



INFORME DE EVALUACIÓN DEL 5. COMPROMISO DEL 5 PLAN DE ACCIÓN DE OGP EUSKADI.

SISTEMA VASCO DE INTEGRIDAD Y BUEN
GOBIERNO

2020-07-22

Índice

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | CONTEXTUALIZACIÓN DEL COMPROMISO 5: SISTEMA VASCO DE INTEGRIDAD Y BUEN GOBIERNO | 3 |
| 2 | GRUPO DE COMPROMISO..... | 4 |
| 2.1 | Proceso de conformación del grupo | 4 |
| 2.2 | Composición del grupo..... | 4 |
| 3 | EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN | 6 |
| 3.1 | Mapeo de prácticas innovadoras de sistemas de integridad en el territorio y en socios OGP..... | 7 |
| 3.2 | Definición del modelo de integridad público vasco contrastado con la ciudadanía. ... | 8 |
| 3.3 | Diseño de un sistema de control y seguimiento de la integridad en Euskadi..... | 9 |
| 3.4 | Diseño de un modelo de educación en integridad y un programa de formación progresivo sobre integridad y ética pública..... | 10 |
| 3.5 | Experiencia(s) piloto(s) contrastada(s) y evaluada(s). | 12 |
| 4 | EVALUACIÓN DEL COMPROMISO..... | 13 |
| 4.1 | Valoración de los miembros del Grupo de Compromiso | 13 |
| 4.2 | Cumplimiento de los objetivos..... | 14 |
| 4.3 | Ventajas de contar con un modelo: puntos fuertes y débiles | 15 |
| 4.4 | Contribución al Gobierno Abierto | 17 |
| 4.5 | Impacto | 18 |
| 5 | RETOS DE FUTURO | 19 |
| 6 | CONCLUSIONES | 20 |
| 7 | ANEXOS | 21 |

1 CONTEXTUALIZACIÓN DEL COMPROMISO 5: SISTEMA VASCO DE INTEGRIDAD Y BUEN GOBIERNO

El I Plan de Acción OGP Euskadi 2018-2020 es fruto de la colaboración interinstitucional de instituciones públicas vascas en torno a una inquietud común: avanzar en políticas de gobierno abierto que hagan de Euskadi un territorio de innovación, orientadas a fortalecer procesos de co-creación y a asentar una sólida base para el desarrollo de un gobierno y un territorio más abiertos.

Este primer Plan ha pivotado en torno a 5 compromisos: 1) Rendición de cuentas a través de planes de mandato; 2) Open data Euskadi y Linked Open data; 3) ilab de participación ciudadana en Euskadi; 4) Open Eskola: escuela abierta para la ciudadanía; y 5) Sistema vasco de integridad, y se han concretado tras el proceso de elaboración colaborativo que se puso en marcha para la definición de los mismos.

Este Compromiso 5, denominado finalmente Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno (en adelante SVIBG), responde a la necesidad de establecer las bases para la implementación de un modelo para las administraciones vascas que refuerce la infraestructura ética de las instituciones por medio del impulso de una política de integridad. Una política de integridad y buen gobierno que no puede detenerse en un mero cumplimiento de la legalidad, sino que debe dar pasos decididos hacia la construcción y efectividad de un marco de integridad institucional y, asimismo, hacia la implantación y desarrollo de buenas prácticas en la gestión pública que mejore el rendimiento de la Administración en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía.

Porque la ejemplaridad de las instituciones públicas y, sobre todo, de las personas que ejercen sus funciones de servicio público a la ciudadanía en ellas, es un intangible de notable valor para reforzar la confianza pública en las instituciones y la capacidad estratégica para poder afrontar los retos de futuro de la sociedad y su configuración democrática, implicando a la sociedad en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades.

Se trata de la necesidad de llevar a cabo una nueva forma de hacer política y de gobernar, un nuevo modelo de relación de la Administración con la ciudadanía, a saber, más participativa, eficiente, íntegra y transparente.

2 GRUPO DE COMPROMISO

2.1 Proceso de conformación del grupo

En octubre de 2018 se convocó a todas las personas participantes en el Foro Abierto de la Ciudadanía de OGP Euskadi a participar en los distintos grupos de compromiso del I Plan de Acción OGP Euskadi 2018-2020. En esta sesión se informó de la misión y los objetivos de los compromisos, con el fin de identificar una lista de personas representantes de la sociedad civil interesadas en participar en el desarrollo del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno.

Además, todas las instituciones públicas participantes en OGP Euskadi nombraron personas representantes para participar en el grupo de trabajo.

Asimismo, se editaron videos explicativos para animar a la ciudadanía a participar en los distintos grupos de compromiso, y se difundieron en las redes sociales por medio de las entidades participantes en OGP Euskadi.

En el caso concreto del Compromiso 5, se realizó una difusión vía correo electrónico a todas las asociaciones de Euskadi que trabajan en el ámbito de la participación ciudadana y la innovación social, con el fin de animarles también a tomar parte en el grupo de compromiso.

2.2 Composición del grupo

El Grupo de Compromiso 5 ha estado integrado por 28 personas (18 mujeres y 10 hombres), de las cuales 18 actuaban en representación de diferentes instituciones y 10 en representación de la sociedad civil.

| | | |
|--------------------|-----------------------------|--|
| Nº personas: 28 | Por sexo: H: 10 M: 18 | Instituciones: 20 (Gobierno Vasco 1, Diputaciones Forales 7, Ayuntamientos 10, Ararteko 1, Innobasque 1). Sociedad civil: 8 personas. |
|--------------------|-----------------------------|--|

Las personas que han actuado en representación de la sociedad civil lo han hecho en representación de entidades o fundaciones vinculadas a proyectos de innovación (RB3, Euskampus, Innobasque, Sinnple, ACOP), de participación (AZ, Ibatuz) o asociaciones de mujeres, además de ciudadanía interesada.

Este grupo de compromiso ha sido coordinado por la Diputación Foral de Gipuzkoa, como Institución líder del Compromiso, que ha puesto a su disposición un equipo humano de 3 personas con dedicación parcial al proyecto (15 %) y ha contado con la colaboración del Instituto de Gobernanza Democrática - *Globernance*.

Reuniones realizadas

El grupo se ha reunido en seis sesiones, la última ha sido por vía telemática:

| | |
|-------------------------|--|
| 2018-10-10 | Constitución del grupo y presentación del proyecto. |
| 2019-01-29 | Presentación del mapeo realizado y el guion del modelo. |
| 2019-03-05 | Modelo, principios y presentación del proceso de participación. |
| 2019-07-01 | Resultados del proceso de participación, modificaciones en el modelo y reflexión sobre los principios. |
| 2019-10-09 | Presentación de los proyectos piloto y definición de los principios. |
| 2020-06-23 (on line) | Información sobre los proyectos piloto, y avance del proyecto de definición de un programa formativo de sensibilización en Ética Pública y recogida de aportaciones sobre los documentos “Instrumentos garantía seguimiento” y “Estudio comparativo instrumentos ética pública”. |

Como se puede observar, entre las dos últimas sesiones ha transcurrido más tiempo de lo habitual. Las razones han sido las siguientes:

- a) Que los proyectos pilotos no habían avanzado lo suficiente; no obstante, a fin de mantener al grupo de compromiso informado de la evolución de los proyectos, en febrero le fueron remitidos los documentos relativos a los proyectos piloto.
- b) Y que la situación generada por la COVID-19 impidió que la reunión pudiera realizarse de forma ordinaria, por lo que se realizó vía telemática en el mes de junio.

Las reuniones han ido dando respuesta a las diferentes fases del proyecto, si bien el modelo, el proceso participativo, los principios y los proyectos piloto y sus resultados han centrado, prioritariamente, las sesiones y el debate. En ellas se ha facilitado, también, información sobre la elaboración de otros documentos como son el estudio comparado

sobre instrumentos de seguimiento y evaluación o el programa de educación en ética pública.

Los miembros del grupo han contado previamente a las reuniones con la documentación necesaria y les han sido remitidas las actas con posterioridad (anexo 1).

Sobre la dinámica del grupo

El peso de las instituciones ha sido alto y, de hecho, esa superioridad numérica se ha trasladado tanto a la forma en que se han desarrollado las reuniones como al trabajo realizado.

De hecho, este mayor peso ha traído consigo la necesidad de ahondar en la coordinación, el acuerdo entre las instituciones y en la definición técnica del modelo. Y pese a que posteriormente todos los acuerdos eran trasladados al grupo de compromiso para su debate y aprobación, no podemos negar que al inicio de la andadura del grupo de compromiso la participación de las personas representantes de la sociedad civil fue más activa y que, a medida que avanzábamos en el desarrollo del compromiso y en la búsqueda de consensos institucionales, su participación perdió dinamismo.

3 EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Tras la aprobación del I Plan de Acción OGP Euskadi comenzó la andadura de cada uno de los compromisos en él contemplados. Como primer paso del compromiso sobre el Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno, el equipo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, líder del proyecto, elaboró un documento de desarrollo del compromiso (anexo 2) a fin de desglosar los hitos y plazos fijados en el Plan en torno al objetivo final, a saber:

- 1) Mapeo de prácticas innovadoras de sistemas de integridad en el territorio y en socios OGP. Ejecución entre septiembre 2018 a enero del 2019.
- 2) Definición del modelo de integridad público vasco contrastado con la ciudadanía. Ejecución entre enero del 2019 a septiembre del 2019.
- 3) Diseño de un sistema de control y seguimiento de la integridad en Euskadi. Ejecución entre junio del 2019 a septiembre del 2019.
- 4) Diseño de un modelo de educación en integridad y un programa de formación progresivo sobre integridad y ética pública. Ejecución entre junio del 2019 a septiembre del 2019.
- 5) Experiencia(s) piloto(s) contrastada y evaluada. Ejecución entre octubre del 2019 a junio del 2020.

Como se verá a continuación, el grado de ejecución ha sido muy alto, cumpliéndose, de forma general, tanto los hitos como los plazos, si bien alguno ha sufrido algún retraso y no se han ejecutado algunas de las tareas inicialmente previstas en el marco de cada acción.

Estos son, a grandes rasgos, los objetivos de cada una de las acciones y los resultados obtenidos.

3.1 Mapeo de prácticas innovadoras de sistemas de integridad en el territorio y en socios OGP.

Para poder llegar a obtener un modelo vasco que sirviera a todas las instituciones del territorio, resultaba imprescindible saber cuál era el punto de partida en Euskadi, saber a ciencia cierta qué grado de desarrollo existía en cada entidad del territorio. Para ello, había que analizar los instrumentos ya aprobados por las diferentes instituciones, no sólo para cuantificarlos sino, sobre todo, para saber cuál era la realidad de cada institución y poder elaborar un modelo que tuviera encaje en cualquiera que ésta fuera y a su vez respetuoso con el reparto competencial y la potestad de auto organización de cada una de las instituciones.

Por otro lado, resultaba necesario también fijar bien el objetivo, que necesariamente tenía que ser ambicioso, por lo que se creyó oportuno estudiar las mejores prácticas a nivel mundial.

Bajo estas premisas, en este hito se identificaron y analizaron los diferentes instrumentos en torno a la ética aprobados por diferentes instituciones vascas y los elementos comunes encontrados (anexo 3); y se estudiaron los modelos de ética o integridad de los países más avanzados en ética pública –Australia, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda y Suecia- con el objetivo de identificar las mejores prácticas (anexo 4).

3.2 Definición del modelo de integridad público vasco contrastado con la ciudadanía.

Como resultado del primer hito, se obtuvo el primer borrador del que sería el modelo del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno. Este primer borrador y sus siguientes versiones se trabajaron tanto en el Grupo de Compromiso como en el Grupo Promotor OGP Euskadi, hasta obtener un modelo que tuviera encaje en las diferentes entidades del territorio de Euskadi, así como en sus correspondientes realidades institucionales (anexo 5).

La definición de un modelo vasco supone la asunción por parte de las instituciones vascas de avanzar en el desarrollo de sistemas de integridad sobre la base de principios y estrategias compartidas, configurando un espacio común en materia de ética pública en Euskadi, respetuoso con el reparto competencial y la potestad de auto organización de cada una de las instituciones. En resumen, avanzar de forma compartida en un proceso de cambio, de transformación, generador de un cambio en el *ethos* de todas las personas que trabajan al servicio de las administraciones públicas, tanto de las personas con responsabilidad política como del personal empleado público.

Así, el modelo vasco no se reduce a la aplicación de códigos éticos o similares, sino al desarrollo combinado de una arquitectura ética que implica a toda la organización con estrategias de gobierno abierto.

El sistema vasco, en coherencia con lo relatado, presenta las siguientes características:

- ⇒ Se asienta en tres principios generales: interés general, respeto y apertura y eficacia y buenos resultados.
- ⇒ Se despliega sobre cuatro estrategias, consideradas palancas para incrementar la confianza entre la ciudadanía y las instituciones: transparencia y rendición de cuentas, implicación pública, arquitectura ética y observación y análisis.

- ⇒ La arquitectura ética se configura como autentico sistema de integridad, siguiendo las recomendaciones de la OCDE, que integra los siguientes elementos:
- Códigos/Normas/Guías.
 - Órgano de garantía.
 - Actividades de formación y difusión.
 - Sistema de consultas, gestión de conflictos y denuncias.
 - Sistema de medición.

Además de consensuar el Modelo del SVIBG, se realizó un glosario de los principios en los que se despliegan los tres grandes principios del modelo, que a su vez son reflejo de los contenidos de las diversas normas y códigos aprobados y en vigor en las instituciones vascas (anexo 6).

El modelo fue contrastado con la ciudadanía durante el proceso de elaboración, y se incorporaron sus reflexiones al documento final del SVIBG (anexo 7).

La participación ciudadana se canalizó a través de dos vías:

- ⇒ Cuestionario online que tenía como fin recoger las primeras aportaciones al modelo de Sistema Vasco de Integridad, para lo cual se puso a disposición de la ciudadanía un informe sobre el modelo.
- ⇒ Sesiones presenciales cuyo objetivo fue realizar un contraste con la ciudadanía del Sistema Vasco de Integridad, para la consecución de un modelo compartido. Se celebraron tres sesiones presenciales entre el 2 y el 4 de abril de 2019 en las capitales de Bilbao, Vitoria y San Sebastián.

3.3 Diseño de un sistema de control y seguimiento de la integridad en Euskadi.

Uno de los elementos que se identifica como imprescindible en el modelo vasco de integridad y buen gobierno es un órgano de control o garantía que vele por el cumplimiento del mismo. Pero existen diferentes tipos de órganos de control por lo que, una vez más, resultaba necesario identificar y analizar las diferentes figuras para ver cuáles son las ventajas y los aspectos menos favorables de cada una de las modalidades para que cada institución pueda decidir qué tipo se adecúa mejor a sus necesidades y realidad.

En esta ocasión también se realizó un estudio comparado de las diferentes opciones y prácticas a nivel mundial (anexo 8).

En este hito se preveían tareas que no han sido realizadas:

- Estudio de viabilidad de la existencia de un único órgano de garantía a nivel CAV
- Validación del modelo de órgano de garantía
- Redacción de la norma de creación y funcionamiento del órgano de garantía

A medida que el modelo se iba sustanciando, considerando las diferentes realidades que se viven dentro del territorio de Euskadi y teniendo en cuenta que se ha configurado como un modelo descentralizado, no se vio viable la existencia de un único órgano de garantía que velara por cada desarrollo del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno que cada institución realizará, por lo que se optó por profundizar en el mencionado estudio comparado y dejar en manos de cada institución la forma, funcionamiento y composición del órgano de garantía.

3.4 Diseño de un modelo de educación en integridad y un programa de formación progresivo sobre integridad y ética pública.

Como ya se ha mencionado, uno de los pilares del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno es la formación y difusión del mismo con el fin de difundir el modelo y conseguir su interiorización. Y ello dirigido tanto a las personas trabajadoras de las diferentes instituciones públicas (en tanto que será de obligado cumplimiento para ellas) como a la ciudadanía en general, ya que el objetivo es llegar a ser un territorio ejemplar, y que la sociedad vasca, en su conjunto, esté comprometida con la ética y la integridad.

En cuanto a la formación *ad intra*, específicamente desplegada con ocasión de los proyectos piloto, se realizó un planteamiento de formación compuesta de 3 fases:

⇒ Sensibilización:

- Planteamiento general desde la filosofía política. Razones por las que hay que acometer este reto.
- Enfoque jurídico. *Soft law* sobre transparencia, gobierno abierto, etc.
- Enfoque específico desde el punto de vista ético.

⇒ Información:

- El modelo de Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno (elementos, flexibilidad...).

- Lo que ya funciona por el mundo y en la CAPV: ejemplos y comparativas sobre instrumentos de garantía y métodos de evaluación de sistemas de integridad.

⇒ Evaluación:

- Descripción de adaptación del Sistema Vasco a la realidad Institución correspondiente.
- Detalle de las dificultades y lecciones aprendidas de la experiencia.
- Acciones futuras.

Por otro lado, el modelo de educación en integridad (anexo 9) está pensado especialmente en trabajar a futuro el cambio de cultura, impregnar todas las capas de la sociedad de esta nueva cultura en integridad. Por ello, este programa está dirigido a los jóvenes que por su edad (madurez) y conocimientos adquiridos en su itinerario formativo, tenga ya desarrolladas las capacidades mínimas de comprensión y la sensibilidad necesarias para aprehender e interiorizar su contenido. Y dada la importancia y carácter transversal de la ética en general, su impartición debería darse dentro de los ciclos de enseñanza obligatoria.

Los objetivos concretos del modelo en educación desarrollado en el marco del Compromiso son:

- 1) Familiarizar a los y las estudiantes de secundaria con los conceptos clave de la ética pública y la integridad en las instituciones y organizaciones.
- 2) Establecer dinámicas para que las y los jóvenes detecten áreas y situaciones de “riesgo ético” en los ámbitos de la gestión pública y de las organizaciones en general.
- 3) Proporcionar herramientas y recursos analíticos y prácticos para el buen gobierno y la integridad de instituciones y organizaciones.
- 4) Difundir la infraestructura ética desarrollada por las instituciones vascas para promover una gobernanza ética, abierta y colaborativa.

En el marco de esta tarea, una acción ha quedado pendiente:

- Diseño del sitio web del Sistema Vasco de Integridad: diseño y puesta en marcha de una página web donde además de explicar el Sistema Vasco de Integridad exista un canal donde puedan realizarse las consultas o quejas pertinentes, así como la consulta de las diferentes actividades de difusión programadas.

Dos son las razones principales:

- ⇒ En el periodo álgido de la maduración del compromiso se produjo la alarma sanitaria y el consiguiente confinamiento, lo que obligó a las instituciones, en lo que a su modo de gestión se refiere (además de gestionar las situación sanitaria y sus consecuencias en las personas y en la economía), al despliegue del teletrabajo y a una acelerada integración de las TICs en los puestos de trabajo del personal empleado público, lo que exigió una fuerte dedicación que imposibilitó hacer frente a la definición técnica del sitio web.
- ⇒ El hecho de ser una web interinstitucional plantea interrogantes (dominio donde albergar, quién la gestiona, financiación...) que no han podido ser resueltos en este periodo y que requerirán una reflexión en el seno del Foro Regular, por ser una cuestión compartida con otros compromisos.

3.5 Experiencia(s) piloto(s) contrastada(s) y evaluada(s).

Llegados a este punto y antes de validar el modelo, resultaba pertinente realizar uno o varios proyectos pilotos para ver la viabilidad de la implantación del Sistema Vasco Integridad y Buen Gobierno en distintas entidades, de diferentes tamaños, territorios y realidades, con el fin de comprobar la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación del propio Sistema.

Finalmente, tres fueron las instituciones que se postularon candidatas a realizar los proyectos pilotos: el Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián, el Ayuntamiento de Ermua y la Diputación Foral de Araba. La experiencia conjunta de los 3 proyectos pilotos ha sido de lo más positiva, posiblemente debido a que tanto el punto de partida como el objetivo final de cada una de las Instituciones participantes ha sido distinto, lo cual ha hecho que el proceso en su conjunto haya sido muy enriquecedor y constructivo.

La metodología de implantación de los proyectos pilotos se fundamentó en un proceso formativo desarrollado en tres fases, dos específicamente formativas y la otra relativa a la implantación propiamente dicha:

- ⇒ Planteamiento: cuyo objetivo fue contextualizar el proyecto en el marco de OGP Euskadi y sensibilizar sobre gobernanza e integridad.
- ⇒ Información: cuyo objetivo fue dar a conocer el Modelo Vasco de Integridad y Buen Gobierno, sus características, principios, estrategias y elementos de una arquitectura ética.

- ⇒ Implantación: cuyo objetivo fue la implementación en cada una de las tres instituciones de diversos elementos del modelo.

Como colofón a los proyectos piloto, se celebró un encuentro entre las instituciones participantes, en una especie de comunidad de práctica para compartir las experiencias, las dificultades y sus soluciones, que podemos calificar como el embrión del Espacio de observación y análisis en lo que a conocimiento compartido se refiere. Además, ha resultado ser una experiencia innovadora e interesante.

De todo ello se da cuenta en el informe de evaluación de los proyectos piloto (anexo 10).

Resumen del grado de ejecución del Compromiso 5:

| FASE | ACCION | ESTADO |
|---------|---|------------------------|
| Fase 1: | Mapeo de prácticas innovadoras de sistemas de integridad | Realizado |
| Fase 2: | Definición del modelo contrastado con la ciudadanía | Realizado |
| Fase 3: | Diseño de un sistema de control y seguimiento de la integridad en Euskadi. | Realizado parcialmente |
| Fase 4: | Diseño de un modelo de educación en integridad y un programa de formación progresivo sobre integridad y ética pública | Realizado |
| Fase 5: | Experiencias piloto finalizadas y evaluadas | Realizado |

4 EVALUACIÓN DEL COMPROMISO

4.1 Valoración de los miembros del Grupo de Compromiso

Las personas que han formado parte del grupo han tenido la oportunidad de hacer una valoración sobre su participación, a través de una breve encuesta. Las respuestas recibidas las podemos agrupar en tres grupos:

1. Relacionado con el proceso: metodología (7,88), coordinación (8,38) y comunicación (8,33). Con carácter general se valora positivamente la metodología utilizada y, especialmente, la adaptación a la situación generada tras la COVID-19 que obligó a realizar las sesiones telemáticas. Las labores de coordinación y comunicación han sido muy bien valoradas, si bien hay quién señalar que ha echado en falta un hilo conductor, disponer de la documentación con más tiempo y ahondar en la comunicación hacia el exterior con el fin de haber conseguido una mayor implicación y aportación ciudadana.
2. Relativo a la participación de la sociedad (5,38), su aportación, tanto desde el punto de vista de enriquecimiento del proyecto (6,40) y sobre cómo se han sentido a lo largo del desarrollo del mismo (7,11). El grupo califica la participación de la sociedad como escasa y evidencia que su intervención se ha ido diluyendo a medida que avanzaba el proyecto, lo que, en cierto modo, se justifica por ser un tema un tanto abstracto, de dificultad técnica y que se ha abordado con un enfoque preventivo, lo que no ha facilitado su comprensión y no ha seducido a la ciudadanía.
A su vez, valora positivamente el aprendizaje compartido, la capacidad de escucha y el conocimiento mutuo.
3. Relativo al proyecto (7,44), han valorado que contar con un modelo común en el ámbito vasco puede promover y facilitar el establecimiento de sistemas de integridad y ser útil para avanzar de una forma coherente en el desarrollo de buenas prácticas de ética pública y de buen gobierno. Para ello es condición *sine qua non* que exista la voluntad política para su aplicación y que se involucre de verdad a la ciudadanía, puesto que la crisis de confianza en las instituciones es tal que, sin su concurrencia, los mecanismos que se pongan en marcha tendrán un efecto muy limitado de cara a esta crisis de confianza.

4.2 Cumplimiento de los objetivos

El objetivo del Grupo de Compromiso 5 se considera cumplido en su parte esencial, esto es, en la definición consensuada y participada de un modelo de sistema de integridad y buen gobierno a aplicar en las administraciones públicas, y en la aplicación de aspectos del modelo en tres instituciones vascas, a través de los proyectos piloto desplegados.

El único aspecto relevante que ha quedado pendiente para posterior desarrollo es el relativo a la creación de una página web interinstitucional sobre integridad. No obstante, hay que subrayar que uno de los elementos del modelo exige a los subsistemas de integridad transparencia y rendición de cuentas, lo que obliga a crear en las páginas web

institucionales un espacio *ad hoc* para informar sobre la arquitectura ética de la institución y facilitar el acceso de la ciudadanía.

4.3 Ventajas de contar con un modelo: puntos fuertes y débiles

Las instituciones vascas, en sus diferentes niveles, han puesto en marcha mecanismos legales y administrativos para el fomento de la ética pública y el buen gobierno, pero estas iniciativas, aunque motivadas por el interés de asentar una gestión pública ética, se han adoptado de manera independiente y mayormente centradas en la actuación ética de las personas con responsabilidad política. La definición del SVIBG supone avanzar en la profundización y ampliación de las estrategias de integridad institucional y buen gobierno por la vía de la colaboración, las sinergias positivas y la interconexión.

Por ello, una de las señas de identidad del sistema es precisamente la interdependencia; se trata de un sistema en red que busca establecer sinergias positivas entre todos los niveles, estructuras, acciones y agentes implicados en la integridad institucional de la CAPV.

Puntos fuertes del modelo

- 1) Características del modelo:
 - ⇒ Descentralizado: alcanza a todos los niveles institucionales de la CAPV, un sistema descentralizado y adaptado a las diferentes realidades de las diversas instituciones públicas vascas.
 - ⇒ Evolutivo: se adapta a variabilidad de la realidad social, los comportamientos y circunstancias en los que se desenvuelve la función pública. Ese dinamismo garantiza la sostenibilidad de todo sistema que aspira a perdurar en el tiempo y, con ello, a tener un impacto positivo y transformador en la función pública y, por ende, en la comunidad donde se desarrolla.
 - ⇒ Interdependiente: un sistema que favorece la capilaridad entre todos los subsistemas mediante la extensión y adaptación de buenas prácticas y la acción de compartir problemas, experiencias y soluciones, generadora de un conocimiento compartido.
- 2) El modelo no se reduce únicamente a la elaboración de códigos éticos, sino que se fundamenta en 4 estrategias generales fundamentales, que son también consideradas por la ciudadanía como palancas para reforzar la confianza en las administraciones: la transparencia y rendición de cuentas, la implicación pública (*public engagement*), la arquitectura ética y la observación y el análisis.

- 3) El enfoque prudencial, abierto y flexible adoptado respecto a tres principios éticos orientadores, que las administraciones y entidades irán concretando en normas, acciones y procedimientos en función del contexto, las estructuras organizativas y el cambio tecnológico, social y cultural.
- 4) La arquitectura ética definida apuesta por el desarrollo de marcos de integridad que promueven instrumentos, procedimientos y órganos favorecedores de un contexto que facilite la interiorización de valores éticos como valores organizacionales y contribuyen a la puesta en valor de la función pública y la prestación de servicios. Esta arquitectura ética, a su vez, responde a las estrategias de transparencia, rendición de cuentas y participación. Recordemos que los elementos que componen esta arquitectura son:
 - ⇒ Códigos, normas o guías
 - ⇒ Órgano de garantía
 - ⇒ Sistema de consultas, gestión de conflictos y denuncias
 - ⇒ Actividades de formación y difusión
 - ⇒ Sistema de medición y evaluación
- 5) El Espacio de observación y análisis previsto en el modelo. Espacio que favorecerá la actuación en red de todos los subsistemas para su mejora continua y en el que se compartirán experiencias, problemas y resistencias, se desarrollarán proyectos de investigación, se diseñarán planes de formación y se elaborarán estrategias de futuro.
- 6) La participación ciudadana, plasmada principalmente mediante las aportaciones recibidas en el proceso de participación en la fase de elaboración del modelo, impregna todos sus elementos y se erige como una pieza importante en todo el modelo.
- 7) La previsión sobre la elaboración de un protocolo que recoja las buenas prácticas internacionales en materia de protección de denunciantes.

Puntos débiles del modelo

Uno de los puntos que se puede considerar como débil es, al mismo tiempo, una de las bondades del modelo: la descentralización. Como hemos señalado anteriormente es un modelo que se adapta a la realidad de cada institución y respetuoso con el reparto competencial y la potestad de auto organización de cada una ellas; un modelo basado en la asunción del compromiso por parte de las instituciones de avanzar en el desarrollo de

sistemas de integridad sobre la base de principios y estrategias compartidas y configurar un espacio común en materia de ética pública en Euskadi, por lo que la implantación del mismo depende de la decisión que adopte cada institución.

4.4 Contribución al Gobierno Abierto

El Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno, dado que su función principal es asentar una gestión pública ejemplar, apoyada en sólidos principios éticos para contribuir al fortalecimiento de la confianza entre instituciones y ciudadanía, lo hace incorporando la participación ciudadana, la transparencia y la rendición cuentas como estrategias imprescindibles para reforzar la confianza en las instituciones, en coherencia con los valores de la AGA-OGP.

Estos son los aspectos relevantes contenidos en el Modelo del SVIBG en su relación con los elementos definitorios del Gobierno Abierto:

- a) Información pública: el modelo del SVIBG aboga por una información pública vinculada a la transparencia y rendición de cuentas como primera estrategia para reforzar la confianza en las administraciones.
- b) Participación ciudadana (implicación pública): la participación ciudadana ha sido uno de los elementos al que se ha prestado especial atención en la definición del modelo. En el proceso de definición se ha realizado un importante proceso de participación que se ha materializado de dos maneras:
 - ⇒ *Online*: se remitió un cuestionario online (247 respuestas, 12 %) cuyo objetivo era conocer las principales preocupaciones de la ciudadanía en relación con la integridad pública y recoger las primeras aportaciones al SVIBG.
 - ⇒ *Sesiones presenciales*: se realizaron sesiones presenciales en las capitales de los tres territorios históricos (39 personas) con el objetivo de contrastar este modelo con ellas, al tiempo que dar a conocer el borrador del modelo y debatirlo para su enriquecimiento.

Las aportaciones, con carácter general, han sido incorporadas al modelo de SVIBG en cada uno de los elementos.

Este proceso de participación posibilitó principalmente:

- ⇒ Mejorar la comprensión de los valores que la ciudadanía participante priorizaba y sus exigencias a las administraciones en lo que se refiera a ética, transparencia, participación ciudadana y escucha activa, eficacia y eficiencia e incluso a la política.
- ⇒ Priorizar los ámbitos de la administración en los que impulsar prioritariamente comportamientos éticos.
- ⇒ Definir cómo articular la participación ciudadana en los diferentes elementos que conforman el SVIBG (Códigos, Órgano de garantía, Sistemas de consulta y gestión de conflictos, Formación y difusión, Seguimiento y Evaluación del Sistema y Observación y análisis).

Así mismo, la implicación pública es la segunda de las estrategias de reforzamiento de la confianza ciudadana que contempla el propio modelo.

- c) Rendición de cuentas: el SVIBG considera la rendición de cuentas como una de las estrategias de reforzamiento de la confianza ciudadana y lo relaciona con la arquitectura ética del mismo, subrayando la necesidad de que se rinda cuentas tanto de la evaluación del sistema como en la dación de cuentas de sus resultados. De hecho, el desarrollo de mecanismos de control de la ciudadanía previstos en el modelo deberá reforzar los canales de rendición de cuentas (esto no se dará inmediatamente en el periodo de vigencia del Plan sino consecuencia de su implantación a medio plazo).
- d) Tecnologías de la transparencia y la rendición de cuentas: la creación de una página web interinstitucional sobre integridad ha quedado pendiente de desarrollo por las razones anteriormente apuntadas (punto 3.4) , lo que no obsta para subrayar que el modelo, en su exigencia de transparencia y rendición de cuentas de los subsistemas de integridad, obliga a crear en las páginas institucionales un espacio *ah hoc* para informar sobre la arquitectura ética de la institución, en la que, entre otras cuestiones, se dará cuenta de las decisiones adoptadas y se favorecerá el acceso de la ciudadanía a realizar consultas, gestionar conflictos y gestionar demandas de incumplimiento en relación con la ética y la integridad.

4.5 Impacto

Por último, y aunque no es fácil medir el impacto del modelo del SVIBG dado que en este breve periodo no ha sido posible implantarlo en su totalidad, los resultados de las

experiencias piloto nos permiten apuntar que la institución que aborda este proyecto inicia un proceso exigente de reflexión compartida entre personal funcionario y político: sobre la Administración que a día de hoy es y la que quisiera ser; sobre los valores en los que asienta su actuación y sobre cuáles debiera asentar; sobre cómo establece su relación con la ciudadanía y cómo debiera establecerla; sobre la calidad de la administración y la percepción ciudadana de la misma. Así mismo, se constata que este proceso requiere contar con la participación o contraste de la sociedad civil y ciudadanía (en este periodo la situación generada por la pandemia ha dificultado esa participación) y generar un intercambio positivo con ella.

Hay elementos que permiten apuntar a un impacto positivo del modelo dado que las instituciones vascas en general cuentan con un marco normativo que obliga a incorporar sistemas de ética tanto en Ayuntamientos, como en Diputaciones Forales, por lo que disponer de un diseño consensuado de integridad institucional facilitará que las instituciones integren la cultura de la ética con el objetivo de alcanzar altos estándares de integridad institucional. Y que los sistemas de integridad incorporen la participación ciudadana y la transparencia y la rendición cuentas como estrategias imprescindibles para reforzar la confianza en las instituciones.

A medida que las administraciones implanten el modelo del SVIBG, entendemos que se producirá un proceso de transformación, generador de un cambio en el *ethos* de todas las personas que trabajan al servicio de las administraciones públicas, tanto personas con responsabilidad política como personal funcionario y que posibilitará la transición desde la gestión de lo público hacia una co-gestión pública legítima y confiable.

5 RETOS DE FUTURO

Generar esa nueva cultura ética exige a las instituciones una fuerte toma de conciencia de la relevancia que en la generación de confianza tiene asumir un modelo de integridad y buen gobierno. Por lo tanto, mirando a un futuro próximo estos son los principales retos que debemos abordar:

- a) Involucrar a todas las administraciones en la implantación del Sistema de Integridad y Buen Gobierno de Euskadi.
- b) Propiciar que la ciudadanía, cada vez más exigente con sus instituciones, se involucre y se sienta parte en los asuntos relacionados con la ética pública.

Y para caminar hacia este objetivo, estos pueden ser los instrumentos clave:

- ⇒ El Espacio de Observación y Análisis previsto en el modelo, es decir, un sistema en red de conocimiento compartido sobre las diferentes experiencias; una suerte de comunidad de prácticas que permita una reflexión y profundización sobre integridad y buen gobierno.
- ⇒ La creación de una página web interinstitucional que facilite el acceso de la ciudadanía al Sistema Vasco.
- ⇒ Interrelacionar este Compromiso y el resultado obtenido con otros compromisos de este I. Plan de Acción, especialmente, los de Rendición cuentas, Open Eskola, e ILab, para compartir estrategias y actuaciones que coadyuven a reforzar la ética pública.

6 CONCLUSIONES

A la vista de todo lo relatado, cabe concluir que el objetivo de establecer las bases para la implementación de un Sistema de Integridad y Buen Gobierno de las Administraciones vascas mediante el impulso de una política de integridad se ha cumplido en alto grado y podemos afirmar que, como consecuencia de este I. Plan de Acción, el País Vasco cuenta con un modelo consensuado que va a facilitar y crear sinergias entre las administraciones vascas en la generación de una nueva cultura ética. Nueva cultura ética en la que la implicación de la ciudadanía es clave para reforzar la confianza ciudadana en las administraciones.

En cuanto a su relación con el Gobierno Abierto, es destacable el hecho de que inicialmente el Compromiso se llamara Sistema Vasco de Integridad y haya pasado llamarse Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno. Esto hay sido así porque, a medida que se profundizaba en él, se puso en evidencia la estrecha relación entre ambos conceptos, dado que las estrategias que se habían identificado como sustentadoras de la política de integridad son las de Gobierno Abierto.

Porque no hay gobierno abierto sin ética, ni ética sin gobierno abierto.

7 ANEXOS

- ✓ Anexo 1. Actas de las reuniones del Grupo de Compromiso
- ✓ Anexo 2. Documento de desarrollo del Compromiso 5
- ✓ Anexo 3. Mapeo interno. Anexos normativa y sector público
- ✓ Anexo 4. Mapas mentales-mapeos internacionales
- ✓ Anexo 5. Sistema Vasco de integridad y Buen Gobierno.
- ✓ Anexo 6. Definición de los Principios
- ✓ Anexo 7. Proceso participativo de contraste
- ✓ Anexo 8. Mapeo de Instrumentos de garantía y seguimiento
- ✓ Anexo 9. Modelo de Educación en Integridad
- ✓ Anexo 10. Evaluación de los proyectos pilotos