido como subdirector sectorial del Departamento Nacional de Planificación y subdirector general del Departamento Administrativo de la Función Pública. Trabajó en el Programa de Gobernabilidad Regional de USAID y en el Programa de Gobernabilidad de PNUD y ha ejercido como profesor en diferentes universidades de Colombia. Entre 2016 y 2019 fue el veedor distrital de Bogotá.

Bloomberg Associates es la rama consultora filantrópica de la entidad benéfica de Michael R. Bloomberg, Bloomberg Philanthropies. Fundada en 2014, trabaja codo con codo con las ciudades clientes para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, mediante un planteamiento estratégico, enfocado a los resultados y basado en la colaboración con el fin de hacer las ciudades más fuertes, seguras, justas y eficientes. Su equipo de expertos reconocido internacionalmente ha trabajado con ciudades de todo el mundo en centenares de proyectos a fin de provocar el cambio y conseguir que la visión dinámica se convierta en realidad.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

El espejo internacional del fomento de la integridad	3
---	----------

INTRODUCCIÓN

La utopía de la integridad	7
-----------------------------------	----------

Gemma Calvet i Barot

Les flores del bien	10
----------------------------	-----------

Joana Bonet

FAROS

Luchar juntos por la integridad	15
--	-----------

Brigitte Bishop

La Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública y el surgimiento de una cultura de la integridad en Francia	18
---	-----------

Jean-Louis Nadal

Los valores en el centro del buen gobierno, el ejemplo de los representantes públicos parisinos	22
--	-----------

Yves Charpenel

¿Qué significa la integridad para los funcionarios del Ayuntamiento de París?	27
--	-----------

Marie-Françoise Lebon-Blanchard

La experiencia del Ayuntamiento de Milán en la lucha contra la corrupción y la difusión de las normas de integridad	33
--	-----------

Fabrizio Dall'Acqua

Bogotá apuesta por la implementación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción	36
---	-----------

Jaime Torres-Melo

La integridad: un valor municipal fundamental	40
--	-----------

Bloomberg Associates

NUESTROS PILARES

Iniciativas, experiencias y buenas prácticas en el despliegue de las políticas de transparencia, integridad pública, prevención de la corrupción y buen gobierno	43
---	-----------

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, Alcaldía de París, Oficina del Inspector General de Montreal y Veeduría Distrital de Bogotá

Colaboradores	93
----------------------	-----------

LUX BARCELONA

Luz (del latín *Lux, lucis*). «Agente físico que es una de las formas de energía, capaz de impresionar los órganos de la vista y que permite ver los cuerpos.»

Esta revista, promovida por la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, pretende ser un espacio de encuentro para la reflexión y la generación de materiales útiles para el buen gobierno, consciente de que es una prioridad trabajar por un humanismo contemporáneo que adopte los retos que se plantean en las democracias del s. XXI. Las políticas públicas deben llegar hasta las raíces para garantizar el futuro de una sociedad ética y justa, y la administración pública metropolitana, como herramienta de gobernanza para las ciudades, no puede ignorar la regeneración democrática. Con la voluntad de liderarla, este conjunto de textos pretende aportar luz y revitalizar la idea de la buena gobernanza que iluminó el mundo durante la Ilustración.

La directora de la Agencia de Transparencia, **Gemma Calvet**, introduce este tercer volumen de la revista *Lux Barcelona* con una reflexión crítica y esperanzadora sobre «La utopía de la integridad», donde presenta el Programa Lorenzetti de intercambio internacional de experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la transparencia, la integridad pública, la prevención de la corrupción y el buen gobierno. El tema monográfico del volumen es la dimensión global del fomento de la integridad pública, y su «pilar» es el documento de síntesis que recoge las conclusiones de esta iniciativa del **Área Metropolitana de Barcelona, Bogotá, Montreal i París**, a la que recientemente se ha sumado **Milán**. La idea es compartir conocimientos entre los servicios públicos que deben garantizar el fomento de la transparencia y el buen gobierno, con el fin de aprender de las respectivas iniciativas.

Con «Las flores del bien», **Joana Bonet** introduce los «Faros» de los colaboradores del Programa Lorenzetti, en los que reflexionan sobre los retos globales de la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad pública y el papel de sus organizaciones en la mejora de la gobernanza democrática. La luz de los faros de este volumen la aportan **Brigitte Bishop, Jean-Louis Nadal, Yves Charpenel, Marie-Françoise Lebon-Blanchard, Fabrizio Dall'Acqua, Jaime Torres-Melo y Bloomberg Associates**. Completan la revista *Lux Barcelona* la mirada fotográfica de **Kim Manresa**, la opinión gráfica del ilustrador **Jordi Duró** y una selección de citas bibliográficas a cargo de **Gemma Calvet**.