



INFORME DE EVALUACION DE LOS PROYECTOS PILOTO DE OGP EUSKADI

SISTEMA VASCO DE INTEGRIDAD Y BUEN GOBIERNO

2020-06-04

Contenido

CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS PILOTO	2
IDENTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS PILOTO	3
DESARROLLO	3
1. PROCESO FORMATIVO	4
2. PROYECTOS PILOTO IMPLANTADOS	5
CONCLUSIONES.....	9

CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS PILOTO

El presente documento recoge la evaluación del proceso de implantación del Modelo Vasco de Integridad y Buen Gobierno (SVIBG) a través de los 3 proyectos pilotos que tuvieron como objeto validar la viabilidad del modelo desarrollado en el Compromiso 5 del OGP Euskadi, que no es otro que la elaboración, aprobación e implantación de un Modelo Vasco de Integridad y Buen Gobierno como seña de identidad de nuestro territorio.

Este 5 Compromiso se enmarca en el Plan de Acción 2018-2020 de OGP Euskadi, resultado de la incorporación de Euskadi a la Alianza OGP, la Alianza Internacional por el Gobierno Abierto, quien marca que los planes de acción y los compromisos que se incluyen en ellos, precisan de acciones de seguimiento y evaluación que inspiren mejoras continuas y oportunas para avanzar en los futuros planes de acción de OGP Euskadi.

Como se ha señalado, el objetivo central del 5 Compromiso de este I Plan de Acción ha sido establecer las bases para la implementación de un SVIBG de las Administraciones vascas que refuerce la infraestructura ética de nuestras instituciones. Para ello, resulta imprescindible el impulso de una política de integridad orientada firmemente a 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.

Evidentemente llegar a un modelo tan ambicioso ha requerido pasos previos y en paralelo para garantizar que el modelo a seguir contemplara las mejores prácticas y las más adecuadas a la realidad social vasca en el contexto actual. Por ello, en el marco del 5 Compromiso, se han llevado a cabo también otros trabajos que han coadyuvado en lo que ha resultado ser un consensuado Modelo Vasco de Integridad y Bueno Gobierno y que, como veremos a continuación, ha tenido buen encaje en los 3 proyectos pilotos a través de los cuales se ha pretendido validar.

Las fases previas o hitos principales que se han llevado a cabo en paralelo a los proyectos pilotos han sido las siguientes:

- 1) Mapeo de prácticas innovadoras de sistemas de integridad en el territorio de Euskadi y en los países más avanzados en ética pública.
- 2) Definición del modelo de integridad público vasco contrastado con la ciudadanía.
- 3) Diseño de un sistema de control y seguimiento de la integridad en Euskadi.
- 4) Diseño de un modelo de educación en integridad y un programa de formación progresivo sobre integridad y ética pública.
- 5) Experiencia(s) piloto(s) contrastada y evaluada.

El presente informe es el resultado de la ejecución del hito final.

IDENTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS PILOTO

Tras el consenso de las partes implicadas sobre el modelo del SVIBG, se creyó oportuno que fueran algunas de las Instituciones que habían tomado parte de una u otra forma en el desarrollo del proyecto quienes pilotaran la experiencia de implantación del Modelo y así se planteó en los diferentes grupos de trabajo, presentándose finalmente como candidatos los Ayuntamientos de Ermua y Donostia-San Sebastián y la Diputación Foral de Araba.

Tal y como veremos en las conclusiones, la experiencia conjunta de los 3 proyectos pilotos ha sido de la 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.

Una vez acordados los proyectos pilotos se definió la metodología a seguir para el desarrollo de los mismos.

DESARROLLO

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:

1. Planteamiento: cuyo objetivo fue contextualizar el proyecto en el marco de OGP Euskadi y sensibilizar sobre gobernanza e integridad.
2. 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.
3. Implantación: cuyo objetivo fue la implementación en cada una de las tres instituciones de diversos elementos del modelo.

Este proceso culminó con una puesta en común de las experiencias participantes en este proyecto, cuyas conclusiones forman parte y cierran este informe de evaluación.

La implantación de los tres proyectos piloto se ha desarrollado entre el 20 de octubre de 2019 y el 28 de mayo de 2020. Periodo a lo largo del cual se ha mantenido una constante relación y colaboración entre las personas responsables de los proyectos en cada institución y la Diputación Foral de Gipuzkoa, coordinadora y líder del Compromiso 5 de OGP Euskadi.

La última fase de implantación de los proyectos se vio afectada, especialmente la fase de contraste y participación, por la alarma sanitaria y el consiguiente confinamiento producido por la pandemia COVID 19, lo que obligó a adaptarlos a esa nueva situación, poniendo a prueba la resiliencia de las instituciones que hicieron uso de las TICs para el desarrollo de los mismos y superaron esta dificultad mientras tuvieron que priorizar los recursos humanos y económicos a gestionar la alarma.

Así mismo, las tres instituciones piloto han realizado un informe (ver Anexo) sobre su proceso en el que recogen: a) descripción de la acción; b) vinculación con el Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno; c) dificultades del proceso, d) perspectiva de futuro.

A lo largo del todo este proceso se ha contado con la colaboración del equipo de coordinación e investigación del Instituto de Gobernanza Democrática - Globernance.

1. PROCESO FORMATIVO

Dos han sido las sesiones propiamente formativas que se han realizado:

Primera Sesión.

Esta primera sesión que, como hemos referido anteriormente, tenía por objetivo contextualizar el proyecto y sensibilizar sobre gobernanza y ética, fue un buen modo de iniciar el proyecto y darle peso e impulso dado que contaron con la presencia de los Alcaldes (Ermua y Donostia) y la responsable política de Gobierno Abierto de la Diputación Foral de Álava, reflejo del compromiso político, al tiempo que posibilitó compartir la trayectoria de cada institución en materia de Gobierno Abierto e Integridad y los retos a asumir.

Esta sesión contó también con expertos de alto nivel en esta materia que, además de participar en la sesión, aportaron documentación y bibliografía para su lectura y reflexión.

Este es, a grandes rasgos, el guion seguido, sin perjuicio de las especificidades de cada sesión según las diferentes instituciones:

- Trayectoria y expectativas de la institución: Alcalde de Donostia, Eneko Goia. Alcalde de Ermua, Juan Carlos Abascal. Directora de Euskara y Gobierno Abierto, Lexuri Ugarte.
- Contexto del proyecto en el marco de OGP Euskadi: Goizeder Manotas, Directora general de Servicios e Innovación y Transformación de la Administración
- El relato:
 - Razones por las que hay que acometer este reto, Daniel Innerarity. <https://globernance.org/daniel-innerarity/>
 - Planteamiento general desde la filosofía política y enfoque jurídico. Juanjo Álvarez. <https://globernance.org/equipo-investigacion/juan-jose-alvarez/>
 - Enfoque específico desde el punto de vista ético, Txetxu Ausín. <https://globernance.org/equipo-investigacion/txetxu-ausin/>

Esta primera sesión concluyó con una puesta en común en la cual, en base a las expectativas y prioridades de la institución, se perfiló el proyecto a incorporar en esta fase piloto.

Segunda Sesión.

Esta segunda sesión, centrada en la explicación del Modelo del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno trabajado en el Grupo de Compromiso 5 de OGP Euskadi, permitió, además de compartir y profundizar en el modelo, conocer otras experiencias para identificar casos de éxito y sus factores.

El guion de esta segunda sesión, a grosso modo, fue el siguiente:

- Sistema de Integridad de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Goizeder Manotas, Directora general de Servicios e Innovación y Transformación de la Administración.
- 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. Txetxu Ausín.
- Modelo del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno. Haritz Ugarte y Esther Larrañaga. Jefe de Servicio y de Sección, respectivamente, del Servicio de Modernización de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Propuesta por parte de la Institución del elemento del Modelo a desarrollar en el piloto.

2. PROYECTOS PILOTO IMPLANTADOS

Diputación Foral de Araba

Proyecto:

Elaboración y activación del Código Ético sobre Contrataciones y del Código Ético sobre Subvenciones de la Diputación Foral de Álava, considerados como un marco auto-regulador, de carácter preventivo y orientador, de la actividad desplegada en materia de subvenciones y contrataciones y destinados a mejorar la cultura ética de la Administración foral y del sector público foral.

Sesiones de formación:

Sesiones	Fechas	Nº de personas asistentes
Primera	2019/11/05	22
Segunda	2019/12/16	15

Dinámica de implantación:

El proceso se ha iniciado con la elaboración de la propuesta técnica y jurídica de los dos Códigos citados a la luz de los principios del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno. Ambas propuestas han sido contrastadas con las direcciones y personal responsable de los servicios que intervienen en ambos procesos. Se ha abierto, también, una reflexión sobre la creación de una única Comisión Ética para la garantizar y velar por el correcto cumplimiento de los mismos. Una Comisión independiente y objetiva, que a su vez se alimentará de grupos de expertos para cada materia a discutir.

De esta dinámica han surgido nuevos objetivos a futuro, entre los que destacaremos el objetivo de vertebrar los sistemas de integridad institucional a los municipios y cuadrillas del Territorio Histórico de Álava.



Sesión formativa en la Diputación Foral de Araba

Ayuntamiento de Ermua

Proyecto:

El objetivo del proyecto piloto es el de alinear el sistema de valores del Ayuntamiento de Ermua con el SVIBG y, como consecuencia, elaborar un código ético para todas las personas que integran el ayuntamiento, tanto personal de la Corporación (alcalde y concejales/as) como personas trabajadoras (funcionarios/as, personal laboral), independientemente del nivel profesional.

Sesiones de formación:

Sesiones	Fechas	Nº personas asistentes
Primera	2019/10/23	30
Segunda	2019/12/02	27

Dinámica de implantación:

Este trabajo se ha desarrollado en 5 sesiones de trabajo en las que han participado 27 personas de la organización (de un total de 120 personas que integran la organización). Además, han participado el alcalde, los concejales del equipo de gobierno, directores/as de áreas, técnicos/as y administrativos/as de todas las áreas municipales. En estas sesiones se ha desarrollado el siguiente trabajo:

- Cotejo de los valores de la organización con los principios de ética pública que se definen en el modelo Vasco de Integridad e identificación de a qué principio de ética pública responde cada uno de los valores.
- Revisión de los valores de cara a la ciudadanía y los valores de la cultura organizativa y tomando como base los principios de ética pública.
- Definición de los comportamientos asociados a desarrollar por todas las personas de la organización. Éstos han sido completados con otros comportamientos que responden a esos principios de ética pública.
- En la última sesión, se han planteado los próximos pasos a dar para afianzar el modelo de integridad propio y se plantea revisar y profundizar en el modelo de evaluación y seguimiento del cumplimiento del código ético.

Entre los proyectos a futuro destacan, además de la evaluación continua del sistema, la incorporación de la ciudadanía en la definición de los valores y comportamientos asociados que conforman el código ético; y la atribución al Foro de Valores del Ayuntamiento de funciones de control y revisión que se puede considerar el germen del órgano de garantía que propone el modelo vasco.



Sesión formativa en el Ayuntamiento de Ermua

Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Proyecto:

Desarrollar un marco para la rendición de cuentas del plan de gobierno en el plan de integridad. En la Legislatura 2016-2019 el gobierno municipal puso en marcha una experiencia de rendición de cuentas vinculada al Plan de Gobierno denominado “Hitzak eta Ekintzak”. Dando continuidad a lo aprendido en dicho ciclo, y con el objetivo de evolucionar hacia un modelo que integre los principios y conductas definidos en el Modelo Vasco de Integridad y Buen Gobierno, el gobierno municipal ha puesto en marcha un nuevo ciclo de gestión. Este nuevo ciclo desplegará en la gestión diaria las políticas de transparencia, la participación y rendición de cuentas inspiradas en los principios de del Modelo Vasco

de Integridad y Buen Gobierno trabajadas en el marco de OGP Euskadi, con el fin último de recuperar la confianza de la ciudadanía en la institución municipal.

Sesiones de formación:

Sesiones	Fechas	Nº personas asistentes
Primera	2019/10/28	15
Segunda	2019/12/09	10

Dinámica de implantación:

El proceso se ha centrado en la definición del modelo de rendición de cuentas del Mandato de Gobierno sustentado en los principios del Modelo del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno, especialmente en las estrategias del mismo relacionadas con la participación y transparencia y en la identificación de las herramientas prioritarias identificadas para su implementación.

Al ser un proyecto sustentado en el Plan de Gobierno, la situación generada por la COVID 19 ha impactado directamente en él, quedando algunas cuestiones previstas en el proyecto sin resolver. No obstante, es de destacar que en este periodo el Ayuntamiento ha puesto en marcha un proyecto de rendición de cuentas vinculado a la gestión de la crisis: se ha hecho llegar por medios telemáticos una solicitud de aportaciones para los retos a abordar tanto durante la crisis, como posteriormente, a todos los agentes miembros de todas los Consejos asesores. Las aportaciones recibidas ya han tenido una primera devolución, sobre todo desde el punto de vista de la factibilidad.

En lo que al futuro se refiere, destacan los proyectos de articulación de espacios de rendición de cuentas, con especial atención a aquellos informales e innovadores, y el proyecto orientado a la creación participada de una marca de ciudad sustentada en valores liderada por el Gobierno de la ciudad.



Sesión formativa en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

CONCLUSIONES

El proceso de los tres proyectos piloto culminó con una reunión conjunta de los responsables de los pilotos del Ayuntamiento de Ermua, la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de Donostia junto con el equipo coordinador del Compromiso 5 de OGP Euskadi, que ha actuado como facilitador.

El objeto de esta última reunión fue compartir las experiencias de cada piloto y, también, una suerte de evaluación por pares que ha generado, como se pretendía, un importante conocimiento compartido.



Sesión final conjunta de los 3 pilotos

Sin duda, la experiencia de este encuentro ha significado un proceso de elaboración de conocimiento compartido a partir de las tres experiencias diversas en el desarrollo de diferentes aspectos del SVIBG. No se ha tratado solo de la presentación de los trabajos realizados en los 3 proyectos sino que se han compartido las dificultades y resistencias encontradas y se han planteado posibles estrategias para abordarlas.

Asimismo, el proceso ha visualizado la sensación de una identidad compartida en torno a prácticas basadas en la integridad y el buen gobierno en cada uno de los diferentes ámbitos competenciales de las tres instituciones. Y de que ello redunde no solo en beneficio del clima ético de dichas entidades sino que genera una interacción positiva con la ciudadanía, en el sentido en que John Rawls consideraba que las instituciones “crean” el sentido de responsabilidad colectiva, impregnando la mentalidad de la gente, produciendo un cambio de la cultura cívica y favoreciendo la interiorización de las normas, de modo que se genera ese bien tan importante para la vida social que es la confianza.

Constatamos que las tres instituciones partían ya de una experiencia previa en cuestiones de integridad y buen gobierno. Recuérdese que el SVIBG se construye desde un desarrollo previo en diferentes niveles y ámbitos de la CAPV en relación a la puesta en marcha de mecanismos legales y administrativos para el fomento de la ética pública y el impulso del buen gobierno. Por ello, el SVIBG

es inevitablemente un sistema descentralizado y adaptado a las diferentes realidades de las diversas instituciones públicas vascas, respetando sus propios ritmos, procesos, hitos y logros ya realizados en virtud de su competencia de autoorganización. Un modelo de abajo-arriba y sensible a la diversidad de agentes, de niveles organizativos, de actividades realizadas por las instituciones públicas, de recursos técnicos y presupuestarios disponibles.

Con todo ello, recogemos las siguientes reflexiones finales y proyectos de futuro:

- ✓ Evidentemente, la situación de confinamiento y emergencia sanitaria por causa de la pandemia de COVID-19 ha trastocado la planificación para la realización de los pilotos (dificultades para reunirse, emergencias prioritarias, etc.). No obstante se ha hecho de la necesidad virtud experimentándose nuevas formas de trabajo, a través de las TIC, lo que ha supuesto también una innovación en el ámbito de trabajo de las tres instituciones. Además, se ha constatado que la profundización en dinámicas de integridad y buen gobierno ha favorecido el índice de confianza en dichas instituciones, lo que contribuye sin duda a una simplificación de los procesos, por ejemplo de teletrabajo, en una situación tan complicada como la vivida en estos meses.
- ✓ Todo proceso de reflexión sobre integridad y buen gobierno se enfrenta al problema crucial de cómo concretar en prácticas y conductas los principios y estrategias acordados. En los tres casos se ha avanzado en la definición de esas prácticas que contribuirán al cambio de cultura institucional en términos de integridad y buen gobierno. No obstante, los tres pilotos coinciden en la dificultad de cambiar hábitos, costumbres e inercias.
- ✓ Se hace patente la necesidad de introducir procesos cada vez más amplios de contrastación y participación no solo dentro de la institución sino también con otros agentes sociales (asociaciones, empresas, sindicatos...) y con la ciudadanía en general. Sin embargo, el momento en que se han desarrollado los pilotos no ha sido propicio para la profundización en la participación que, como recoge el SVIBG, es una estrategia nuclear para una nueva cultura pública de la integridad y el buen gobierno.

A la vista de la experiencia vivida, podemos concluir que esta experiencia conjunta ha constituido el embrión de lo que se conoce como una comunidad de práctica en integridad y buen gobierno, pieza esencial de lo que el SVIBG plantea en su capítulo de observación y análisis, esto es, la creación de un foro de observación, estudio y análisis para propiciar la colaboración entre los diferentes niveles y desarrollos de la ética pública en la CAPV. Porque recordemos que una de las señas de identidad de nuestro sistema es precisamente la interdependencia; se trata de un sistema en red donde se busca establecer sinergias positivas entre todos los niveles, estructuras, acciones y agentes implicados en la integridad institucional de la CAPV, favoreciendo la “capilaridad” entre ellos mediante la extensión y adaptación de buenas prácticas y la acción de compartir problemas, experiencias y soluciones.